

## Comentarios Monográficos

### EL REGIMEN DE ADMINISTRACION DE LAS CONCESIONES MINERAS POR EL MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS

Elsa M. Amorero Reyes  
*Profesora de Derecho Administrativo*  
*Universidad Central de Venezuela*

En una sana administración, el usufructo del derecho conferido debe serlo a plena realización del titular de derecho, por tanto, debemos estar vigilantes en que la actuación de los diferentes órganos del Ejecutivo Nacional no impida el ejercicio del derecho. Siendo fundamental en el desarrollo de la actividad minera la conjunción de la normativa ambiental y la de ordenación del territorio.

Debe existir una coordinación de esfuerzos y no una actuación aislada en el ejercicio de la administración de las concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas. En la actualidad se confronta una situación de hecho, consistente en que el MEM otorga las concesiones, pero existen para el ejercicio pleno de ese derecho determinadas regulaciones contenidas en los llamados "Decretos Ambientales" que impiden su desarrollo por lo tanto se hace necesario clarificar la situación jurídica existente en ambas materias que inciden en la minería, lo cual trataremos de desarrollar en las tres partes que a continuación abordamos.

#### I. ADMINISTRACION DE CONCESIONES MINERAS

Tenemos que desarrollar el contenido del tema planteándonos tres interrogantes fundamentales:

- ¿Administrar qué?
- ¿Administrar para quién?
- ¿Cómo lo administra el Poder Nacional?

Para lo cual es necesario determinar el contenido de cada una de estas interrogantes:

##### 1. *¿Administrar qué?*

El Diccionario de la Lengua Española nos señala el vocablo como originario del latín *administrare*; de *ad*, *a*, y *ministrare*, servir. Tr. Gobernar, regir, cuidar. Administrar la República, bienes ajenos<sup>1</sup>.

En el caso objeto de las minas, sería la administración de la riqueza minera, como competencia que le es atribuida al Poder Nacional, por mandato del artículo 136, Ordinal 10º de la Constitución, competencia que ejerce el Ministerio de Energía y Minas conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, al estipular: "Corresponde al Ministerio de Energía y Minas la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas...".

Esta actividad no la va a ejecutar aisladamente, la realizará en alguna de sus fases en coordinación con otros órganos del Ejecutivo Nacional, como es el caso

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1956, p. 27.

previsto en el numeral 11 del citado artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central: "En coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la prevención de la contaminación del medio ambiente, derivado de explotaciones energéticas, mineras o de hidrocarburos".

Estas potestades de administrar la riqueza minera, no son de reciente data, pues nuestra estructura jurídica minera está fundamentada en el sistema que considera las minas como propiedad del Estado, y por órgano del Ejecutivo Nacional cede a los particulares, mediante la figura de la concesión, el ejercicio de este derecho, lo cual nos viene dado por la evolución de la propiedad de las minas a través del tiempo, en tres períodos, en el primero de los cuales, en la época de la Conquista y la Colonia, la propiedad de las minas corresponde a la Corona Española.

Recordemos que en el segundo período, la nota resaltante la constituye el Decreto del Libertador, de 24 de octubre de 1829, dado en Quito, en el cual se estableció el principio de que "las minas de cualesquiera clase, corresponden a la República"<sup>2</sup>. Finalmente, el tercer período se inicia con la Constitución Federal promulgada el 22 de abril de 1864, que establece que las minas que eran propiedad de la República pasan a la propiedad de los Estados Federales<sup>3</sup>, tiene la importancia de contener los preceptos constitucionales del derecho minero, los cuales hasta esa fecha no eran de tal categoría, y con la instauración del régimen federal de gobierno, las minas pasaron de la propiedad de la Nación a la de los estados federales, y la legislación y administración del ramo también pasaron a los Estados. El artículo 13: 16 estipula: "dejar a cada estado la libre administración de sus productos naturales".

