

ANUARIO N° 29 (2006)
ISSN 1316-5852

**LA PROPIEDAD MINERA Y LA PROPIEDAD
SUPERFICIAL EN LA LEGISLACION
VENEZOLANA**

Ramón José Bahri Pinto

Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Políticas de la Universidad de Carabobo

LA PROPIEDAD MINERA Y LA PROPIEDAD SUPERFICIAL EN LA LEGISLACION VENEZOLANA

RESUMEN

Cuando transcurrían las actividades asignadas a la Asamblea Nacional Constituyente en 1.999, el entonces Congreso de la República, autorizó al Presidente Chávez, mediante una ley orgánica, para que dictase un conjunto de medidas extraordinarias en materia económica y financiera que fuesen requeridas por el interés público, así dicta el Decreto No 295, con Rango y Fuerza de Ley de Minas, el 28 de septiembre de 1.999, adecuándose la legislación minera al contexto social y económico que demandaba el país, puesto que la Ley de Minas que se encontraba vigente, no se actualizaba desde 1.945; la nueva Ley, recupera para nuestro ordenamiento jurídico, la disposición formal y expresa mediante la cual se dispone que las minas existentes en el territorio nacional son propiedad de la República, considerándose bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles; en concordancia con ello, aplica el sistema dominial, que atribuyendo la propiedad minera a la República, permite que la explotación se pueda realizar bajo un régimen de concurrencia con los particulares, por intermedio del otorgamiento en forma facultativa de una concesión de exploración y subsiguiente explotación, que obliga al concesionario al cumplimiento de un conjunto de disposiciones tendentes a asegurar para la República, que la explotación se realizará mediante la previsión y consecución de un plan financiero, técnico y ambiental; actividades estas, que dicha Ley, sugiere tener garantizadas, por la contratación a costa del concesionario de sendas fianzas, que buscan asegurar los intereses patrimoniales de la República y la recuperación de los suelos que han sido degradados.

Palabras Clave: Propiedad Minera, Sistema Dominial y Concesión Minera.

MINING AND SURFACE PROPERTIES IN VENEZUELAN LEGISLATION

ABSTRACT

While the activities assigned to the National Constituent Assembly in 1999 were being carried out, the former Congress authorized President Hugo Chavez, via an organic law, to enact a set of extraordinary measures in economic and financial matters required by public interest. Thus, with the strength of mining law, he dictated Decree N° 295 in September 28, 1999, making the mining legislation suitable for the economic and social context demanded by the country. As the current Mining Law was not updated since 1945, the new Law brings back the formal and expressed regulation through which it is established that the existing mines in Venezuelan territory belong to the Republic, being considered inalienable and imprescribable public domain goods. In accordance with that, it applies the domain system, giving the mining property to the Republic, allows exploitation can be carried out under a concurrence regimen by individuals given a concession for exploration and subsequent exploitation. It obliges the concessionaire to observe a set of resolutions assuring the Republic that the exploitation will be done by means of the prevision and achievement of an environmental, technical and financial plan. Such Law suggests having these activities guaranteed by a contract from the concessionaire ensuring the Republic patrimony interests and the affected land recovery.

Key words: Mining Property, Domain System and Mining Concession.

LA PROPIEDAD MINERA Y LA PROPIEDAD SUPERFICIAL EN LA LEGISLACION VENEZOLANA

INTRODUCCIÓN

**DELIMITACIÓN DE LA PROPIEDAD SUPERFICIAL Y
LA PROPIEDAD MINERA.**

**DECLARATORIA FORMAL DE PROPIEDAD SOBRE LOS
YACIMIENTOS MINEROS.**

DEL SISTEMA REGALISTA AL SISTEMA DOMINIAL.

**APLICACIÓN DEL SISTEMA DOMINIAL EN LA LEY DE
1999.**

**LAS CONCESIONES MINERAS Y EL SISTEMA
DOMINIAL.**

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS LEGALES

LA PROPIEDAD MINERA Y LA PROPIEDAD SUPERFICIAL EN LA LEGISLACION VENEZOLANA

INTRODUCCIÓN

A través de la historia hemos palpado, que no es posible estudiar un tema jurídico, que no implique tener presente posiciones encontradas, razonamientos disímiles y pasión al discernir. De ello no escapa el derecho minero y sus instituciones, menos aún cuando tratamos de identificar y delimitar los conceptos que hoy ocupan nuestra atención, al tratar de desarrollar unas ideas sobre la propiedad superficial, la propiedad minera y las consecuencias que de ello se deriva; partiendo del hecho cierto que nos indica, la constante disputa desde tiempos remotos, entre quien ocupa la superficie y el que hurga en sus entrañas, para obtener los minerales que allí se encuentran y aprovecharse de sus potenciales económicos o industriales.

