

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Escuela de Derecho

Estudio Analítico Normativo del Régimen Tributario  
de la Actividad Minero-Venezolana (1945-2013)

Por: Rozaida Beatriz Romero Payares

Tutora: Dra. Aurora Moreno de Rivas

Caracas, Junio de 2014

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Escuela de Derecho

Estudio Analítico Normativo del Régimen Tributario  
de la Actividad Minero-Venezolana (1945-2013)

Trabajo Especial presentado para optar al título de  
de Especialista en Derecho Tributario

Por: Rozaida Beatriz Romero Payares

C.I. 11.764.639

Tutora: Dra. Aurora Moreno de Rivas

Caracas, Junio de 2014

*“Caledonia, me llamas y ahora regreso a casa.  
Si he de convertirme en extranjero, debes saber que me haría muy triste.  
Caledonia ha sido todo lo que he tenido”.*

Dougie MacLean, 1977  
(Traducción propia)

Este trabajo es la culminación de un ciclo  
hace largo tiempo iniciado.  
Como en *Caledonia*, esta es mi despedida  
de una *tierra* que hallé fascinante,  
que exploré por varios años,  
y que fue mía mientras lo hice.

## AGRADECIMIENTO

A Dios, por los milagros cotidianos que ha puesto ante mí.

A mis padres, incansables *famas* que en ocasiones bailan TREGUA y bailan CATALA.

A Luis Jorge Rojas, por enseñarme a no dar por sentadas todas las cosas y a no desfallecer en el proceso investigativo.

A Graciela Rodríguez, por su invaluable ayuda en el estudio de este tema.

A María del Valle Rojas, por su apoyo en la culminación de este ciclo.

Al personal de la Biblioteca del Tribunal Supremo de Justicia y de la Biblioteca "Juan Pablo Pérez Alfonzo", adscrita al Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, por su ayuda desinteresada en la búsqueda del material bibliográfico para la elaboración de este trabajo especial de grado.

Al Profesor Luis Manuel Marcano, por brindarme las bases en metodología de la investigación.

A la Dra. Aurora Moreno de Rivas, por sus valiosos consejos.

A todos ellos, solo puedo expresarles mis más sinceras gracias.

## ESQUEMA

	Pág.
RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
I.- MINAS Y MINERALES.....	14
1.- Conceptualización de las Minas y los Minerales.....	14
2.- Clasificación de los Minerales.....	20
2.1.- Minerales Metálicos.....	20
2.2.- Minerales No Metálicos.....	21
II.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA NORMATIVA VENEZOLANA EN MATERIA MINERA.....	22
III.- SOBRE ALGUNOS RECURSOS MINERALES DE VENEZUELA.....	30
1.- El Hierro.....	30
2.- El Oro.....	33
3.- El Carbón.....	37
4.- Los Metales Radiactivos.....	39
IV.-CONSIDERACIONES SOBRE LA TITULARIDAD DE LAS MINAS.....	41
1.- Regímenes Mineros.....	42
1.1.- Sistema de Accesión.....	42
1.2.- Sistema de Ocupación.....	43

1.3.- Sistema Regalista.....	43
1.4.- Sistema Dominial.....	45
2.- Sistemas Reconocidos en la Ley de Minas de 1945 y la Ley de Minas de 1999.....	45
V.- LAS CONCESIONES MINERAS Y LAS ACTIVIDADES REGULADAS EN LA VIGENTE LEY DE MINAS.....	48
1.- Las Concesiones. Su Definición.....	48
2.- Clases de Concesiones y su Duración.....	50
3.- Naturaleza de las Concesiones.....	51
VI.- RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LA ACTIVIDAD MINERA...	59
1.- Tributos Nacionales.....	60
1.1.- Gravámenes Establecidos en la Ley Especial en Materia Minera.....	60
1.2.- Impuesto Sobre la Renta.....	80
1.3.- Impuesto al Valor Agregado.....	85
1.4.- Otros Tributos.....	90
1.5.- Contribuciones Especiales .....	91
2.- Tributos Estadales: Impuesto sobre el Aprovechamiento de Minas No Metalíferas.....	97
3.- Tributos Municipales: De la Patente de Industria y Comercio al Impuesto sobre las Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios e Índole Similar.....	104
Conclusiones.....	116
Recomendaciones .....	122

Referencias Bibliográficas.....	125
Anexos.....	138
Anexo 1.- Breves Notas sobre la Situación Actual de la Minería en Venezuela.....	139
Anexo 2.- Cuadro: Tributos sobre la Actividad Minera.....	146
Anexo 3.- Glosario de Términos Mineros.....	152

## RESUMEN

El trabajo que a continuación se presenta, aborda el tema de la minería en Venezuela y está dirigido, de manera particular, a la revisión del conjunto de gravámenes de naturaleza tributaria dispuestos tanto en la ley especial que rige la materia como en otros textos normativos.

Si bien el estudio se centra en las Leyes de Minas de 1945 y 1999, con el propósito de brindar una visión más completa de la evolución del régimen minero en el país y de las instituciones jurídicas que han experimentado transformaciones o han resultado suprimidas, se hace un recorrido histórico a través de códigos, leyes, y textos constitucionales, partiendo de las Ordenanzas de Minería de Nueva España y el Decreto del Libertador, con cuya promulgación la corona española perdió la propiedad de las minas ubicadas en territorio venezolano.

En una primera parte del trabajo se desarrollan conceptos generales, como los de mina (analizada desde los puntos de vista geológico, geométrico, económico y jurídico), y minerales, de los cuales el legislador aporta una clasificación: los minerales metálicos y los no metálicos, y establece un régimen de administración distinto para cada uno, por lo que los beneficios fiscales derivados de su aprovechamiento tienen como destinatarios a la República, en el primer caso, y a los Estados, en el segundo.

De allí, se concluye que el concepto de mineral es consustancial al de mina, toda vez que esta es entendida como una acumulación de los primeros y, por otra parte, que la Ley de Minas no regula la totalidad de los minerales existentes en la naturaleza, sino que por el contrario, algunos de ellos tienen una regulación específica (como sucede con los hidrocarburos y los gases asociados) en razón de sus características físicas o químicas, lo que determina el empleo de determinados métodos de explotación, tecnología y equipos que escapan a los supuestos de hecho previstos en la referida ley.



Otros, como el carbón, en un principio quedaron excluidos del texto legal comentado con los cambios verificados en la normativa de hidrocarburos que incorporó originalmente a este mineral combustible, y posteriormente quedó regulado de nuevo en la Ley de Minas, por no haber sido contemplado en la legislación más reciente de hidrocarburos.

Igualmente, se hacen consideraciones sobre los regímenes mineros, así como las concesiones, su naturaleza y duración; ello como anticipo del análisis de los tributos que prevé la ley comentada (los cuales se circunscriben en la actualidad al impuesto superficial y al de explotación), así como también la que dispone la legislación general tributaria, aplicable a quienes en forma individual o colectiva, sean personas naturales o jurídicas, se dediquen y obtengan una renta o beneficio económico derivado del laboreo de minas, o de cualquiera de sus actividades conexas, vale decir, las que conciernen al almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización de minerales.

En tal sentido, la revisión de los tributos que recaen sobre la minería, se hace partiendo de la separación de los Poderes Públicos en sentido vertical, a fin de establecer las personas públicas que percibirán tales ingresos. Así, se muestran las obligaciones tributarias del ámbito competencial de la República: los impuestos establecidos en la vigente Ley de Minas, el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, la tasa prevista en la Ley de Aguas para el aprovechamiento del agua para fines industriales (entre los cuales figura la actividad minera), el impuesto contemplado en Ley de Bosques y Gestión Forestal, por la afectación de la vegetación con fines mineros; los impuestos sobre el aprovechamiento de minas no metalíferas, cuya administración se atribuyó a los Estados; el Impuesto sobre las Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios e Índole Similar (al que le precedió la Patente de Industria y Comercio) que aporta la mayor parte de los ingresos municipales y, finalmente, un conjunto contribuciones especiales.

Por último, dado que nuestro país se caracteriza por ser eminentemente minero, nos pareció necesario agregar algunas notas sobre la situación actual de la minería en Venezuela, que atraviesa desde hace algunos años una crisis originada en gran parte por la implementación de políticas poco eficaces, y que se ha evidenciado en una merma importante de la producción que inevitablemente afecta los ingresos públicos provenientes de este sector de la economía.

## INTRODUCCIÓN

El trabajo especial de grado que se presenta a continuación pretende mostrar al lector una visión general del desarrollo del derecho minero en Venezuela, desde la promulgación de la Ley de Minas de 1945 al actual régimen establecido en la Ley de Minas de 1999, con especial énfasis en la regulación de los tributos que se generan con el ejercicio de la actividad minera, no solo referida a la exploración y explotación de los minerales, sino también a las actividades conexas, atinentes a la comercialización, distribución y procesamiento de los minerales extraídos.

Sobre el tema propuesto, existe una extensa y prolífica bibliografía de mediados del siglo pasado, dado el auge que tomó la minería en el país en esa época, con la nacionalización de la industria del hierro y de la explotación del oro, la puesta en marcha de la industria del acero y del aluminio que llegaron a tener capacidad para surtir el mercado interno y alcance internacional; así como la exploración y explotación de minerales radiactivos, metales y piedras preciosos, entre otros. Estos eventos tuvieron lugar en una época en que el país, cuya economía dependía en gran medida de la actividad agrícola, comenzaba a despertar a un conocimiento más preciso de sus riquezas energéticas y minerales, así como del impulso que las mismas podían imprimir a su desarrollo económico y social.

Esta profusión de la doctrina en la materia que nos ocupa muestra un declive a finales de dicho siglo y comienzos del presente, cuestión que podría explicarse en el aumento del interés en la actividad de hidrocarburos, que ha reportado mayores beneficios económicos al país desde sus comienzos; a ello se suman otras variables, como la crisis sindical y obrera que viven desde hace algunos años los organismos y empresas encargadas del desarrollo minero al sur del país, y la implementación de políticas públicas poco acertadas para dar impulso a esta industria. Lo anterior ha resultado en la merma de la producción

minera, y por consiguiente, de los ingresos de naturaleza tributaria que percibe el Estado por este concepto.

La situación descrita parece ir de la mano de la disminución del número de investigaciones sobre el tema en el país. Por ello, atendiendo al conjunto normativo que hoy rige la actividad minera, hemos considerado oportuno mostrar en un recorrido doctrinario y jurisprudencial desde 1945, las instituciones mineras que han sufrido modificaciones y las que han desaparecido con la Ley de Minas de 1999, así como las relaciones jurídicas entre el Estado y los titulares de los derechos mineros desde el punto de vista de los derechos administrativo y tributario.

De esta manera, el trabajo se desarrolla en dos partes; la primera refiere a los conceptos básicos que se impone conocer en el acercamiento a la materia, tales como mina, mineral y concesión. Del mismo modo, en esta fase se analizan los distintos regímenes mineros que caracterizan el vínculo entre el Estado y los particulares, así como la naturaleza de las concesiones mineras y otros mecanismos previstos en la ley a disposición de los particulares para el otorgamiento del título minero.

En la segunda parte podrán apreciarse las obligaciones tributarias contempladas no solo en la Ley de Minas, sino en otras leyes (ya sean nacionales, estatales o municipales) que corresponde pagar a quienes se dediquen a la exploración y explotación de minerales, o a sus actividades conexas o auxiliares.

Como se advertirá, el tema elegido resulta extenso, por lo que determinados aspectos ameritaron un mayor esfuerzo para ser presentados de forma sintetizada. Por tal razón esperamos que los planteamientos expuestos resulten suficientes para la ilación de las ideas y que en definitiva contribuyan a retomar el interés perdido en una actividad que hasta hace algunas décadas había puesto en marcha el aparato productivo del país, con resonancia interna e internacional.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La actividad minera, como cualquier otra del sector económico nacional, está sometida a un conjunto de normas reguladoras de las relaciones jurídicas creadas entre el Estado (en sus diversas formas de organización político-territorial) y los titulares de los derechos mineros, así como el tratamiento que ha de dársele a las minas de acuerdo el tipo de mineral que contienen, tomando en cuenta lineamientos ambientales y políticas dirigidas a la mejor administración de estas riquezas, de las cuales el Estado es propietario, y las obligaciones de carácter tributario que nacen con su ejercicio.

De esta forma, la ley especial en la materia debe procurar el equilibrio entre los derechos del Estado y los de los particulares que persigan la explotación de las minas para su aprovechamiento, lo que implica la búsqueda de ventajas derivadas de los menores costos en la inversión que se realiza, mensurables en términos cuantitativos (monetarios o de espacio geográfico a utilizar, entre otros) o cualitativos (ambientales); y el logro de las mayores ganancias a percibir desde el mismo momento en que se verifica el otorgamiento de la mina a título precario, para su exploración, pasando por la obtención del producto en bruto de las labores de minería, y hasta su distribución y/o comercialización.

En todas las fases de esta actividad, se produce la intervención del Estado, en ejercicio de su poder de imperio, para obtener ingresos a partir de los derechos que ha otorgado para la exploración de sus riquezas naturales y del superávit que generan estas actividades una vez extraído el mineral para el cual otorgó la autorización de explotación.

Interesa entonces hacer una revisión de las instituciones que integran las bases del Derecho Minero, sobre las cuales se erigen las distintas formas en que se plantean los vínculos entre la Administración Pública y los particulares cuyo interés sea el del aprovechamiento de las minas, así como entre los mismos entes que la conforman cuando uno de

ellos dirige su actuación al desarrollo de esta actividad, y en especial, las variadas obligaciones de carácter tributario que nacen con dichas relaciones jurídicas.

## **CAPÍTULO I.- MINAS Y MINERALES**

### **1.- Conceptualización de las minas y los minerales**

Una primera aproximación al estudio del régimen minero venezolano, lleva necesariamente a plantearse qué ha de entenderse por minas y minerales, conceptos sobre los cuales se erigió desde la época colonial un conjunto de normas dirigidas a regular la actuación de los particulares que optaran por desarrollar actividades relacionadas con el aprovechamiento de determinados recursos hallados de manera natural en la tierra.

No es sencilla esta labor de definición y delimitación de los términos comentados, pues la consideración del objeto sobre el cual recae la regulación que pretende estudiarse es distinta si se le analiza desde los puntos de vista geológico, geométrico, económico o jurídico, entre otros.

Con ello quiere significarse que lo que hoy en día ha de tenerse por minas y minerales –y regirse por la vigente Ley de Minas- no coincide del todo con lo que la corona española y posteriormente el legislador (hasta el siglo pasado) estimó como tales; en este sentido, el ejemplo más revelador de los cambios que ha sufrido el concepto de minerales fue el de la exclusión de los hidrocarburos del Código de Minas de 1920, para ser tratados en otro texto legal. Así, en el ámbito de lo legal, ya no podía considerarse el petróleo como un mineral en la forma prevista en la legislación minera posterior a ese año, pues en lo sucesivo tendría otra regulación.

Por supuesto, determinaciones como esta, lejos de ser arbitrarias, obedecieron a razones técnicas entre las que pueden mencionarse la importancia del mineral desde el punto de vista del desarrollo económico de la Nación, la necesidad de métodos e instrumentos específicos para su exploración y explotación que diferían notablemente de los que se empleaban cuando se trataba de cualquier otro mineral y la posibilidad de

industrialización que permitiría posteriormente diversificar el producto para ofrecerlo tanto en el mercado interno como a nivel mundial.

Desde una perspectiva científica, esto es, aquella conforme a la cual puede ofrecerse una definición con base en las características químicas y físicas que presenta el objeto de estudio, el concepto de mina se construye a partir de las nociones derivadas de la geología, y es más amplio que el que se ha construido en el campo jurídico. En efecto, de acuerdo al análisis geológico, mina es toda concentración de sustancias orgánicas o inorgánicas, situada en una región del suelo. Así, el término refiere a cualquier “*sustancia*” sea metalífera o no, orgánica o inorgánica que se presenta de forma natural, ya sea concentrada o acumulada, en una región del suelo, entendiéndose este de manera laxa, vale decir, como suelo o subsuelo.

En tal sentido, Hauriou, citado por Godofredo González<sup>1</sup>, señala que “...*geológicamente, mina es una acumulación de sustancias orgánicas o inorgánicas depositadas en criaderos o yacimientos*”. En forma similar, Ezequiel Monsalve Casado sostiene que “...*se consideran minas las acumulaciones de sustancias inorgánicas u orgánicas que, en capas o mantos, filones o cualquier otra forma de yacimientos, se encuentren en el interior o en la superficie de la tierra*”<sup>2</sup>.

El término resulta bastante amplio como para abarcar hidrocarburos, metales preciosos y no preciosos, piedras construcción y de adorno, salinas, perlas, y casi cualquier elemento o compuesto presente en la naturaleza en forma acumulada.

Por otro lado, se ha planteado una concepción de minas tomando en consideración su geometría, esto es, la forma y medidas establecidas por el legislador para su eficiente explotación. En este orden de ideas, el

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ, Godofredo. *Derecho Minero Venezolano* (Tesis presentada en 1945 a la Universidad Central de Venezuela, para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas). p. 9.

<sup>2</sup> MONSALVE, Ezequiel. *Manual de Ciencia Jurídico-Minera*. Talleres Gráficos Padilla y Contreras. Buenos Aires, 1947. p. 119.



concepto de mina suele confundirse con el de concesión minera, a la cual dedicaremos unas líneas más adelante.

La forma geométrica de la mina cuya explotación se autoriza al concesionario, se circunscribe a una pirámide invertida cuya base, fijada a la tierra, es rectangular, que se proyecta hacia el centro de la tierra de forma ilimitada, porque se considera ilimitada la longitud de sus paredes.

Esta determinación venía dada en el artículo 35 de la Ley de Minas de 1945 (publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela No. 121 Extraordinario del 18 de enero de 1945), en la cual se establecía que *“Las concesiones se miden por su extensión horizontal determinada en la superficie por puntos fijos y líneas rectas, para lo cual se toma la hectárea como unidad de medida, y, en profundidad, se extienden según planos verticales indefinidos”*, y en los artículos siguientes definía la extensión que debían tener las concesiones de manto o de veta y las de aluvión. Sobre este particular, la vigente Ley de Minas (publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela bajo el No. 5.382 Extraordinario de fecha 28 de septiembre de 1999) contempla en su artículo 26:

*“El ámbito espacial sobre el cual se ejerce la concesión minera es un volumen piramidal, cuyo vértice es el centro de la tierra y su límite exterior, en la superficie es un plano horizontal medido en hectáreas y de forma rectangular, cuyos vértices y linderos están orientados de acuerdo al sistema de proyección Universal Transversal Mercator (U.T.M.) u otro de mayor avance tecnológico a ser adoptado por el Ministerio de Energía y Minas”*.

Adicionalmente, el artículo 26 *eiusdem*, aclara que la extensión horizontal de la concesión, deberá ser rectangular, y quedará fijada por puntos fijos y líneas rectas. Su extensión vertical viene dada por la proyección del plano horizontal hacia el centro de la tierra, siendo ilimitada su profundidad.

La circunstancia de que uno de los vértices de la pirámide invertida es *“el centro de la tierra”* responde a una ficción legal (puesto que no es posible que la perforación o excavación llegue al centro de la tierra); por

consiguiente, en la práctica la figura a la cual nos referimos se ve truncada en algún punto, apreciándose como una pirámide invertida con dos planos horizontales.

Desde el punto de vista económico el concepto en cuestión ha de fundamentarse en el aprovechamiento de los minerales y el beneficio económico o utilidad que deriva de este. Si bien muchos de ellos no se consideraban útiles en el pasado, con el avance industrial y tecnológico de la sociedad, han surgido nuevas necesidades que reclaman la atención del Estado; de allí el interés que este muestra en un momento dado en la explotación de unos minerales con preeminencia sobre otros<sup>3</sup>, y en ocasiones, como consecuencia de lo anterior, en la regulación de los mecanismos empleados para su extracción, distribución y comercialización.

Por otra parte, la definición jurídica de las minas –la que más interesa destacar en este trabajo– no solo se construye sobre la base de sus características más resaltantes, sino que añade menciones de las cuales derivan efectos jurídicos, apartándose de esta manera de la mera conceptualización fundamentada exclusivamente en la existencia de un yacimiento.

Para José Ramón Ayala se entiende por mina “*la acumulación de sustancias orgánicas e inorgánicas, mercantil e industrialmente explotable, que en cualquier clase de yacimiento se encuentre encima o debajo del suelo, declarados por la ley patrimoniales del Estado en que se hallan; y del dominio fiscal de la Nación*”<sup>4</sup>. El mismo autor, citado por Luis González-Berti, señala que el concepto jurídico de mina atiende a las circunstancias de que es una propiedad inmueble, inagotable,

---

<sup>3</sup> Es el caso del coltán o coltan (columbita-tantalita), mineral que ha adquirido en los últimos tiempos gran importancia para la fabricación de dispositivos electrónicos.

<sup>4</sup> AYALA, José Ramón. *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*. Tomo II. Caracas, 1945. P. 199.

perfectamente determinada, transferible en propiedad cuando la Ley lo permite, y en simple tenencia cuando no lo permite<sup>5</sup>.

Además, es necesario tener presente que no toda acumulación de minerales puede calificarse como minas de acuerdo a la ley, pues aunque no es posible precisar esta información al comienzo de la fase exploratoria, deberá tratarse de una acumulación de minerales lo suficientemente importante como para asegurar que su explotación resulte rentable.

Frente a la amplia gama de minerales que abarca la perspectiva geológica, en lo que concierne al ámbito de lo jurídico esta parece limitada, pues la ley no da cuenta de la extensa enumeración que resultaría de contabilizar los distintos minerales existentes; y es improbable que la doctrina y la legislación dediquen páginas a tal señalamiento, puesto que el descubrimiento de nuevos minerales haría obsoleta la lista de ellos.

No obstante lo expuesto, en leyes que precedieron al texto de 1945 tal enumeración tuvo lugar, en un intento de presentar con exhaustividad todo aquello que para el legislador podía considerarse como mineral<sup>6</sup>. Con posterioridad a esa fecha la ley no aporta conceptos, aunque sí ofrece distinciones entre algunos minerales al excluirlos expresamente y al contemplar en su artículo 7° un régimen de explotación libre de formalidades especiales para las piedras de construcción y de adorno. Siguiendo esa tendencia, la Ley de Minas de 1999, no hace referencias a estos aspectos, limitándose a establecer de manera amplia en su artículo 1° que el objeto de dicho texto “...es regular lo referente a las minas y los minerales existentes en el territorio nacional, cualquiera sea su origen o presentación...” y dedica su articulado a la regulación de las actividades mineras: exploración, explotación, almacenamiento, tenencia, circulación,

---

<sup>5</sup> GONZÁLEZ-BERTI, Luis. *Compendio de Derecho Minero Venezolano*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela. 1960. P. 267.

<sup>6</sup> DUQUE SÁNCHEZ, José Román. *Manual de Derecho Minero Venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1967. p. 14.

transporte y comercialización.

Vale la pena detenerse en las exclusiones preceptuadas en la Ley de Minas de 1945, toda vez que la vigente ley omite estas menciones. Así, en la primera de ellas se estableció que no se registrarían por el indicado texto “*Las perlas, corales, esponjas, ámbar gris y demás sustancias similares*” (artículo 6º).

Adicionalmente, quedaron fuera de dicha regulación el petróleo, el asfalto, el gas natural y los demás hidrocarburos (artículo 3º), que tendrían un régimen aparte dispuesto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos; así como los yacimientos de sal gema, las salinas, salinetas y demás yacimientos de sales halógenas, regidos por la Ley de Salinas (artículo 5º).

Dicho esto, el término “*minera*” es consustancial al de “*mina*”. Es claro que la mina es una acumulación de los primeros, pero partiendo de la naturaleza de estos, cabría preguntar, en primer lugar, si la diversidad de elementos y compuestos que han requerido de una regulación especial queda excluida del conjunto de los minerales por la circunstancia de tener tratamiento separado en la legislación. No parece que pueda responderse esta cuestión afirmativamente y la explicación debe hallarse en aspectos como los mecanismos de explotación que difieren de los que pueden emplearse conforme a la Ley de Minas (como sucede con los hidrocarburos, las perlas y la sal), o su estado físico (considérese el caso del gas natural, de la categoría de los hidrocarburos, el cual no encuentra en la ley bajo estudio normas que se ajuste a sus particularidades), o de las aguas minerales o minero-medicinales<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En la España de principios del siglo pasado, las aguas con estas características participaban de la naturaleza de las sustancias minerales y, pese a que su gestión correspondía a una dependencia administrativa a la cual se le asignó la gestión de las minas, quedaban regidas por las leyes dictadas en materia de aguas. Véase al respecto, MANZANEDO, J.A., HERNANDO, J. y GÓMEZ REINO, E. *Curso de Derecho Administrativo Económico*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1970. P. 189.

Otro parámetro importante que ha reclamado un tratamiento distinto para algunos minerales es la de su composición química. Sobre este aspecto, llama la atención que los hidrocarburos, compuestos orgánicos caracterizados por presentar átomos de carbono en su estructura molecular (cuestión que constituye la diferencia fundamental entre lo orgánico y lo inorgánico), se regían hasta 1920 por la legislación minera. Ese año, se dictó la primera Ley de Hidrocarburos, que separó el tratamiento legal de las sustancias hidrocarbурadas o sustancias orgánicas, de las sustancias mineras y minerales dispuestas en el Código de Minas vigente para la fecha<sup>8</sup>.

En definitiva, todo aquello que pueda entenderse como mineral, no solo está comprendido en la Ley de Minas, sino que se halla disperso en un conjunto de cuerpos normativos creados conforme a las circunstancias y necesidades de la época.

## **2.- Clasificación de los Minerales**

Siendo tan extensa la gama de minerales existentes en la naturaleza, se advierte en la Ley de Minas la más notable distinción entre metálicos y no metálicos. De esta clasificación derivan consecuencias jurídicas importantes, dado que a partir de 1999 se cedió a los Estados la administración y regulación de las minas no metalíferas, por lo que el régimen jurídico es distinto para cada clasificación, como se verá más adelante.

### **2.1.- Minerales Metálicos**

Lo que determina la inclusión de un mineral en uno u otro grupo parte de las propiedades físicas y químicas de los metales. En este sentido, suele advertirse que son propias de estos últimos la conductividad eléctrica y térmica (capacidad de transmitir calor y

---

<sup>8</sup> MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Formación Histórica de los Principios y Preceptos Jurídicos relativos a la Materia Minera*. Colegio de Abogados del Distrito Federal. Fondo Editorial "Miguel José Sanz". Caracas, 1981. P.49.

electricidad), la ductilidad (término que alude a su flexibilidad), el lustre (brillo), y la dureza; así como el hecho de que en general se encuentran en la naturaleza en estado sólido. En tanto que los minerales no metálicos suelen presentar poca o ninguna conductividad eléctrica o térmica, son frágiles o quebradizos, no presentan brillo y pueden hallarse en fases distintas de la sólida.

Llegado a este punto, será preciso hacer la salvedad de que algunos minerales metálicos no presentan todas las propiedades arriba enunciadas, pues por ejemplo, suele afirmarse que los minerales metálicos destacan, entre otros elementos y compuestos, por su dureza; sin embargo, es conocida la excepción respecto al mercurio, al cual no le es atribuible esta cualidad por encontrarse en la naturaleza en estado líquido. Cabe observar también que los llamados metales alcalinos (grupo al que pertenecen el Litio, Sodio, Potasio, Rubidio y Cesio) son, por el contrario, muy blandos y no muestran brillo, pues al cortarlos se empañan rápidamente en virtud de la oxidación<sup>9</sup>.

Así planteadas estas excepciones, lo que conviene tener presente es que el común denominador en todos los minerales metálicos es la conductividad eléctrica y térmica. Aún con las variaciones que pudiesen advertirse entre unos y otros, siempre muestran una baja sujeción de sus elementos atómicos que les permite moverse de sus posiciones originales con la temperatura y la electricidad.

Entre estos minerales destacan -sin ánimo de ser exhaustivos en su enumeración- el hierro, níquel, cobalto, plomo, mercurio, cobre, estaño, cromo, platino, plata y oro, por su utilidad en la industria y el comercio.

## **2.2.- Minerales No Metálicos**

En la categoría de los minerales no metálicos se hallan todos aquellos que no tienen las propiedades que distinguen a los minerales

---

<sup>9</sup> BABOR, Joseph A. y IBARZ AZNÁREZ, José. *Química General Moderna*. Barcelona, 1950. P. 157.

metálicos, por lo que este grupo es residual. En él se cuentan los minerales gaseosos (aunque no se encuentren regulados en la ley), las piedras de construcción y de adorno, las piedras preciosas y semipreciosas y cualquier otro tipo de rocas que pueda tener utilidad industrial y/o comercial.

Como podrá apreciarse del artículo 7° de la Ley de Minas de 1945, la lista de minerales no metalíferos es amplia y genérica pues las piedras de construcción y de adorno, las sustancias terrosas y las piedras no preciosas, a las cuales refiere, son tres categorías que incluyen otros tantos.

## **CAPÍTULO II.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL VENEZOLANA EN MATERIA MINERA**

Desde la llegada de los españoles a territorio americano, la materia minera en Venezuela estaba regulada por las normas que se dictaban desde España para todas las colonias del continente.

El primer texto legal que rigió para nuestro país está conformado por las Ordenanzas de Minería de Nueva España, las cuales tuvieron vigencia en la etapa previa a la vida republicana e incluso, con posterioridad al inicio de la misma.

Estas Ordenanzas, dictadas por Carlos III el 27 de mayo de 1783, se encontraban conformadas por 19 títulos, constituyeron un verdadero código de minas<sup>10</sup> y establecieron, entre otros aspectos, que correspondía a la Corona la propiedad de las minas, por lo cual tenía atribuida la facultad de concederlas a los particulares para su explotación.

Desde la consolidación de Venezuela como un Estado independiente de España, las primeras Constituciones nada disponían

---

<sup>10</sup> EGAÑA, Manuel R. *Venezuela y sus Minas*. Colección Histórico Económica Venezolana del Banco Central de Venezuela. Caracas, 1979. P. 37.

sobre la materia minera. A falta de disposiciones de rango constitucional y de una legislación sobre minas que surgiera de los órganos que conformaban el Poder Nacional, las Ordenanzas de Minería de Nueva España rigieron hasta 1829; incluso, la denominada Constitución de Cúcuta del 6 de octubre de 1821, que se sancionó para Nueva Granada, Venezuela y Quito en lo que se conoció como la Gran Colombia, expresamente declaró vigentes todas las leyes que hasta ese momento habían normado “...todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a los decretos y leyes que expidiere el Congreso” (artículo 188)<sup>11</sup>.

Fue el 24 de octubre de 1829 cuando el Libertador, en uso de facultades constitucionales como Presidente de la Gran Colombia, dictó un decreto mediante el cual sustrajo a la Corona Española la propiedad de las minas y dispuso que estas pertenecían a la República, “...cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las Leyes y Ordenanzas de Minas y con las demás que contiene este Decreto”<sup>12</sup>.

El referido Decreto se mantuvo en vigor hasta que en 1854 se sancionó el primer Código de Minas; y es en el texto constitucional del 22 de abril de 1864 en el que se incorporaron, también por primera vez, las normas concernientes a la actividad minera. En esta Constitución Federal se declaró la propiedad de las minas a favor de los Estados<sup>13</sup>, cuestión que tuvo su origen en la circunstancia de que con ella se produjo la “desintegración de la República”, pues como consecuencia del caudillismo imperante, las provincias adquirieron autonomía frente al poder central, cada una con gobierno propio cuyas autoridades se elegían por medio del

---

<sup>11</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*. Tomo I. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008. P. 663.

<sup>12</sup> Artículo 1° del Decreto, citado por AMORER, Elsa. Op. Cit. P. 78.