Se destaca entonces una vaga declaración de propiedad a favor de los estados por no ser en forma expresa y deroga virtualmente el Código de Minas de 1854. En aplicación de esta disposición los estados dictaron códigos y leyes variadas haciéndose necesario establecer un sistema uniforme para toda la República, jugando la Constitución del 27 de abril de 1954 un rol unificador que se evidenció al mantener en el artículo 13, número 14, el principio de "reconocer a cada estado el derecho de disponer de sus productos naturales", y por el número 15 se obligaban: "A ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos"<sup>4</sup>.

Los Decretos Leyes del 13 de marzo y 15 de noviembre de 1883, dictados por el General Guzmán Blanco en ejecución de la Constitución de 1881, declaran en su artículo 1º: "Todas las minas que haya en el Territorio de la República, son propiedad del Estado donde se encuentren", previendo el artículo 4º, que "No puede explotarse ninguna mina sin que preceda un acto de concesión, expedido por el Ejecutivo Federal, después de haberse llenado todas las formalidades".

Esta administración de las minas se ejerció, al igual que en la Constitución de 1891, con el voto deliberativo del Consejo Federal, según el artículo 66, atribución 2º: "Administrar los terrenos baldíos, las minas y las salinas de los estados por la delegación de éstos"<sup>5</sup>.

A partir de la Constitución de 1954, en el artículo 76, atribución 5ª, este poder se considera propio del Presidente, sin la intervención del Consejo Federal<sup>6</sup>, igual

2. GONZALEZ MIRANDA, Rufino. *Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen XXI. Caracas, 1988, p. 47.

3. *Id. op. cit.*, p. 58.

4. MARIÑAS, Otero Luis. *Constituciones de Venezuela*. Madrid. Ediciones Cultura Hispánica 1965. Gráficas Uguina. Meléndez Váñez, 7. Madrid, 1965, p. 350.

5. *Id. op. cit.*, pp. 360 y 385.

precepto se mantiene en constituciones posteriores, siendo la Constitución de 1925, en su artículo 15 la que reserva a la competencia federal, en el número 18, lo relativo a las salinas, tierras baldías y a las minas, así como el principio de que cada estado conserva la propiedad de dichos bienes (las minas) de su jurisdicción, "...pero la administración de todo correrá a cargo del Ejecutivo Federal, que la ejercerá conforme lo determinen las respectivas leyes..."<sup>7</sup>.

El régimen se mantiene igual en las constituciones posteriores. En la de 1947, artículo 137, número 12, se señala como competencia del Poder Nacional la administración de las minas, con lo que resulta modificado el principio ya tradicional de la declaratoria de propiedad de las minas por los estados.

La Constitución de 1953 elimina toda referencia a la propiedad de las minas y la Constitución vigente de 1961, consagra, como lo referimos anteriormente, este principio en el artículo 136, como una de las materias de la competencia del Poder Nacional:

"10. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas..."

Como podemos observar, dicho artículo se limita a determinar que es de la competencia del Poder Nacional: "El régimen y administración de las minas...", en consecuencia, existe la propiedad del estado regional, constitutiva de un mero dominio eminente, desprovisto de los caracteres de la propiedad al no poseer los estados el poder de disposición sobre las minas para otorgarlas en concesión o disponer de ellas conforme a los principios del derecho de propiedad. Salvo lo estipulado para los minerales a que se refiere el artículo 7º de la Ley de Minas, cuyo régimen de administración queda regulado para aquellos estados que lo soliciten, por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en el artículo 11, Ordinal 2º. Por el contrario, la competencia del Estado nacional es plena por gozar de las prerrogativas prácticas de la propiedad, como son la administración y la percepción de los frutos.

De otra parte, la administración del ramo minas será organizada por el Ejecutivo Nacional, en conformidad con el Reglamento de la Ley de Minas y demás disposiciones que dicte al efecto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 100 de la respectiva Ley.