La Venezuela de estos últimos años, transita por esta nueva etapa de su vida política y administrativa, a ratos parece dejar la transición, que es la peor consejera del ordenamiento jurídico y del estado de derecho, pero el nuevo poder legislativo, no da señales que nos indiquen que llenará las expectativas que de esta época de cambios se espera, para adecuar la legislación, a las pautas que dicta la Constitución Nacional de 1.999. Por ello, el conjunto de leyes dictadas por el presidente Hugo Chávez, cuando fue investido de los poderes especiales, tanto por el Congreso en 1.999, y posteriormente por la Asamblea Nacional, en el año 2.000, reflejan la dejadez y pasividad que ha demostrado ese poder en sus últimos ejercicios, y aun, cuando ese conjunto de Decretos Leyes, dictados hace algunos años para enrumbar la dirección del actual gobierno, tengan algunas fallas en su estructura, con vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad, no es menos cierto en el peor de los casos, que el poder ejecutivo se decidió y legisló para avanzar en sus actividades. Por lo antes expuesto, se debe expresar sin rodeos, que antes de Octubre de 1.999, el mundo minero en nuestro país se encontraba en un abismo legal, por cuanto la Ley de Minas que regía para esa fecha, estaba desfasada de la realidad que vivía Venezuela y al entrar en la escena legal, el Decreto No 295, con Rango y Fuerza de Ley de Minas, el 29 de septiembre de 1.999, se recupera en nuestro ordenamiento jurídico, la disposición formal y expresa mediante la cual se dispone que las minas existentes en el territorio nacional son propiedad de la República, en él, se mantiene la ficción legal, por medio de la cual se plantea la división entre el suelo y el subsuelo minero, para delimitar ambas propiedades; acoge para la explotación minera, la aplicación del sistema dominial, que

atribuyendo la propiedad de las minas a la República, permite que la explotación de los minerales, se pueda realizar bajo un régimen de concurrencia compartida con los particulares, previéndose en la legislación que se comenta, que se lleve a cabo por intermedio del otorgamiento en forma facultativa para el Estado, de una concesión de exploración y subsiguiente explotación; sobre ese conjunto de disposiciones se basará la significación de la presente investigación.

DELIMITACION DE LA PROPIEDAD SUPERFICIAL Y LA PROPIEDAD MINERA

Es menester, al comenzar el tránsito de esta investigación, referida a la propiedad minera, la propiedad superficial y el subsuelo minero, informar al lector de éstas reflexiones, que antes de sumergirse en las opiniones, diferencias y ficciones jurídicas que surgirán al delimitar estas propiedades, se detenga a reflexionar por un instante, sobre las incertidumbres planteadas por los trabajadores mineros, cuando se preguntan ¿Hasta donde llega el suelo?, ¿Dónde comienza el subsuelo?, ¿Será la mina independiente del subsuelo, de la corteza terrestre o de ambos?, pareciera a simple vista, que tales interrogantes, sean intrascendentes por muy acucioso que sea el investigador, más bien, pareciera tratarse sólo de una estrategia, a los efectos de crear una ficción jurídica, para de esa manera, llegar a establecer una delimitación de conceptos, de bienes o de propiedades, según la posición donde se éste; pero resulta, que no es una superficialidad, o tema que deba observarse con indiferencia, sobre todo, cuando están en juego tanto la propiedad de la superficie, la del subsuelo y la de las minas, que en sí misma, representan un bien independiente y distinto del suelo donde se encuentran, por lo que es procedente pasar a explicar en detalle el punto planteado.