<sup>13</sup> AMORER, Elsa. Op. Cit. P. 80.



sufragio directo y secreto, quedando reducido el poder nacional al Distrito Federal<sup>14</sup>.

Un cambio importante se verificó en la Constitución de 1881, al contemplar en el artículo 13, que formaba parte de las disposiciones relativas a las bases de la Unión, que “*Los Estados de la Federación Venezolana se obligan: (...) 15. 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 por otro lado, reconoció en su numeral 32 del mismo artículo, que los Estados tendrían como renta propia, “*las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, terrenos baldíos y salinas administradas por el Poder Federal*”, con lo que quedó reservado al Poder Federal la tercera parte restante para ser invertido en el fomento del país, tal como se dispone en el numeral 33 del citado artículo 13<sup>15</sup>.

Así, podrá apreciarse en las Constituciones sucesivas la mención de la tríada “*disposición sobre las minas - administración de las minas - renta*” en proporción variable entre el Poder Nacional y los Estados.

En ese sentido, vale la pena observar que en la Constitución de 1893 se reservó a los Estados el derecho de disponer de sus propios productos naturales (artículo 15), pero seguidamente se atribuyó al Gobierno de la Unión, es decir, al Ejecutivo Nacional, la administración de las minas, con el fin de que se rigieran por un sistema de explotación uniforme y benéfico. De manera que mientras los Estados tenían la disposición de los productos naturales en sus respectivas circunscripciones (entre los cuales se contaban las minas y minerales), los actos de administración estaban atribuidos al Poder Nacional, lo cual permite inferir que la renta generada por estos bienes, correspondía a los Estados. Así parece colegirse de lo expresado en el numeral 32, en su literal b), conforme al cual debía tenerse como renta propia de los Estados

---

<sup>14</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. Op. Cit. P. 171.

<sup>15</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. Op. Cit. Pp. 903-904.

el total de lo que produjeran las minas, administradas por el Poder Federal. Sin embargo, a tenor de lo dispuesto en el siguiente numeral, surgía la obligación a cargo de los Estados de distribuir dicha renta quincenalmente entre todos los Estados de la Federación, en proporción a la población de cada uno, por lo que si bien se entiende inicialmente adjudicado al Estado en el que nacía, el producto de esa renta se repartiría entre este y los demás Estados de la Unión de acuerdo a su población.

La Constitución de 1914 abandonó la redacción relativa a la distribución proporcional de la renta a la cual concurren los Estados, y expresamente cedió a la Nación la administración de esa renta, delegando al Congreso de la Unión la facultad de establecerla y organizarla.

Con la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, se concretó la separación de los hidrocarburos, el carbón y demás sustancias combustibles del régimen general de minas; además, la Ley de Minas del 26 de junio de 1920 los excluyó expresamente en su artículo 3°. Sin embargo, esta exclusión ya se había presentado tiempo atrás, pues entre 1918 y 1920 se sancionaron reglamentos de carbón, petróleo y sustancias similares que sin responder a lineamientos de orden legal, le dieron distinto tratamiento<sup>16</sup>.

El esquema de administración, disposición y reparto de la renta minera permaneció en similares términos en la Constitución de 1925, pero en ella se añadió el carácter temporal de las concesiones mineras, aspecto sobre el cual no se había hecho mención en las precedentes Cartas Magnas.

El 15 de julio de 1944, se sancionó la Ley de Minas que se publicaría el 18 de enero de 1945 en la Gaceta Oficial No. 121 Extraordinario. El objeto de esta ley se delimitó en los primeros artículos,

---

<sup>16</sup> Sobre este aspecto, puede consultarse la página web [www.pdv.com/lexico/museo/minerales/legislacion.htm](http://www.pdv.com/lexico/museo/minerales/legislacion.htm)

no a través de la enunciación de los minerales cuya explotación regula, sino mediante la exclusión de grupos de compuestos y minerales, como la del petróleo, asfalto, gas natural y demás hidrocarburos (artículo 3); el urao, la ozoquerita y el helio (artículo 4); la sal gema, así como las salinas, salinetas y demás yacimientos de sales halógenas (artículo 5); las perlas, corales, esponjas, ámbar gris y las sustancias similares (artículo 6); entendiéndose así que el texto legal en cuestión se aplicaría por vía residual a los restantes minerales o compuestos que no se hubiesen enunciado en estos dispositivos.

Además, se establecieron en esta Ley las formas de adquirir los derechos para la explotación de las minas, su duración, los trámites para formalizar la adquisición de las concesiones, y los impuestos y obligaciones a cargo de los concesionarios.

En particular, la Ley de Minas de 1945 dispuso que podrían adquirirse las concesiones mineras a través del contrato celebrado por quien pretendiera explotar una mina con el Ejecutivo Federal, o mediante la figura del denuncia, que no es otra cosa que la “*denuncia*” de la existencia de un yacimiento minero ante las autoridades. El cumplimiento de este requisito, aunado al de otras formalidades prescritas en la referida Ley, daban derecho a obtener el título para las actividades de explotación. Asimismo, previó la institución del libre aprovechamiento de los minerales de aluvión que no fueran objeto de concesión, siempre que su explotación se hiciera “...*por batea u otros procedimientos primitivos*” (artículo 44).

Las Constituciones de 1947 y 1953 dieron continuidad al régimen de administración de las minas a cargo del Poder Nacional, y omitieron el señalamiento con relación a la propiedad de las minas que hasta entonces se había indicado a favor de los Estados. Adicionalmente, delegaron en la ley el establecimiento de un sistema de asignaciones en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encontraban dichas minas.

Por su parte, entre las competencias atribuidas al Poder Nacional, las Constituciones de 1961 y 1999 previeron (en el numeral 10 del artículo

136, y en el numeral 16 del artículo 156, respectivamente) “*El régimen y administración de las minas*” y dejaron a la legislación el establecimiento de un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyos territorios se encontraran situados estos bienes, sin perjuicio de que también pudieran fijarse asignaciones especiales a favor de otros Estados.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1961, se dictó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (publicada en la Gaceta Oficial No. 4.153 Extraordinario del 28 de diciembre de 1989), cuyo objeto, definido en su primer artículo, era “...*promover la descentralización administrativa, delimitar las competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados*”.

El artículo 11 de dicha ley contemplaba la transferencia exclusiva de diversas materias a los Estados, entre las que figura el régimen, administración y explotación de los minerales no metalíferos, esto es, las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie (con excepción de las piedras preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, sustancias terrosas, salinas y ostrales de perlas), así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos (ordinal 2°); señalándose en su Parágrafo Único que se mantendría vigente el régimen legal existente, vale decir, el de la Ley de Minas de 1945, hasta tanto las Asambleas Legislativas de cada Estado dictaran la normativa correspondiente.

Con el Decreto Presidencial No. 295 del 5 de septiembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial No. 5.382 Extraordinario del 28 de septiembre de 1999, entró en vigencia la Ley de Minas de 1999, que rige

en la actualidad. Con ella se introducen cambios significativos, pues desaparecen el denuncio y el libre aprovechamiento de las minas. Asimismo, aparecen las mancomunidades mineras, figura tomadas del derecho minero español, y se regula la minería artesanal. Adicionalmente, derogó la Ley de Minas de 1945, dejando a salvo los artículos 7°, 8°, 9° y 10 de esta última, hasta tanto los Estados asumieran las competencias conferidas por la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en lo que respecta a los minerales en ellos se mencionan.

En lo que concierne a los minerales no metálicos, no debe perderse de vista que en la Ley de Minas de 1945 el legislador previó una excepción a la titularidad de las minas establecida a favor de la República, al disponerse en su artículo 7° que *“Las piedras de construcción y de adorno o de cualquiera otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas y el guano, pertenecen al propietario del suelo...”*, y este podía explotarlo sin mayores formalidades, pero en todo caso con la supervisión del Estado.

El régimen de la explotación de esta clase de minerales tuvo un cambio significativo con la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1999, pues en el artículo 136 contempla la derogatoria de la Ley de Minas de 1945 *“...salvo lo dispuesto en el artículo 128 de la presente Ley”*.

El artículo 128 del texto vigente en materia minera, es del tenor siguiente:

*“Los minerales a los cuales se refieren los artículos 7° y 8° de la Ley de Minas que se deroga, continuarán rigiéndose por las disposiciones de los artículos 7°, 8°, 9° y 10 de dicha Ley, hasta tanto los Estados asuman la competencia que sobre tales minerales les otorga la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”*.

De lo expuesto, se colige que con la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1999, operó una derogatoria parcial de la Ley de Minas de

1945, pues dejó en vigor lo preceptuado en los artículos 7° al 10 de ese texto legal sobre la explotación de los minerales no metálicos, así como las concesiones a ser otorgadas para la explotación de las piedras y demás sustancias a que se refiere el artículo 7°, cuando se hallen en terrenos baldíos.

La pérdida total de vigencia de la Ley de Minas de 1945 no ocurriría inmediatamente, sino que por efecto del artículo 128 de la actual ley, se produciría gradualmente tanto en el ámbito territorial como temporal, vale decir, se iría sucediendo en el territorio de la República, solo en la medida en que cada Estado sancionara su propia legislación para la explotación de las piedras de construcción y de adorno. Quedó así definitivamente sustraída la propiedad de las minas no metálicas a los particulares, propietarios del suelo.

De esta manera se observa, por ejemplo, que las Asambleas Legislativas de Estados como Lara y Aragua, dictaron en 2009 y 2010, respectivamente, las leyes que en cada entidad regulan la exploración y explotación de los minerales no metálicos. Asimismo, la Asamblea Nacional dictó la Ley sobre el Régimen, Administración y Aprovechamiento de Minerales no Metálicos del Distrito Capital, publicada en la Gaceta Oficial No.39.868 del 22 de febrero de 2012. De allí que dentro de estas circunscripciones, dejó de tener vigencia la Ley de Minas de 1945, a partir de las fechas señaladas.

Finalmente, cabe aclarar que la letra del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 se mantuvo igual en las reformas parciales publicadas en la Gaceta Oficial distinguida con los números 37.753 del 14 de agosto de 2003 y 39.140 del 17 de marzo de 2009. Sin embargo, en la última de estas, la que rige en la actualidad, se muestra lo que podría llamarse un retroceso en el camino recorrido para lograr la descentralización administrativa del Estado, por cuanto se añade en ella el artículo 8, en el cual se establece la posibilidad de revertir la

transferencia de competencias concedidas a los Estados, por razones estratégicas de mérito, oportunidad o conveniencia, en resguardo del interés general y para salvaguardar el patrimonio de la República.

### **CAPÍTULO III.- SOBRE ALGUNOS RECURSOS MINERALES DE VENEZUELA**

En nuestro país, algunos minerales han captado la atención de las autoridades por su valor comercial o por la extensión de sus yacimientos, y en consecuencia, por los ingresos a favor del Estado que puede generar su explotación; de ahí que hayan sido objeto de políticas dirigidas a incrementar su aprovechamiento y, por consiguiente, a impulsar el desarrollo de las industrias relacionadas.

Como una pequeña muestra de la amplia gama de minerales que albergan nuestros suelos, se enuncian a continuación los aspectos y decisiones gubernamentales más importantes sobre la explotación del hierro, el oro, el carbón y los minerales radiactivos (en particular, uranio, radio y monacita).

#### **1.- El Hierro:**

El hierro tiene un sitio de importancia entre los metales presentes en nuestro suelo por el auge que a mediados del siglo pasado tuvo su industria.

Antes de la “*nacionalización*” de la industria de este mineral en Venezuela, se dedicaban a su exploración y explotación como titulares de concesiones mineras las trasnacionales Iron Mines Company de Venezuela y Orinoco Mining Company, subsidiarias de las empresas norteamericanas Bethlehem Steel Corporation y U.S. Steel Corporation, respectivamente.

El 30 de mayo de 1974 el Congreso de la República dictó la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera (publicada en la

Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.412, del 31 de mayo de 1974), con el propósito de asegurar al Estado Venezolano la reserva de la industria de explotación de este mineral y establecer los mecanismos para recuperar las concesiones otorgadas (ordinal 7° de su artículo 1).

Con fundamento en esta normativa, el Ejecutivo Nacional dictó en fecha 11 de junio de 1974, el Decreto N° 173, en el que se acordó que la industria del hierro quedaría sometida a un régimen especial conforme al cual se reputaban afectos a las concesiones mineras todos los bienes utilizados en esa industria.

Mediante el Decreto N° 580 del 26 de noviembre de 1974 (publicado en la Gaceta Oficial N° 30.577 del 16 de diciembre del mismo año), el Presidente de la República dispuso la reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, de la industria de la explotación del mineral de hierro; en razón de ello, quedarían extinguidas las concesiones mineras para explotar este mineral, otorgadas hasta ese momento por el Ejecutivo Nacional.

Se suele afirmar que con esta normativa se llevó a cabo la nacionalización de la industria del hierro. Sin embargo, en opinión de Elsa Amorer, *“nacionalizar en un sentido estricto, es hacer nacional lo que antes era extranjero”* y, como quiera que con el Decreto del Libertador del 24 de octubre de 1829, pasaron a ser propiedad de la República las minas de cualquier clase que hasta entonces se encontraban en poder de la corona española, las minas y el mineral de hierro ya pertenecían a la República para la fecha en que se dictó esta normativa. Se trató más bien de un acto por el cual el Ejecutivo Nacional reservó por razones de conveniencia nacional, un sector de la economía, representado por la industria del mineral de hierro y asumió la responsabilidad de la conducción de la misma, privando a los particulares del ejercicio de tal



actividad<sup>17</sup>.

Para Allan Brewer Carías, en cambio, lo que el Ejecutivo Nacional llevó a cabo con la industria del mineral de hierro es una nacionalización ya que no solo sobrevino por este mecanismo una prohibición para las empresas que operaban en ciertos sectores de la economía para seguir desarrollando sus actividades; con ello se presentó una limitación a la libertad económica (que constituiría un acto de reserva de dichas actividades por parte del Estado), y se transfirieron forzosamente al Estado sus instalaciones y equipos por una indemnización que no se sometería necesariamente a la legislación sobre expropiación, sino que tenía sus propias reglas<sup>18</sup>.

Por efecto del referido decreto, la Corporación Venezolana de Guayana quedó subrogada en todos los derechos y obligaciones que le correspondían a la República para la transferencia de las concesiones, así como de las instalaciones, equipos y bienes empleados en la explotación del hierro. Este instituto autónomo debió encargarse igualmente de la gestión de los convenios a celebrar con los concesionarios, en los que se estableció el traspaso de los bienes y las compensaciones a que hubiera lugar, los cuales se sometieron a la posterior aprobación del Congreso Nacional en sesión conjunta de ambas Cámaras.

Así, las Actas-Convenios celebradas entre la República de Venezuela, a través de la Corporación Venezolana de Guayana, y las empresas concesionarias antes mencionadas fueron aprobadas el 27 de diciembre de 1974 y publicadas en la Gaceta Oficial No. 1.717 Extraordinario del 18 de enero de 1975.

---

<sup>17</sup> AMORER, Elsa. "Estudios sobre los Proyectos de <<Ley de Reforma de la Ley de Minas>> y de la <<Ley Orgánica de Minas>>". En *SUMMA, Homenaje a la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1998. P. 86.

<sup>18</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *Estudios sobre Derecho Público III*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1989. Pp. 288-290.

## 2.- El Oro:

Con el descubrimiento de América, motivado por la voluntad de dominar nuevos territorios y al afán de riquezas, despertó el interés desmedido de los conquistadores españoles en las minas de las cuales los indígenas extraían oro para adornar sus vestimentas.

Si bien puede decirse que antes de este evento ya la minería artesanal en nuestro país había tenido lugar entre los aborígenes, fue con las expediciones europeas que comenzaron a contabilizarse las minas de oro, guiadas por la leyenda de El Dorado, según la cual los indios chibchas tenían por ritual realizar una ceremonia en la cual ofrendaban, cubiertos sus cuerpos en oro en polvo, piezas de este mineral a los dioses.

En Venezuela la primera mina explotada en manos de los conquistadores es la que se encontraba en el valle en el que más tarde tendría su asiento la ciudad de Caracas, descubierta por el Capitán Francisco Fajardo en 1555, por lo que se le conoció por breve tiempo como Mina de Fajardo, posteriormente bautizada como Mina de Nuestra Señora<sup>19</sup>.

Las noticias que llegaban a España sobre las riquezas auríferas del suelo americano, llevaron a los Reyes Católicos a establecer el impuesto denominado *quinto real*<sup>20</sup>, que obligaba al pago a la corona española de una quinta parte (esto es, del 20%) del oro por el aprovechamiento de las minas.

Esta exacción, junto con el diezmo, impuesto que redujo la obligación de pago de los contribuyentes a un 10% del oro extraído en tiempos de crisis con el propósito de estimular la producción minera, constituyen las cargas tributarias más conocidas y de más larga data, precursoras de las que hoy en día se imponen por el desarrollo de la

---

<sup>19</sup> DE LA CRUZ MAESTRES, Luis Alberto. "Las Minas de Oro de Caracas". En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. p. 61.

<sup>20</sup> DE LA CRUZ MAESTRES, Luis Alberto. Op. Cit. p. 64.

actividad minera.

Muchos otros territorios hacia el Occidente y Oriente del país fueron explorados en busca de este metal precioso, pero no fue sino hasta la mitad del siglo XIX cuando se tuvo conocimiento de los yacimientos auríferos en la región de Guayana, especialmente hacia El Callao, dándose inicio a su explotación.

La minería del oro en esta época fue de tal importancia que impulsó la creación de vías de comunicación entre los distintos poblados de la zona, con el objeto de introducir maquinaria para la extracción, por parte de las grandes empresas que por 1860 fueron autorizadas a laborar en las cuencas auríferas de Guayana. A partir de entonces convivían en este mismo espacio geográfico los asentamientos de pequeños mineros y las compañías (en su mayoría, extranjeras) y, con ello, los métodos de extracción de oro propios de cada grupo: el de batea cónica de uso en la minería artesanal, junto con equipos a vapor para la trituration del cuarzo aurífero<sup>21 22</sup>.

El laboreo del oro presente en el suelo y en las cuencas de los ríos de Guayana la transformó en una región minera logrando incorporarla al segmento productivo del país. Este llegó incluso a compensar la situación económica de finales de siglo, caracterizada por la caída de los precios del café en el mercado internacional.

El metal en cuestión adquirió mayor relevancia en Venezuela a partir de los años 1900, por el papel que comenzó a jugar en la economía

---

<sup>21</sup> Podrá consultarse la relación de eventos que rodearon el descubrimiento de El Callao, así como la movilización por parte de los buscadores de oro y las compañías extranjeras hasta esas tierras para dedicarse a su extracción, en CAMACHO SABALA, Antonieta del Valle. "De la Utopía de El Dorado a la Realidad de El Callao". En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. Pp. 84-85.

<sup>22</sup> De acuerdo a RODRÍGUEZ MIRABAL, Adelina. "Concesiones Auríferas e Inversiones Extranjeras en la Guayana Venezolana. 1850-1900". En: Harwich Vallenilla, Nikita (coordinador). *Inversiones Extranjeras en Venezuela. Siglo XIX*. Tomo I. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1992. p. 295, "La introducción de instrumentos para el laboreo de las minas no sólo comprendía maquinarias de hierro; también se incluían ruedas, calderas, ingenios de vapor, planchas, zapatos de acero, bombas hidráulicas, machetes, poleas, azadas, herramientas de agricultura (las minas se complementaban con conucos)...".

mundial.

Si bien desde la antigüedad, los sistemas monetarios se basaban en el trueque o el intercambio de cosas por determinadas mercancías o *commodities*, desde mediados del siglo XIX el papel del oro en los mercados ya era notorio, y a comienzos del siglo XX la mayoría de los países del mundo, siguiendo el ejemplo de Inglaterra, asumieron el esquema de patrón dólar-oro con fundamento en el cual se acordó un tipo de cambio fijo entre las diferentes monedas, lo que exigió el compromiso de muchos bancos centrales de comprar y vender oro a un precio preestablecido. Con ello, las operaciones bancarias se vinculaban a las reservas que de este metal tuviera cada país.

En virtud de la creación del Banco Central de Venezuela por ley publicada en la Gaceta Oficial No. 19.974 del 8 de septiembre de 1939, quedaron atribuidas a esta institución financiera las funciones de emisión y circulación de billetes mediante la compra de oro, divisas y la ejecución de operaciones de crédito contempladas en la ley, con los bancos y el público.

Esta circunstancia que generó un nuevo orden en la economía venezolana, generó un estímulo a la explotación del oro, pues como lo expresó Ramón Crazut, citado por Jesús Leonardo Arvelo<sup>23</sup>, *“el Banco Central debía concentrar en sus bóvedas la mayor cantidad posible de oro que se encontraba disperso tanto en poder de los bancos como del Gobierno y del público, a fin de que el referido metal, que constituía patrimonio de la nación, no se atesorase inútilmente o emigrara al exterior como había sucedido en numerosos países que no tuvieron la previsión necesaria para impedirlo”*.

Entre las razones de que aún hoy en día el oro sea tan importante como activo de reserva radica en su estabilidad (las operaciones financieras que se realizan con este metal se caracterizan por presentar

---

<sup>23</sup> ARVELO, JESÚS LEONARDO. “Cómo se Constituyeron las Reservas de Oro Monetario del Banco Central de Venezuela”. En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. p. 394.

bajas tasas de interés, lo que las hace más seguras), no está sujeto a fenómenos económicos como la inflación de cada país y su precio responde únicamente a la oferta y la demanda del mismo.

La explotación del oro ha suscitado en Venezuela toda clase de controversias, muchas de las cuales siguen en vías de solucionarse en la actualidad. El caso más emblemático, es el de las minas de oro Las Cristinas, ubicadas en el Municipio Sifontes del Estado Bolívar, que fueron otorgadas en 1964 a la señora Dot Culver Whitney de Lemon, quien las explotó a partir de 1968 a través de un contrato de arrendamiento celebrado con el señor Amalfi Grossi Gatti.

Posteriormente, con ocasión de un juicio iniciado por la titular de los derechos mineros en razón de la resolución del contrato de arrendamiento, se desencadenó una serie de hechos en virtud de la intimación de honorarios profesionales de uno de apoderados judiciales, a partir de los cuales dicho profesional del derecho, como su acreedor, cedió los derechos a un minero de la zona y este, a su vez, los cedió a la sociedad mercantil Inversora Mael, C.A. que reclamó ante los órganos de administración de justicia los derechos sobre las minas para que se le reconociera como titular de las concesiones, en un intento de despojo al Estado Venezolano de una de las más vastas zonas ricas en oro en el país.

Sobre las cesiones de los derechos mineros a Inversora Mael, C.A. recayó el pronunciamiento del tribunal civil que conoció del procedimiento judicial de herencia yacente de la señora Whitney de Lemon (quien murió en 1986 sin que se le conocieran herederos), en el cual se declaró su nulidad.

En notas más recientes, destaca la reclamación interpuesta por la empresa minera canadiense Vanessa Ventures Ltd. ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) en relación con el contrato suscrito con el Estado Venezolano para la exploración y explotación de oro y cobre en la mina Las Cristinas, en el

cual el último resultó beneficiado el 16 de enero de 2013, por desestimarse dicha denuncia.

Finalmente, en lo que respecta a este mineral, es necesario agregar que en la Gaceta Oficial No. 39.759 del 16 de septiembre de 2011, se publicó el Decreto No. 8.413 del 23 de agosto de 2011, 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, el cual sufrió una reforma parcial, publicada en la Gaceta Oficial No. 6.063 Extraordinario del 15 de diciembre del mismo año. Con este texto, quedaron reservadas al Estado por razones de conveniencia nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y las conexas y auxiliares al aprovechamiento de oro, las cuales solo podrán ser ejercidas por la República, los entes públicos, empresas del Estado o sus filiales, así como por empresas mixtas en las cuales cualquiera de estas tengan el control de sus decisiones y mantengan una participación mayor al 55% del capital social.

De acuerdo a esta normativa, las actividades primarias reservadas se refieren a la exploración y explotación de minas y yacimientos de oro; en tanto que las conexas y auxiliares son las que conciernen al almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización interna y externa del oro *“en cuanto coadyuven al ejercicio de las actividades primarias”*.

### **3.- El Carbón:**

Por el interés que despertó con posterioridad a la etapa independentista y por sus usos hasta el auge de la industria petrolera (y no tanto por los ingresos que en el mercado interno o por exportación que ha obtenido el país en este rubro), el carbón ocupa uno de los primeros lugares de importancia entre los minerales no metálicos aprovechados en el país.

El carbón es una roca de aspecto poroso de origen vegetal o

animal, cuya principal utilidad es la de servir de combustible, por lo que se le califica como material energético. Variedades del carbón son la antracita, la hulla, el lignito y la turba, que se distinguen entre sí de acuerdo al mayor o menor contenido de carbono, materiales volátiles y humedad<sup>24</sup>.

Por encontrarse asociado a procesos geológicos semejantes a los que determinan la formación de los hidrocarburos, la tendencia ha sido la de excluir el carbón de la legislación minera. Prueba de ello se halla en la primera legislación sobre hidrocarburos, promulgada en julio de 1920, en la cual se incorporan los minerales combustibles; ello se corresponde con el artículo 3° de la Ley de Minas de ese año, en el que se excluye expresamente la explotación del carbón del régimen que dicho texto desarrolla.

Esta roca combustible se rige hoy día por la Ley de Minas de 1999, que en el artículo 131, única norma en la cual se le menciona, establece:

*“Los minerales bauxita, carbón, hierro y roca fosfática, continuarán pagando el impuesto de explotación previsto en su título, hasta tanto las condiciones económicas permitan aumentarlo hasta el límite establecido en el artículo 90 de esta Ley”.*

El literal (c) del numeral 2 del artículo 90, al que remite el dispositivo transcrito, contempla una alícuota del 3% del valor comercial en la mina para minerales distintos del oro, la plata y el platino (y sus metales asociados), así como del diamante y demás piedras preciosas, para el cálculo del impuesto de explotación, gravamen al cual nos referiremos en detalle más adelante.

En las últimas décadas el uso del carbón ha cedido ante el desarrollo de la industria petrolera; no obstante, debe tenerse presente que para la segunda mitad del siglo XIX, su empleo se extendía a las industrias ferroviarias, manufactureras, del hierro, del acero y del gas;

---

<sup>24</sup> OFICINA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería. *Paréntesis. Análisis y Reflexiones Sectoriales*. [www.cvgminerven.gob.ve](http://www.cvgminerven.gob.ve), 2013. p. 6.

asimismo, era necesario en la alfarería, en la producción de cerámica y vidrio, en la navegación y en el consumo doméstico.

Las minas de carbón sobre las que existen más reseñas en Venezuela son las de Naricual (al oriente del país), y las de Paso Diablo (en el occidente, en la Cuenca del Guasare). La primera cerró en 1946, a causa de un accidente del cual resultaron varias muertes y heridos<sup>25</sup>, pero no por su agotamiento. La segunda sigue operativa.

#### **4.- Los Metales Radiactivos:**

Si bien en nuestro país no ha tenido desarrollo notable la explotación de los minerales radiactivos, consideramos importante referirnos a ellos por cuanto tuvieron distinto tratamiento, aunque exiguo, en la Ley de Minas de 1936, en lo que concierne al otorgamiento de los títulos sobre las minas en los que se encontraban presentes.

En efecto, en dicho texto legal se estableció una diferenciación en el otorgamiento de las concesiones para la explotación de minas de radio y uranio –además del amianto (asbesto) y el helio, que pese a no ser radiactivos aparecen regulados en la misma normativa–, las cuales no se adquirirían por denuncia sino “...*en virtud de concesiones especiales otorgadas potestativamente por el Ejecutivo Federal*”<sup>26</sup>. Esta distinción desapareció en las posteriores leyes de minas.

El uranio y el radio encuadran en la clasificación general de minerales metálicos, y encuentran regulación en las leyes de minas de 1945 y 1999.

Ahora bien, de acuerdo a la escasa bibliografía sobre las reservas

---

<sup>25</sup> GARCÍA PONCE, Antonio. “Las Minas de Carbón de Naricual”. En: Harwich Vallenilla, Nikita (coordinador). *Inversiones Extranjeras en Venezuela. Siglo XIX*. Tomo I. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1992. p. 370.

<sup>26</sup> Artículo 3 de la ley, citado por AYALA, José Ramón. *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*. Tomo I. Tipografía Americana. Caracas, 1945. p. 225.



de minerales radiactivos en el país<sup>27</sup>, no contamos con depósitos suficientemente grandes y valiosos de uranio que ameriten su explotación, y es solo la monacita el mineral que puede hallarse en mayores cantidades en la zona de la Gran Sabana. Suponemos que la existencia de los pocos yacimientos de esta clase privó para que mediante el Decreto No. 339 del 11 de octubre de 1945 (publicado en la Gaceta Oficial No. 21.836 del 13 de octubre de 1945), se declarara todo el territorio nacional zona reservada para la exploración y explotación de los minerales radiactivos.

En cuanto a sus aplicaciones prácticas, este mineral ha sido empleado con fines de investigación en el reactor atómico ubicado en la sede del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)<sup>28</sup>. Esto lo expresa Ovidio Abreu<sup>29</sup> en los siguientes términos:

*“El centro científico nacional para estudiar el átomo y las aplicaciones posibles de la energía nuclear en Venezuela cuenta con un Reactor Atómico. En realidad muchas deben ser las investigaciones y estudios que realiza PIPE al respecto, mas no sabemos concretamente, de aplicaciones prácticas o reales en el proceso de desenvolvimiento y progreso del país.*

*Era plan del Gobierno Nacional en 1955, instalar el actual Reactor Atómico de PIPE en la Gran Sabana, después se desechó este proyecto, aunque buenas muestras de este mineral de Monacita de la Gran Sabana fueron tratados en PIPE con halagadores resultados dentro del campo de experimentación”.*

Con posterioridad a la instalación del referido reactor atómico, el interés del gobierno nacional en la extracción de minerales radiactivos se hizo patente con la promulgación del Decreto No. 925 (Gaceta Oficial No. 1.751 Extraordinario del 28 de mayo de 1975), por el cual se dictaron las

---

<sup>27</sup> Sobre este aspecto, solo pudo obtenerse información de ABREU, Ovidio. *Tratado de Geología Práctica de Minas y Petróleo de Venezuela*. Ediciones EFOFAC. Caracas, 1969.

<sup>28</sup> Este fue el primer reactor atómico de América del Sur, construido con colaboración del gobierno de los Estados Unidos de América en virtud de un convenio celebrado con Venezuela en 1955, en el marco del programa Átomos por la Paz.

<sup>29</sup> ABREU, Ovidio. Op. Cit. p. 214.

normas para el desarrollo de la industria nuclear, con el propósito de fomentar la exploración, explotación y comercialización de minerales radiactivos. Asimismo, en este texto se declaró de utilidad pública el desarrollo de la industria nuclear.

Importa destacar que en consonancia con la construcción del reactor atómico de 5 megavatios, se creó el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear (CONADIN), organismo que fue eliminado en 1985, a raíz de la burocracia en que se vio sumido a partir de 1970 y la política del gobierno estadounidense implementada en esa época, dirigida a recoger el material radiactivo que antes había ofrecido para evitar su uso con fines bélicos.

#### **CAPÍTULO IV.- CONSIDERACIONES SOBRE LA TITULARIDAD DE LAS MINAS**

Se ha expresado en líneas precedentes que con posterioridad a las Ordenanzas de Minería de Nueva España que atribuyeron la propiedad de las minas a la Corona Española en la época colonial, el Decreto del Libertador, dictado en 1829, dispuso para la naciente República que esta devendría en propietaria de las minas existentes dentro de su territorio como consecuencia del proceso independentista que venía forjándose.