## 2. ¿Administrar para quién?

Determinado que el objeto de esta administración es la riqueza minera, hay que darle cumplimiento a un precepto de orden constitucional contenido en el artículo 106 de la Carta Magna referido al hecho de que la explotación de los recursos naturales, será en beneficio colectivo de los venezolanos en los términos siguientes:

"El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

Esta actividad del Estado tiene por destinatario en nuestro ramo minas, a venezolanos y extranjeros hábiles para adquirir concesiones, y por ende, en su carácter de titulares de derechos mineros originarios de concesiones de exploración y

6. *Id. op. cit.*, p. 409.

7. *Id. op. cit.*, p. 614.

subsiguiente explotación, de concesiones de explotación, de las otorgadas mediante contratos de las sustancias a que se refiere el artículo 7º de la Ley de Minas, cuando éstas se encuentren en terrenos baldíos y de los contratos celebrados con terceros por vía de las enmiendas, asignaciones o delegaciones realizadas por el Ejecutivo Nacional a las corporaciones regionales.

### 3. *¿Cómo lo administra el Poder Nacional?*

El ejercicio de la potestad de administrar que tiene el Ministerio de Energía y Minas debe realizarse en armonía con las disposiciones de ley, así, el artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que la Administración Pública ajustará su actividad a las prescripciones de la Ley. Por ende, al utilizar el legislador el verbo ajustar en forma imperativa: "ajustará", resulta un deber de la Administración el que sus actos han de ser cumplidos o realizados dentro de las reglas no normas preestablecidas por la autoridad competente; ello comporta la legalidad administrativa, definida por la antigua Corte Federal como la conformidad con el Derecho. Este principio se encuentra, a su vez, recogido en el artículo 206 de la Constitución en los términos siguientes: "Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho", es decir, contrarios al principio de la Legalidad Administrativa<sup>8</sup>.

Conjuntamente con la actuación reglada de la Administración se presenta para ella un poder discrecional, reconocido por la sentencia de la Corte Federal y de Casación en Corte Plena Nº 19 de fecha 4 de junio de 1952, según la cual, "ante unas circunstancias de hecho determinadas, la autoridad administrativa tiene la facultad de apreciar esas circunstancias en punto a su oportunidad y conveniencia y, por tanto, la facultad discrecional de adoptar, suprimir o modificar providencias sin estar condicionada para ello por norma legal expresa"<sup>9</sup>. Esta discrecionalidad se ve limitada en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al prever que: "aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia".

Teniendo por norte de su actuación los principios normativos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, hay que tomar en cuenta que en el ejercicio de esta actividad de administrar las concesiones mineras, el Ministerio de Energía y Minas no la efectúa solo, existe una interrelación con otros organismos de la Administración, así como reglamentos, decretos y leyes aplicables al ejercicio de esta actividad. Tenemos por ejemplo, los Ministerios que se señalan a continuación y las leyes que a ellos les corresponde aplicar, vinculadas a la actividad minera:

- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- Ministerio de la Defensa.
- Ministerio de Sanidad.
- Ministerio de Relaciones Interiores.
- Ministerio de Fomento.
- Corporaciones regionales, como entes para el desarrollo regional.

8. BREWER-CARIAS, Allan R. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1964, p. 26.

9. *Id. op. cit.*, p. 53.

Desarrollaremos en el punto siguiente la administración de las minas en concordancia con otros órganos de la Administración Pública, las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas a las cuales debe adaptarse la actuación de los titulares de derechos mineros.

## II. ADMINISTRACION DE CONCESIONES MINERAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LEGISLACION AMBIENTAL

La administración de las concesiones mineras desde el punto de vista ambiental, es inherente a dos despachos del Ejecutivo Nacional, así tenemos que, el Ministerio de Energía y Minas, por mandato del artículo 35 numeral 11 de la Ley Orgánica de la Administración Central, debe coordinar con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la prevención de la contaminación del medio ambiente derivado de las explotaciones energéticas, mineras o de hidrocarburos. A su vez, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por mandato del artículo 36 de la referida Ley, la administración, conservación, regulación y control de los bosques, sabanas y recursos forestales, así como la creación, conservación, defensa, mejoramiento y administración de los parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas y cualesquiera otro espacio sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico, de la protección de la naturaleza o del bienestar de la población.

El Ordinal 6º de dicho artículo, le faculta para cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional en coordinación con los demás organismos existentes. Finalmente, el numeral 8º le confiere atribuciones para prohibir y regular las actividades degradantes del ambiente.

De las disposiciones legales citadas se pone de manifiesto la necesidad de coordinar la actuación de ambos Ministerios en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Central y en particular lo relacionado con el ejercicio de la actividad minera.

1. *Ley Forestal de Suelos y Aguas y Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América*

### A. *Areas de parques nacionales*

Las disposiciones que rigen la protección de los parques nacionales están contempladas en la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, firmada por Venezuela en Washington el 12 de octubre de 1940 y ratificada por Ley, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 20.643, de 13 de noviembre de 1941, la cual pauta en su artículo 1º numeral 1 que se entenderá por parques nacionales las regiones establecidas por la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de flora y de la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.

En lo que respecta a los monumentos naturales, el ordinal 3º del citado artículo los califica de inviolables, excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o para inspecciones gubernamentales.

Por su parte, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, declara de utilidad pública los "Parques Nacionales, Monumentos Naturales, las zonas protectoras, las reservas

de regiones vírgenes y las reservas forestales”, y en el artículo 9º establece que las disposiciones contenidas en los tratados o convenios internacionales que obliguen a Venezuela, se aplicarán en la materia correspondiente, con preferencia a lo establecido en dicha Ley.

De lo antes expuesto se deduce que no es posible otorgar concesiones para la explotación minera en áreas de parques nacionales, ya que se infringirán las disposiciones que consagran la inviolabilidad de ellos y el principio de utilidad pública en función de la conservación de los mismos.

#### B. Zonas protectoras

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas se declaran zonas protectoras: toda zona en contorno de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua; una zona mínima de 300 metros de ancho, a ambos lados y paralelamente a las filas de las montañas; la zona mínima de 50 metros de ancho a ambos márgenes de los ríos navegables y una de 25 para los cursos no navegables permanentes o intermitentes; y zonas en contorno a los lagos y lagunas naturales. Igualmente, se podrán declarar zonas protectoras, según el artículo 18 *ejusdem*, los terrenos que estén comprendidos en zonas de las cuencas Hidrográficas que lo ameriten por su ubicación; los que sean necesarios para la formación de cortinas de rompevientos; y los que se encuentren inmediatos a poblaciones y actúen como agentes reguladores del clima o medio ambiente.

En las referidas zonas protectoras no se permitirá, según lo establecido en la Ley y el Reglamento, ninguna actividad de carácter agropecuario o destrucción de la vegetación, salvo las que haya autorizado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables mediante permisos otorgados al efecto. Dicho Ministerio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, previa solicitud de parte interesada y conforme a un estudio técnico podrá permitir la utilización de las zonas protectoras en determinados casos, y el numeral 5º contempla específicamente su otorgamiento para actividades mineras, en la forma siguiente:

“Para efectuar los trabajos y obras a que tengan derecho los titulares de concesiones petroleras o mineras durante el ejercicio de sus actividades, cuya aprobación será coordinada con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”.

De consiguiente, es deber de este Ministerio informar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del otorgamiento de concesiones en las referidas zonas, a fin de que conjuntamente se determine su viabilidad y los deberes a cumplir por los peticionarios, en función de la conservación de bosques, suelos y aguas, destino este dado a las referidas zonas protectoras por la Ley.