Desde ese momento, todas las minas (sin distinción) pasarían a ser propiedad de la República o de los Estados, dependiendo del texto constitucional de la época, quedando establecido con la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1945 que las no metalíferas pertenecían al propietario del suelo, quien podía explotarlas sin formalidades especiales; y es solo en el Texto Fundamental de 1961, en el que se atribuyó el régimen y administración de las minas al Poder Nacional. Finalmente, quedó expresamente contemplado en la Ley de Minas de 1999 que *“Las minas o yacimientos minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional pertenecen a la República (...)”*, con excepción de las

minas no metálicas, cuya propiedad fue transferida -primero, por vía legal, y siendo más tarde reconocida por vía constitucional- a los Estados.

En torno a lo expuesto, la doctrina ha desarrollado los regímenes que no solo se limitan a presentar las variantes a ser planteadas sobre las facultades que atribuye la Ley al Estado en razón de la propiedad, para el mejor aprovechamiento de las minas, y el alcance de las relaciones entre este y los particulares en el ejercicio de esa actividad.

Estos regímenes han servido de fundamento a una forma de clasificación de las minas que en su desarrollo doctrinario ha tendido a vincular los siguientes aspectos: (i) La naturaleza jurídica de las minas para establecer los criterios atributivos de la propiedad sobre estas; (ii) La relación de la mina con el inmueble en el cual se encuentra; y (iii) Los derechos que derivan de la propiedad para la explotación de la mina.

Siguiendo un orden cronológico, los regímenes mineros que a continuación se explican, son: sistema de accesión, sistema de ocupación, sistema regalista y sistema dominial. Los dos primeros determinan la adquisición de los derechos de explotación de las minas a título originario, mientras que conforme a los dos últimos, se adquieren tales derechos a título derivativo.

## **1.- Regímenes Mineros**

### **1.1.- Sistema de Accesión**

Este propugna la accesoriedad de la mina respecto a la superficie en la que se encuentra; ello significa que el propietario del suelo, lo es también de la mina.

Ahora bien, en vista de que se trata de uno de los sistemas más antiguos, no distingue entre suelo y subsuelo, por lo que carece de relevancia la propiedad de la mina en sentido vertical, sino solo en lo que respecta a las medidas de la mina en el plano horizontal; de allí que el mineral yacente, sea en el subsuelo, sea en la superficie, pertenece al

dueño del terreno en el cual se encuentre. Es por ello que para Aurelio Guaita el sistema bajo análisis "...responde sin duda a una concepción exacerbada de la propiedad"<sup>30</sup>.

### **1.2.- Sistema de Ocupación**

En este régimen la mina y el suelo se entienden separados, dado que mientras el suelo está sujeto a las normas que rigen la propiedad, las minas son originalmente consideradas cosas de nadie (*res nullius*); por tanto estas últimas pertenecen al primero que las ocupe. Así, en términos propios de la legislación minera anterior a 1999, esta pertenencia correspondería al descubridor, al denunciante o al primer ocupante (incluso a título precario, porque la ocupación no es exclusiva del propietario, pero sí puede traer aparejada la intención de adquirir la propiedad) del suelo en el que se halle la mina.

Lo expuesto conduce a inferir que la prevalencia del comentado sistema debió constituirse en un estímulo a las actividades propias del descubridor, personaje que adquirió gran importancia en la época colonial, por desarrollar una labor en la cual la Corona tenía interés por el incremento que esta podía significar en sus riquezas. De tal manera que al haberse descubierto una determinada mina, el Rey no perdía su propiedad, y otorgaba a quien se adjudicara el referido descubrimiento, el derecho (a título precario) de explotarla.

### **1.3.- Sistema Regalista**

De acuerdo a este régimen el Estado es el propietario de la mina, y está obligado a otorgar los derechos para su explotación a aquellos que reúnan las condiciones y cumplan los requerimientos legalmente establecidos para ello. En otras palabras, el derecho de los particulares a ejercer la actividad minera no nace del poder discrecional del Estado como dueño de las minas, sino que lo confiere directamente la ley, cuando estos hayan cumplido con los extremos señalados en ella.

---

<sup>30</sup> GUAITA, Aurelio. *Derecho Administrativo Especial*. Editorial Librería General. Zaragoza, 1970. P. 377.

Bajo la vigencia de la Ley de Minas de 1945, el Ejecutivo Nacional estaba obligado a otorgar el título correspondiente al primero que denunciara la existencia de un yacimiento “...*con las formalidades prescritas en la presente Ley*”, siempre que se tratara de minerales no exceptuados del régimen contemplado en el referido texto legal ni de los minerales no metálicos señalados en el artículo 7°. Estas formalidades se explanan en el Título III “*De los denuncios y oposiciones*” de la Ley (artículos 134 al 142) y se contraen a: (i) La protocolización del denuncia ante la Oficina de Registro Público de la respectiva jurisdicción, en el cual debe hacerse mención del nombre, apellido, nacionalidad, domicilio y profesión del denunciante, nombre de la concesión y jurisdicción en la cual se ubica, medida de la concesión, declaración de si el terreno es baldío, ejido o propiedad particular, así como nombre del propietario y el de los colindantes, de ser el caso; y finalmente, el mineral que dice haber hallado, y si es de veta, manto o aluvión; (ii) Presentación del denuncia protocolizado al entonces Ministerio de Fomento, a fin de que este ordenara su publicación en la Gaceta Oficial, así como su publicación por parte del denunciante, en un periódico de circulación en la entidad territorial en la que se encuentra la mina. Tales carteles se remitirían al Ministerio de Fomento con el objeto de agregarlos al expediente.

Estos trámites formaban parte de un procedimiento (que es denominado “*juicio de oposición*” en el artículo 142) dentro del cual, una vez publicados los carteles alusivos al denuncia, podía formalizar oposición todo aquel que resultara perjudicado con el otorgamiento de la concesión.

Hasta este punto, obviando los aspectos relativos a la propiedad de las minas, ninguno de los sistemas enunciados permitía al Estado asegurarse de que los trabajos a realizar con ocasión de la concesión se hicieran con efectividad, pues al ser forzoso su otorgamiento se perdían de vista aspectos como la solvencia técnica y económica de los descubridores, denunciante o primeros ocupantes.

## **1.4.- Sistema Dominial**

Conforme al sistema dominial, el Estado es propietario de las minas, pero a diferencia del régimen regalista, en el que sus poderes se encuentran limitados frente a la actuación de los interesados en obtener el título minero, le está dado explotarlas directamente, o a través de los particulares, a quienes podrá otorgar discrecionalmente la concesión para la exploración o explotación de la mina.

El mismo brinda al Estado un mayor margen de libertad para otorgar la concesión, cuestión que debe traducirse en la práctica en una mejor selección de los particulares a quienes se les permitirá llevar a cabo la exploración y/o explotación de las minas con vistas a una mayor eficiencia en la consecución de estas actividades y al beneficio que estas reportarán al colectivo.

## **2.- Sistemas Reconocidos en las Leyes de Minas de 1945 y 1999**

Expuesto lo anterior, ha de tenerse en cuenta que no todo sistema es excluyente de los demás; en otras palabras, pueden coexistir disposiciones propias de uno u otro, pero en todo caso será la tendencia general de la regulación sobre minas la que determine el sistema predominante.

Así, podrá advertirse que la Ley de Minas de 1945 tiene en sus Libros Primero y Segundo<sup>31</sup>, normas que son propias del sistema regalista, en tanto que el articulado del Libro Tercero se identifica con el sistema dominial. Esta distinción no conduce necesariamente a afirmar que se habría incurrido en un error en la redacción del texto, sino más

---

<sup>31</sup> El Libro I contiene disposiciones generales así como lo relacionado con la concesión, el derecho de explotación y los impuestos obligaciones y franquicias. El Libro II está referido a los procedimientos a seguir a fin de obtener los permisos para el ejercicio de la actividad minera. Por otro lado, el Libro Tercero, intitulado "*Del otorgamiento de las concesiones en zonas reservas*", y regula las situaciones en que se pretende explotar minas sobre las cuales el Ejecutivo Federal ejercía la potestad de reserva, contemplada en el artículo 11 de la Ley.

bien que este presentaba una marcada tendencia a seguir los principios propios del sistema regalista.

Concretamente, el artículo 2º dispone que salvo las excepciones señaladas en esa Ley, los minerales podían ser objeto de denuncia. Asimismo, conforme al artículo 21 (Libro Primero), el título de la concesión originada en el denuncia daba derecho a explotar todos los minerales denunciados, sin más requisito que participar al entonces Ministerio de Fomento la nueva explotación emprendida.

Por otra parte, el artículo 32 (Libro Primero) contempla el derecho que le asistía al descubridor de obtener el uno por ciento (1%) del valor del mineral extraído en virtud de concesiones dentro del espacio geográfico que en ella se indicaba.

Adicionalmente, el artículo 33, contenido en el mismo Libro, otorgaba con prioridad el derecho de obtener el título correspondiente al primer denunciante de un yacimiento, siempre que se tratara de los minerales a que se refiere el artículo 2º.

Entre las disposiciones que interesa destacar del Libro Segundo, se encuentra el artículo 119, que reconocía el derecho de toda persona natural o extranjera de hacer exploraciones para descubrir minerales en terrenos baldíos o ejidos no arrendados u ocupados con plantaciones, construcciones o fundaciones, sin más formalidades que la de dar aviso simultáneamente al entonces Ministerio de Fomento y a la Primera Autoridad Civil del Municipio, a los fines de que ejerciera la “*policía de seguridad*” de la cual era competente.

Por su parte, el artículo 120 *eiusdem*, otorgaba el derecho para el ejercicio de esta actividad minera a los propietarios u ocupantes reconocidos del suelo en terrenos de propiedad particular, o en los baldíos o ejidos arrendados u ocupados con plantaciones, construcciones o fundaciones.

También destacan en el Libro comentado, los artículos 132 y 134 de la Ley de Minas de 1945, los cuales prevén las formalidades que debían cumplir el descubridor que no pretendiera obtener la concesión y el denunciante, respectivamente, para ser beneficiarios de los derechos a que se refieren los artículos 32 y 33 de esa Ley.

En cambio, el Libro Tercero del mencionado texto desarrollaba el procedimiento que debía seguirse a fin de otorgar las concesiones para la exploración y explotación de las sustancias minerales a que se refería el artículo 2º, que fueran objeto de reserva en los territorios o zonas que esta comprendiera.

Así, establecía el artículo 11 que dejaban de ser denunciables los minerales sometidos a reserva; bajo tal supuesto, el otorgamiento de las concesiones pasaba a ser potestativo del Ejecutivo Federal, quedando excluidas del régimen general de otorgamiento forzoso de las minas.

Expuesto lo anterior, es preciso tener presente que estos sistemas, o la aplicación de los principios de uno con prevalencia sobre los otros, responde a la evolución que se ha experimentado en todo el mundo desde los tiempos en que era concebible que la explotación de determinados minerales podía definir el desarrollo industrial, energético, armamentista, etc. de un Estado, u ofrecer avances en campos tan específicos como la medicina, o la construcción y el diseño, entre otros. A partir de allí la dinámica social planteó interrogantes sobre la pertenencia del suelo y de la mina, y la forma en que estos debían regularse.

Como ejemplo de ello, Ezequiel Monsalve Casado hace un breve análisis de la intervención estatal en el período histórico en que se da inicio la Revolución Industrial (segunda mitad del siglo XVIII) y le sigue la Revolución Francesa (1789), destacando que estos fenómenos marcaron una diferencia en la actitud del Estado al servicio del pueblo. En efecto, como consecuencia de la Revolución Francesa, la intervención del Estado se minimizó para dar paso a mayores libertades a favor de los particulares. Posteriormente, el descubrimiento del petróleo como fuente



de energía, así como los movimientos de las masas trabajadoras como consecuencia del maquinismo, llamaron la atención del Estado y lo llevaron a asumir una posición de mayor injerencia en la vida privada<sup>32</sup>.

De allí que se verificara un cambio en todos los ámbitos de la vida social y, en lo que concierne a la actividad minera, se advierte una postura distinta respecto a los principios que la rigen: los derechos de los particulares han ido cediendo ante un mayor intervencionismo, de tal manera que se comprende entonces la paulatina desaparición de los beneficios previstos originalmente por la ley para los descubridores, denunciantes o primeros ocupantes de las minas; así como el paso del otorgamiento forzoso de la concesión por el otorgamiento facultativo.

## **V.- LAS CONCESIONES MINERAS Y LAS ACTIVIDADES REGULADAS EN LA VIGENTE LEY DE MINAS**

### **1.- Las Concesiones. Su definición.**

La concesión es la figura jurídica mediante la cual el Estado otorga el derecho a gestionar un servicio público o a explotar las riquezas que forman parte de su patrimonio.

Asimismo, en ocasiones se identifica la concesión con el derecho mismo que se concede a término; y ello deriva de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Minas de 1945, según el cual *“El derecho de explotar los minerales a que se contrae esta Ley, no puede adquirirse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, en las formas previstas por la misma”*. De allí, es claro que el derecho surge como consecuencia de la adquisición del título, que a su vez debe su existencia a una serie de condiciones establecidas en la ley, que han de ser cumplidas por los interesados en llevar a cabo la actividad de que se trate. Desde la perspectiva de los particulares es, además, un derecho real limitado toda vez que las minas son, como ya se ha expresado,

---

<sup>32</sup> MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Op. Cit.* pp. 43-44.

propiedad del Estado. Lo dicho precedentemente podrá constatarse en los artículos 14 y 15 *eiusdem*, los cuales disponen:

*“Artículo 14.- El derecho que se deriva de la concesión, durante el lapso de la misma, tiene toda la plenitud que por Ley le corresponde, y el concesionario puede disponer de él conforme a los principios generales del derecho y a las disposiciones especiales de la Ley.*

*Artículo 15.- Toda concesión minera puede ser enajenada o traspasada a cualquiera persona o Compañía, salvo las excepciones legales; pero deberá participar dicho traspaso al Ministerio de Fomento, tanto por cedente como por el adquirente de la concesión.*

*Sin embargo, se requerirá autorización previa por parte de Ejecutivo Federal para el traspaso, cuando éste vaya a hacerse a empresario o Compañía que ya tenga concesiones, bien sea de veta o de manto, que excedan de diez mil hectáreas, o de aluvión que excedan de veinte mil...”.*

Conforme a lo establecido en estas normas, para la transmisión de la concesión minera solo se requería la participación al entonces Ministerio de Fomento, salvo que el traspaso tuviera por destinatario un empresario o compañía que ya tuviese asignada una concesión de diez mil hectáreas o más si era de veta o manto, o veinte mil hectáreas o más si era de aluvión.

Pues bien, aunque la vigente ley trata indistintamente la concesión minera y los derechos derivados de la misma, es más explícita en el sentido de que define el derecho de exploración y de explotación como un derecho real inmueble (artículo 29), por lo que el concesionario podrá enajenarlo, gravarlo, arrendarlo, subarrendarlo, traspasarlo o celebrar sobre el mismo subcontrataciones para la explotación, contando para ello en todo caso, con el permiso previo del Ministerio con competencia en materia de Energía y Minas.

Dicho esto, puede sostenerse que a través de la concesión minera, el Estado otorga el derecho a los particulares de explorar y explotar, a su cuenta y riesgo, los minerales que se encuentran en el suelo y en el subsuelo.

## 2.- Clases de concesiones y su duración

La clasificación más común que sobre concesiones ha planteado la doctrina es la que distingue la concesión forzosa de la facultativa, atendiendo a la obligatoriedad de su otorgamiento.

En la Ley de Minas de 1945, la concesión forzosa se verificaba con el denuncia minero, y suponía que el Estado siempre debía conceder el título minero si estaban dadas las condiciones y formalidades legales para ello, sin atender a la experiencia del concesionario o la eficacia de las labores a realizar, entre otros aspectos.

Convivían en dicho texto legal ambos tipos de concesiones, pues el Parágrafo Segundo del artículo 2º contemplaba la posibilidad de que el Estado ejerciera directamente el derecho de explotación “*En todo caso en que fuere facultativo para el Ejecutivo Federal según esta Ley...*”, siendo un ejemplo de ellas, las que se otorgan mediante contrato, previstas, como ya se indicó, en los artículos 3º y 4º, esto es, la explotación de urao, ozoquerita y helio.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1999, desaparece la concesión forzosa, por lo que su otorgamiento responderá siempre a una facultad discrecional del Estado.

En otro orden de ideas, las concesiones eran, antes de la actual Ley de Minas, de exploración<sup>33</sup>, de explotación, o de exploración y explotación. Hoy día, solo es posible obtener una concesión para la “*exploración y subsiguiente explotación*”. Este último es un régimen de concesión única en el cual la ley distingue, al menos, la duración de su fase exploratoria, con lo cual queda definido el período restante del plazo

---

<sup>33</sup> En el caso de la exploración, durante la vigencia de la Ley de Minas de 1945 podían otorgarse permisos de exploración y concesiones para la exploración. Según Godofredo González, antes citado (pp. 40-42), no deben confundirse estas figuras. Los “*permisos de exploración exclusiva*” (artículos 120 a 123 de la ley) garantizaba un derecho ya existente y versaba sobre minas denunciadas, mientras que con las concesiones para la exploración se creaba un derecho que antes no existía, para las actividades correspondientes en minas no denunciadas.

otorgado para que el concesionario lleve a cabo la explotación del mineral.

Así, el artículo 25 dispone que la duración de las concesiones de exploración y subsiguiente explotación no excederá de veinte (20) años “contados a partir de la fecha de publicación del Certificado de Explotación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela”, pudiendo establecerse dos (2) prórrogas por períodos sucesivos no mayores de diez (10) años, sin que con ello pueda excederse del período original otorgado.

La ley establece igualmente que el período exploratorio no podrá tener una duración mayor a tres (3) años, y solo podrá prorrogarse por una vez y por un lapso que no será superior a un (1) año (artículo 49).

De lo expuesto, puede inferirse que si la concesión es una sola para la “*exploración y subsiguiente explotación*”, y su duración total está prevista para que no supere los cuarenta (40) años, vale decir, un período inicial de veinte (20) años, y un máximo de dos prórrogas de diez (10) años cada una, la fase exploratoria, de una duración máxima de cuatro años (tres (3) años a los que puede sumarse un (1) año de prórroga) debe estar incluida en el lapso mayor otorgado para ambas actividades. Por consiguiente, una prórroga otorgada para la exploración de la mina, dará lugar a treinta y seis (36) años, como plazo máximo, para su explotación.

### **3.- Naturaleza de las concesiones**

Sobre la naturaleza jurídica de las concesiones, no existe unanimidad, pues para algunos estudiosos estas constituyen actos administrativos y para otros se rigen por las normas del derecho civil, por considerarlas de índole contractual.

Desde el pasado siglo, este aspecto comenzó a adquirir relevancia habida cuenta que doctrinarios ponían en duda la naturaleza fiscal de las exacciones previstas en la Ley de Minas. Por ello, de la posición asumida

sobre la naturaleza de las concesiones, podrían surgir teóricamente para el Estado variadas situaciones que pasaban por la posibilidad de convenir con los particulares el margen de su utilidad a la de percibir los ingresos mineros mediante las obligaciones fiscales que la propia ley contemplaba.

Al respecto, Godofredo González<sup>34</sup> distingue las diversas corrientes doctrinarias que han intentado explicar su naturaleza, a saber:

**3.1.-** La concesión es un acto administrativo unilateral:

No le está dado al concesionario someter a discusión las condiciones y términos bajo los cuales realizará las tareas de exploración y explotación minera. Así, la concesión se encuentra sometida a las reglas del Estado, y este podrá modificar sus condiciones e incluso, revocar el título, si lo considera conveniente, sin que por ello el particular tenga derecho a ser indemnizado<sup>35</sup>.

**3.2.-** La concesión es el resultado de dos actos unilaterales:

Si bien es cierto que el Estado impone las reglas de juego que deberán seguirse para la explotación de la riqueza mineral, no puede dejar de observarse que sin la voluntad del concesionario, quien debe tener y expresar interés en la ejecución de las actividades relacionadas, tal concesión sería inejecutable.

Por ello, los defensores de esta posición, sostienen que frente al acto unilateral de derecho público emitido por el Estado, se encuentra un acto unilateral y de derecho privado que es complementario al primero, y que emana del concesionario.

---

<sup>34</sup> GONZÁLEZ, Godofredo. Op. Cit. Pp. 25-28.

<sup>35</sup> Bielsa, citado por Luis González-Berti en su obra *Compendio de Derecho Minero Venezolano* (Tomo I, Parte General – Legislación Sobre Minas), p. 180, considera que la concesión es un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona determinado poder de obrar sobre una manifestación de la Administración Pública, con el fin de que ella gestione o realice el servicio público. Partiendo de este concepto, se derivan dos características importantes: a) La atribución a los particulares de la facultad para ejercer una parte de la actividad administrativa; y b) Que ese concesionario, a diferencia del funcionario, órgano o ente administrativo encargado de ejercer también parte de esa actividad administrativa, no actúa en nombre del Estado, sino en nombre propio y por cuenta propia. Así, para Bielsa, el régimen de la concesión es, exclusivamente, de orden legal, colocado fuera de la autonomía contractual.

### 3.3.- La concesión es un contrato:

De acuerdo a esta corriente, la concesión es un acuerdo de voluntades regida por normas de derecho privado, al cual concurren el Estado y los particulares en igualdad de condiciones.

### 3.4.- La concesión como contrato administrativo:

Como contrato administrativo, la concesión se perfecciona con la concurrencia de la voluntad del Estado y los particulares, pero en este caso la relación jurídica está regulada por normas de derecho público, pues su fin ulterior es satisfacer las necesidades de la colectividad<sup>36</sup>. De ahí que esté sujeta a reglas especialísimas, como es el caso de las denominadas doctrinariamente “*cláusulas exorbitantes*” que operan en favor de la Administración.

3.5.- La concesión como figura jurídica en la que convergen un acto y un contrato administrativos:

Según esta posición, la concesión es producto de un acto emanado del Estado, al cual se integran elementos que corresponden al contrato administrativo<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Ezequiel Monsalve Casado es uno de los autores venezolanos que según Luis González-Berti (en su obra *Compendio de Derecho Minero Venezolano*, p. 180), afirma que las concesiones son contratos administrativos a través de los cuales el Ejecutivo Federal otorga a un particular, una vez cumplidas las formalidades legales, derechos temporales sobre las minas en las condiciones establecidas por la Ley. Sin embargo, al consultarse la obra del jurista citado, Manual de Ciencia Jurídico-Minera (p. 171), podrá advertirse que en su criterio, la concesión minera es un “*acto contractual*”, pues constituye la finalidad lograda de una actividad netamente administrativa, que a su vez tiene naturaleza contractual, “porque el derecho que emerge del acto de la concesión tiene su causa en el acuerdo de la Administración con el concesionario.

<sup>37</sup> A esta opinión se adhieren Lafarriere y, en Venezuela, Arístides Rengel Romberg, ambos citados por José Román Duque Sánchez en su trabajo Manual de Derecho Minero Venezolano (op. cit. Pp. 76-78). Para Rengel Romberg “*en el caso de concesiones de minas e hidrocarburos, nos encontramos en presencia de aquel tipo de normas o reglas jurídicas tan estudiadas por la doctrina moderna, denominadas ‘reglas finales’ que son contrapuestas a las verdaderas y propias normas obligatorias, en el sentido de que mientras en estas últimas, la ley prescribe a la Administración una determinada conducta, obligatoria, en cambio, en las llamadas ‘reglas finales’, la Ley deja libre a la Administración de realizar o adoptar determinada conducta, pero prescribe que si la realiza o adopta, debe hacerlo conforme a las prescripciones o procedimientos pautados de antemano por la Ley*” (extraído de su trabajo *El Derecho de Reversión en la*

Ahora bien, para los detractores de la primera posición, esta es, la que asume la concesión como un acto unilateral, las consecuencias que ello acarrearía para los particulares (dadas las ilimitadas prerrogativas de la Administración para introducir modificaciones y dar por finalizadas en cualquier momento las actividades del concesionario), haría muy poco atractivo, desde el punto de vista económico, el desarrollo de las actividades mineras.

Por otra parte, resulta poco aceptable el estudio de las concesiones entendidas como la concurrencia de dos actos unilaterales complementarios, puesto que tal noción tropieza con los más elementales aspectos de la teoría general del contrato. En efecto, el consentimiento libremente manifestado por dos o más partes para la consecución de un objetivo común dentro de la legalidad, es lo que determina la existencia de un contrato.

De igual modo, la aplicación exclusiva de normas de derecho privado a la concesión, entendida como un negocio jurídico entre el Estado y los particulares en igualdad de condiciones, no es concordante con la declaratoria de utilidad pública así como tampoco con el principio del desarrollo sostenible que rige la materia minera, conforme al cual las actividades a desarrollar por el concesionario deben llevarse a cabo tomando en cuenta aspectos ambientales, de ordenación del territorio, de estabilidad económica y de responsabilidad social (como se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley de Minas de 1999), cuestiones que superan la esfera de lo privado.

Dicho esto, y pese a las diversas opiniones de los más destacados juristas en la materia para explicar la naturaleza de las concesiones, puede afirmarse, sin ánimo de sostener la última palabra en esta discusión, y siguiendo a José Román Duque Sánchez, que si bien la concesión participa de algunos elementos que son propios de las contrataciones (como el hecho de que concurren dos partes mediante un

---

*Legislación de Minas e Hidrocarburos de Venezuela*, publicado en la Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, Nos. 127-128. Enero-Diciembre, 1964. Pp. 331-363).

acuerdo de voluntades al cumplimiento de su fin), no hay lugar a la creación de nuevas situaciones o a la modificación de las condiciones que se fijan en la concesión dado que todas están legalmente preestablecidas<sup>38</sup>.

La diatriba, sin embargo, parece quedar zanjada si solo se atiende a las previsiones contenidas en la Ley de Minas de 1999 al respecto. Concretamente, la ley en referencia contempla una definición de concesión minera en su artículo 24:

**“Artículo 24.-** *La concesión minera es el acto del Ejecutivo Nacional mediante el cual se otorgan derechos e imponen obligaciones a los particulares para el aprovechamiento de los recursos minerales existentes en el territorio nacional.*

*La concesión minera confiere a su titular el derecho exclusivo a la exploración y explotación de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido”.*

Así, de acuerdo a la ley, la concesión es un acto unilateral del Estado a través del cual este otorga a los particulares el derecho exclusivo para explorar y explotar los minerales, siendo que el consentimiento de los últimos se expresa inicialmente en la oportunidad de solicitarla, y se entiende implícitamente ratificado cuando es conferida.

Abonan esta posición, en el sentido de que se trata de actos de carácter autorizatorio, las normas dispuestas en el Título II del comentado texto legal sobre las “*Modalidades para el Ejercicio de las Actividades Mineras*”, conforme a las cuales podrá aprobarse o autorizarse la explotación en el caso de la pequeña minería y la minería artesanal, así como la ejecución de las labores de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos mineros cuando estas se lleven a cabo directamente por el Ejecutivo Nacional (artículo 7°).

En efecto, los casos en que se otorgan las concesiones mineras son aquellos distintos de los supuestos en los que se concede

---

<sup>38</sup> DUQUE SÁNCHEZ, José Román. Manual de Derecho Minero Venezolano. Caracas, 1967. p. 79.



autorización a personas naturales o jurídicas de nacionalidad venezolana, para la explotación de oro y diamante, por un período de diez (10) años en áreas geográficas previamente determinadas por el Ministerio con competencia en la materia, y con un número no mayor de treinta de (30) trabajadores individualmente considerados, con lo que se estaría en presencia de la denominada pequeña minería (artículo 64). Esta, además, se ejerce a título precario, se otorga *intuitu personae* y no confiere derechos reales inmuebles.

Tampoco procede la concesión cuando la explotación de oro y diamante de aluvión sea efectuada por personas naturales de nacionalidad venezolana mediante equipos manuales, simples y portátiles, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentario (artículo 82).

De tal manera que la concesión, excluyendo los dos supuestos antes mencionados y –por razones obvias- aquel en el cual el Estado decide ejecutar directamente las actividades mineras, podrá ser otorgada a los particulares (aún si se trata de mancomunidades mineras, previstas en los artículos 77 y siguientes de la Ley de Minas de 1999, entendidas estas como agrupaciones de pequeños mineros en un mismo yacimiento o en varios de estos, ubicados de forma que puedan hacer uso conjunto de los servicios requeridos para el ejercicio de sus labores) exclusivamente para la explotación, por un lapso máximo de veinte (20) años, prorrogable por diez (10) años más. Dichas prórrogas no podrán superar el plazo inicial acordado.

Conviene advertir que en la Ley de Minas de 1945, la explotación de helio, ozoquerita (cera mineral) y los yacimientos de urao (sesquicarbonato de sodio y carbonato de soda) no se autorizaba a través de concesiones, sino que quedaba sometida al régimen de contratos especiales que celebrara el Ejecutivo Federal con los particulares (cuestión que expresamente contemplaban los artículos 3° y 4°). Ello se

debía, según Ángel Aguerrevere<sup>39</sup>, a lo poco común de los hallazgos de estos minerales en el país, por lo que se hacía necesario dar independencia respecto de la regulación legal, a las condiciones bajo las cuales se llevaría a cabo su explotación, procurando de esa forma el fomento de esta actividad.

Sobre las razones que pudo considerar el legislador para establecer diferencias entre la explotación de ciertos minerales y la contemplada para la mayoría de ellos, merece citarse la opinión de José Ramón Ayala. Concretamente, al referirse a la explotación de los yacimientos de asbesto o amianto, helio, uranio y radio, que en virtud de la Ley de Minas de 1936 no se adquirirían por denuncia sino mediante “concesiones especiales”, este autor planteaba lo siguiente:

*“¿Qué indujo al legislador a sustraer estas sustancias del número de las denunciables? No podríamos decirlo. Que tal se hiciera con las sustancias hidrocarbурadas en 1918; tenía una explicación, la diversa naturaleza de semejantes minas, requería probablemente un régimen práctico sui generis, acaso incompatible con el preestablecido para las minas metalíferas y de piedras preciosas. Quizá la experiencia de las explotaciones emprendidas y que entonces cobraban grande auge, influyó en el espíritu del legislador, ¿pero qué podríamos invocar en el orden experimental respecto de la explotación de amianto, helio, uranio y radio? ¿Cuándo se han explotado en el país tales sustancias? Esto, pues, es una disposición bastante caprichosa”<sup>40</sup>.*

Tomando en cuenta esta salvedad, puede concluirse que partiendo de la afirmación según la cual las concesiones mineras constituyen actos emanados de la Administración Pública para que terceros gestionen la actividades de exploración y explotación de las riquezas minerales, coexistían en la Ley de Minas de 1945 dos regímenes diferenciados: **a)** El de la actividad esencialmente autorizatoria a cargo del Estado, a fin de otorgar el título minero; y **b)** El del régimen contractual, con carácter

---

<sup>39</sup> AGUERREVERE, Ángel. *Elementos de Derecho Minero y Petrolero Venezolano*. Ediciones del Instituto Tecnológico de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1967. P. 70.

<sup>40</sup> AYALA, José Ramón. *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*. Tomo I. Caracas, 1945. Pp. 88-89.

excepcional, en el cual se incluyen los negocios jurídicos a ser celebrados por el Ejecutivo Federal para la explotación de las piedras de construcción y de adorno, así como las demás sustancias a las que hacía referencia el artículo 7° (mientras tuvo atribuida su competencia sobre esta materia) cuando se hallaran en terrenos baldíos, y los contratos especiales para la explotación de helio, ozoquerita y urao.

En el último de estos casos, y dependiendo de la época en que se celebraban (y por tanto, del texto constitucional que para entonces regía), tales convenios debían tratarse o no como contratos de interés nacional; en consecuencia, requerían la autorización del Congreso Nacional en sus dos Cámaras.