#### C. Labores mineras en terrenos del dominio público o privado de la Nación

Conforme al artículo 63 de la citada Ley, la administración de los bosques existentes en terrenos baldíos y en otros terrenos de propiedad de la Nación, estará a cargo del Ministerio del Ambiente y en lo tocante a las labores mineras en dichos terrenos, el Parágrafo Único del artículo 71 establece que los titulares de concesiones petroleras o mineras en terrenos baldíos que necesiten realizar talas con el objeto de establecer servidumbres, pondrán a la orden de dicho Ministerio los pro-

ductos provenientes de esas talas, y dichos trabajos estarán sometidos al control de las autoridades forestales, quienes evitarán todo daño innecesario.

Para el ejercicio de este derecho, el artículo 7º de la referida Ley configura el requisito de un permiso previo, al establecer que la deforestación, la tala de vegetación alta o mediana, las rozas y cualquier otra actividad que implique destrucción de la vegetación, no podrán efectuarse sin previa autorización de los funcionarios del ramo, quienes la impartirán de conformidad con los requisitos que al efecto establece el Reglamento.

Por lo antes expuesto, se deduce que la actividad minera en el Estado Bolívar que implique labores de deforestación, requiere, por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el otorgamiento del correspondiente permiso, e igualmente, la estrecha colaboración de ambos Ministerios en cuanto a la preservación del medio ambiente.

## 2. *Ley Orgánica del Ambiente*

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Ambiente establece los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, entendiéndose por tales: el aprovechamiento racional de los recursos naturales en función de los valores del ambiente, la prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente y el control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres (ordinales 2º, 4º y 5º y artículo 3º).

En lo relativo a la actividad minera, ésta la podemos encuadrar en el Capítulo V de dicha Ley, atinente a la prohibición o corrección de actividades susceptibles de degradar el ambiente, y por ende, sometida al control del Ejecutivo Nacional, por órgano de las autoridades competentes.

Si bien es cierto que el ejercicio de la minería participa de los supuestos del artículo 20 de dicha Ley, la misma reporta beneficios económicos, y por tanto cuando el Ministerio de Energía y Minas, en cumplimiento de lo pautado en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, otorga una concesión minera, el *título minero* conlleva la autorización prevista en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, y los concesionarios deben ofrecer garantías, procedimientos y normas de corrección del daño ambiental. Por su parte, la Administración debe establecer las condiciones, limitaciones y restricciones pertinentes.

La actividad a ser permitida deberá ser consona con los objetivos, criterios y normas establecidas por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, por lo que se deduce que la actuación de la Administración respecto al otorgamiento de tales permisos, es una actuación reglada, y lleva aparejado un cierto grado de discrecionalidad en la apreciación de las garantías ofrecidas por los concesionarios mineros.

Por su parte, es obligación de los ejecutantes de las labores contaminantes, utilizar equipos técnicos apropiados para el control de la contaminación. Lógicamente este otorgamiento de permisología debe realizarse en concordancia con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a fin de garantizarle al concesionario el ejercicio real del derecho que le confiere el título minero, cual es el de explotar el lote otorgado en concesión, en una sana administración de los recursos naturales por ambos entes del Ejecutivo Nacional.

A. *Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio*

Este Reglamento se dictó mediante Decreto N° 2.445 del 15-11-77, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 31.363. El artículo 1° de dicho Reglamento trata de la ocupación de las áreas rurales tanto por los entes del Estado como por particulares, la cual deberá ser autorizada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y en todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con la minería se oirá la opinión del Ministerio de Energía y Minas.

Uno de los aspectos a ser tomado en cuenta por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el otorgamiento de estas autorizaciones, es el impacto ambiental de la actividad propuesta, siendo el estudio de impacto ambiental una de las ventajas especiales de obligatorio cumplimiento por parte de los concesionarios, cuyo incumplimiento será causal de caducidad de la concesión. Nos encontramos aquí, por tanto, con otra actividad de administración compartida por ambos Ministerios regulada en el Decreto N° 2.213, de fecha 23-4-92, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4.418 Extraordinario del 27-4-92.

B. *Actividad minera y administración de recursos naturales renovables*

Resulta indubitable el hecho real de que la actividad minera lleva aparejada la afectación de recursos naturales renovables, ello como resultado tanto de las labores de exploración como de explotación realizadas al amparo de un derecho real inmueble otorgado por el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, el cual conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe velar por el cumplimiento de los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, encuadrando sus actuaciones dentro de las previsiones del citado artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente en cuanto se refiere al ejercicio de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

a. *Deforestación para el ejercicio de actividades mineras*  
*Decreto N° 1.787 del 14-10-87*

Es menester destacar que otra forma de administración conjunta la constituye el Decreto N° 1.787 de fecha 14-10-87, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.823 del 14-10-87, mediante el cual quedan prohibidas las deforestaciones, talas y cualquier otra actividad que implique destrucción de la vegetación en terrenos del dominio público o privado de la Nación, del Estado, de los Municipios o de propiedad privada en la jurisdicción del Estado Bolívar. Por manato del artículo 2° de dicho Decreto, se exceptúa de esta prohibición la deforestación para la ejecución de explotaciones mineras y otras obras de utilidad pública o social.

Se procede a la creación de una comisión interministerial para revisar e instrumentar las medidas concernientes a la protección, fomento y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, participando en ella, entre otros Despachos del Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Energía y Minas.

b. *Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociada a la exploración y explotación de minerales*

La normativa contenida en el citado Decreto N° 1.787 del 14-10-87, debe estudiarse a la luz de los llamados "Decretos Ambientales" y concretamente, del Decreto N° 2.219 de fecha 23 de abril de 1992, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4.418 Extraordinario del 27-4-92, uno de cuyos fundamentos legales lo es el artículo 49

de la Ley Orgánica del Ambiente, relacionado con la suprema dirección de la política nacional sobre el ambiente, que recae en la persona del Presidente de la República en Consejo de Ministros. En el ejercicio de tal investidura dictará las normas de coordinación de las competencias de los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, en función de los objetivos de dicha Ley.

El Decreto en referencia es contentivo de las "Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociada a la exploración y extracción de minerales". El artículo 3º de las mismas, está referido a la tipología de exploraciones y extracciones de los minerales no metálicos, así, el Tipo I comprende los minerales de construcción y de adorno del artículo 7º de la Ley de Minas y el Tipo II trata de los minerales a que se contrae el artículo 8º de la citada Ley.

En lo tocante a la materia relativa a las autorizaciones, el artículo 5º incluye en éstas tanto a los minerales metálicos como los no metálicos, a tal efecto establece:

"Las personas naturales o jurídicas que pretendan realizar exploraciones o extracciones de minerales metálicos y no metálicos deberán obtener ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables las correspondientes autorizaciones para la ocupación del territorio y para la afectación de los recursos naturales, de acuerdo a las leyes que rigen la materia".

Contiene además los requisitos a cumplir por los concesionarios, contratistas mineros, o titulares de los permisos a que se contrae el Decreto 600 del 20-9-57 para la obtención de esas autorizaciones o aprobaciones para la ocupación del territorio.

Llama la atención el hecho de que el artículo 9º de este Decreto trata de una actuación conjunta de ambos Ministerios en la toma de decisión sobre el otorgamiento del derecho minero, a tal efecto estipula:

"Cuando los Ministerios de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables consideran procedente otorgar el contrato o concesión minero, desde el punto de vista minero y ambiental, el primero deberá establecer, entre otras cláusulas que se imponga el cumplimiento de las siguientes condiciones... estudio de impacto ambiental...".

A nuestro entender, allí se establece una relación de coordinación entre ambos Despachos, en los términos del citado artículo 4º de la Ley Orgánica del Ambiente, relación esta reafirmada en el artículo 48 del Decreto, cuando se ordena su cumplimiento a ambos Ministerios.

Por tanto, la administración de la normativa ambiental en materia minera, debe ser una actividad del Poder Nacional, ejecutada coordinadamente entre el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Energía y Minas.