A manera de ejemplo, de la redacción de los literales a), b) y c) del numeral 10 del artículo 58 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1922, se infiere que los títulos y concesiones de minas debían tratarse como contratos de interés nacional, al señalarse seguidamente las concesiones para construir vías de comunicación y "*Los demás contratos de interés nacional, autorizados por esta Constitución y las leyes, que celebre o prorrogue el Ejecutivo Federal*", con la advertencia de que la falta de aprobación del Congreso afectaría la validez de dichos actos.

Esta autorización por el Poder Legislativo en lo que respecta al otorgamiento de las concesiones mineras desaparece en la Constitución de 1947, al establecerse en el ordinal 8° del artículo 162 que "*los contratos o títulos mineros*" quedan exceptuados de la autorización de la Cámaras como cuerpos colegisladores al Poder Ejecutivo Federal.

La Constitución de 1953, por su parte, dejaba al criterio de la Ley la sujeción a la aprobación o no por el Congreso Nacional, de los contratos que celebrara el Ejecutivo Nacional (ordinal 4° del artículo 81). Con ello se otorgó al Legislador la atribución de decidir cuán importante era el contrato o concesión para someterlo a su revisión y aprobación previa.

Una redacción distinta presentaba el artículo 126 de la Constitución de 1961, al contemplar la imposibilidad de celebrar contratos de interés nacional sin la aprobación del Poder Legislativo, salvo los que fueren para el normal desenvolvimiento de la Administración Pública o en aquellos casos en que la ley permitiera su celebración sin necesidad de cumplir con este requisito; y a continuación contemplaba la prohibición de otorgar concesiones de hidrocarburos u otros recursos naturales que determinara la Ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta lo autorizaran.

Finalmente, la vigente Constitución dispone en el numeral 9 del artículo 187, en una fórmula más sencilla que la anterior, que corresponderá a la Asamblea Nacional autorizar al Ejecutivo Nacional para la celebración de los comentados contratos, en los casos establecidos en la Ley.

Dicho esto, no es de extrañar que determinadas concesiones mineras se hayan otorgado contando con la obligatoria aprobación por el Poder Legislativo Nacional, y que en otros casos no se hiciera esta exigencia, pues ello podía variar de acuerdo a la normativa constitucional vigente, y la consideración por el órgano legislativo de ser la materia minera (o una determinada concesión) de tal relevancia jurídica, política o económica, que requiriera de esta autorización<sup>41</sup>.

## **CAPÍTULO VI.- RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LA ACTIVIDAD MINERA**

Como toda actividad económica, la minera está sujeta a ciertos gravámenes que se generan en razón de su desarrollo y el enriquecimiento obtenido de ella o que se espera obtener. No hay duda

---

<sup>41</sup> Al respecto, puede consultarse el trabajo de Ángel Aguerrevere, *Contratos de Interés Nacional Sujetos a la Aprobación Legislativa. Estudio Histórico*, publicado en la Revista de la Facultad de Derecho. No. 7, en Caracas (Pp. 209 a 216), quien distingue varios períodos en la historia republicana y contemporánea de Venezuela (hasta 1961) en los cuales se requirió (por considerarlos contratos de interés nacional) o se abandonó la exigencia de la aprobación de los títulos mineros por parte del Poder Legislativo Nacional.

de que la mayoría de las labores de esta clase reportan amplios márgenes de utilidades; ello se debe a los precios de las materias primas y a su volatilidad. Sobre ese superávit tiene interés el Estado, que al ejercer su poder de imperio crea relaciones de naturaleza tributaria a partir de las cuales nacen obligaciones de pago, ya sea de cantidades dinerarias o determinadas en especie, por el lucro obtenido o que se presume se obtendrá.

Estas cargas son diversas y junto con las que son especiales, establecidas en el texto que rige la materia de minas, concurren formas de tributación que inciden sobre otros sectores de la economía como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Adicionalmente, la potestad tributaria se ejerce desde los tres niveles del Poder Público, por las actividades mineras llevadas a cabo dentro de los límites de cada organismo político-territorial.

No han sido pocas las oportunidades en que se ha planteado la invasión de las competencias atribuidas constitucionalmente a uno de los Poderes Públicos por los otros. Por tal razón, ha correspondido en primer lugar a los órganos de administración de justicia, desentrañar la intención del legislador y del constituyente que ha quedado plasmada en los diferentes textos normativos. Muchas de sus interpretaciones han tenido eco en la legislación más reciente, con la adopción de construcciones jurídicas que en su momento permitieron resolver las controversias planteadas.

## **1.- Tributos Nacionales**

### **1.1.- Gravámenes Establecidos en la Ley Especial en Materia Minera**

Mucho se discutió a mediados del siglo pasado sobre la naturaleza de los gravámenes contemplados en las leyes de minas de 1936, 1943 y 1945. Si bien hoy día muchos aspectos se encuentran superados por la supresión en la ley actual de algunas instituciones presentes en el

Derecho Minero venezolano por más de un siglo, y de los cambios suscitados con el paso del tiempo en la vinculación del Estado con los concesionarios, respecto de otras cuestiones los planteamientos e interrogantes mantienen su vigencia o, cuando menos, pueden trasladarse a la Ley de Minas vigente.

En las décadas de 1930 y 1940 del siglo pasado, el debate doctrinario partía de la consideración o no de las concesiones como negocios jurídicos y, en consecuencia, de la naturaleza tributaria o no de los ingresos percibidos por la actividad minera.

Concretamente, si se les consideraba contratos, ya se rigieran por el derecho privado o público, entonces la contraprestación recibida por el Estado encuadraría en la noción de precio. Adicionalmente, bajo estos supuestos, el concedente podría hacer distinciones entre los particulares cocontratantes, imponiéndole a cada uno las cargas que considerara convenientes y pudiendo recurrir a una amplia variedad de facultades discrecionales; ello se concretaría, en el caso de los contratos administrativos, en la posibilidad para la Administración Pública de introducir modificaciones en estos acuerdos (incluso una vez puesta en marcha su ejecución) que le colocaran en posición de ventaja frente al otro contratante en virtud de las cláusulas exorbitantes.

Si se entendía el título minero como el resultado de actos unilaterales (y en todo caso, actos unilaterales del Estado, dado que ha tenido poco respaldo la teoría que sostiene que las concesiones devienen de la concurrencia de dos actos unilaterales), cabría la aplicación de un régimen impositivo con estricta sujeción a los principios del derecho tributario, en particular, el de igualdad tributaria.

Desde esa perspectiva se analizaron las exacciones que recaían en el titular del derecho minero: **a)** Por la asignación de un espacio geográfico para el desarrollo de sus actividades; **b)** Por las labores en sí mismas ejecutadas; y **c)** Por el aprovechamiento de la mina; buscando

encuadrarlas entre los impuestos o tasas, o entre los precios, con independencia de la calificación de “*impuestos*” que la ley les daba.

Destacaron en este debate dos juristas que propusieron criterios contrapuestos; las tesis planteadas son:

**1.1.1.-** La que fue sustentada por José Ramón Ayala, quien afirmaba que los referidos gravámenes eran verdaderos impuestos, dado que el Estado siempre conservaría la potestad de modificarlos por ley. De lo contrario, podrían crearse desigualdades entre los distintos concesionarios por la posibilidad de establecer cargas diferenciadas entre ellos, a lo cual ha de agregarse que el Ejecutivo Nacional se vería impedido de modificarlas una vez celebrado cada convenio con los particulares.

Por tanto, de acuerdo a la posición de este autor, citado por Godofredo González, “...*los impuestos y demás contribuciones [mineros] no son materia contractual en el sentido de que ligen al Poder Público a no poderlos alterar*”, pues “...*en lo relativo a impuestos tanto el Estado como los particulares contratan, necesariamente, a título aleatorio*”<sup>42</sup>.

**1.1.2.-** La tesis contraria fue sostenida por Rufino González Miranda, la cual se constituyó en una dura crítica al anterior punto de vista.

Este distinguía la naturaleza de cada “*impuesto*” minero establecido en la ley, y señalaba, en primer lugar, que debían tenerse como verdaderos impuestos aquellos que se configuraran como gravámenes sobre la propiedad minera particular, esto es, sobre la mina que se adquirió por denuncia “... *en una concesión de derecho en la cual el denunciante o solicitante llega a ser propietario de la mina*”<sup>43</sup>. Bajo esta modalidad, el Estado podía modificar los impuestos que gravaban la propiedad en cualquier momento.

---

<sup>42</sup> GONZÁLEZ, Godofredo. Op. Cit. p. 84.

<sup>43</sup> MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Manual de Ciencia Jurídico-Minera*. Op. Cit. p. 197.

Asimismo, indicaba que cuando la concesión minera, aun habiéndose obtenido por denuncia, no otorgaba la propiedad de la mina, sino el derecho a explotarla, el gravamen recaído en la actividad no podría catalogarse como impuesto, dado que se pagaba como una contraprestación emanada del particular en razón de un servicio o un derecho otorgado por el Estado.

Se deriva de lo expuesto que este jurista proponía asimilar las cargas del concesionario a las tasas cuando hubiese obtenido el título minero por denuncia sin que ello implicara la transmisión de la propiedad de la mina, por tratarse de prestaciones tributarias a cargo de aquellos en virtud de la ejecución de una actividad desarrollada por el Estado en beneficio de la colectividad, que concierne de una forma especial al obligado.

Por otra parte, continuaba, cuando la concesión es facultativa “...y no confiere la propiedad de la mina sino el derecho a explotarla”, los gravámenes que recaen sobre ella no podrían considerarse impuestos “y mucho menos todavía cuando tales tributos, en lugar de ser fijados en la Ley, han sido estipulados, convenidos o fijados convencionalmente con el concesionario”<sup>44</sup>.

Podrá deducirse fácilmente en este último supuesto, que la prestación principal para con el Estado, a cargo de aquel a quien se le otorgaba el título minero cuando la concesión era facultativa, debía considerarse incluida en la categoría de precios públicos.

Plantea aún la última posibilidad, que se verifica bajo la figura del contrato de explotación minera, otorgado por el Estado como propietario de la mina a un tercero de su libre elección por un tiempo determinado y bajo ciertas condiciones. Según Rufino González Miranda, tampoco se generarían impuestos en este caso, sino cánones contractuales.

---

<sup>44</sup> MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Manual de Ciencia Jurídico-Minera*. Op. Cit. p. 198.



En definitiva, el citado autor señalaba la existencia de cuatro escenarios que generaban consecuencias distintas en razón de la naturaleza de los ingresos percibidos por el Estado en virtud de las actividades mineras. Las situaciones descritas y la naturaleza de sus correspondientes prestaciones exigibles al concesionario son las siguientes: *i)* Si la mina se adquiría por denuncia y ello conllevaba a la transferencia de la propiedad al particular, la exacción causada era propiamente un impuesto; *ii)* Si la mina había sido adquirida por denuncia, pero no acarreaba la transferencia de la propiedad al titular del derecho minero, la prestación tenía el carácter de tasa; *iii)* Si la concesión era facultativa, entonces las partes podían pactar el valor del beneficio en términos monetarios, por lo que se trataba de precios; y *iv)* Si la explotación se efectuaba a través de contratos especiales, la carga que se imponía al particular debía considerarse como un canon o un monto a pagar bajo el régimen contractual, esto es, una prestación propia de una obligación de derecho privado.

Dicho esto, la asignación de específicas consecuencias jurídicas a las variadas modalidades de vinculación entre el concesionario y el Estado que integran la tesis propuesta por González Miranda, podría conducir a la errónea apreciación de considerarla jurídicamente viable frente a la de Ayala, por su exhaustividad. Sin embargo, el asunto amerita algunas reflexiones:

En primer lugar, el supuesto que parte de la mina como propiedad del particular que la obtenía mediante el denuncia, fue objeto de intenso debate a principios del siglo pasado, pues el Código de Minas de 1915 expresamente previó la inalienabilidad de determinadas sustancias (entre ellas, el petróleo, cuya explotación estaba regulada entonces por el referido código), y atribuyó al Ejecutivo su administración de manera directa o su arrendamiento a los particulares. Con ello, se rompió con la tradición legislativa conforme a la cual las minas se entregaban en propiedad al denunciante para su explotación, pues bajo la vigencia de las

leyes que le precedieron a este código, el denunciante se hacía propietario de la mina bajo condición de reversión.

Con la Ley de Minas de 1945 este derecho a favor de los particulares ya era excepcional, y con posterioridad al año 1961 únicamente quedaron a salvo en este grupo (de minas adquiribles por los particulares) las que versaban sobre minerales no metálicos y piedras de construcción y de adorno, derecho que les fue sustraído con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y la Ley de Minas de 1999, que en su artículo 11 atribuyó el régimen, administración y explotación de dichas minas a los Estados. Ello, como ya se dijo, ocurriría solo en la medida en que estos regularan dicha materia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 128 y 136 de la Ley de Minas vigente.

Hoy en día, esta discusión ha sido superada por la sencilla razón de que la propiedad de las minas está legalmente atribuida a la República y a los Estados; de manera que no cabe plantearse en la actualidad que la transferencia del derecho de propiedad dé lugar al pago de un impuesto por el concesionario.

Llegado a este punto, es conveniente observar que el escenario presentado parte de la propiedad como única circunstancia generadora de impuesto en la actividad minera, y deja de lado el poder de imperio del cual goza el Estado para pechar las rentas o ganancias obtenidas por los particulares en esta específica materia, o para imponer sobre ellos una carga de orden pecuniario o similar en virtud de la extensión geográfica sobre la cual recae el derecho de explorar y explotar los minerales que ha autorizado la Administración Pública. En definitiva, desde esta posición se ignora que pueden establecerse legalmente otras circunstancias constitutivas de hechos generadores de los tributos a ser pagados por los concesionarios.

De acuerdo a la segunda situación presentada por González Miranda, esta es, la de las minas adquiridas por denuncia, sin que el

otorgamiento del título apareje la transferencia de la propiedad (vigente hasta 1999), la prestación debida tendría para el autor en referencia el carácter de tasa. No compartimos tal explicación para sustentar la naturaleza jurídica de la exacción, pues para que ello fuera así esta debería tener como contrapartida la realización, por parte del Estado, de una actividad o la prestación de un servicio que concierne al particular. En este orden de ideas, no es posible asimilar la actuación del Ejecutivo Nacional en el otorgamiento del título minero, así como la que despliega en ejercicio de la debida supervisión y control sobre las actividades desarrolladas en este ámbito por los particulares, a la de un servicio público.

Un primer acercamiento al asunto planteado podría llevar a la conclusión de que por tratarse de una labor a cargo de la Administración (cuya gestión es comúnmente cedida a terceros bajo determinadas restricciones establecidas por imperativo legal) en beneficio de los intereses colectivos, puede hablarse de un servicio público de la actividad minera. Pues bien, para refutar esta concepción amplia del concepto, han de tenerse presentes, como notas distintivas del servicio público: *i)* Que a través de él se produce la intervención administrativa, en forma parcial o exclusiva, en la actividad de los particulares; *ii)* Que alude a “*exigencias de estándares de calidad y cantidad*”, por lo que debe ser extensible a toda la población sin distinguir su ubicación (con lo que se hace referencia al principio de la universalidad que debe tener el servicio en la satisfacción de las necesidades colectivas); *iii)* Que su funcionamiento debe ser regular y continuo.

Lo anterior, ha sido señalado por José Peña Solís en su trabajo “*La Actividad Administrativa de Servicio Público: Aproximación a sus Lineamientos Generales*”, quien aporta una de las más conocidas definiciones de servicio público, entendido este como “...*la actividad administrativa de naturaleza prestacional destinada a satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua, previamente calificada como tal, por un instrumento legal, realizada directa o*

*indirectamente por la Administración Pública, y por tanto, sujeta a un régimen de derecho público”*<sup>45</sup>.

Al respecto, agrega José Araujo-Juárez que el objeto del servicio público no está conformado por “...*actividades necesarias del Estado, como son las actividades de soberanía, sino actividades de mera utilidad general del público, de actividades indispensables para la vida de la sociedad*”<sup>46</sup>.

Lo expuesto permitirá arribar a la conclusión de que la actividad minera no encuadra en la categoría de servicio público, toda vez que no participa de sus características esenciales, vale decir, no está dirigida a satisfacer, al menos de manera inmediata, necesidades del colectivo; no requiere regularidad o continuidad en su ejecución, y habrá que añadir que depende exclusivamente de políticas de Estado, es decir, de decisiones concebidas en un momento dado para impulsar o no la economía por medio de la exploración y/o explotación de los minerales o de un determinado grupo de ellos; finalmente, no ha sido definida como tal por un texto normativo.

Por consiguiente, la imposibilidad de concebir la actividad minera como un servicio público, conduce a desechar la idea según la cual tiene carácter de tasa la exacción generada a cargo del concesionario que adquiriría una mina por denuncia sin que por ello se transfiriera la propiedad de la misma<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> PEÑA SOLÍS, José. “La Actividad Administrativa de Servicio Público: Aproximación a sus Lineamientos Generales”. En *Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*. Vol. II. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2002. p. 433.

<sup>46</sup> ARAUJO-JUÁREZ, José. *Manual de Derecho de los Servicios Públicos*. Vadell Hermanos Editores, C.A. Caracas, 2003. p. 74.

<sup>47</sup> Sobre este tema, en sentencia No. 01002 del 5 de agosto de 2004 (caso: DHL Fletes Aéreos, C.A.), la Sala Político-Administrativa (Accidental) se pronunció sobre las diferencias entre tasas, precios públicos y precios privados, señalando sobre las primeras que “...*cuando la actividad es prestada directamente por la propia Administración y se trata de servicios públicos inherentes a la soberanía estatal se está frente a tasas, es decir, obligaciones pecuniarias de conformidad con la ley, en virtud de la prestación de un servicio público individualizado en el contribuyente*”.

El tercer escenario propuesto, que considera como precios las cargas establecidas a los particulares cuando la concesión era facultativa (pues le estaba dado a las partes pactar el valor del beneficio obtenido en términos monetarios), tenía cabida siempre que le estuviera permitido por ley al Ejecutivo Nacional celebrar contratos con el objeto de llevar a cabo la exploración y explotación de determinadas minas.

Suficientes ejemplos de esta modalidad existen desde principios del siglo pasado, cuando encontrándose incorporada al régimen minero la materia de hidrocarburos, la Administración Pública celebraba contratos con empresas, en su mayoría extranjeras, en los cuales se estipulaba el beneficio económico que obtendría la República.

Esta facultad legal para contratar ha sido suprimida en la legislación vigente, salvo por lo que respecta a lo dispuesto en el artículo 23, conforme al cual *“El Ejecutivo Nacional, cuando así convenga al interés público, podrá reservarse mediante Decreto, determinadas sustancias minerales y áreas que las contengan, para explorarlas o explotarlas solo directamente por órgano del Ministerio de Energía y Minas, o mediante entes de la exclusiva propiedad de la República”*.

Así, al no establecerse en la Ley de Minas de 1999 la modalidad bajo la cual se llevará a cabo la actividad minera por parte de un ente de la República, este último podría acordar mediante un instrumento negocial, los términos en que se generará la ganancia a ser percibida por la República.

Esta sería solo una situación a verificarse entre otras tantas, al no estar expresamente regulada la aplicación en la práctica del citado artículo 23; pero la relación jurídica entre el Ejecutivo Nacional y el ente que llevará a cabo las labores encomendadas bien podría estar enmarcada en la figura de la concesión minera y ajustarse, por tanto, el pago de las exacciones debidas por el desarrollo de estas labores a la forma prevista para los particulares en el texto legal.

Bajo el supuesto descrito por Rufino González Miranda, estaríamos en presencia de un ingreso no tributario, surgido de un acuerdo de voluntades que se definiría, en principio, como un precio público o privado.

Ahora bien, en el caso hipotético de que se tratara de precio público o privado, el pago debido al Estado por la actividad ya mencionada tendría que nacer como contraprestación a un servicio prestado<sup>48</sup>, y ya se ha dicho que la actividad minera en modo alguno puede encuadrarse en esta categoría; por lo que no sería posible sostener (ni antes de 1999, ni en la actualidad) que el beneficio acordado responde a un precio.

Ello nos lleva al último escenario, según el cual la explotación efectuada a través de contratos especiales, generaba la obligación a cargo del particular de efectuar un pago que debía considerarse como un canon o un monto a pagar bajo el régimen contractual.

En esta situación se incluye la celebración de los contratos especiales, prevista en los artículos 3º y 4º de la Ley de Minas de 1945, cuya naturaleza responde a la de los contratos administrativos<sup>49</sup>.

Sin embargo, con la nueva Ley de Minas desaparecieron los contratos especiales. Por consiguiente, en la actualidad no tiene discusión la solución aportada en este supuesto.

Frente al conjunto de circunstancias estudiadas por González Miranda para explicar cómo han de considerarse las obligaciones a cargo

---

<sup>48</sup> En el debate sobre lo que ha de entenderse por precios aún no se hallan conclusiones que lo zanjen. En este sentido, aun cuando Héctor Villegas (VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1994. p. 186), reconoce las dificultades que se presentan para discernir si una determinada prestación debida al Estado por la recepción de un servicio es una tasa o un precio, preferimos tomar la definición que con espíritu didáctico aporta este autor, según la cual “*El precio es un ingreso no tributario cuya fuente jurídica radica en el acuerdo de voluntades entre el Estado prestador del servicio y el usuario que paga por ese servicio*”.

<sup>49</sup> Una opinión distinta es sostenida por Godofredo González (Op. Cit. p. 57), al afirmar que “*Los llamados ‘contratos especiales’ son, pues, verdaderas concesiones de explotación, sometidas a reglas peculiares que en nada afectan la naturaleza jurídica del acto por el cual se otorgan*”.

de los titulares de los derechos mineros frente al Estado, se erigió, como se explicó *supra*, la tesis de José Ramón Ayala, para quien las exacciones previstas en las leyes mineras que prevalecieron desde comienzos del siglo pasado constituyen impuestos.

Hoy en día, son escasos los estudios que despejen las dudas suscitadas sobre este tema, pues no es uniforme la concepción de las concesiones como actos unilaterales del Estado<sup>50</sup>.

Pese a ello, cabe sostener que las formas de vinculación que la Ley de Minas de 1999 permite desarrollar entre el Estado y los particulares en el ejercicio de actividades mineras, son generadoras de cargas que tienen naturaleza de tributos cuando estas actividades se refieren a la exploración y explotación de los minerales para los cuales se otorgó el respectivo título minero.

De esta manera, es la posición de José Ramón Ayala la que (no solo en su tiempo, sino también ahora) explica más acertadamente, en nuestra opinión, la naturaleza de las exacciones previstas en la ley que rige la materia minera, al afirmar que son de orden tributario.

Ahora bien, en lo que atañe a los gravámenes contemplados en el texto legal vigente en materia minera, el Título VII dispone lo relativo al régimen tributario de esta actividad, y en tal sentido, prevé solo dos tipos

---

<sup>50</sup> Las consideraciones de Juan Cristóbal Carmona sobre la naturaleza jurídica del impuesto de explotación previsto en las leyes de hidrocarburos del siglo XX, recogidas en el trabajo "Impuesto de Explotación o Regalía". En *Temas de Derecho Petrolero*. McGraw-Hill Interamericana, Caracas, 1998. p. 128, permite hacer una aproximación al estudio de las concesiones en materia minera, pese a que estas actividades económicas están regidas por su propio texto legal y a la desaparición del régimen de concesiones en la Ley de Hidrocarburos, como lo señala el propio autor. En particular, afirma que "*La concesión de explotación puede concebirse como un verdadero contrato por el cual el Estado otorga a una tercera persona o compañía el derecho exclusivo de explorar, explotar y disponer durante un tiempo determinado del petróleo y demás hidrocarburos que puedan hallarse en una extensión de terreno definida, a cambio del pago de una participación sobre el producto bruto de las explotaciones. (...) La consideración que de contrato puede dársele a la concesión, contribuye a negarle el carácter de impuesto al pago que realiza el concesionario. La concesión no confiere la propiedad del yacimiento, sino el derecho a explotarlo, reteniendo el Estado aquella propiedad y estando obligado el concesionario al pago de una contraprestación mal llamada 'impuesto de explotación'*".

de impuestos, a saber: el impuesto superficial y el impuesto de explotación.

El primero de ellos está sujeto al área a la cual se circunscribe el título minero, y depende de la cantidad de hectáreas en las cuales se desarrollarán las labores de exploración y subsiguiente explotación. De tal manera que este impuesto tiene por hecho imponible la simple circunstancia de haber recibido el concesionario el título minero para explorar y explotar una porción de terreno. Este se causará a partir del cuarto año y deberá pagarse por los siguientes cinco años, al vencimiento de cada trimestre.

El legislador distingue el impuesto superficial a ser pagado cuando las actividades mineras están dirigidas a la extracción de oro y diamante, de la de los demás minerales. El primer supuesto se regirá por la Tabla "A", dispuesta en el numeral 1 del artículo 90, en la cual se prevén las alícuotas a ser aplicadas desde los cuatro hasta los veinte años que tiene por duración la concesión y por áreas de terreno que se disponen por múltiplos de 513 hectáreas, hasta un total de 12.312 hectáreas. Se calcularán las cantidades de manera acumulativa sobre extensiones totales de áreas otorgadas.

Por otro lado, se aplicará al resto de los minerales lo previsto en la Tabla "B" del mismo dispositivo, que prevé las alícuotas hasta un máximo de veinte años por cada hectárea de terreno sometido a la actividad minera.

En lo que respecta al impuesto de explotación<sup>51</sup>, este se causará a partir del momento en que se lleve a cabo la extracción del mineral

---

<sup>51</sup> Cabría preguntarse si este impuesto es equivalente a lo que suele denominarse como "regalía", derivado del término anglosajón "royalty". Sobre este aspecto, Juan Cristóbal Carmona explica que "Por regalía se entiende aquella porción del producto de una explotación que el concesionario paga al dueño del yacimiento en virtud de una estipulación contractual. Tal participación podría decirse que resulta de un contrato de adhesión, pues el concesionario voluntariamente acepta efectuar estos pagos como condición para el otorgamiento del derecho que la concesión confiere, aun cuando es la Ley la que ordena su incorporación como término contractual". CARMONA, Juan Cristóbal. Op. Cit. p. 130.



(acción que constituye el hecho imponible de este tributo), y deberá pagarse en un lapso de quince días continuos del mes siguiente al de la referida extracción.

La alícuota de este impuesto está pautada en 3% y 4% dependiendo del tipo de mineral, porcentaje a ser aplicado a su valor comercial en la Caracas o en la mina. Concretamente, será del 3% del valor comercial en Caracas del mineral refinado cuando este sea oro, plata, platino y metales asociados a este último; y del 4% del valor comercial en la mina para otros minerales distintos de los antes mencionados y distintos del diamante y las piedras preciosas, en cuyo caso el impuesto se calculará con base en el 4% del valor comercial en Caracas.

De acuerdo a lo dispuesto en el Parágrafo Primero del artículo 90 de la Ley de Minas vigente, estas alícuotas podrían experimentar una reducción de hasta el 1% (solo en la categoría residual de minerales, respecto de las cuales se establece un impuesto calculado al 3% del valor comercial en la mina) cuando a criterio del Ejecutivo Nacional “.../las condiciones económicas lo ameriten”; frase con la que se deja a la Administración Pública la consideración de una amplia gama de situaciones bajo las cuales sería aplicable la medida, que en definitiva se configura como un incentivo fiscal para los concesionarios.

Cuando la explotación de los minerales tenga lugar, el impuesto por dicha actividad podrá rebajarse del impuesto superficial en el mismo período, hasta su concurrencia.

El Parágrafo Segundo del dispositivo comentado prevé una obligación formal para el contribuyente, que consiste en la presentación de declaraciones por cada área otorgada y mineral económicamente

---

De allí, es claro que a esta obligación que se impone al concesionario no puede considerársele regalía, toda vez que el concepto transcrito parte de la premisa de que esta nace como resultado de una estipulación contractual, tesis a la cual no nos adherimos, como se indicó precedentemente, por estimar cónsonas las características de la concesión a la de actos emanados del Ejecutivo Nacional cuya emisión obedece a una regulación que deja poco margen de actuación al Estado como para contratar, con algún grado de libertad, con el concesionario.

aprovechable. En ese sentido, deberá aportar al Ministerio de Energía y Minas, información atinente al volumen del mineral extraído durante un mes de trabajo, la riqueza media del mineral, su precio de venta y el monto a pagar por concepto de impuesto.

Llegado a este punto, no deja de llamar la atención lo que sobre el impuesto de explotación se dejó expresado en la Exposición de Motivos de la Ley, a saber:

*“El Título VII prevé el Régimen Tributario, el cual podemos destacar, que a fin de establecer un régimen fiscal fundamentalmente instrumental, que propicie la inversión nacional y extranjera, se analizó el régimen fiscal vigente en la legislación comparada latinoamericana, las alícuota de los tributos mineros vigentes a escala nacional, las estructuras de costos de las empresas mineras operadoras y los márgenes de ganancias en función de las inversiones realizadas. De la misma manera, se tomó en consideración la recesión económica que afecta a las empresas mineras y la tendencia a la baja experimentada en los precios y consumo en los mercados de minerales y en la rentabilidad de las empresas mineras, **en consecuencia se eliminó el impuesto de explotación** y se estableció un impuesto superficial progresivo en el tiempo y en función del número de hectáreas de las concesiones...”*

Sin embargo, inmediatamente, se indica en la Exposición de Motivos, que *“Una vez iniciada la explotación, se permite que se deduzca hasta la concurrencia , el impuesto superficial”*. De esta última expresión se colige que una vez iniciadas las labores de explotación en la mina, podrá hacerse concurrir alguna exacción (cuya denominación no se muestra en ese punto del texto), con el impuesto superficial; lo que permitirá inferir que si esta obligación tributaria se genera a partir de la extracción del mineral, entonces debe tratarse de un impuesto de explotación.

La anterior duda queda despejada en el siguiente párrafo, en el cual se añade:

*“Por otra parte, se faculta al Ejecutivo Nacional para reducir el impuesto de explotación hasta el uno por ciento (1%) y de restituirlo hasta sus niveles originales del tres por ciento*

*(3%) para propiciar la rentabilidad de las explotaciones mineras”.*

Se trata, en todo caso, de un *lapsus calami*, que a primera vista torna contradictorio el tema de la existencia o no del impuesto de explotación. Esta ambivalencia cede, finalmente, con el articulado que se desarrolla en el Título VII, en el cual se encuentra la previsión sobre el mencionado impuesto (numeral 2 del artículo 90).

Es preciso recordar en este estadio del análisis que la Ley de Minas de 1999 no nació como producto de la iniciativa y el debate parlamentarios conforme a los cuales habría podido enriquecerse el estudio previo y conjunto sobre el tema, resultando en la incorporación, desarrollo o supresión de algunas normas o instituciones; sino que su existencia en el mundo jurídico tuvo lugar bajo la forma de un Decreto Ley, dictado en ejercicio de las atribuciones contempladas en la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera requeridas por el Interés Público (publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.687 del 26 de abril de 1999) en Consejo de Ministros.

Así, en comparación con la ley que le precedió, ciertas imprecisiones que se advierten en este texto legal sobre el tratamiento jurídico de la explotación de ciertos minerales, la incoherencia anotada entre lo señalado en su Exposición de Motivos y la ley propiamente dicha en relación con el impuesto de explotación, los mayores beneficios a favor del Estado y las consiguientes restricciones en el ejercicio de los derechos de los concesionarios o la eliminación de algunos de ellos, la adopción de un sistema en mayor medida dominial del que hasta ahora se había previsto legalmente, entre otros aspectos, hacen suponer que la vigente Ley de Minas surgió como resultado de un escaso debate o asesoría en la materia.