### III. ADMINISTRACION DE CONCESIONES MINERAS Y LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

La Administración de las concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas, está vinculada al proceso de planificación, ello en razón de que la ordenación del territorio, como materia perteneciente al proceso de planificación

del desarrollo integral del país, vincula la actuación del Ministerio de Energía y Minas en el proceso de elaboración, aprobación, gestión, ejecución y control de los planes, así como el adoptar las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos. Por ende, el MEM es actor principal en la materia minera, de su competencia, enmarcada en el Ordinal 9º del artículo 3º de dicha Ley, que comprende entre otras actividades la protección del ambiente, la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio.

#### 1. *Planes de ordenación del territorio*

En la actividad planificadora de los entes públicos en la materia que nos ocupa, encontramos los siguientes planes:

##### A. *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*

En el proceso de elaboración de los planes, el de mayor jerarquía es el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, el cual deberá contener, entre otras materias, la localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios (numeral 2. artículo 9º).

##### B. *Plan Regional de Ordenación del Territorio*

En segundo lugar, se sitúan los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, los cuales, en su carácter de instrumentos a largo plazo deben desarrollar las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio; entre las materias a ser consideradas en dichos planes encontramos las políticas regionales para la administración de los recursos naturales, así como la identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera (numerales 6 y 8, artículo 11).

##### C. *Planes Sectoriales*

Encontramos en tercer lugar, los Planes Sectoriales, entre los cuales se encuentran, en especial, los de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros (artículo 14).

##### D. *Planes de Ordenación de las áreas bajo Régimen de Administración Especial*

Finalmente, en este proceso de planificación figuran los Planes de Ordenación de las áreas bajo Régimen de Administración Especial, que son aquellas sometidas a un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales. Entre ellas se incluyen las áreas terrestres y marítimas con alto potencial energético y minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con extracción de recursos esenciales para la Nación.

Estas áreas deberán establecerse por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros en el mismo se determinarán, además de los linderos, los organismos responsables de su administración o manejo. Igualmente, deberán ordenar la elaboración del plan respectivo, contentivo de la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas. Estos usos deben ser objeto de un Reglamento Especial, sin cuya publicación aquellos no surtirán efectos.

Es de señalar que por mandato expreso del artículo 26 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio este proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, obedecen a un proceso de coordinación inter institucional, multidisciplinario y permanente, donde participan, lógicamente, los entes involucrados. Dejando fuera de este contexto a los Planes Sectoriales y Planes de Areas bajo Régimen de Administración Especial, los cuales por la especialidad de la materia, en su elaboración la coordinación corresponde a los organismos competentes, conforme a lo establecido en el artículo 27 en concordancia con el artículo 32 de dicha Ley.

### *2. Control de la ejecución de los planes*

El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En el ejercicio de estas facultades de control los funcionarios competentes otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en la Ley.

En cuanto a los Planes Regionales de ordenación territorial, su control corresponde a los Gobernadores asesorados por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, además deberán requerir la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Es de especial interés en nuestro estudio, la materia atinente al control de la ejecución de los planes vinculados a la materia minera, objeto de la competencia de este Despacho, desarrollada a través de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales; los planes sectoriales y los planes de áreas bajo régimen de administración especial, a cuyo efecto tenemos:

De conformidad con el artículo 45 de la Ley, "El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43 corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial".

Según lo dispuesto en el artículo 46, el control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43, corresponderá a determinados organismos, señalando el literal "d) Las Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Minero" por el Ministerio de Energía y Minas".

### *3. Control de la ejecución de los planes sectoriales referentes a la actividad minera*

Como hemos referido anteriormente al analizar las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente, vinculadas a la administración de las concesiones mineras, que otorga el Ministerio de Energía y Minas, por mandato del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, cada concesión por él otorgada, es equivalente a una autorización de actividades susceptibles de degradar el ambiente conforme a los preceptos contenidos en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, en concordancia con el artículo 19 de dicha Ley.

Estas concordancias de normas aparejadas también las disposiciones de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vinculada, a su vez, con la actividad minera y a tal efecto, no cabe duda alguna, que de conformidad con lo estipulado en el artículo 45 de la citada Ley, la ocupación del territorio como consecuencia del ejercicio de actividades mineras compete al ministerio de Energía y Minas por tratarse la ordenación de la actividad minera de la ejecución de uno de los planes

sectoriales contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

De otra parte, el otorgamiento de concesiones mineras, como decisiones que llevan intrínsecamente acciones de ocupación del territorio, sólo competen al Ministerio de Energía y Minas, conforme a su competencia sectorial y por tanto no se requiere de aprobación alguna por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en razón de que según el artículo 49 de la Ley comentada, sólo se someterán a la aprobación de dicho Ministerio, "las acciones de ocupación de la importancia nacional que determine reglamentariamente" y según se especifica en el aparte Unico: dicha aprobación se requerida "en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales", lo cual no es el caso del otorgamiento de una concesión minera.

En aplicación de estas disposiciones legales, concatenadas al artículo 53 de la Ley, los particulares obtienen en razón del título de sus concesiones las autorizaciones previstas en el artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente por órgano del Ministerio de Energía y Minas ente del Ejecutivo Nacional competente en la materia, que como se ha dicho anteriormente, no requiere obtener la aprobación de que trata el artículo 49 de la referida Ley<sup>10</sup>.

En consecuencia, consideramos que las "Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociada a la exploración y extracción de minerales", contenidas en el Decreto N° 2.219 del 23 de abril de 1992, antes reseñado, exceden las disposiciones de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en cuanto a la materia de las autorizaciones administrativas para la ocupación del territorio como consecuencia de las actividades mineras, las cuales, conforme al artículo 53 de la Ley deberán "ser autorizadas previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes", en este caso es el Ministerio de Energía y Minas el órgano competente en materia de los planes sectoriales de minería, a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 de la citada Ley.

En vista de lo expuesto, se hace necesaria la revisión de normas de carácter sublegal que limitan las competencias que de manera expresa las leyes otorgan a este Ministerio en materia ambiental y de ordenación del territorio, en especial: a) el artículo 45 del Decreto N° 2.219 de fecha 23 de abril de 1992; b) el Decreto N° 1.738 del 25 de julio de 1992, c) el artículo 28 de las "Normas para la eliminación de la minería degradante del ambiente en el Estado Bolívar", que ordena a su vez la elaboración de las Normas para la Ordenación del Territorio de la actividad minera, las cuales aún no han sido dictadas y prevé además en su artículo 28 la obligación de los titulares de concesiones y contratos mineros de tramitar a un plazo de 90 días a partir de la publicación de dicho Decreto, ante la Autoridad Regional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, las autorizaciones atinentes a la ejecución de actividades susceptibles de degradar el ambiente (21 Ley Orgánica del Ambiente) y la Ocupación del Territorio (artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio).

#### IV. CONCLUSIONES

1. Necesidad de crear una efectiva coordinación entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a fin de que se ejerzan las competencias contempladas en las Leyes Orgánica del

10. BREWER-CARIAS, Allan R. Trabajos inéditos.

Ambiente y de la Ordenación para el Territorio en función del recurso minero y la puesta en marcha del derecho real inmueble que le otorga el título minero al concesionario.

2. Que las concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas equivalen a las autorizaciones de actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable a que se refiere el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, en concordancia con el artículo 19 de la misma Ley y con las normas del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central sobre las competencias del Ministerio de Energía y Minas.

3. Que las concesiones mineras en sí mismas constituyen las autorizaciones para ocupar el territorio en las áreas que abarcan, conforme al artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y al artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, otorgadas por el órgano competente para ello conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central y al artículo 45 de la referida Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.