A lo anterior, habrá que añadir que con la promulgación de este Decreto Ley, en el que se prevén obligaciones y sanciones de carácter tributario, se incurre en una franca violación del principio de reserva legal,

con lo que se privó al cuerpo colegiado que conforma la Asamblea Nacional, de cumplir en representación del pueblo, con la función legislativa de definir las cargas que el Estado impondrá a sus ciudadanos en el ejercicio del su poder de imperio.

Por otra parte, el artículo 91 de la actual Ley de Minas contempla una variación en la base imponible para el pago del impuesto de explotación que se presenta cuando el concesionario comercializa con productos semielaborados, refinados o beneficiados, esto es, aquellos que requieren de un proceso de transformación o manufactura previo a su consumo, y los que deben someterse a procesos químicos o físicos para separar el mineral de otros metales o compuestos<sup>52</sup> que vienen con él al ser extraídos. Bajo este supuesto el precio de referencia para el cálculo de su valor comercial en la mina será fijado por el ministerio con competencia en energía y minas, con base en las siguientes fuentes: a) un estudio de mercado; b) la riqueza media del mineral; y c) su precio promedio de venta.

De esta manera, a los efectos de cuantificar el tributo por explotación de minerales que luego comercializará el propio concesionario como producto semielaborado o beneficiado, las alícuotas establecidas en el numeral 2 del artículo 90 de la Ley de Minas de 1999, que dependerán del tipo de mineral que se extraiga, se aplicarán sobre un valor de mercado que ya no quedará definido por el lugar (sea el de Caracas o el de la mina), sino que será pautado por el Ejecutivo Nacional, sin mayor limitación que la que numéricamente aporten las fuentes antes mencionadas.

---

<sup>52</sup> En el sitio *web* oficial del Museo del Oro del Banco de la República, de Colombia, ([www.banrepcultural.org/museo-del-oro/sociedades/metalurgia-prehispanica/mineria-metalurgia-y-beneficio](http://www.banrepcultural.org/museo-del-oro/sociedades/metalurgia-prehispanica/mineria-metalurgia-y-beneficio), revisado en julio de 2013) se explica en términos sencillos lo que se conoce como el beneficio de minerales: “*Los metales obtenidos por los diferentes métodos de metalurgia extractiva por lo general contienen impurezas tales como otros metales, elementos no metálicos, pequeños restos de escoria y gases disueltos. La remoción de tales impurezas es el refinamiento o beneficio de los metales y es necesario para permitir que el metal sea trabajado posteriormente*”.

Respecto al pago de los impuestos previstos en el texto legal en referencia, quedan exentas las Corporaciones Regionales de Desarrollo cuando estas sean las destinatarias del título minero, tal como lo dispone el artículo 29. Sin embargo, el arrendamiento de una concesión por dichas corporaciones, generará a cargo del arrendador el pago de los tributos.

De igual modo, en la Ley de Minas de 1999 se hace mención de un impuesto que no surge propiamente de la actividad que ella regula sino que se rige por la legislación aduanera, pues su pago se ocasiona con la introducción al país de maquinaria y equipos para la ejecución de tales labores. Se trata del impuesto de importación, respecto al cual el artículo 92 prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional establezca una exoneración total o parcial al beneficiario de los derechos mineros, cuando estos utensilios o implementos resulten indispensables para dichos trabajos en las áreas otorgadas, sea cual fuere la fase en que se encuentren.

En ningún caso el beneficio fiscal tendrá aplicación si los elementos de trabajo a importar se fabrican en el país, haciendo innecesaria su importación.

La enajenación a terceros de dichos útiles, su empleo fuera del espacio geográfico de las concesiones, o su traslado fuera del país, requerirán de la autorización del Ejecutivo Nacional. En el primer caso se contempla la obligación del adquirente de pagar los impuestos de importación que le fueron originalmente exonerados al concesionario, como condición impretermitible para que la venta proceda.

En otro orden de ideas, con la vigente ley quedó suprimido el régimen arancelario que contemplaba la Ley de Minas de 1945 y, por tanto, el pago a cargo del titular de los derechos mineros, en los siguientes supuestos: **a)** Cuando los funcionarios tuviesen que practicar alguna diligencia a instancia de parte y a más de medio kilómetro del lugar de residencia, el interesado no solo facilitaría los medios de transporte y alimentación que se requirieran, sino que además debía

proporcionarles quince bolívares (Bs. 15,00) por cada día (artículo 171); **b)** Cuando en materia de mensura no se hubiese llegado a un acuerdo sobre el precio que debía pagar el interesado a los ingenieros, agrimensores y geólogos, estos profesionales cobrarían derechos “...conforme a las disposiciones reglamentarias que el Ejecutivo Federal dicte al efecto” (artículo 172); y **c)** Cuando por requerimiento del Ministerio de Fomento debiera expedirse copia del plano de una concesión, correspondía al interesado realizar el pago de la cantidad de cien bolívares (Bs. 100,00) al Tesoro Nacional (artículo 173).

Pues bien, el término “*arancel*” alude a una idea imprecisa de cobro “*oficial*” al obligado por un servicio que se le presta, con lo cual tiende a equipararse a la tasa. Al referirse a esta figura, Adriana Vigilancia García sostiene que “...la palabra ‘*arancel*’ no es, técnicamente hablando, muy apropiada, en el marco de nuestro derecho tributario vigente”<sup>53</sup>.

El primer supuesto generador del gravamen, previsto en el artículo 171, encuentra semejanza con los viáticos que correspondía pagar por diligencias oficiales fuera de la localidad. Así, el pago de transporte y alimentación por el tiempo requerido para la movilización del funcionario, constituyen viáticos; y no obstante que la característica fundamental de estos es la de ser variables, el monto fijo a ser pagado diariamente de quince bolívares (Bs. 15,00), estaba destinado a la manutención de quien debía realizar trámites a instancia de parte lejos de su lugar habitual de trabajo.

Por consiguiente, la obligación establecida no estaba dirigida a retribuir un servicio individualizado o que potencialmente estuviera al alcance del contribuyente (característica propia de las tasas), sino que

---

<sup>53</sup> VIGILANZA GARCÍA, Adriana. “Problemática Jurídica en torno a la Legislación sobre las Tasas Registrales y Notariales en el Derecho Venezolano”. En *Revista de Derecho Tributario* No. 98. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2003. p. 72.

constituía una subvención que recibiría el funcionario por su traslado para la práctica de diligencias solicitadas por el interesado<sup>54</sup>.

En el segundo caso, el concesionario quedaba obligado a pagar al Estado por la prestación de los servicios de medición de la tierra cuando no se hubiese producido acuerdo sobre el precio por la labor que llevarían a cabo los especialistas designados.

Un primer acercamiento a este supuesto conduce a asumir que el señalado gravamen se asemeja a las tasas creadas en la ley de arancel judicial, que precisa los derechos y emolumentos de los funcionarios judiciales, por las actuaciones llevadas a cabo en el transcurso del *iter* procesal.

Partiendo de esta premisa, podría afirmarse entonces que se trata de la obligación causada por un servicio cuyo propósito es la determinación de las porciones de terreno a otorgar al solicitante del título minero para su exploración y explotación, y que por consiguiente, se halla relacionado directamente con el contribuyente.

Sin embargo, esta carga para el concesionario se configura como forma de pago por los honorarios de determinados profesionales especializados, quienes debían procurar la correcta medición y determinación de la concesión otorgada.

En este sentido, con fundamento en lo señalado por la Sala Político-Administrativa (en Sala Accidental) en sentencia No. 01002, publicada el 5 de agosto de 2004, el gravamen comentado se ajusta más a la noción de precio público, pues cuando *“...se trata de un servicio no esencial a la soberanía misma del Estado, pero que es prestado directamente por éste, se está frente a un ‘precio público’, el cual a pesar*

---

<sup>54</sup> Es distinta la opinión expresada por el Dr. César Hernández en el trabajo: “El Régimen Fiscal de la Minería”, en *Revista de Derecho Tributario* No. 98 (año 2003) de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, para quien la Ley de Minas de 1945 contemplaba por igual *“...un régimen de **tasas arancelarias**, con cargo a los interesados, cuando tuvieren que practicar alguna diligencia fuera de la población por parte de algún funcionario, a quien deberán facilitarle los medios de transporte y alimentación, y a quien deberá satisfacerle los medios de transporte y alimentación, y a quien le satisfará por cada día quince bolívares”* (destacado de este trabajo).

*de constituir un ingreso público no tiene carácter tributario y en consecuencia no estaría regido por el principio de legalidad tributaria”.*

De considerarse que el pago previsto en el artículo 172 de la Ley de Minas de 1945, como contraprestación por las labores desempeñadas por los ingenieros, agrimensores y geólogos eran precios públicos, su determinación mediante las disposiciones reglamentarias dictadas al efecto por el Ejecutivo Federal, no habría devenido en violatoria del principio de legalidad tributaria.

Por último, la expedición de copia del plano de una concesión por parte del órgano ministerial respectivo, prevista en el artículo 173 del texto legal en referencia, si bien puede asimilarse a las tasas que deben pagar los particulares por determinadas actuaciones llevadas a cabo ante las oficinas de Registro Público o Notarías Públicas, la circunstancia de disponer la norma que dicho ingreso recaería en el Tesoro Nacional, y no se destinara exclusivamente al servicio o actividad señalada, obliga a calificar esta exacción como un verdadero impuesto.

En este caso, el sujeto pasivo podía ser cualquiera que tuviera interés en solicitar copia del plano de la concesión, como el propietario de los terrenos sobre los cuales recaía el título minero, el titular de una concesión colindante, o el interesado en una concesión previamente declarada caduca o a cuyos derechos se hubiese renunciado, entre otros.

Con lo expuesto precedentemente, se evidencia que pese a que los supuestos contemplados en el Título XI de la Ley de Minas de 1945 quedaban encuadrados en la categoría de aranceles en materia de minas, estos tenían naturaleza diversa, no solo por el tipo de servicio que prestaba la Administración Pública, sino también por el destinatario de esos ingresos y la forma en que quedaban definidos sus elementos.

En la vigente Ley de Minas tales gravámenes desaparecieron.



## **1.2.- Impuesto sobre la Renta**

La Ley de Impuesto Sobre la Renta vigente (publicada en la Gaceta Oficial No. 38.628 del 16 de febrero de 2007), cónsona con el principio de territorialidad de la renta, contempla que entre los enriquecimientos gravables está el que proviene de las actividades económicas que tengan origen en la explotación del suelo o del subsuelo en el territorio nacional.

Asimismo, el referido texto establece en su artículo 7, los sujetos pasivos de este tributo. En lo que concierne a la actividad minera, el señalado dispositivo no contempla expresamente a los concesionarios o titulares de derechos mineros como sujetos sometidos a este régimen impositivo, como lo hace con los titulares de enriquecimientos provenientes de la actividad de hidrocarburos y conexas, y en el caso de aquellos que se generen con ocasión de la exportación de minerales, hidrocarburos y sus derivados (literal *d* de la norma mencionada).

El último aparte del artículo 10 de la ley prevé el gravamen al enriquecimiento global neto de las entidades señaladas en el literal *c* del artículo 7 (vale decir, las sociedades de personas, con excepción de las sociedades de responsabilidad limitada, enunciadas en el literal *b* del artículo 7), derivados de regalías mineras o participaciones análogas, así como de los que provienen de su cesión.

De igual modo, se distingue en el artículo 12 el gravamen a ser pagado por las personas naturales en razón del mismo hecho imponible. De acuerdo a esta norma, se encuentran también obligados al pago de este impuesto los contribuyentes distintos de las personas naturales que aun cuando no se dediquen a la explotación de minas, obtengan este enriquecimiento.

Dicho esto, se tiene que los sujetos a que se refieren los artículos 10 y 12 serán gravados con la tarifa No. 3 del artículo 53 de la ley, que impone el pago de una tasa proporcional de 60% para los enriquecimientos obtenidos como producto de la actividad minera.

Quedan sin expresa mención en la Ley de Impuesto sobre la Renta el gravamen a los enriquecimientos obtenidos de la actividad minera o sus actividades conexas, por las compañías anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada cuando estas constituyan su actividad económica principal, así como el que recaerá sobre las rentas obtenidas por medio de los establecimientos permanentes en el territorio de la República (literal f del artículo 7) cuando el sujeto pasivo, ya sea directamente o a través de apoderado, empleado o representante, realicen actividades referentes a minas, entre otros supuestos.

En un ejercicio de interpretación del artículo 12, podría decirse que si las personas naturales y los contribuyentes asimilados a estas quedan sujetos al impuesto previsto en el literal a del artículo 53 por las regalías y otras participaciones análogas provenientes de la explotación de minas, con mayor razón las ganancias obtenidas por los demás sujetos pasivos que se dediquen a la misma, deberían quedar sometidas a dicha tarifa.

Si bien es cierto que la alícuota del 60% sobre los beneficios ya indicados es la aplicable siempre que estos sean producto de la actividad minera, no puede dejar de advertirse que esta interpretación del artículo 12 en el sentido indicado, quedaría reñida con el principio de legalidad tributaria, conforme al cual los elementos del tributo deben quedar definidos por ley.

En vista de que no encuentra mención expresa la obligación de pago por el enriquecimiento derivado de las actividades de minas realizadas por las compañías anónimas y los contribuyentes asimilados a estas, a ellas resulta aplicable lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en el que se contempla el pago con base en la tarifa prevista en el artículo 52, de 15%, 22% o 34% de la fracción del enriquecimiento global neto anual obtenido.

Al respecto, era más clara la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1981 (Gaceta Oficial No. 2.894 Extraordinario del 23 de diciembre de ese

año), que en su artículo 5° incorporaba entre los sujetos pasivos a “*Los titulares de enriquecimientos provenientes de actividades mineras...*”.

Asimismo, la Ley de Impuesto sobre la Renta publicada en la Gaceta Oficial No. 3.888 Extraordinario del 3 de octubre de 1986, establecía:

**“Artículo 10.-** *Los contribuyentes distintos de las personas naturales y de sus asimilados que se dediquen a la explotación de minas y de actividades conexas, tales como tratamiento de minerales y el transporte, o la compra o adquisición de minerales y sus derivados para la exportación, estarán sujetos al impuesto previsto en el literal a) del artículo 71 de esta Ley, por todos los enriquecimientos obtenidos, aunque provengan de actividades distintas a las de tales industrias.*

*Las personas naturales y los contribuyentes asimilados pagarán la misma tasa de impuesto a que se refiere este artículo, pero sólo por los enriquecimientos derivados de las actividades señaladas en su encabezamiento”.*

El literal a) del artículo 71 de esta ley preveía el gravamen de los enriquecimientos anuales obtenidos por los contribuyentes señalados en el artículo 10, con base en una tasa proporcional del 60%.

Del mismo modo, la Ley de Impuesto sobre la Renta sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, y publicada en la Gaceta Oficial No. 187 del 31 de diciembre de 1946, segundo texto legislativo que rigió en esta materia durante la vigencia de la Ley de Minas de 1945 y que tan solo modificó las tarifas aplicables a los beneficios provenientes del ejercicio de profesiones no comerciales y del impuesto complementario señalados en la Ley que regía desde el 13 de marzo de 1943, contenía en su Capítulo IV un articulado relativo al “*impuesto sobre los beneficios industriales, comerciales y mineros*”. En él figuraba el artículo 10, en el que se estableció:

**“Artículo 10.-** *El impuesto gravará los beneficios comerciales, industriales, mineros y de hidrocarburos a una rata proporcional de dos y medio por ciento (2½ %)*”.

En otras palabras, de acuerdo a este dispositivo la obligación tributaria no quedaba vinculada a la naturaleza de la persona que obtenía el beneficio minero, sino que bastaba que tal renta se verificara para configurarse en sujeto pasivo de este impuesto.

Adicionalmente, su artículo 5° preveía una exención de Bs. 9.000,00 para los contribuyentes a que se referían los artículos 6°, 8°, 10, 18 y 21, cuando la totalidad de las rentas no excediera de Bs. 14.400,00; y el artículo 12 autorizaba el traspaso de las pérdidas hasta los dos años siguientes al ejercicio en que se hubiesen generado.

Además de este tributo, todos los contribuyentes, salvo las sociedades mercantiles en nombre colectivo y en comandita simple, quedaban sujetos al pago de un impuesto complementario progresivo cuya base imponible estaba fijada a partir de Bs. 9.000,00, con alícuotas que variaban entre el 1,5% y el 26% del total de los enriquecimientos netos anuales.

De modo que las tarifas con las cuales se gravaban las ganancias provenientes de la actividad minera para la época, eran realmente bajas en comparación con las que hoy deben pagar los contribuyentes que se desarrollen en esta área.

Volviendo a las previsiones contenidas en la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta, importa destacar que en ella se alude a las “*regalías*” provenientes de la explotación de minas, término de uso más común en la legislación de hidrocarburos, y que Juan Cristóbal Carmona ha definido como la porción del producto de una explotación que un concesionario paga al Estado, como propietario del yacimiento, en razón de una estipulación contractual. De la misma opinión es Rufino González Miranda, citado por José Román Duque Sánchez<sup>55</sup>, quien sostiene respecto a esta figura que “...*tampoco estamos aquí en presencia de un impuesto, sino de una participación convenida o aceptada por el*

---

<sup>55</sup> DUQUE SÁNCHEZ. Op. Cit. p. 302.

*concesionario a cambio del derecho de explotación que el Estado le confiere”.*

El término en cuestión alude a una participación previamente acordada como producto de la exploración o explotación de minas. Asimismo, el texto bajo análisis asimila el pago por los beneficios derivados del ejercicio de la actividad minera, al de regalía a los fines de gravar el enriquecimiento. Esto podrá apreciarse en la definición que prevé el Parágrafo Único del artículo 48 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, conforme al cual se pechan los enriquecimientos netos provenientes de regalías y demás participaciones análogas, obtenidas por beneficiarios no domiciliados en el país:

*“Parágrafo Único.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41, se entiende por regalía o participación análoga, la cantidad que se paga en razón del uso o goce de patentes, marcas, derechos de autor, procedimientos o **derechos de exploración o explotación de recursos naturales**, fijadas en relación a una unidad de producción, de venta, exploración o explotación, cualquiera sea su denominación en el contrato”.*

Es menester advertir que la norma hace recaer la obligación tributaria sobre la ganancia que percibe el titular del derecho minero cuando establece un vínculo jurídico con un tercero (ya sea a través del arrendamiento, subarrendamiento, cesión o entrega de la mina bajo cualquier modalidad a título precario) a fin de que sea este quien realice los trabajos de exploración y explotación para el concesionario.

En todo caso, el sujeto pasivo será el titular del derecho minero, pues tratándose la regalía de una parte del producto de la exploración o explotación de una mina que paga el arrendatario, subarrendatario, cesionario, etc. al concesionario, es este último quien obtiene el beneficio sobre el cual recae la exacción.

La base imponible es la cantidad a la cual se contrae el monto a ser pagado por concepto de regalía.

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, contenido en el Decreto No. 2.507 del 11 de julio de 2003, que se publicó en la Gaceta Oficial No. 5.662 Extraordinario del 24 de septiembre de 2003, prevé que *“Sólo a los contribuyentes que se dediquen a la explotación de minas o hidrocarburos les serán atribuidas las actividades conexas...”*; con ello se establece una relación entre la renta causada por la explotación de minas y la que generan las actividades conexas cuando ambas son llevadas a cabo por el mismo sujeto pasivo.

### **1.3.- Impuesto al Valor Agregado**

El Decreto No. 5.212 con Rango, Valor y Fuerza de Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado, publicado en la Gaceta Oficial No. 38.632 del 26 de febrero de 2007, y dictado en virtud de las facultades delegadas al Presidente de la República mediante Ley Habilitante publicada en la Gaceta Oficial No. 38.617 del 1ro. de febrero de 2007, actualmente vigente, tiene como propósito gravar *“...la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes”* de acuerdo a lo establecido en ese texto legal (artículo 1).

Contempla igualmente las personas que han de considerarse contribuyentes ordinarios y ocasionales de esta exacción. Los primeros se enuncian en su artículo 5, en los siguientes términos:

**“Artículo 5.-** *Son contribuyentes ordinarios de este impuesto, los importadores habituales de bienes, los industriales, los comerciantes, los prestadores habituales de servicios y, en general, toda persona natural o jurídica que como parte de su giro, objeto u ocupación, realice las actividades, negocios jurídicos u operaciones que constituyen hechos imponibles de conformidad con el artículo 3 de esta Ley.*

*A los efectos de esta Ley, se entenderán por industriales a los fabricantes, los productores, los ensambladores, los embotelladores y los que habitualmente realicen actividades de transformación de bienes.*

(...) Omissis”.

Por otra parte, los sujetos pasivos considerados como contribuyentes ocasionales del impuesto al valor agregado son, de acuerdo al artículo 6, los importadores no habituales de bienes muebles corporales.

Esta obligación tributaria nace con el acaecimiento de cualquiera de los siguientes hechos: **a)** La venta de bienes muebles corporales, así como su retiro o desincorporación; **b)** La importación definitiva de bienes muebles; **c)** La prestación a título oneroso de servicios independientes ejecutados o aprovechados en el país, y los que provengan del exterior en los términos indicados en la Ley; **d)** El consumo de servicios propios del objeto, giro, o actividad del negocio; **e)** La venta de exportación de bienes muebles corporales; y **f)** La exportación de servicios (artículo 3).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela reserva al Poder Nacional la creación, organización, recaudación, administración y control del impuesto al valor agregado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 156.

Por tanto, en su descripción o caracterización ha de partirse del hecho de que se trata de un impuesto nacional. Es, adicionalmente, un tributo indirecto (puesto que no grava la renta del sujeto pasivo sino el consumo), plurifásico (en el sentido de que esta obligación nace en cada fase del proceso productivo), no acumulativo y traslativo (la carga fiscal no experimenta aumentos en la medida en que se traslada en la cadena de producción hasta el consumidor final).

Así enunciados los aspectos generales más destacados del impuesto en referencia, puede sostenerse que en la actividad minera, los concesionarios y demás titulares de derechos mineros serán sujetos pasivos (contribuyentes ordinarios) en la medida en que comercialicen el producto obtenido en la explotación, previa autorización por el órgano ministerial competente en materia de energía y minas, una vez pagado el impuesto de explotación, como lo preceptúa el artículo 57 de la actual Ley de Minas; o presten a título oneroso servicios de cualquier índole,

incluyendo las actividades conexas o auxiliares contempladas en el artículo 86 *eiusdem* (que se contraen al almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de minerales regidos por ese texto legal); salvo que haya mediado respecto de alguna de ellas su reserva por el Ejecutivo Nacional en relación con el mineral de que se trate (excepción que se encuentra contenida en este último dispositivo). Se genera igualmente esta obligación de pago sobre la exportación e importación definitiva de minerales.

En aplicación de lo preceptuado en el Parágrafo Único del artículo 1° del Reglamento General del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado (publicado en la Gaceta Oficial No. 5.363 Extraordinario del 12 de julio de 1999), en los casos de quienes se dediquen a la transformación de minerales, su comercialización o a la prestación de servicios asociados a éstos, los mismos se considerarán contribuyentes ordinarios del señalado tributo, siempre que hayan realizado operaciones por un monto superior a seis mil unidades tributarias (6.000 U.T.) durante el año civil inmediatamente anterior al que esté en curso, o que en declaración presentada ante la Administración Tributaria hayan estimado realizarlas en el año civil en curso o en el año siguiente a la iniciación de sus actividades.

En lo que concierne a la posibilidad de que los titulares de derechos mineros puedan considerarse sujetos obligados de este impuesto en calidad de contribuyentes ocasionales como "*importadores no habituales de bienes muebles corporales*" (artículo 6 de la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado), ha de partirse de la naturaleza jurídica de las maquinarias, equipos y utensilios a ser importados con el propósito de ser empleados para el laboreo en las minas.

Si tales bienes se entienden comprendidos en la categoría de inmuebles por su destinación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 528 del Código Civil, dispositivo que refiere a "*...las cosas que el propietario del suelo ha puesto en él para su uso, cultivo y beneficio*", será preciso



descartar que dichos titulares podrían contribuir con la exacción en estudio bajo la figura de contribuyentes ocasionales.

Ciertamente, lo antes señalado no se halla establecido en forma explícita en la Ley de Minas y, por otra parte, podría argüirse en contra de esta posición que los bienes que a manera de ejemplo prevé el dispositivo mencionado están referidos a bienes destinados a las actividades agrícolas y pecuarias, como los animales destinados a la labranza del suelo, los instrumentos rurales, simientes, forrajes y abonos, etc.

Por otro lado, en defensa de lo afirmado al inicio cabe sostener que en virtud de la redacción del artículo 528, la enumeración de bienes inmuebles por su destinación es de carácter enunciativo y no taxativo, por lo que resultaría factible añadir a la lista que el propio legislador ha proporcionado, aquellos bienes que siendo originalmente entendidos como bienes muebles, resulten necesarios para llevar a cabo la actividad de minas.

Sin embargo, esta discusión pierde relevancia cuando se observa que en el artículo 102 de la Ley de Minas de 1999, que impone a los concesionarios la conservación de los bienes adquiridos con destino a las actividades mineras en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, se hace la distinción de los bienes muebles e inmuebles. Del mismo modo, el artículo 113 establece que serán “*decomisados*” los bienes muebles e inmuebles, maquinarias, equipos, instrumentos y demás objetos que se emplearen en forma directa para la explotación, almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación comercio de las sustancias minerales, por su uso en contravención a las disposiciones de dicha ley y sus reglamentos.

Con ello quiere indicarse que siendo jurídicamente posible estimar los bienes afectos a las actividades mineras como inmuebles por su destinación, la ley expresamente alude a bienes muebles e inmuebles para el laboreo minero, por lo que todo aquel que como importador no habitual adquiriera bienes muebles corporales como maquinarias, equipos

y utensilios para el desarrollo de la actividad, será sujeto pasivo de este tributo.

Ahora bien, en relación con este impuesto merece mención aparte la Providencia Administrativa No. 212 del 10 de septiembre de 1999, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.788 de fecha 16 de septiembre de 1999, mediante la cual el Superintendente Nacional Tributario designó los agentes de retención del Impuesto al Valor Agregado que se causara por la venta de metales y piedras preciosos, entre los que se contaban el oro, plata, platino, indio, osmio, paladino, rodio, rutenio, las aleaciones de estos metales, las piedras preciosas y el diamante.

Con esta normativa se facultó a la Administración Tributaria para designar como agentes de retención a determinados compradores o adquirentes de los bienes mencionados, categoría en la que llegaron a encuadrar las personas naturales o jurídicas que habiendo obtenido autorización para explotar metales o piedras preciosos, también tuvieron por objeto vender el producto de la extracción.

Posteriormente, el Servicio Nacional de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) emitió las Providencias Administrativas Nos. SNAT/2002/1.454 y SNAT/2002/1.455 del 29 de noviembre de 2002, publicadas en la Gaceta Oficial No. 37.585 del 5 de diciembre de 2002. La primera designa a los entes públicos nacionales, en tanto que la segunda designa a los contribuyentes especiales como agentes de retención del impuesto al valor agregado, por las adquisiciones de bienes muebles y la recepción de servicios gravados de proveedores que sean contribuyentes ordinarios del referido tributo.

Las providencias Nos. 212 y SNAT/2002/1.455 fueron derogadas por la Providencia Administrativa No. SNAT/2005/0056 del 12 de enero de 2005 (publicada en la Gaceta Oficial No. 38.136 del 28 de febrero de 2005), mediante la cual se designan los agentes de retención del impuesto al valor agregado.

En particular, el artículo 2 de la última de las normativas señaladas,

designa como responsables del pago de este impuesto, en calidad de agentes de retención, a los compradores o adquirientes de metales o piedras preciosas, cuyo objeto principal sea la comercialización, compra venta y distribución de metales o piedras preciosas, aún cuando no hayan sido calificados como sujetos pasivos especiales por parte del SENIAT.

De acuerdo a esta regulación, el Banco Central de Venezuela fungirá como agente de retención del impuesto al valor agregado por la compra de metales y piedras preciosas.

#### **1.4.- Otros Tributos:**

Si bien los tributos que se indican a continuación están contemplados en la legislación ambiental, no se prevé en ella que el producto de su recaudación sea reinvertido en la conservación o en la recuperación del medio ambiente cuando este resulte afectado por la actividad minera, de manera que no están destinados a compensar la desmejora o degradación ocasionada.

**1.4.1.-** El que establece la Ley de Aguas (publicada en la Gaceta Oficial No. 38.595 del 2 de enero de 2007):

Esta ley prevé las figuras de las concesiones, licencias o asignaciones, que serán otorgadas a los particulares para el aprovechamiento lícito de las aguas, ya sea para el abastecimiento de las poblaciones, riego, generación de energía eléctrica, o usos industrial o comercial.

Así, se contempla en el artículo 95, el pago de tasas por el otorgamiento de los mencionados actos administrativos, excluyendo de estas obligaciones el de las asignaciones, destinadas para los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.

De acuerdo al dispositivo en cuestión, los interesados deberán pagar seis (6) Unidades Tributarias a los fines de que les sea expedido el título de concesión (para el caso en que el uso de las aguas responda a fines de aprovechamiento para generación hidroeléctrica, así como

actividades comerciales o industriales), y dos (2) Unidades Tributarias para la expedición de una licencia (otorgada en el supuesto en que se haga uso de las aguas con fines de abastecimiento de poblaciones, agrícolas o recreacionales sin fines de lucro).

Es la primera de estas exacciones la que recae sobre los concesionarios mineros y demás titulares de tales derechos por el uso del agua en las labores de explotación, por tratarse de actividades que implican un mayor riesgo para el sistema hidrológico del país, esto es, sobre el curso de las aguas y su calidad.

Dicha tasa se hará exigible con la expedición del acto administrativo correspondiente.

**1.4.2.-** El que establece la Ley de Bosques y Gestión Forestal (publicada en la Gaceta Oficial No. 38.946 del 5 de junio de 2008):

De acuerdo a este texto legal se pagará un impuesto superficial previsto en el artículo 76, de veinticinco centésimas de Unidad Tributaria (0,25 U.T.) por cada hectárea a intervenir, vale decir, cuya vegetación resulte afectada por el laboreo de minas.

De esta manera, el hecho imponible en este caso se verifica con cualquier acto realizado por los particulares dirigido a la exploración de la mina o a la extracción de los minerales, que altere el estado de la capa vegetal.

### **1.5.- Contribuciones Especiales**

Las contribuciones especiales constituyen la categoría de exacciones que junto con los impuestos y las tasas, integran los tributos. Estas se contraen a prestaciones pecuniarias de carácter obligatorio legalmente establecidas, con el objeto de financiar obras o servicios públicos; en otros términos, se trata de ingresos percibidos por el Estado a través de determinados entes de la Administración Pública, que están destinados a la realización de obras o servicios públicos.

Se distinguen de las tasas principalmente en la circunstancia de que estas prestaciones comportan ventajas especiales que recaerán directamente sobre el sujeto pasivo en contraposición al beneficio general que obtiene la sociedad en virtud de la obra o el servicio público.

La creación de las contribuciones especiales obedece normalmente a la consecución por el Estado, de objetivos de índole social, siendo estas contempladas por razón de mejoras o de seguridad social.

En nuestro país, las contribuciones especiales (del segundo tipo) por excelencia están conformadas por las cotizaciones a las cuales se obligan empleados y empleadores una vez verificada la afiliación de los últimos al Seguro Social Obligatorio, y las que se deben en razón de los programas de formación y capacitación desarrollados con el propósito de lograr la inserción al mercado laboral de los sectores más excluidos de la población.

Cabe agregar que a partir del año 2000, con fundamento en la garantía dispuesta en el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, despertó el interés por modificar el sistema de seguridad social, cuestión que se concretó con La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, publicada en la Gaceta Oficial No. 5.568 Extraordinario del 31 de diciembre de 2001, que estableció regímenes prestacionales con el objeto de hacer efectivo el derecho a la seguridad social que le asiste a las personas protegidas por este texto legal.

Estos regímenes han experimentado variaciones con las sucesivas reformas de la ley; sin embargo, puede decirse en términos generales que a través de ellos se ha pretendido atender a determinados sectores de la población, garantizándoles el goce y disfrute de ciertos derechos fundamentales bajo determinadas situaciones o contingencias como invalidez, vejez, muerte, sobrevivencia, paternidad o maternidad, necesidades especiales, recreación, entre otros.

Los regímenes que la vigente ley<sup>56</sup> prevé son: **a)** El de salud; **b)** El servicios sociales del adulto mayor y otras categorías de personas; **c)** El de pensiones y otras asignaciones económicas; **d)** El de empleos<sup>57</sup>; y **e)** El de seguridad y salud en el trabajo<sup>58</sup>; y **f)** El de vivienda y hábitat<sup>59</sup>.

Ahora bien, en su gestión se establece, entre otras formas de financiamiento, la recaudación parafiscal asignada a la Tesorería de Seguridad Social, instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Esta función corresponderá al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales hasta tanto entre en funcionamiento la Tesorería de Seguridad Social.

Conforme a lo contemplado en esta ley y las que desarrollan los regímenes prestacionales, la percepción de los recursos para su financiamiento consiste en una serie de cotizaciones obligatorias que han de realizar según sea el caso, las personas con o sin relación de dependencia laboral, y/o patronos o empleadores.

Precisado lo anterior, a tenor de lo dispuesto en las leyes especiales dictadas con base en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, se impone a los titulares de derechos mineros, tanto si se trata de personas naturales o jurídicas, el cumplimiento de obligaciones tributarias a ser pagadas mediante cotizaciones por razones de empleo, riesgo laboral y previsión social, contempladas

---

<sup>56</sup> Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social publicada en la Gaceta Oficial No. 39.912 del 30 de abril de 2012.

<sup>57</sup> La Ley del Régimen Prestacional de Empleo, publicada en la Gaceta Oficial No. 38.281 del 27 de septiembre de 2005, deroga expresamente el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso, dictado mediante Decreto No. 2.870 del 25 de marzo de 1993, y publicado en la Gaceta Oficial No. 35.183 de fecha 31 de marzo de 1993.

<sup>58</sup> En MORA BASTIDAS, Freddy Alberto. *Régimen Jurídico de la Seguridad Social*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007. Pp. 88-145, se muestra una clasificación sencilla y didáctica de las áreas de la seguridad social reguladas por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

<sup>59</sup> En sentencia 1.771 del 28 de noviembre de 2011 (caso: Raúl Abreu López y otros), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció "...que los aportes al Fondo de Ahorro Obligatorio de Vivienda, como parte del régimen prestacional de vivienda y hábitat y del sistema de seguridad social, no se adecúan al concepto de parafiscalidad y por tanto no se rigen bajo el sistema tributario".

respectivamente en la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT) y la Ley del Seguro Social<sup>60</sup>.

Además del conjunto de contribuciones especiales que prevé el Sistema de Seguridad Social, los titulares de derechos mineros están obligados al pago de los aportes establecidos en la Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Drogas<sup>61</sup>.

La primera de estas leyes modifica el nombre que originalmente se dio al instituto autónomo creado por ley el 22 de agosto de 1959 (Instituto Nacional de Cooperación Educativa), y como se expresa en la Exposición de Motivos de la vigente normativa, plantea su transformación a fin de *“...ampliar su ámbito de actuación con espíritu de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación y conciencia colectiva para superar pseudo valores del capitalismo, incorporando a todas las personas, con especial atención a las que no posean instrucción profesional, adolescentes, con necesidades educativas especiales, pueblos y comunidades indígenas, con penas privativas y restrictivas de libertad y demás que requieran inclusión socioproductiva”*. Además, tiene entre sus principales funciones, la ejecución de programas de educación, formación y capacitación integral, la participación en acciones dirigidas a la erradicación del analfabetismo y en la orientación para la selección de planes de estudio de participantes y aprendices.

El artículo 14 de la Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES) contempla los recursos que servirán al sostenimiento del referido organismo, y en sus numerales 1 y 2 prevé la

---

<sup>60</sup> Publicadas en la Gaceta Oficial No. 38.281 del 27 de septiembre de 2005, No. 38.236 del 26 de julio de 2005 y No. 39.912 del 30 de abril de 2012, respectivamente.

<sup>61</sup> Publicadas en la Gaceta Oficial No. 38.958 del 23 de junio de 2008, No. 39.575 del 16 de diciembre de 2010, No. 38.337 del 16 de mayo de 2005 y No. 37.510 de fecha 5 de septiembre de 2010, respectivamente.

contribución de patronos (del 2% del salario normal que se pague al personal), así como la de obreros y empleados (del 0,5% de las utilidades anuales, aguinaldos y bonificaciones de fin de año), respectivamente.

El artículo 15 define a los sujetos pasivos de este tributo señalados en el artículo 14, numeral 1; estos son, todas las personas naturales y jurídicas, y todas aquellas formas asociativas no pertenecientes a la República, a los Estados ni a las Municipalidades, que tengan por finalidad la prestación de un servicio o la asesoría y ocupen a 5 o más trabajadores.

De igual forma establece que los obligados que se indican en el artículo 14, numeral 2 de la ley, para ser tales deberán trabajar para las personas señaladas precedentemente, del sector privado.

En lo que concierne a la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, texto normativo que persigue dar impulso a la ciencia y la tecnología, contribuir a la formación de recursos humanos y estimular la inversión en actividades de investigación y desarrollo en el sector productivo, la misma contempla aportes en dinero o en especie que constituirán una fuente de financiamiento de entes públicos y privados.

De acuerdo al artículo 23 de la ley, este gravamen se impone a las personas jurídicas, entidades privadas o públicas, domiciliadas o no en la República, que realicen actividades económicas en el territorio nacional.

El artículo 24 *eiusdem* establece la alícuota del 1% de los ingresos brutos obtenidos en el ejercicio económico inmediatamente anterior, cuando la actividad económica realizada comprenda la explotación minera, su procesamiento y distribución; y del 0,5% cuando estas labores estén a cargo de empresas de capital público.

Habiéndose publicado la primera Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Gaceta Oficial No. 37.291 del 26 de septiembre de 2001, aún está en discusión si los aportes que ella contempla, tienen o no naturaleza tributaria.



En primer lugar, estos gravámenes se asemejan a las contribuciones especiales en que están previstos en la ley, tienen carácter obligatorio, recaen sobre una actividad desarrollada por el sujeto pasivo y se destinan a la misma como un objetivo del Estado (con ello, estas cargas rompen con el principio de la unidad del tesoro y de no afectación de los ingresos públicos a propósitos específicos).

Sin embargo, los sujetos obligados al pago de los aportes dispuestos en la ley deben destinar una parte de sus ingresos brutos en cualquiera de las actividades señaladas en el artículo 27, con lo que la selección del aportante es facultativa y, además, la inversión tiene por destinatarios a una variedad de entes (universidades u otras instituciones de educación superior, centros de investigación y desarrollo, el propio Ministerio de Ciencia y Tecnología u otros entes adscritos a este), perdiéndose así la figura de un solo ente público acreedor de la obligación tributaria, en contravención con lo dispuesto en el artículo 18 del Código Orgánico Tributario<sup>62</sup>.

Pues bien, respecto al último punto, puede acudir al aparte del artículo 23 *eiusdem*, en el cual se establece que “*Todos los aportes deberán ser consignados ante el órgano financiero de los fondos destinados a ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones*”. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24, el Fondo Nacional para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (FONACIT) será el ente responsable de la administración, recaudación, control, verificación, determinación cuantitativa y cualitativa de los aportes, correspondiendo la fiscalización a la autoridad nacional en forma directa.

Otra contribución especial a cargo de algunos titulares de derechos mineros es la que contempla la Ley Orgánica de Drogas en el artículo 32. Según este dispositivo, las personas jurídicas privadas, consorcios y

---

<sup>62</sup> BRACHO GHERSI, Juan Carlos y SÁNCHEZ LORENZO, Daniel. “Reflexiones sobre el Aporte Establecido en el Artículo 37 de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (‘LOCTI’)”. En *Cuestiones Actuales del Derecho de la Empresa en Venezuela*. Editorial Texto, C.A. Caracas, 2007. p. 259.

entes públicos con fines empresariales que ocupen 50 trabajadores o más, están obligados a liquidar el 1% de su ganancia o utilidad en operaciones del ejercicio ante el Fondo Nacional Antidrogas, dentro de los 60 días continuos al cierre del ejercicio fiscal respectivo; ello, con el propósito de financiar planes, proyectos y programas de prevención integral y de prevención del tráfico ilícito de drogas (declaradas de interés público en el artículo 10).

La Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas desarrolla en similares términos esta obligación en el artículo 96, pero adicionalmente preceptúa que el 0,5% de la alícuota anterior sea destinado a programas de protección integral a favor de niños, niñas y adolescentes.

## **2.- Tributos Estadales: Impuesto sobre el aprovechamiento de minas no metalíferas**

No es el objeto de este trabajo hacer una revisión exhaustiva de las leyes estadales que en la actualidad regulan el aprovechamiento de las minas no metálicas. Baste mencionar algunas de ellas a los fines de ilustrar los términos en los cuales algunos entes político-territoriales han regulado la materia.

En tal sentido, por razones prácticas se han seleccionado las leyes dictadas en los Estados Lara, Miranda y Carabobo, y en el Distrito Capital, a las cuales es posible acceder en las páginas *web* oficiales de las que disponen dichas entidades.

Con excepción de la ley que rige en el Distrito Capital, todas las demás declaran bienes del dominio público los yacimientos de minerales no metálicos, y de utilidad pública la materia objeto de regulación.

**2.1.-** Ley de Minerales no Metálicos del Estado Lara, de fecha 2 de junio de 2009<sup>63</sup>:

El objeto de esta ley es establecer y “*promover*” el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos, refiriendo de seguidas al término “*aprovechamiento*”, en el cual se encuentran comprendidas las actividades de exploración, explotación, almacenamiento, procesamiento, transporte, comercialización y administración de los mismos.

En cuanto al régimen tributario de esta actividad, solo prevé un impuesto por explotación y una tasa por inspección anual cuando la concesión se haya otorgado por un período igual o superior a un año, a la cual quedará obligado el sujeto pasivo “*...por servicios de inspección, medición en la sede de la explotación minera, así como por la verificación de la adecuación del plan presentado con la realidad existente*”, con independencia de que la mina se encuentre en producción o no (artículo 88).

La declaración y pago de la tasa descrita se efectuará dentro de los primeros “*cinco (5) días hábiles siguientes al cumplimiento del año*”, entendiéndose con ello que el año deberá contarse “*...a partir del día siguiente de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado Lara, del acto administrativo que otorgó la autorización o concedió el derecho*”.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 92, las actividades mineras eventuales y temporales están igualmente sujetas al pago de una tasa de inspección.

Finalmente, la ley dispone que el Gobernador del Estado Lara podrá establecer exoneraciones totales o parciales sobre las obligaciones tributarias establecidas en ella, por un máximo de cinco (5) años, (artículo 96).

**2.2.-** Ley para la Explotación y Aprovechamiento de Minerales no Metálicos del Estado Bolivariano de Miranda de fecha 18 de marzo de

---

<sup>63</sup> Consúltese la ley en el sitio *web* [www.lara.gob.ve](http://www.lara.gob.ve).

2011 (publicada en la Gaceta Oficial del Estado Bolivariano de Miranda Ordinaria No. 3.564 del 18 de marzo de 2011)<sup>64</sup>:

*Esta regula todo lo relacionado con "...la exploración, prospección, explotación, extracción, aprovechamiento, almacenamiento, circulación, transporte y comercialización de los minerales no metálicos no reservados al Poder Público Nacional que se encuentren localizados en minas, depósitos, establecimientos o en tránsito a lo largo de todo el territorio del Estado Bolivariano de Miranda" (artículo 1).*

El texto comentado prevé un impuesto por área otorgada mientras perdure la exploración, explotación o aprovechamiento de los minerales no metálicos de que se trate (artículo 73).

Dicho tributo será pagado dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación del otorgamiento del título minero en la Gaceta Oficial del Estado Bolivariano de Miranda por el primer año de operatividad o fracción del mismo, y posteriormente, dentro de los nueve (9) días hábiles del mes de febrero de cada ejercicio anual, mientras tenga vigencia la concesión, licencia, autorización o permiso.

Contempla también un impuesto de explotación que no solo se genera con la extracción del mineral, sino también con la eventual transformación de dichos minerales y su aprovechamiento. Su determinación se hará partiendo de una clasificación preestablecida de las empresas o personas que ejercen la actividad minera en el Estado así como del tipo de mineral a ser explotado, tomando en cuenta el volumen extraído y la alícuota que vendrá dada por un porcentaje del valor de la Unidad Tributaria por cada metro cúbico extraído (artículo 74).

El artículo 93 dispone el pago de tasas por el otorgamiento de los actos previstos en esa ley y sus renovaciones, esto es, por la expedición de concesiones, licencias de explotación, permisos temporales o eventuales, autorizaciones, aprobación para la transferencia o traspaso

---

<sup>64</sup> Véase el texto de la ley en el sitio web [www.miranda.gov.ve](http://www.miranda.gov.ve).

de concesiones y licencias a un tercero, y finalmente, licencias para el desarrollo de actividades conexas.

**2.3.-** Ley de Minerales no Metálicos del Estado Carabobo, publicada en la Gaceta Oficial del Estado Carabobo Extraordinaria No. 3.897 del 19 de diciembre de 2011<sup>65</sup>:

La misma tiene por objeto “...establecer y promover el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, cuyas minas y yacimientos se encuentren ubicadas en jurisdicción del Estado Carabobo”, y define seguidamente lo que deberá entenderse por “régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos”, expresión que comprende no solo las actividades de exploración, explotación, almacenamiento, procesamiento, transporte, comercialización y administración de estos minerales, sino también la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos (Parágrafo Único del artículo 1°).

En lo que atañe al régimen tributario, establece un impuesto superficial equivalente a siete (7) Unidades Tributarias por hectárea y por año; un impuesto de explotación, pagadero por metro cúbico del tipo de mineral extraído que se pagará dentro del lapso de diez (10) días hábiles del mes siguiente a la extracción del mineral; y una tasa por inspección anual (artículos 86 al 88).

Por otra parte, en el artículo 94 esta ley estatal otorga expresamente facultades al Gobernador para otorgar exoneraciones en los mismos términos en que lo contempla la Ley de Minerales no Metálicos del Estado Lara.

**2.4.-** Ley sobre el Régimen, Administración y Aprovechamiento de Minerales no Metálicos del Distrito Capital, publicada en la Gaceta Oficial

---

<sup>65</sup> Podrá consultarse este texto legal estatal en la página *web* [sgg.carabobo.gob.ve](http://sgg.carabobo.gob.ve).

de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.868 del 22 de febrero de 2012<sup>66</sup>:

En términos generales, este texto presenta una mejor redacción que los anteriores.

De acuerdo a lo previsto en su artículo 1, la ley tiene por objeto “...regular el aprovechamiento racional y sustentable de los minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, ubicados en la jurisdicción del Distrito Capital, cualquiera que sea su origen o presentación...”, y ello incluye las actividades de exploración, explotación, y sus actividades conexas (almacenamiento, tenencia, circulación, transporte, comercialización interna o externa, beneficio de las sustancias extraídas), así como el control, régimen tributario y recaudación de los tributos generados con ocasión de la actividad minera, salvo lo que al respecto dispongan otras leyes.

Asimismo, declara de utilidad pública las minas y yacimientos de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional, en jurisdicción del Distrito Capital (artículo 2).

En este caso, la planificación, control y gestión de las actividades mineras quedan atribuidos al Distrito Capital que ejercerá coordinadamente estas funciones con el Ministerio con competencia en materia de minas (artículo 3).

En los artículos 34 al 37 se disponen las normas que configuran el régimen tributario, que prevén “*regalías por explotación y beneficio*” (por las cuales los sujetos pasivos deberán pagar una cantidad equivalente al 2% y 1%, respectivamente, del valor comercial mineral no metálico extraído).

De igual modo, quienes ejerzan la actividad minera quedarán sometidos al pago de tasas por: **a)** “*la emisión de la concesión de exploración y subsiguiente explotación*”; **b)** la emisión del certificado de

---

<sup>66</sup> Disponible en las páginas web de la Procuraduría General de la República y del Tribunal Supremo de Justicia, [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve) y [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), respectivamente.

explotación; y **c)** los demás actos, documentos, actuaciones y servicios que se encuentren establecidos en la ley que rige el timbre fiscal del Distrito Capital.

Adicionalmente, se otorgan facultades expresas al Gobierno del Distrito Capital para exonerar total o parcialmente a las organizaciones de base del Poder Popular y la minería artesanal.

Es pertinente advertir que en sentencia No. 1.563 del 13 de diciembre de 2000, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció sobre las competencias atribuidas constitucional y legalmente al Distrito Metropolitano de Caracas, y en capítulo aparte se refirió al régimen de administración y explotación de los minerales no metálicos, negando que este pudiera tener poder impositivo en dicha materia.

Concretamente, la referida Sala dejó expresado lo siguiente:

*“Por último, el régimen de administración y explotación de los minerales no metálicos, que puede ser transferido a los Estados, de acuerdo a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, nada tiene que ver con los ingresos en materia tributaria, ya que entre los ingresos estatales previstos en el artículo 167 constitucional, no aparecen tributos por tal razón.*

*Mal puede entenderse que, porque el numeral 2 del citado artículo 176 (sic) [la referencia es al numeral 2 del artículo 167 de la Carta Magna], exprese entre los ingresos estatales las tasas por el uso de sus bienes y servicios, o los procedentes de la administración de sus bienes (numeral 1), se pretenda que como los Estados tienen acceso a la explotación de los minerales no metálicos, el Distrito Metropolitano de Caracas pueda pechar su explotación.*

*Los minerales no metálicos (ordinal 2° del artículo 11 de la Ley Orgánica bajo análisis), pueden ser transferidos por el Poder Público Nacional a los Estados, quienes pueden administrar y explotar los yacimientos, y pechar las explotaciones realizadas por terceros, pero tales impuestos nacen de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, y no de la Constitución, que es a quien se remite el numeral 1 del*

*artículo 24 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. En consecuencia, carece en este rubro el Distrito Metropolitano de Caracas de poder impositivo, y así se declara”.*

Llegado a este punto, es oportuno advertir que el Distrito Metropolitano de Caracas está regido por leyes distintas de las que regulan la creación y funcionamiento del Distrito Capital, pues fue creado mediante la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (Gaceta Oficial No. 36.906 del 8 de marzo de 2000) que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en cumplimiento directo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución y, teniendo personalidad jurídica, está conformado por entes municipales y el Distrito Capital; en tanto que este último, como entidad político-territorial de la República con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio, se rige por la Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital (Gaceta Oficial No. 39.156 del 13 de abril de 2009).

Ahora bien, dada la creación por vía de ley de los organismos político-territoriales referidos, consideramos que los argumentos esgrimidos por la Sala Constitucional en el fallo citado, con base en los cuales concluye que el Distrito Metropolitano de Caracas carece de poder impositivo en materia de minas por cuanto no es asimilable a los Estados (recuérdese que la transferencia del régimen de administración y explotación así como de la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos, derivados del aprovechamiento de las minas no metalíferas, operó a favor de los Estados en virtud de lo contemplado en el ordinal 2° del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público), tales reflexiones son extensibles al Distrito Capital, pese a que ambos tienen atribuidos los ingresos provenientes de la administración de sus bienes.



### **3.- Tributos Municipales: De la Patente de Industria y Comercio al Impuesto sobre las Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios e Índole Similar**

La Patente de Industria y Comercio, el impuesto más importante de la competencia tributaria originaria municipal, y antecedente inmediato del actual Impuesto sobre las Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios e Índole Similar, tiene su antecedente en la Constitución de 1857, en la cual se autorizó a los Concejos Municipales para “Establecer impuestos en sus respectivos cantones para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de recaudación e inversión” (artículo 87, ordinal 5°); sin embargo, es a partir de 1865 cuando el nombre de Impuesto de Patente comienza a utilizarse, pues por Decreto Presidencial del 28 de agosto de ese año, se estableció un tributo de características similares al de la Patente de Industria y Comercio<sup>67</sup>.

Posteriormente, la Constitución del 5 de mayo de 1945<sup>68</sup> contemplaba en el ordinal 3° del artículo 18, entre las competencias de las Municipalidades, la de “*Organizar sus rentas, con las restricciones enumeradas en el párrafo 3°, número 3 del artículo 17...*”.<sup>69</sup>

En la Constitución de 1953, el ordinal 4° del artículo 21 establecía como una de sus competencias, la de “*Organizar y administrar sus rentas e ingresos, provenientes de los siguientes ramos: a) Patentes sobre la industria, el comercio y los vehículos...*”.

---

<sup>67</sup> Así lo señala RUIZ BLANCO, Juan Eliézer. *Derecho Tributario Municipal*. Ediciones Libra, C.A. Caracas, 1998. p. 388. Sin embargo, RAMÍREZ VAN DER VELDE, Alejandro, BAUTE CARABALLO, Pedro y PLANCHART MENDOZA, Antonio. *Análisis del Régimen Tributario en la nueva Constitución*. Edición: Ana Teresa Arriaga y Ana Laura Piñeiro. Caracas, 2000. p. 81, hacen la misma reseña citando a MIZRACHI, Ezra. *La Patente de Industria y Comercio*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 1998.

<sup>68</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Tomo II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008. pp. 1.264-1.265.

<sup>69</sup> Este dispositivo refiere a las restricciones también establecidas para los Estados en materia fiscal, y en particular, aquella conforme a la cual no les estaba dado “...*pechar los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo; ni prohibir el consumo de las cosas que se produzcan fuera del Estado, ni gravarlos con impuestos diferentes de los que se paguen por el de las mismas cosas cuando sean producidas en la localidad*”.

Asimismo, bajo el imperio de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, formaban parte de los ingresos de los Municipios, entre otros, las patentes sobre industria y comercio, así como los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearan de conformidad con la ley (artículo 31, ordinales 3° y 6°).

Las restricciones quedaron desarrolladas en el artículo 18, igualmente aplicable a los Estados, y recaían sobre: a) La creación de aduanas o impuestos de importación, exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; b) El gravamen de bienes de consumo antes de entrar en circulación dentro de su territorio; c) La prohibición del consumo de bienes producidos fuera de su territorio o su gravamen en forma diferente a los producidos en él; y d) La creación de impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Por otro lado, el artículo 137 abría la puerta a la descentralización administrativa, permitiendo al Congreso de la República, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, atribuir a los Estados o Municipios, materias propias de la competencia nacional.

Este texto constitucional, además, previó en sus Disposiciones Transitorias que se mantendría en vigencia el régimen y organización municipal de la República previsto en la Constitución de 1953, hasta tanto fuesen dictadas las leyes previstas en el capítulo IV del Título I (“*DE LOS MUNICIPIOS*”, en el cual tuvo lugar el aludido artículo 31, relativo a los ingresos de estos entes de la Administración Pública).

Mucho se discutió a mediados del siglo pasado sobre la naturaleza de la patente de industria y comercio, afirmándose en unos casos que se trataba de un impuesto a las ventas y en otros, un impuesto al consumo; sin embargo, en opinión de Ezra Mizrachi, fue Allan Brewer-Carías quien primero identificó apropiadamente el origen y naturaleza de este tributo, al referirse al método indiciario que serviría para su determinación, basado en la extensión del local, número de empleados y obreros, cantidad de

productos elaborados y materia prima invertida, con lo cual concluyó que el impuesto en cuestión no afectaba el producto verdadero sino el presunto<sup>70</sup>.

Antes de 1962, la opinión que predominaba gracias a la jurisprudencia de la época era que quedaba vedado el gravamen con la patente de industria y comercio, particularmente sobre las botillerías o las telecomunicaciones, toda vez que invadía las competencias constitucionales reservadas al Poder Nacional.

Con la sentencia pronunciada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 28 de mayo de 1962, cambió el anterior criterio, al afirmarse en adelante que el impuesto municipal bajo estudio no pechaba el capital, ni las ventas, ni el beneficio hipotético derivado del ejercicio de una actividad<sup>71</sup>. De tal manera que partiendo de lo expuesto, no podría prosperar en el futuro el argumento conforme al cual muchas ordenanzas municipales resultarían inconstitucionales por gravar, mediante la patente de industria y comercio, materias rentísticas asignadas a la competencia nacional.

Sin embargo, debe aclararse que sobre el anterior criterio los tribunales no han sido constantes; ejemplo reciente de ello es el fallo No. 1464 de fecha 18 de septiembre de 2008, dictado por el Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas (Caso: Minera Loma de Níquel, C.A.), en el recurso contencioso tributario interpuesto contra la Resolución No. RS-II-121-2007 de fecha 25 de junio de 2007, emanada de la Alcaldía del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda, mediante la cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico ejercido contra la Resolución No. DH-001-07 del 30 de enero de 2007 que confirmó el acta de reparo No. DH-044-06 de fecha 26 de octubre de 2006, emanada de la Dirección de

---

<sup>70</sup> MIZRACHI, Ezra. "Notas sobre el Régimen y la Naturaleza de la Patente de Industria y Comercio". En: Sol Gil, Jesús (coordinador). *Temas sobre Tributación Municipal en Venezuela*. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2005. p. 244.

<sup>71</sup> MIZRACHI, Ezra. Op. Cit. p. 248.

Hacienda, en materia de Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicio e Índole Similar e incumplimiento de deberes formales, por los ejercicios fiscales comprendidos entre el primer trimestre del año 2001 y el tercer trimestre del año 2006.

De acuerdo a la sentencia, en este recurso se alegó la nulidad absoluta de los actos administrativos recurridos, por violación de la potestad tributaria atribuida al Poder Nacional, por parte del mencionado municipio, *“en razón de que la potestad tributaria en materia de minas e hidrocarburos es exclusiva y excluyente del Poder Nacional, de acuerdo a lo estatuido por el numeral 12 del Artículo 156 Constitucional”*.

En este caso, el sentenciador señaló que la norma contenida en el artículo 156, numeral 12 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es clara al no dejar lugar a dudas de que es de la competencia del Poder Nacional la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre los hidrocarburos y minas. Sostuvo igualmente que el artículo 156, numeral 16 del texto constitucional, establece que es de la competencia del Poder Público Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos. Por tales motivos, declaró la nulidad de la Resolución No. RS-II-121-2007 del 25 de junio de 2007, emanada de la Alcaldía del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda.

Contrario a lo expuesto en esta sentencia, podrá apreciarse el criterio esgrimido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en el fallo No. 285 del 4 de marzo de 2004, y en las decisiones de la Sala Político-Administrativa Nos. 01910 y 01478, de fechas 22 de noviembre de 2007 y 9 de noviembre de 2011, respectivamente (casos: Alcaldía del Municipio Valdez del Estado Sucre y Sistemas Timetrac, C.A., también respectivamente). En dichos pronunciamientos se dejó establecida la distinción entre las competencias de administración atribuidas al Poder Nacional (artículo 156 constitucional) y las potestades tributarias que la Carta Magna ha previsto para los Municipios, así como

entre las competencias fiscales constitucionalmente otorgadas a los Poderes Nacional y Estatal y, por otro lado, a los Municipios.

En tal sentido, se indicó en el fallo No. 01910, antes citado, que:

*“...la primera parte del artículo 180 de la Constitución debe entenderse como la separación del poder normativo de la República y los estados respecto del poder tributario de los municipios. De esta manera, aunque al Poder Nacional o estatal corresponda legislar sobre determinada materia, los municipios no se ven impedidos de ejercer sus poderes tributarios constitucionalmente reconocidos. Lo anterior, aplicado al caso de autos, implica que los municipios pueden exigir el pago de los impuestos sobre actividades económicas, aunque la regulación de esa actividad sea competencia del Poder Nacional o de los estados, salvo que se prevea lo contrario para el caso concreto. Así se declara”.*

Ahora bien, retomando el hilo de los acontecimientos que marcaron el paso de la Patente de Industria y Comercio al impuesto municipal que le sustituyó, cabe destacar que fue en 1978 cuando se estableció el régimen municipal cónsono con la norma constitucional de 1961 (artículo 31), con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>72</sup>, reformada en tres ocasiones (esto es, en 1984, 1988 y 1989).

Asimismo, la última de las mencionadas reformas fue derogada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial No. 38.204 del 8 de junio de 2005; esta última fue reformada en la Gaceta Oficial No. 38.327 del 2 de diciembre del mismo año (solo en lo que atañe al artículo 141, sobre el porcentaje y distribución del Situado Constitucional); las posteriores modificaciones datan de 2006, 2009 y, finalmente, de 2010. En estas leyes, desaparece la Patente de Industria y Comercio para dar paso al Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar, aunque ya nuestra actual Constitución contemplaba el término.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal que tuvo vigencia hasta que fue dictada la primera Ley Orgánica del Poder Público Municipal,

---

<sup>72</sup> Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 2.397 del 18 de agosto de 1978.

establecía que los impuestos y tasas municipales formaban parte de ingresos ordinarios del Municipio (ordinal 1º del artículo 111), pero la regulación del Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio en las ordenanzas municipales se desarrolló en ejecución directa de lo preceptuado en el propio texto constitucional, pues la Ley Orgánica de Régimen Municipal nada estableció sobre esta exacción y ello tiene su razón de ser en lo previsto en el ordinal 3º del artículo 29 de la Constitución de 1961, que estableció como potestades de la autonomía del Municipio “*La creación, recaudación e inversión de sus ingresos*”<sup>73</sup>.

Por otra parte, en la actual Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el numeral 2 del artículo 138 contempla:

**“Artículo 138.** *Son ingresos ordinarios del Municipio:*

(...)

*2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; las contribuciones especiales por mejoras sobre la plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por la ley”.*

---

<sup>73</sup> El tema de las ordenanzas como actos desarrollados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, permitió sostener antes de la sentencia No. 928, dictada el 15 de mayo de 2002 por la Sala Constitucional (caso: Javier Elechiguerra Naranjo), que “...el conocimiento de las acciones de nulidad dirigidas contra las Ordenanzas le corresponde sólo si han sido dictadas en ejecución directa e inmediata de la Constitución (...). En cambio, si la Ordenanza hubiera sido dictada en ejecución directa e inmediata de una Ley –normalmente la Ley Orgánica de Régimen Municipal- correspondería a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos dirigidos en su contra”. A partir de esta decisión, cambió el criterio expuesto, pues la Sala Constitucional consideró que “...de la Constitución se derivan los poderes normativos estatales y municipales, por lo que los actos que se dicten con base en ellos deben entenderse como ejecución directa e inmediata del Texto Fundamental, así existan leyes nacionales (o estatales, en el caso de los municipios), a las que deban someterse”; con fundamento en lo expresado, esa Sala declaró que sí tenía competencia para conocer de toda demanda de nulidad dirigida contra Ordenanzas.

Asimismo, este impuesto aparece regulado en detalle, en los artículos 205 al 227 de la ley.

Haciendo un breve ejercicio comparativo, puede afirmarse que el hecho imponible de la Patente de Industria y Comercio era el ejercicio de actos u operaciones, ya fuera en el marco de una actividad industrial o comercial en territorio de un determinado Municipio<sup>74</sup>. Con el tributo que la sustituyó a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se pretendió aclarar ciertos aspectos que antes constituían vacíos y que solo pudieron hallar solución en criterios jurisprudenciales. En ese sentido, el nuevo impuesto grava el ejercicio habitual de una actividad lucrativa de carácter independiente (ya sea esta de industria, comercio o de servicios, sin que el legislador hiciera expresa exclusión respecto de aquellas que no revisten naturaleza mercantil), en jurisdicción de un Municipio; ello con independencia de que la actividad en cuestión sea desarrollada sin la previa obtención de la licencia que expiden estos órganos político-territoriales para su ejercicio. Con ello, las nuevas leyes, aquellas en las cuales se estableció el actual régimen municipal, no solo hacen énfasis en elementos que ya eran conocidos, como el fin de lucro y la territorialidad del impuesto, sino a otros aspectos que antes generaron innumerables discusiones, como la habitualidad (que tiene vinculación con la figura del establecimiento permanente, creada por vía jurisprudencial, y que a la fecha mantiene su vigencia no solo porque su aplicación sea de uso común por nuestros tribunales, sino también porque este concepto fue reconocido en la nueva ley), con lo que se

---

<sup>74</sup> En sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 13 de diciembre de 1965 (Gaceta Forense No. 50, Segunda Etapa, Año 1965, Caso: Compañía Anónima Cervecera Nacional vs. Concejo Municipal del Distrito Federal), citada por ROMERO-MUCI, Humberto. *Jurisprudencia Tributaria Municipal y la Autonomía Local (1936-1996)*. Tomo II. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997. pp. 95-101, el referido órgano de administración de justicia dejó expresado que "...el objeto de los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio es 'toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida... con fines lucrativos' (artículo 1 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal), es decir, las actividades lucrativas, genérica y abstractamente consideradas, que el contribuyente ejerza".

requiere de la permanencia en el tiempo de las operaciones propias de la actividad para que proceda la aplicación del gravamen.

En cuanto a la base imponible de la Patente de Industria y Comercio, mucho se afirmó que este tributo recaía sobre los ingresos brutos del contribuyente<sup>75</sup>; sin embargo, como lo sostiene Ezra Mizrachi<sup>76</sup>, *“...es posible entender que el tributo no recae directamente sobre el ingreso bruto, sino que éste se utiliza como un índice para presumir cuál será la utilidad probable generada por el ejercicio de la actividad en el período subsiguiente”*.

No obstante, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece en el artículo 210, sin entrar en disquisiciones como la anotada, que *“La base imponible del impuesto sobre actividades económicas está constituida por los ingresos brutos efectivamente percibidos en el período impositivo correspondiente por las actividades económicas u operaciones cumplidas en la jurisdicción del Municipio o que deban reputarse como ocurridas en esa jurisdicción...”*.

Por lo que respecta al elemento definitorio de la territorialidad y la temporalidad en jurisdicción del Municipio, la figura del establecimiento permanente fue desarrollada a mediados de la década de 1970, y luego ratificada en sentencias como la que dictó la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 20 de marzo de 1986 (Caso: Ensambladora Carabobo, CA. vs. Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo)<sup>77</sup>; en ella se estableció que:

---

<sup>75</sup> En la decisión señalada en el anterior pie de página, citada por ROMERO-MUCI, Humberto. Op. Cit., la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que *“...son cuestiones completamente distintas el hecho imponible o hecho generador del impuesto, -el cual consiste, en este caso, en el ejercicio de un comercio, de una industria, de una actividad lucrativa en suma-, y la base imponible o base para su cálculo, -la cual consiste, como ya se dijo, en los ingresos brutos o en el monto de las ventas o de las operaciones efectuadas, o en el capital, tomados, estos factores como índice para medir esa actividad lucrativa y aplicarle el impuesto correspondiente”*.

<sup>76</sup> Citado por PLANCHART MENDOZA, Antonio. “Reflexiones en torno a la Base Imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Indole Similar”. En: Sol Gil, Jesús (coordinador). *Temas sobre Tributación Municipal en Venezuela*. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2005. p. 300.

<sup>77</sup> Romero-Muci, Humberto. Op. Cit. pp. 295-301.



*“En relación con el alcance de la competencia territorial de los Municipios para recaudar el Impuesto de Patente de Industria y Comercio, tiene asentado esta Corte, que lo importante a los fines de la imposición de la Patente de Industria y Comercio, más que el destino de la mercancía vendida es la ubicación del establecimiento comercial del contribuyente donde éste ejerce esa actividad.*

(...)

***Lo determinante a los fines de la imposición, no es que las ventas se realicen en jurisdicción del legislador municipal que estableció el impuesto sino que se generen en o desde el establecimiento comercial ubicado en dicha jurisdicción.*** Precisamente cuando una o más operaciones de ventas realizadas por una empresa, se han generado en un determinado establecimiento, es una cuestión de hecho que habrá que resolver en cada caso en particular. Para ello resulta de evidente utilidad saber si dicha empresa tiene una sola sede establecida en una Municipalidad determinada, o si posee diversas sedes ubicadas en Municipalidades distintas, siendo importante, en uno u otro caso, destacar si poseen agentes vendedores que corren el país ofreciendo la mercancía que se encuentra en otra localidad distinta a aquella en donde se ofrece, o si tienen empresas corresponsales que le sirvan de agentes vendedoras. En el primer caso, toda la actividad comercial, así como las ventas en que se materializa esa actividad, podrán y deberán referirse al establecimiento único de la empresa, por lo que el impuesto municipal por esa actividad lucrativa deberá pagarse en la Municipalidad donde se encuentre ubicado el establecimiento, independientemente de que la venta la haya realizado un agente vendedor de la empresa contribuyente fuera de esa Municipalidad. En la segunda hipótesis será necesario dividir la actividad comercial de la empresa, de manera de imputar a cada sede la actividad y, consecuentemente, las ventas realizadas en la localidad respectiva, en cuyo supuesto, el impuesto municipal deberá pagarse en cada jurisdicción y por el monto de las ventas imputables a la sede respectiva...”.

De esta manera, la jurisprudencia aportó soluciones que no tenían desarrollo en la ley, en los supuestos de las ventas realizadas fuera de la localidad en la cual se encuentra la sede de una determinada empresa, siendo menester analizar en cada caso cuántas sedes o sucursales tiene dicha empresa, las ventas en otras municipalidades, o si estas se realizan

a través de otros agentes, a los fines de imputarlas a la sede que corresponda.

En este estadio del análisis, no puede dejar de mencionarse que frente a la institución del establecimiento permanente, se encuentra la figura aparentemente contrapuesta del contribuyente transeúnte, que hoy día ha caído en desuso; sobre la segunda creación jurisprudencial se pronunció la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 2704 del 9 de octubre de 2003 (caso: Shell Internationale Petroleum Maatschappij B.V.), en los siguientes términos:

*“...el rechazo a la figura del transeúnte se ha basado en el olvido de la nota característica del impuesto sobre actividades económicas: que éste constituye gravamen al ejercicio de cualquier actividad lucrativa, salvo que el Constituyente disponga lo contrario. Los llamados transeúntes son en realidad contribuyentes, desde el momento mismo en que, con permanencia (aunque temporal), pero sin instalaciones, ejercen actividad lucrativa.*

(...)

*Para la Sala (...) la sola previsión del gravamen sobre unos denominados contribuyentes transeúntes no implica inconstitucionalidad, por cuanto toda actividad generadora de ingresos debe quedar sujeta a la imposición Municipal, sin exclusiones, salvo que el propio texto constitucional lo disponga expresamente. Como se verá, la denominación de transeúnte identifica a un contribuyente que sólo se diferencia del residente a ciertos efectos, pero no en cuanto a la realización del hecho generador. Sin duda, los problemas que siempre ha generado esa figura se deben en realidad a un desafortunado bautizo, pues el nombre hace pensar en alguien que no sólo está de paso, cuando la verdad es que no es así. Por supuesto, desde ya advierte la Sala que si un Municipio gravase la actividad de quien no mantiene en su territorio ninguna forma de permanencia (en el sentido que más adelante se indicará) estaría incurriendo en inconstitucionalidad, pero no por la figura del transeúnte en sí, sino por imponer su gravamen a personas que no dan lugar al hecho generador de la obligación”.*

Del mismo modo, expone sobre el establecimiento permanente, que:

*“Es, pues, un mecanismo de presunción de actividad, que luce correcto, pues es de suponer que una empresa incurre en los gastos que genera asentarse en un lugar, porque allí obtiene ingresos. Ahora, en los casos no comerciales desaparece total o parcialmente la dificultad de determinación del lugar de las operaciones, por lo que no es necesario recurrir a esa figura de origen meramente práctico.*

*(...) aunque fuera cierta la tesis de la parte actora, se olvida que existe otra forma de entender el establecimiento permanente, aplicable a casos distintos al comercio. Ello ocurre si se hace hincapié en la permanencia y no en el establecimiento en un sentido de infraestructura. Así, sería permanente la presencia de una persona que, aun sin oficina, está ejerciendo su actividad lucrativa por un determinado período. El énfasis, entonces, está en la permanencia. No hay en esos casos, propósito de instalarse de manera definitiva en el lugar, pero sí hay el ejercicio continuo y más o menos prolongado de una actividad en un lugar, de manera similar a la que haría[n], durante ese mismo tiempo, aquéllos que sí han hecho instalación”.*

Por último, debemos destacar la referencia que hizo la Sala sobre el contribuyente residente (aquel que cuenta con establecimiento permanente, entendido aquí en el sentido de infraestructura o establecimiento físico) y el transeúnte:

*“...no existe diferencia de fondo entre el contribuyente residente y el transeúnte: ambos ejercen actividad económica. De hecho, ya no es frecuente el uso de esa denominación (...).*

*(...)*

*La diferencia entre residentes y transeúntes, en el caso en que se conserve esa denominación, es sólo formal: la tenencia o no, en su caso, la ausencia de sede (infraestructura) permanente exige tratarlos por separado”.*

Dicho esto, es preciso acotar que el tema relativo al impuesto municipal comentado requeriría de un estudio más exhaustivo en el que puedan fijarse los puntos de vista más relevantes que sobre los diferentes aspectos de este tributo han prevalecido en cada época en el foro judicial; ello ameritaría invocar un gran número de fallos y mayor referencia bibliográfica a los efectos de ilustrar con exactitud tales criterios.

Baste señalar, llegado a este punto de la exposición, que los concesionarios y demás titulares de derechos mineros se encuentran sujetos al pago del impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar (y en su momento, al de la patente de industria y comercio), por las actividades habituales (principalmente de explotación, comercialización y distribución de minerales) que desempeñan de acuerdo a la Ley de Minas, en tanto estas se ejecuten con un fin de lucro, dentro de los límites de cada municipio.

En ese sentido, el concepto del establecimiento permanente adquiere importancia, no solo en lo que respecta a la comercialización o distribución de minerales, generada en o desde una base fija (esto es, un asentamiento o establecimiento comercial) ubicada en la correspondiente jurisdicción, sino desde el mismo inicio de las actividades que se desarrollan para la extracción del mineral dentro de los límites de la mina.

La circunstancia de que estas labores (que obviamente se llevan a cabo con propósitos lucrativos), requieren del transcurso de hasta veinte (20) años sin prórrogas y cuarenta (40) años con un máximo de dos de ellas en la mayoría de los casos, hace del espacio geográfico otorgado para la exploración y explotación de minerales, un establecimiento permanente.

Es claro que la obligación de pagar el tributo no nacería en los supuestos en que la caducidad de la concesión se verifique antes del tiempo establecido por cada municipio como el mínimo necesario para considerar la existencia de un establecimiento permanente, o si el titular del derecho minero llegase a advertir, una vez practicada la exploración en la mina, que esta no es aprovechable o no resulta económicamente viable su explotación por la escasa existencia del mineral que se le autorizó extraer. De allí que sean variadas las situaciones suscitadas en la mina que impidan la realización del hecho imponible y, por tanto, el nacimiento de esta obligación tributaria.

## CONCLUSIONES

**1.-** El término mina alude a una acumulación de sustancias, ya sean orgánicas o inorgánicas que se encuentra depositada en criaderos o yacimientos.

En el caso venezolano, se ha establecido por ley que todas las minas forman parte del patrimonio del Estado, por cuanto son recursos naturales de gran relevancia en el desarrollo económico de la nación. La actividad minera no solo tiene incidencia en la comercialización y distribución de los minerales explotados, así como en la industria en la que estos se transforman en productos de utilidad para la sociedad actual, sino también, en los ingresos que reporta al Estado a título fiscal.

**2.-** Desde el punto de vista jurídico, se entiende que las minas son propiedad inmueble determinada, inagotable (aun tratándose de recursos que no son renovables, por ser ilimitado el volumen de suelo y subsuelo sometidos a su explotación) y transferible a terceros a título precario en las circunstancias en que la Ley lo permite.

**3.-** Todo aquello que pueda entenderse como mineral, no solo está comprendido en la Ley de Minas, sino que se halla disperso en un conjunto de cuerpos normativos creados conforme a las circunstancias y necesidades de la época.

**4.-** La Ley de Minas (tanto la vigente como la que le precedió) distingue entre minerales metálicos y no metálicos. Respecto a los últimos, la Ley de Minas de 1999, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1 y 11, ordinal 2° la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, transfirió en forma exclusiva a los Estados, el régimen, administración y explotación de los minerales no metalíferos, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. Por consiguiente, hasta tanto las Asambleas Legislativas de cada Estado dictaran la normativa correspondiente, la República tendría asignadas tales atribuciones conforme al régimen previsto en la Ley de Minas de 1945.

**5.-** Con la Ley de Minas de 1999, que rige en la actualidad desaparecen el denuncio y el libre aprovechamiento de las minas por los particulares. Asimismo, quedan reguladas en adelante las mancomunidades mineras y la minería artesanal.

**6.-** La concesión es la figura jurídica mediante la cual el Estado otorga el derecho a gestionar un servicio público o a explotar las riquezas que forman parte de su patrimonio.

**7.-** Los regímenes mineros desarrollados por la doctrina, que establecen criterios atributivos de la propiedad sobre la mina, su relación con el inmueble en el cual se encuentra; y los derechos que derivan de dicha propiedad para su explotación, son los sistemas de accesión, de ocupación, regalista y dominial; pudiendo coexistir en la ley disposiciones propias de uno u otro, y marcando en consecuencia una tendencia general de acuerdo al sistema predominante.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1999, el régimen imperante en Venezuela pasó a ser el del sistema dominial, pues el Estado, dueño de las minas, ya no está obligado a otorgar la concesión al ocupante o al denunciante, sino que tiene la facultad de decidir y seleccionar entre los particulares solicitantes del título minero, quién de ellos deberá explotarla atendiendo a aspectos como su eficacia, incidencia ambiental y mayores ingresos.

**8.-** El estudio de la naturaleza de las concesiones tiene repercusión en la consideración del tipo de ingresos que serán percibidos por el Estado en razón de la actividad minera.

Si se les analiza como negocios jurídicos, ya se rijan por el derecho privado o público, entonces la contraprestación recibida por el Estado encuadraría en la noción de precio.

Por otra parte, si se asume esta relación jurídica como el resultado de un acto unilateral del Estado (pues la teoría según la cual las concesiones son el producto de dos actos unilaterales ha tenido escasa acogida en la doctrina), entonces estaríamos en presencia de un régimen

impositivo con estricta sujeción a los principios del derecho tributario, en particular, el de igualdad tributaria.

**9.-** Es en el superávit que reportan las actividades mineras en virtud de la volatilidad de los precios de las materias primas, en el que tiene interés el Estado, que ejerce su poder de imperio creando relaciones de naturaleza tributaria a partir de las cuales nacen obligaciones de pago, ya sea de cantidades dinerarias o determinadas en especie, por el lucro obtenido o que se presume se obtendrá.

**10.-** Pese a que no es uniforme la concepción de las concesiones como actos unilaterales del Estado, puede sostenerse que las formas de vinculación que la Ley de Minas de 1999 permite desarrollar entre el Estado y los particulares en el ejercicio de actividades mineras, son generadoras de cargas que tienen naturaleza de tributos cuando estas actividades se refieren a la exploración y explotación de los minerales para los cuales se otorgó el respectivo título minero.

**11.-** El Título VII de la Ley de Minas de 1999, dispone lo relativo al régimen tributario de esta actividad, y en tal sentido, prevé solo dos tipos de impuestos, a saber: el impuesto superficial y el impuesto de explotación.

**12.-** El impuesto superficial está circunscrito al área asignada en el título minero, y depende de la cantidad de hectáreas en las cuales se desarrollarán las labores de exploración y subsiguiente explotación.

Este impuesto tiene por hecho imponible la simple circunstancia de haber recibido el concesionario el título minero para explorar y explotar una porción de terreno. Este se causará a partir del cuarto año y deberá pagarse por los siguientes cinco años, al vencimiento de cada trimestre.

**13.-** El impuesto de explotación, previsto en la Ley de Minas de 1999, se causará a partir del momento en que se lleve a cabo la extracción del mineral (acción que constituye el hecho imponible de este tributo), y deberá pagarse en un lapso de quince días continuos del mes siguiente al de la referida extracción.

**14.-** La actividad minera no encuadra en la categoría de servicio público, toda vez que no participa de sus características esenciales, pues no está dirigida a satisfacer, al menos de manera inmediata, necesidades del colectivo; no requiere regularidad o continuidad en su ejecución, y depende exclusivamente de políticas de Estado, es decir, de decisiones concebidas en un momento dado para impulsar o no la economía por medio de la exploración y/o explotación de los minerales o de un determinado grupo de ellos; finalmente, no ha sido definida como tal por un texto normativo.

**15.-** De acuerdo a la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente, las sociedades de personas y las personas naturales (literal c del artículo 7 y artículo 12, respectivamente), que obtengan enriquecimientos derivados de las regalías mineras o participaciones análogas, y los que provienen de su cesión, aun cuando los últimos no se dediquen a la explotación de minas, deberán pagar el impuesto conforme a la alícuota prevista en la tarifa No. 3 del artículo 53 de la ley, que prevé para estos casos una tasa proporcional de 60% para el enriquecimiento global neto o la porción de él, obtenido del ejercicio de la actividad minera.

**16.-** La referida ley grava los enriquecimientos obtenidos de la actividad minera o sus actividades conexas por las compañías anónimas o los contribuyentes asimilados a estas, cuando provengan de su actividad económica principal, así como las rentas obtenidas por medio de los establecimientos permanentes en el territorio de la República (literal f del artículo 7) cuando el sujeto pasivo, ya sea directamente o a través de apoderado, empleado o representante, realice actividades referentes a minas, entre otros supuestos.

**17.-** Los concesionarios y demás sujetos titulares de derechos mineros serán sujetos pasivos del impuesto al valor agregado en la medida en que comercialicen el producto obtenido en la explotación, previa autorización por el órgano ministerial competente en materia de energía y minas, una vez pagado el impuesto de explotación, como lo



preceptúa el artículo 57 de la actual Ley de Minas; o presten a título oneroso servicios de cualquier índole, incluyendo las actividades conexas o auxiliares (artículo 86), las cuales se contraen al almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de minerales; salvo que haya mediado respecto de alguna de ellas su reserva por el Ejecutivo Nacional en relación con el mineral de que se trate.

**18.-** De acuerdo con lo dispuesto en las leyes especiales dictadas con fundamento en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, sobre los titulares de derechos mineros, sean estos personas naturales, jurídicas individualmente considerados, o simplemente de un conjunto de personas dedicadas al laboreo en las minas (como las mancomunidades), recae el pago de contribuciones especiales mediante cotizaciones de carácter obligatorio por razones de empleo, previsión social y educación o capacitación propia o del personal con el cual se ha creado un vínculo de orden laboral.

**19.-** Pese a que el Distrito Metropolitano de Caracas dispone de un texto normativo conforme al cual se establecen obligaciones tributarias a cargo de los particulares autorizados por esa entidad político-territorial para la explotación de las minas, de acuerdo al criterio establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, este no tiene poder impositivo en la materia bajo análisis, toda vez que no lo tiene atribuido por la Constitución, y por otro lado, no le resulta aplicable la transferencia de esta competencia del Poder Nacional a los Estados conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

**20.-** Los concesionarios y demás titulares de derechos mineros se encuentran sujetos al pago del impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar por las actividades habituales (principalmente de explotación, comercialización y distribución de minerales) que desempeñan de acuerdo a la Ley de Minas, en tanto

estas se ejecuten con un fin de lucro, dentro de los límites de cada municipio.

**21.-** El concepto del establecimiento permanente adquiere relevancia a los efectos del impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, no solo en lo que respecta a la comercialización o distribución de minerales, generada en o desde una base fija situada en la correspondiente jurisdicción, sino desde el mismo inicio de las actividades que se desarrollan para la extracción del mineral.

La circunstancia de que estas labores se efectúen en prolongados períodos de tiempo, hace del espacio geográfico otorgado para la exploración y explotación de minerales, un establecimiento permanente.

## RECOMENDACIONES

**1.-** Dado el declive que ha experimentado la actividad minera en el país en las últimas décadas, se hace necesario generar políticas que impulsen nuevamente este sector y atraigan a los inversionistas, con la debida supervisión del Estado. Ello contribuirá en el largo plazo a aumentar la producción, generar empleos, adquirir tecnología moderna para la extracción de los minerales acorde con sus especificidades y, en última instancia, incrementar los ingresos fiscales.

**2.-** Si bien se aprecia en la legislación actual un celo (que juzgamos en ocasiones exacerbado) por resguardar las riquezas minerales del país de las grandes empresas extranjeras que desde tiempos de la colonia han tenido acceso al otorgamiento de concesiones mineras, su incursión en esta actividad no sería un problema si los mecanismos de vigilancia y control dispuestos por el Estado apuntaran a un mayor nivel de eficiencia.

En ausencia en la práctica de tales mecanismos, el fomento del régimen asociativo mixto en el cual el Estado, a través de sus organismos, empresas y filiales de estas, pueda ejercer el control de las decisiones, luce apropiado para el desarrollo de las actividades mineras, siempre que este control no tienda a suprimir del todo los beneficios que pudiesen obtener las empresas privadas.

Es necesario observar que este tipo de vinculaciones para el laboreo de minas aprovecha en muchos sentidos al gobierno venezolano, en razón del intercambio de información y tecnología que con ellas debería generarse, además del mejor aprovechamiento de las minas.

**3.-** La realidad que vive desde hace algunos años la región de Guayana (aún con vasto potencial minero), determinada en parte por las crisis sindicales de empresas como la del carbón, el aluminio, la acerera, entre otras, impone llegar a acuerdos que permitan aumentar la producción para saldar las deudas contraídas con proveedores y

trabajadores, comprar insumos y llevar a cabo el mantenimiento de la maquinaria destinada al laboreo de minas.

Es menester tener presente que el crecimiento de la producción, redundará en el mayor el retorno de la inversión realizada en el sector minero (que de suyo requiere de largos períodos de trabajo para la final extracción del mineral), y por ende, en los ingresos fiscales derivados de esta actividad.

**4.-** Partiendo de la premisa de que la actividad minera implica la realización de inversiones de alto riesgo (toda vez que antes de la fase de exploración no existen garantías de la presencia de un determinado mineral), es importante que la recuperación por el Estado de las concesiones, mediante los mecanismos previstos en la ley (reserva, expropiación, declaratoria de caducidad u otras formas de extinción de las concesiones), se acompañe de un plan de desarrollo que impida la disminución de la producción en la mina y el deterioro de los equipos destinados a estos trabajos.

**5.-** Merecería la pena ensayar otras formas de tributación para el sector minero (establecidos previamente mediante ley) o analizar las experiencias obtenidas en otros países, si se tiene en consideración que las exacciones pueden variar de acuerdo al tipo de mineral extraído, su tamaño o los mecanismos empleados para su explotación. Así, los gravámenes creados sobre estas bases permitirían discriminar entre operaciones de alto y bajo rendimiento o renta.

**6.-** La creación de tributos cuyo importe sea destinado a compensar los daños ecológicos generados por la actividad minera –en unión con otros mecanismos, como por ejemplo, el otorgamiento de incentivos fiscales-, no solo contribuiría a preservar el medio ambiente, sino que también permitiría generar cambios en la conducta de los sujetos pasivos, al crear conciencia sobre la necesidad de restituirlo a sus condiciones originales una vez culminadas las labores que han ocasionado su degradación, o al incidir en la elección de la mina y el

mineral que será objeto de explotación, e incluso, en términos generales, en la elección de la actividad económica a desarrollar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Ovidio. *Tratado de Geología Práctica de Minas y Petróleo de Venezuela*. Ediciones EFOFAC. Caracas, 1969.

ACEDO PAYÁREZ, Germán. "Análisis de la Resolución N° 148 del 21 de marzo de 1978, del Ministerio de Energía y Minas". *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1981.

AGUERREVERE, Ángel D. *Elementos de Derecho Minero y Petrolero Venezolano*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ingeniería. Caracas, 1967.

AMORER, Elsa. "Estudios sobre los Proyectos de la <<Ley de Reforma de la Ley de Minas>> y de la <<Ley Orgánica de Minas>>". En *SUMMA, Homenaje a la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1998.

ARAUJO-JUÁREZ, José. *Manual de Derecho de los Servicios Públicos*. Vadell Hermanos Editores, C.A. Caracas, 2003.

ARRIETA ZINGUER, Miguel. *Los Aportes en Ciencia, Tecnología e Innovación en Venezuela*. En: Revista arbitrada "Derecho y Tecnología". Número 9. San Cristóbal. Centro de Investigaciones Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica del Táchira. 2007. pp. 89-116.

ARVELO, JESÚS LEONARDO. "Cómo se Constituyeron las Reservas de Oro Monetario del Banco Central de Venezuela". En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. pp. 391-410.

AYALA, José R. *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Tomo I. Tipografía Americana. Caracas, 1945.

AYALA, José R. *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Tomo II. Tipografía Americana. Caracas, 1945.

BABOR, Joseph A. e IBARZ AZNÁREZ, José. *Química General Moderna*. Traducido por: IBARZ AZNÁREZ, José. Manuel Marín & Cia., Editores. Barcelona, 1950.

BRACHO GHERSI, Juan Carlos y SÁNCHEZ LORENZO, Daniel. "Reflexiones sobre el Aporte Establecido en el Artículo 37 de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación ('LOCTI')". En *Cuestiones Actuales del Derecho de la Empresa en Venezuela*. Editorial Texto, C.A. Caracas, 2007. pp. 253-265.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Tomo I. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Tomo II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *Estudios de Derecho Público III*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1989.

BREWER-CARÍAS, Allan R., ZUBILLAGA SILVA, Francisco y FERNÁNDEZ, Gerardo. *El Caso "Las Cristinas"*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998.

CADENAS, Carmen. "Régimen Tributario de las Actividades Auríferas". En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. pp. 670-600.

CAMACHO SABALA, Antonieta del Valle. "De la Utopía de El Dorado a la Realidad de El Callao". En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. pp. 69-88.

CARBONE MORATINOS, Servando. *Jurisprudencia Civil y Doctrina Administrativa en el Derecho Minero Venezolano*. Tesis doctoral. Caracas, 1954.

CARMONA, Juan Cristóbal. "Impuesto de Explotación o Regalía". En: Carmona, Juan Cristóbal (Coordinador) *Temas de Derecho Petrolero*. McGraw-Hill Interamericana, Caracas, 1998. 219 págs. pp. 123-134.

CARRILLO ARTILES, Carlos Luis. "Responsabilidad Patrimonial derivada de las Conductas del Estado Legislador en Venezuela". En *Ensayos de Derecho Administrativo. Volumen 1. Libro Homenaje a Nectario Andrade La Barca*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004.

CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique. *Legislación Fiscal Nacional y del Distrito Federal*. Editorial Jurídica Venezolana, S.A. Caracas, 1964.

"CIADI falla a favor de Venezuela el litigio con canadiense Vanessa Ventures". [www.globovisión.com](http://www.globovisión.com). Publicado en fecha 18 de enero de 2013. 2014.

DE LA CRUZ MAESTRES, Luis Alberto. "Las Minas de Oro de Caracas". En *El Libro del Oro de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 2010. pp. 51-68.

DUQUE SÁNCHEZ, José Román. *Manual de Derecho Minero Venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1967.

EGAÑA, Manuel R. *Venezuela y sus Minas*. Colección Histórico Económica Venezolana del Banco Central de Venezuela. Caracas, 1979.

GARCÍA MÜLLER, GERARDO. *Bases Teóricas y Doctrinarias del Cooperativismo*. Editorial PANAPO de Venezuela, C.A. Caracas, 2006.

GARCÍA PONCE, Antonio. "Las Minas de Carbón de Naricual". En: Harwich Vallenilla, Nikita (coordinador). *Inversiones Extranjeras en Venezuela. Siglo XIX*. Tomo I. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1992. pp. 315-375.

GONZÁLEZ, GODOFREDO. *Derecho Minero Venezolano*. Caracas, 1947.

GONZÁLEZ BERTI, Luis. *Compendio de Derecho Minero Venezolano*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Mérida, 1960.

GRATEROL, María C. *El Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio en los Esquemas de Participación del Estado Venezolano en la*



*Apertura Petrolera*. En: Carmona, Juan C. (coordinador). *Temas de Derecho Petrolero*. McGraw-Hill Interamericana, Caracas, 1998.

GUAITA, Aurelio. *Derecho Administrativo Especial*. Tomo V. Editorial Librería General. Zaragoza, 1970.

HERNÁNDEZ, César J. "El Régimen Fiscal en la Minería". En *Revista de Derecho Tributario*, No. 71. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 1996. pp. 104-110.

HERNÁNDEZ GRISANTI, Arturo. *Petróleo Energía y Minas 1984-1987*. Ministerio de Energía y Minas. Caracas, 1988.

HIDALGO LÓPEZ, Erika. "2013 cerrará como el año de peor desempeño de la minería en el país". *El Mundo, Economía & Negocios*. Caracas, 4 de noviembre de 2013. pp. 16-17.

LEGISLACIÓN ECONÓMICA, C.A., LEc. *Nueva Ley de Impuesto sobre la Renta. Estudio Comparativo*. Forum Editores, C.A. Caracas, 1991.

LEÓN, Mariela. "Anglo American inicia arbitraje contra el país ante el Ciadi". *El Universal*. Caracas, 13 de abril de 2014. p. 1-8.

MANZANEDO, J.A., HERNANDO, J. y GÓMEZ REINO, E. *Curso de Derecho Administrativo Económico*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1970.

MARCANO SALAZAR, Luis Manuel. *Metodología de la Investigación Jurídica: Técnicas de investigación documental para abogados*. Editorial Latinoamericana de Ciencias Jurídicas. Caracas, 1999.

Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. [www.cvgminerven.gob.ve](http://www.cvgminerven.gob.ve). Publicado en fecha 8 de septiembre de 2011. 2014.

MIZRACHI, Ezra. "Notas sobre el Régimen y la Naturaleza de la Patente de Industria y Comercio". En: Sol Gil, Jesús (coordinador). *Temas*

sobre *Tributación Municipal en Venezuela*. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2005. pp. 229-255.

MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Formación Histórica de los Principios y Preceptos Jurídicos Relativos a la Materia Minera*. Colegio de Abogados del Distrito Federal. Fondo Editorial "Miguel José Sanz". Caracas, 1981.

MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Manual de Ciencia Jurídico-Minera*. Talleres Gráficos Padilla y Contreras. Buenos Aires, 1947.

MORA BASTIDAS, Freddy Alberto. *Régimen Jurídico de la Seguridad Social*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

MOYA-OCAMPOS PANZERA, Diego. "Comentarios Relativos a la Procedencia de las Cláusulas de Arbitraje en los Contratos de Interés Público Nacional. En Particular: Las Concesiones Mineras". *Trabajos Jurídicos, Volumen II*. Compilación: Venancham. Livrosca. Comité Legal de la Cámara Venezolano-Americana de Comercio e Industria. Caracas, 2006. pp. 155-172.

MOYA MILLÁN, Edgar José. *Derecho Tributario Municipal*. Mobilibros. Caracas, 2006.

OFICINA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería. *Paréntesis. Análisis y Reflexiones Sectoriales*. 5ta. Edición. [www.cvgminerven.gob.ve](http://www.cvgminerven.gob.ve), 2013.

PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derechos Urbanos*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1993.

PDVSA-INTEVEP. Museo Geológico Virtual de Venezuela, Módulo: Minerales de Venezuela. 1997.  
[www.pdv.com/lexico/museo/minerales/legislacion.htm](http://www.pdv.com/lexico/museo/minerales/legislacion.htm). [www.pdv.com](http://www.pdv.com)

PEÑA SOLÍS, José. "La Actividad Administrativa de Servicio Público: Aproximación a sus Lineamientos Generales". En *Temas de*

*Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*. Vol. II. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2002. pp. 425-502.

PIETRI, Luis G. *Dictámenes Jurídicos-Administrativos*. Tipografía La Nación. Caracas, 1951.

PLANCHART MENDOZA, Antonio. "Reflexiones en torno a la Base Imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar". En: Sol Gil, Jesús (coordinador). *Temas sobre Tributación Municipal en Venezuela*. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2005. pp. 257-320.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*. Tomo II. Caracas, 1981.

RAJMILOVICH, Darío M. "La Tributación Ambiental y el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. Ideas y Propuestas para el Caso de Argentina". En *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*. No. 66. Centro de Investigaciones en Tributación. Bogotá, 2012. pp. 173-215.

RAMÍREZ VAN DER VELDE, Alejandro, BAUTE CARABALLO, Pedro y PLANCHART MENDOZA, Antonio. *Análisis del Régimen Tributario en la nueva Constitución*. Edición: Ana Teresa Arriaga y Ana Laura Piñeiro. Caracas, 2000.

RODRÍGUEZ MIRABAL, Adelina. "Concesiones Auríferas e Inversiones Extranjeras en la Guayana Venezolana. 1850-1900". En: Harwich Vallenilla, Nikita (coordinador). *Inversiones Extranjeras en Venezuela. Siglo XIX*. Tomo I. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1992. pp. 233-313.

ROMERO-MUCI, Humberto. "Aspectos Tributarios en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público". *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990.

ROMERO-MUCI, Humberto. "La Distribución del Poder Tributario en la Nueva Constitución". En *Revista de Derecho Tributario*, No. 89. Caracas. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. pp. 83-102.

ROMERO-MUCI, Humberto. *Jurisprudencia Tributaria Municipal y la Autonomía Local (1936-1996)*. Tomo II. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997.

ROMERO RIVERO, Marco Antonio. *Comentarios a las Normas que Regulan el Impuesto al Valor Agregado*. Vadel Hermanos Editores, C.A. Caracas, 2013.

RUIZ BLANCO, Juan Eliézer. *Derecho Tributario Municipal*. Tomo I. Ediciones Libra, C.A. Caracas, 1998.

RUIZ BLANCO, Juan Eliézer. *Derecho Tributario Municipal*. Tomo II. Ediciones Libra, C.A. Caracas, 1998.

SANSÓ, Benito. *Aspectos Jurídicos de la Nacionalización de la Industria del Hierro en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1977.

SÉRUZIER, Michel. *Medir la Economía de los Países (según el sistema de cuentas nacionales)*. Traducido por: Vera, Lucía. CEPAL en coedición con Banco Central de Venezuela. Caracas, 2008.

TEJERO PUNTES, Suhelis. "Crean el órgano de control del Arco Minero del Orinoco". En: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Publicado el 25 de agosto de 2011. 2014.

"Venezuela ve como 'tremenda victoria' fallo de CIADI contra minera canadiense". [www.elmundo.com.ve](http://www.elmundo.com.ve). Publicado en fecha 18 de enero de 2013 . 2014.

VERA AZAF, Blanca. "Venezuela percibe \$ 5 millardos menos por caída de la minería". *El Nacional*. Caracas, 12 de junio de 2013. pp. 1-2 del encartado Economía y Finanzas.

VIGILANZA, Adriana. "Problemática Jurídica en torno a la Legislación sobre las Tasas Registrales y Notariales en el Derecho Venezolano". En *Revista de Derecho Tributario No. 98*. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas, 2003. pp. 69-104.

VILA, Marco-Aurelio. *Síntesis Geohistórica de la Economía Colonial de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Colección Económico Financiera, Serie Histórica. Caracas, 1996.

ZERPA, Fabiola. "Cinco instituciones chinas ejecutarán el mapa minero". *El Nacional*. Caracas, 28 de enero de 2013. p. D-5.

Código Orgánico Tributario. Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001. Versión impresa, publicada por EDUVEN.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES). Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.958 del 23 de junio de 2008. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Decreto No. 8.609, mediante el cual se crea el <<Ministerio del Poder Popular de Industrias>>, y se suprime el <<Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería>>, y se hace transferencia de las competencias relacionadas con la Minería al <<Ministerio del Poder Popular de Energía y Petróleo>>, el cual en consecuencia, se denominará <<Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería>>, de fecha 22 de noviembre de 2011. Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.058 Extraordinario de fecha 26 de noviembre de 2011. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley de Aguas. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.595 de fecha 2 de enero de 2007. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley de Bosques y Gestión Forestal. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.946 de fecha 5 de junio

de 2008. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley de Impuesto sobre la Renta. Publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela No. 187 de fecha 31 de diciembre de 1946. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley de Impuesto Sobre la Renta. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 2.894 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 1981. Versión impresa, publicada por Juan Garay.

Ley de Impuesto sobre la Renta. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 3.888 Extraordinario de fecha 3 de octubre de 1986. Versión impresa, publicada por Juan Garay.

Ley de Impuesto Sobre la Renta. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.628 de fecha 16 de febrero de 2007. Versión impresa, publicada por Legis, C.A.

Ley de Minas. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela bajo el No. 5.382 Extraordinario de fecha 28 de septiembre de 1999. Versión impresa, publicada por la Imprenta Nacional.

Ley de Minas. Publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela bajo el No. 121 Extraordinario de fecha 18 de enero de 1945. Versión impresa, publicada por la Imprenta Nacional.

Ley de Minerales no Metálicos del Estado Carabobo. Publicada en la Gaceta Oficial del Estado Carabobo Extraordinaria No. 3.897 de fecha 19 de diciembre de 2011. Versión digital, publicada por [sgg.carabobo.gob.ve](http://sgg.carabobo.gob.ve).

Ley de Minerales no Metálicos del Estado Lara. Publicada en la Gaceta Oficial del Estado Lara en fecha 2 de junio de 2009. Versión digital, publicada por [www.lara.gob.ve](http://www.lara.gob.ve).

Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36.906 de fecha 8 de marzo de 2000. Versión digital, publicada por [www.lara.gob.ve](http://www.lara.gob.ve).

Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.156 de fecha 13 de abril de 2009. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.337 de fecha 16 de mayo de 2005. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.575 de fecha 16 de diciembre de 2010. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 4.153 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 1989. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica de Drogas. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.510 de fecha 5 de septiembre de 2010. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 4.109 Extraordinario de fecha 15 de junio de 1989. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Ley para la Explotación y Aprovechamiento de Minerales no Metálicos del Estado Bolivariano de Miranda. Publicada en la Gaceta Oficial del Estado Bolivariano de Miranda Ordinaria No. 3.564 en fecha 18 de marzo de 2011. Versión digital, publicada por [www.miranda.gov.ve](http://www.miranda.gov.ve).

Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado. Publicada en la Gaceta Oficial No. 38.632 de fecha 26 de febrero de 2007. Versión impresa, publicada por Juan Garay y Miren Garay.

Ley sobre el Régimen, Administración y Aprovechamiento de Minerales no Metálicos del Distrito Capital. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.868 de fecha 22 de febrero de 2012. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Providencia Administrativa del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria No. 212 de fecha 10 de septiembre de 1999. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.788 de fecha 16 de septiembre de 1999. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Providencia Administrativa No. SNAT/2002/1.454 del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria de fecha 29 de noviembre de 2002. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.585 del 5 de diciembre de 2002. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Providencia Administrativa No. SNAT/2002/1.455 del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria de fecha 29 de noviembre de 2002. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.585 de fecha 5 de diciembre de 2002. Versión digital, publicada por [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).



Providencia Administrativa No. SNAT/2005/0056 del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria de fecha 12 de enero de 2005. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.136 de fecha 28 de febrero de 2005. Versión Digital, publicada por [www.seniat.gob.ve](http://www.seniat.gob.ve).

Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.662 Extraordinario del 24 de septiembre de 2003. Versión digital, publicada [www.pgr.gob.ve](http://www.pgr.gob.ve).

Reglamento General del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado. Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.363 Extraordinario de fecha 12 de julio de 1999. Versión digital, publicada por [www.seniat.gob.ve](http://www.seniat.gob.ve).

Corte Federal y de Casación, Sentencia sd, 13-08-64, *Manual de Derecho Administrativo*, Eloy Lárez Martínez. Caracas, 1998.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Auto sd, 14-03-91, (Asociación Corporativa Mixta “La Salvación”, R.L.), *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Oscar R. Pierre Tapia. Vol. 3.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia sd, 9-05-91, (Inversora Mael, C.A.), *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Oscar R. Pierre Tapia, Vol. 5.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 1563. 13-12-00, (Alfredo Peña), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 928, 15-05-02 (Javier Elechiguerra Naranjo), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 2.855. 20-11-02, (FEDENAGA), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2012.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 6.516, 14-12-05, (Rosaura Coromoto Martínez, Leani Felipa Martínez Velazco y Virginia Josefina Martínez Chirinos), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2014.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 2704, 9-10-03, (Shell Internationale Petroleum Maatschappij B.V.), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 00832, 14-07-04, (Mineras Las Cristinas, C.A. (MINCA) vs. Corporación Venezolana de Guayana (CVG)), *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Oscar R. Pierre Tapia, Vol. 7.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 2166, 14-09-04, (Jairo José Aranguren Piñuela y Marbella Josefina Navas Coronil), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Político-Administrativa Accidental del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 01002, 05-08-04, (DHL Fletes Aéreos, C.A. y otros), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 1402, 4-07-07, (Scarlet Marbella Ochoa Díaz), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 01910, 22-11-07, (Alcaldía del Municipio Valdéz del Estado Sucre), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2013.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 00598, 11-05-11. (Sucesores de Régulo Belloso Chaparro), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2012.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 00781, 08-06-11, (VENCEMOS CAVOSA "CAVOVEN", C.A.), [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2012.

Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia No. 01757, 15-12-11, (PREALCA, C.A.). [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve), 2012.

## **ANEXOS**

**ANEXO 1**

**NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL**

**DE LA MINERÍA EN VENEZUELA**

En la última década, la información sobre la producción minera en el país ha procedido, en su mayor parte, de la prensa escrita. Los aspectos más relevantes que destacaron los medios de comunicación en el año 2013, pueden resumirse en los siguientes puntos:

**1.1.-** La disminución de la producción minera y, en consecuencia, el crecimiento negativo que ha mostrado el Producto Interno Bruto (PIB) minero<sup>78</sup>.

Esta información aparece publicada en la página *web* del Banco Central de Venezuela, [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve); en ella pueden compararse los valores del Producto Interno Bruto (PIB) por actividades, entre las que figura la minería, desde el año 1997 hasta el 2013, evidenciándose una caída progresiva en este rubro.

**1.2.-** El anuncio de nuevas políticas para estimular la minería y el análisis, en perspectiva, de su puesta en marcha.

Estas evaluaciones han permitido concluir que no se implementaron las declaradas medidas, o de haberse aplicado, resultaron contraproducentes para el sector o mostraron poca eficacia.

Algunos de las decisiones anunciadas y/o adoptadas son:

**1.2.1.-** La creación del Arco Minero del Orinoco, una asociación integrada por Petroanzoátegui, Minerven, y la Compañía Minera Nacional, con el objeto de “*engranar*” el sector minero aurífero al sur de la Faja del Orinoco, con la explotación petrolera en esa zona<sup>79 80</sup>.

---

<sup>78</sup> VERA AZAF, Blanca. “*Venezuela percibe \$ 5 millardos menos por caída de la minería*”. El Nacional. Caracas, 12 de junio de 2013. pp. 1-2 del encartado Economía y Finanzas.

<sup>79</sup> VERA AZAF, Blanca. Op. Cit. p. 2.

Así, por Gaceta Oficial No. 39.741 del 23 de agosto de 2011, fue creado el Órgano Administrativo de Control, unidad administrativa adscrita a la Presidencia de la República, a la que se atribuyó la rectoría del Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo del Arco Minero del Orinoco y ejerce funciones de administración de los excedentes. Adicionalmente, figura entre sus competencias la de planificar, presupuestar y controlar financieramente todas las empresas estatales, mixtas y convenios celebrados entre empresas del Estado, así como controlar los excedentes de ingresos y dividendos que proceden de éstas.

### 1.2.2.- La ejecución del mapa minero por instituciones chinas<sup>81</sup>.

A comienzos del año 2012, se hicieron públicos los planes gubernamentales de conceder la exploración geológica del país a la sociedad CITIC Construction, que integra el holding CITIC Group, antiguamente denominada China International Trust and Investment Corporation, empresa estatal de la República Popular China.

Posteriormente, el 21 de septiembre de 2012, se habría establecido un plan de trabajo mediante la suscripción de un Marco de Prospección Geológica Nacional de Venezuela por el Estado Venezolano y CITIC Construction, y contaría con la participación de diversos organismos técnicos especializados en la materia, para la exploración y análisis de muestras geológicas, no dentro de los límites físicos establecidos en la ley de minas para el otorgamiento de las concesiones, sino en todo el país.

---

<sup>80</sup> Sobre este tema, puede consultarse también el artículo TEJERO PUNTES, Suhelis. “*Crean el órgano de control del Arco Minero del Orinoco*”. En: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Publicado el 25 de agosto de 2011. 2014. Del mismo modo, véanse en la página web del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, [www.cvgminerven.gob.ve](http://www.cvgminerven.gob.ve). Publicado el 8 de septiembre de 2011. 2014, citado de una fuente de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), señalamientos sobre las ventajas que aportaría este organismo en el desarrollo industrial del país.

<sup>81</sup> ZERPA, Fabiola. “*Cinco instituciones chinas ejecutarán el mapa minero*”. El Nacional. Caracas, 28 de enero de 2013. p. D-5.

Ahora bien, aparte de la información que pudiese hallarse en Internet en páginas creadas por la prensa escrita, otra es de autoría desconocida o poca confiabilidad. No se encontraron otras fuentes bibliográficas disponibles con las que pueda contrastarse o complementarse lo expresado.

Interesa señalar que la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería presentada en 2011 y 2012, toca estos aspectos con poca profundidad.

Concretamente, en la Memoria y Cuenta presentada del año 2011, se indican, como líneas de acción, la “*Identificación e inventario de grados de estudios suficientes y adecuados, de recursos minerales en el 100% del territorio nacional*” y la “*Consolidación de la base de datos nacional del catastro minero*”.

Adicionalmente, se expresan en la misma los logros más resaltantes del Instituto Nacional de Geología y Minería, INGEOMIN (instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio creado por la Ley de Minas de 1999, con la función, entre otras, de formar y mantener el inventario de los recursos minerales existentes en el territorio nacional), en lo atinente a la “*Nueva Geopolítica Nacional*”, en los términos siguientes:

*“A través del proyecto Mapa Geoquímico a escala 1:500.000, se están vectorizando los mapas de las investigaciones ejecutadas en años anteriores, esto permitirá informar a las distintas instancias gubernamentales la ubicación sobre nuevos distritos mineros y sobre la base de los principales elementos contaminantes. Así mismo, del Plan nacional de Cartografía Geológica escala 1:100.000, se obtendrá información sobre los distintos minerales que se encuentran en nuestra región, para ello se está realizando la recopilación de la información base necesaria para ser corroborada en campo.*

(...)

*Plan Nacional de Cartografía Geológica a escala 1:100.000 (Bs. 5.628.767,00).*

*La necesidad que tiene el Estado de contar con la información cartográfica y geológica de las áreas a estudiar, tiene como finalidad el inferir los sitios para prospectar recursos minerales, para lo cual es importante ubicar, estimar, clasificar y evaluar estos recursos, para establecer estrategias tanto en lo social como en lo económico a nivel nacional.*

*Por tanto, se realiza de manera sistemática la actualización de información base de la cartografía geológica que reposa en la institución (...).*

(...)

*Plan Nacional de Inventario de Recursos Minerales Metálicos y no Metálicos (Bs. 4.277.387,00).*

*Se plantea el desarrollo de un programa de exploración e investigación sistemático tendiente a la ubicación, cuantificación, clasificación de posibles y probados yacimientos de mineral primario, metálico y no metálico, por lo que se recopiló la información base del Catastro Minero de Yaracuy y se procedió a una primera salida de campo para verificar lo previamente investigado[;] esta salida se está realizando en el cuarto trimestre, por la obtención de crédito adicional”<sup>82</sup>.*

Asimismo, las tablas proporcionadas por el Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería (antes de ser suprimido y transferidas las competencias relacionadas con la minería al Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo con la denominación de Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería<sup>83</sup>) intituladas “*Información Trimestral de la Ejecución Física del Presupuesto de Gastos para los Entes Descentralizados sin Fines Empresariales*” elaboradas en octubre de 2011 y presentadas en la Memoria y Cuenta del año 2012, muestran la existencia de dos programas que serían ejecutados en el marco del Plan Nacional de Inventario de Minerales Metálicos y no Metálicos, pero es en la tabla correspondiente al cuarto trimestre que se indica que solo fue ejecutado uno de ellos.

En el mismo instrumento, se indicaron los proyectos ejecutados:

---

<sup>82</sup> Memoria y Cuenta. Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. Volumen 2. Caracas, 2011. pp. 239-242.

<sup>83</sup> Artículos 1 y 3 del Decreto No. 8.609 del 22 de noviembre de 2011, publicado en la Gaceta Oficial No. 6.058 Extraordinario del 26 de noviembre de 2011.

*“Plan Nacional de Cartografía Geológica a escala 1:100.000 (...) se realiza de manera sistemática la actualización de información base de la cartografía geológica que reposa en la institución (...).*

*Plan Nacional Geoquímico de Venezuela a escala 1:500.000 (...) Se ejecutó la vectorización y elaboración de la cartografía geoquímica, sin embargo, por haber cambios climáticos no pudieron realizarse salidas de campo.*

*Plan Nacional de Inventarios de Recursos Minerales Metálicos y no Metálicos (...) se recopiló la información base, la caracterización y evaluación de Arena en los estados Falcón y Zulia.*

*Se plantea la continuación de estos planes para 2013”<sup>84</sup>.*

Con el objeto de obtener información más detallada para futuras investigaciones, podría plantearse la revisión de documentos que pudiesen reposar en los archivos de organismos públicos relacionados con el tema minero.

**1.3.-** La reserva al Estado de las actividades de exploración y explotación de oro, así como de las que son conexas y auxiliares<sup>85</sup>.

La Ley Orgánica (Decreto Ley) que reservó al Estado estas actividades, no solo convirtió en ilegal el trabajo de los pequeños mineros en los yacimientos auríferos; también criminalizó el trabajo de orfebres, joyeros, distribuidores y comerciantes de este metal.

Este hecho incide en un aumento de la minería ilegal, que revela una pérdida sustancial de las ganancias del país por este rubro, en virtud de que el oro extraído clandestinamente es desviado a mercados internacionales para su comercialización.

**1.4.-** La decisión pronunciada por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) el 16 de enero de 2013, en la cual se desestimó la reclamación ejercida en el año 2004 por la empresa minera canadiense Vanessa Ventures Ltd., en virtud de la

---

<sup>84</sup> Memoria y Cuenta. Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. Caracas, 2012. pp. 376-379.

<sup>85</sup> VERA AZAF, Blanca. Op. Cit. p. 2.



rescisión del contrato celebrado con el Estado Venezolano para la exploración y explotación de oro y cobre en la mina Las Cristinas<sup>86</sup>.

En este caso, el CIADI falló a favor de Venezuela, al considerar que no se había producido violación alguna de los derechos de la demandante, derivados del Tratado Bilateral de Inversión suscrito con Canadá.

No debe olvidarse que pese a que el 24 de enero de 2012 la República Bolivariana de Venezuela denunció ante el Banco Mundial el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de esta normativa), está sometido a los fallos del CIADI emitidos con ocasión de solicitudes anteriores; y a tenor de lo dispuesto en el artículo 72 eiusdem, la notificación de la denuncia no afectará los derechos y obligaciones del Estado Venezolano ni de sus nacionales *“nacidos del consentimiento a la jurisdicción del Centro dado por alguno de ellos con anterioridad al recibo de dicha notificación por el depositario”*. Ello significa que no obstante el abandono del CIADI por el Estado Venezolano, existen otro mecanismo cuyo empleo permite a los nacionales de otros Estados Contratantes, interponer una solicitud de arbitraje contra este aun después de transcurrido el lapso de 6 meses previsto en el artículo 71 para considerar que la denuncia ha producido efecto.

Ello podría explicar la circunstancia de que el mencionado Centro Internacional admitiera el 10 de abril de 2014, la solicitud de arbitraje interpuesta contra Venezuela por la empresa minera Anglo American,

---

<sup>86</sup> Consúltese en la página web [www.globovisión.com](http://www.globovisión.com), el artículo (sin autoría) *“CIADI falla a favor de Venezuela el litigio con canadiense Vanessa Ventures”*. Publicado el 18 de enero de 2013. 2014. Igualmente, *“Venezuela ve como ‘tremenda victoria’ fallo de CIADI contra minera canadiense”*. [www.elmundo.com.ve](http://www.elmundo.com.ve). Publicado en la misma fecha. 2014.

dedicada a la explotación de diamante, cobre, níquel, hierro, carbón y platino<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> LEÓN, Mariela. “*Anglo American inicia arbitraje contra el país ante el Ciadi*”. El Universal. Caracas, 13 de abril de 2014. p. 1-8.

## ANEXO 2

### TRIBUTOS SOBRE LA ACTIVIDAD MINERA

TRIBUTO	LEY QUE LO CONTEMPLA	SUJETOS PASIVOS EN EL ÁMBITO MINERO	HECHO IMPONIBLE	BASE IMPONIBLE	ALÍCUOTA
Impuesto superficial	Ley de Minas (art. 90, num. 1)	Titulares de derechos mineros	El otorgamiento del título minero para la exploración y subsiguiente explotación	El área otorgada (medida en hectáreas)	Tabla "A" del art. 90 (oro y diamante) Tabla "B" del art. 90 (otros minerales)
Impuesto de Explotación	Ley de Minas (art. 90, num. 2)	Titulares de derechos mineros	La extracción del mineral	El valor comercial del mineral en Caracas o en la mina, dependiendo del mineral. En el caso del oro, plata y platino: el valor comercial del mineral refinado	3% (oro, plata, platino y metales asociados a este) 4% (diamante y piedras preciosas) 3% (otros minerales)
Impuesto sobre la Renta	Ley de Impuesto Sobre la Renta	Los indicados en el artículo 7 de la LISLR que se dediquen a la actividad minera	La obtención de enriquecimientos netos anuales derivados de la explotación de minas o de sus actividades conexas	El monto de la renta o enriquecimiento anual	60% (para los sujetos indicados en art. 7, literal c de la ley) 15%, 22% o 34%, de acuerdo a la fracción de enriquecimiento global neto obtenido (para los sujetos pasivos señalados en el art. 7, literal b y art. 9)

.../...

TRIBUTO	LEY QUE LO CONTEMPLA	SUJETOS PASIVOS EN EL ÁMBITO MINERO	HECHO IMPONIBLE	BASE IMPONIBLE	ALÍCUOTA
Impuesto al Valor Agregado	Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado	Los que se indican en el artículo 5 de la ley que establece este impuesto	La enajenación de bienes muebles, prestación de servicios e importación de bienes	<p>Venta de bienes muebles: El precio facturado del bien/el precio corriente en el mercado</p> <p>Importación de bienes: El valor en aduana, más tributos, recargos (...) y otros gastos</p> <p>Prestación de servicios: el precio facturado</p>	12%
Tasas por la expedición de licencias para el uso de las aguas con fines de aprovechamiento para actividades industriales (en este caso, aprovechamiento de minas)	Ley de Aguas (art. 95)	Titulares de derechos mineros	La solicitud del título minero		6 U.T.

.../...

<b>TRIBUTO</b>	<b>LEY QUE LO CONTEMPLA</b>	<b>SUJETOS PASIVOS EN EL ÁMBITO MINERO</b>	<b>HECHO IMPONIBLE</b>	<b>BASE IMPONIBLE</b>	<b>ALÍCUOTA</b>
Impuesto superficial	Ley de Bosques y Gestión Forestal (art. 76)	Titulares de derechos mineros	Cualquier acto realizado con fines mineros que afecte la vegetación	El área de la mina objeto de intervención	0,25 U.T. por hectárea a intervenir
Contribuciones Especiales: Cotizaciones derivadas de los regímenes prestacionales del sistema de seguridad social, establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral	Ley del Régimen Prestacional de Empleo (art. 39)	Todas las personas, según el ingreso  El empleador	La afiliación en el Sistema de Seguridad Social (mediante el registro en la Tesorería de Seguridad Social)	El salario devengado en el mes inmediatamente anterior a aquel en que se causó	2,5% (de este porcentaje, el 80% debe ser pagado por el empleador y el 20% por el trabajador)
	Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (art. 7)	El empleador, las cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio	La afiliación en el Sistema de Seguridad Social (mediante el registro en la Tesorería de Seguridad Social)	El salario de cada trabajador, o el ingreso o renta de cada asociado en la organización cooperativa u otras formas asociativas.	Entre el 0,75 y el 10%

.../...

<b>TRIBUTO</b>	<b>LEY QUE LO CONTEMPLA</b>	<b>SUJETOS PASIVOS EN EL ÀMBITO MINERO</b>	<b>HECHO IMPONIBLE</b>	<b>BASE IMPONIBLE</b>	<b>ALÍCUOTA</b>
Contribuciones Especiales: Cotizaciones derivadas de los regímenes prestacionales del sistema de seguridad social, establecidos en la Ley Org. del Sistema de Seguridad Social Integral	Ley del Seguro Social (arts. 58 y siguientes)	Empleadores y trabajadores sujetos al régimen del Seguro Social Obligatorio	La afiliación en el Sistema de Seguridad Social (mediante el registro en la Tesorería de Seguridad Social)	El salario efectivo, el salario límite o el salario de clase, según el caso.	11%, 12% y 13% para las empresas (de acuerdo al riesgo de la empresa) + 4% por el asegurado
Contribuciones Especiales (aportes)	Ley del Instituto de Capacitación y Educación Socialista (arts. 14 y 15)	Personas naturales y jurídicas (incluye formas asociativas cuya finalidad sea la prestación de servicios o asesoría profesional) que ocupen a 5 o más trabajadores <sup>88</sup>  Obreros y empleados del sector privado	El pago del salario normal al personal.  El pago de utilidades anuales, aguinaldos o bonificaciones de fin de año	Patronos: El salario normal pagado al personal  Obreros y empleados: Utilidades anuales, aguinaldos y bonificaciones	Patronos: 2%  Obreros y empleados: 0,5%

<sup>88</sup> El artículo 17 de la Ley establece los sujetos que se exceptúan del pago de los aportes; estos son: los medios de producción de propiedad colectiva, cooperativas, fundaciones, unidades económicas asociativas, cajas rurales y mutuales, unidades productivas familiares, empresas de producción social, empresas de cogestión, bancos comunales, unidades comunales de producción y cualquier otro tipo de asociación sin fines de lucro y que desarrolle los principios y valores de la economía social, solidaria participativa y comunal.

.../...

<b>TRIBUTO</b>	<b>LEY QUE LO CONTEMPLA</b>	<b>SUJETOS PASIVOS EN EL ÁMBITO MINERO</b>	<b>HECHO IMPONIBLE</b>	<b>BASE IMPONIBLE</b>	<b>ALÍCUOTA</b>
Contribuciones especiales (aportes)	Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (art. 26)	Personas jurídicas, entidades privadas o públicas, domiciliadas o no en la República con ingresos brutos anuales superiores a 100.000 U.T.	La realización de actividades económicas en el territorio nacional	Ingresos brutos del ejercicio económico inmediatamente anterior	1% para empresas de capital privado 0,5% para empresas de capital público
Contribuciones especiales (aportes)	Ley Orgánica de Drogas (art. 32) Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas <sup>89</sup> (art. 96)	Personas jurídicas, públicas y privadas	La ocupación de 50 trabajadores o más (sin importar su permanencia o estabilidad)	Ganancia neta anual sujeta al cálculo del impuesto sobre la renta	1%

<sup>89</sup> El 24 de marzo de 2011 la Oficina Nacional Antidrogas dictó la Providencia Administrativa No. 004, en la cual estableció la normativa que regula el pago, distribución del aporte y contribución especial previstos en la Ley Orgánica de Drogas y Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

.../...

<b>TRIBUTO</b>	<b>LEY QUE LO CONTEMPLA</b>	<b>SUJETOS PASIVOS EN EL ÁMBITO MINERO</b>	<b>HECHO IMPONIBLE</b>	<b>BASE IMPONIBLE</b>	<b>ALÍCUOTA</b>
Tributos por el aprovechamiento de minas no metalíferas (impuestos y tasas)	Ley de Minas  Leyes estatales	Titulares de derechos mineros otorgados por el Estado en el cual se llevará a cabo la actividad minera	En el caso de los impuestos: El otorgamiento del título minero para la exploración de minas no metalíferas, y la extracción del mineral cuando se trate de su explotación.	Dependerá de lo establecido en cada ley estatal	Dependerá de lo establecido en cada ley estatal
Impuesto sobre las actividades económicas de industria, comercio, servicios e índole similar	Ley Orgánica del Poder Público Municipal  Ordenanzas municipales	Cualquier persona natural o jurídica	El ejercicio habitual de las actividades mineras (con fines de lucro) en jurisdicción del municipio	Los ingresos brutos obtenidos en el período correspondiente por las actividades mineras y conexas realizadas en jurisdicción de cada municipio	Dependerá de cada municipio, que al establecerlo deberá ponderar la incidencia del tributo estatal o nacional en la actividad (artículo 206 de la vigente Ley Orgánica del Poder Público Municipal).

U.T.: Unidades Tributarias



## ANEXO III

### GLOSARIO DE TÉRMINOS MINEROS<sup>90</sup>

**Aluviones:** (También llamados placeres). Restos de minerales, desmenuzados y transportados por las aguas. Estos elementos sueltos o cimentados suelen ocupar las márgenes de los ríos, donde se depositan formaciones arenosas y de arcillas, y las regiones bajas de las corrientes, en los valles y en ocasiones, hasta en las mesetas un tanto elevadas.

**Criaderos:** Yacimientos de sustancias inorgánicas que forman masas más o menos homogéneas, aprovechables económicamente.

**Filones:** Incrustaciones de las líneas de rotura o grietas producidas en la corteza terrestre originados por el enfriamiento constante del interior del globo terrestre.

El relleno de las grietas por el mineral se ha debido efectuar por depósitos procedentes de aguas o por condensación y sucesiva solidificación de vapores procedentes del interior de la masa ígnea terrestre, o sea por inyección, sublimación o sedimentación.

**Mantos:** (También llamados capas o masas). Son yacimientos minerales extensos, de poco espesor, en comparación con la longitud y la anchura. Generalmente los elementos minerales se encuentran formando capas interestratificadas a causa de la sedimentación de las aguas.

**Vetas:** Filones pequeños, generalmente de estructura homogénea.

---

<sup>90</sup> Los conceptos se tomaron de GONZÁLEZ-BERTI, Luis. Op. Cit. pp. 271-276.