Se ha considerado por largo tiempo, que los derechos sobre el suelo no eran los únicos que el titular podía invocar y que la propiedad de la superficie, se extendía indefinidamente en profundidad, concordando con el perímetro del terreno. Esto no tuvo mayor importancia hasta los últimos tiempos, ya que para el propietario de la superficie, su interés radicaba en cavar los cimientos para levantar sus inmuebles o para cultivar vegetales. Lo que reflejaba que el valor, sólo lo tenía la superficie, siendo la anterior, una concepción que en nuestros días todavía persiste en algunas regiones que no han dejado evolucionar sus legislaciones; este concepto simplista, fue desarrollado por los juristas de la naciente Roma, al regular con amplitud, que el propietario de un terreno, también lo era hacia arriba, hasta el cielo y en dirección del subsuelo, hasta el infierno, todo basado, en las necesidades que el derecho hasta ese entonces debía regular; pero luego por necesidad, hubo que establecer regulaciones para la circulación aérea, delimitando los espacios y

restringiendo estos principios; por lo que se establece que la misma limitación respecto del espacio aéreo, ha debido concebirse con antelación para el subsuelo; ya que estamos en presencia de dos clases de bienes, por una parte la superficie y por la otra el subsuelo minero, durante mucho tiempo ignorado en su justo valor, declarándose por algunas teorías y principios eminentemente civilistas, como accesorio de la superficie donde se encuentran. Siendo en este punto prudente preguntarse, ¿será la mina, accesorio de la superficie dónde se encuentra?, si aceptamos esta premisa, debería correr la mina con la suerte de lo principal, que estaría representado por la superficie y por ende, de ella dependería; en atención a ello, a la teoría de la accesión desde la doctrina, le hacen tres importantes objeciones, en primer lugar, no se asienta en ningún fundamento filosófico, luego se establece, que carece de base económica y por último es sostenido, que es contraria al interés de la explotación; siendo muy importante destacar lo expresado por el constituyente Francés, Márquez de Mirabeau, citado por Carlos Puyuelo, en su obra, Derecho Minero, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, p. 7, quien en uno de sus discursos ante la Asamblea Constituyente Francesa, al combatir esta teoría sostuvo.

Si el interés común y la justicia son los fundamentos de la propiedad, el interés común y la equidad no exigen que las minas sean una accesión de la superficie. El interior de la tierra no es susceptible de una división: las minas, por su naturaleza irregular, lo son todavía menos. En cuanto a la superficie, el interés de la sociedad es que las propiedades sean divididas, interés que, al contrario, en el interior de la tierra se encamina a reunir las, por lo que las legislaciones que admitieran dos clases de propiedades accesorias la una de la otra, de las cuales la una sería inútil por razón de que no tendría a la otra por base y medida, serían absurdas”, añadiendo que, “no hay ninguna mina que sobre poco más o menos corresponda físicamente al suelo de tal propietario.

En la actualidad gran parte de las legislaciones han resuelto esta disyuntiva, al entender que existen dos propiedades perfectamente delimitadas, independientes una de la otra, con sus características, bondades y destinos individuales, las cuales se pueden aprovechar independientemente como fuentes de producción de manera sincrónica, tanto en sus faenas, como en productividad. En las legislaciones venezolanas, desde el comienzo de nuestra historia minera, se pueden distinguir perfectamente estas dos propiedades separadas, por lo que me permito transcribir lo escrito por el profesor José Ramón Ayala, en su obra EPITOME DE LEGISLACION Y DERECHO MINERO VENEZOLANO...

No 1.- La propiedad minera ha sido siempre en Venezuela una propiedad distinta e independiente de la del suelo; y que se considera existente encima o debajo de éste; y ello aun cuando no haya sido adjudicada a ningún particular, porque antes de haberlo

sido, ya pertenecían las minas a aquel de los Estados constitutivos de la Unión en cuya jurisdicción se hallasen. Si durante la colonia pertenecieron de derecho a la Real Corona, consumada la independencia y constituida la República de la Gran Colombia, por obvias razones quedó ésta subrogada en los derechos de aquella.

Para fundamentar este principio de la doble propiedad el cual como ya cité, es aceptado por la mayoría de las legislaciones, se hace preciso ahondar en éstas, siendo el momento oportuno citar algunas características diferenciales entre ellas: Nos encontramos primero, frente al interés en la explotación de parte del propietario de la superficie que según sea la vocación de ellas, podrá realizar aquellas labores de mayor provecho económico; así como existe otro interés, que algunos autores denominan de mayores dimensiones, el cual se encuentra representado por la colectividad, la cual se beneficia de forma directa e indirecta de la actividad minera, palpando en este caso, como juega un papel de suprema importancia el Principio de Utilidad Pública y Social, para establecer la importancia de los intereses de la colectividad frente a los intereses individuales o particulares que pudieran tener los propietarios de la superficie; por lo que se asegura, que al rodearse de privilegios y facilidades a la actividad minera, no es con la intención de enriquecer al Estado, sino para cumplir con la misión social y pública al cual tiene vocación, puesto que, con el aprovechamiento de ésta riqueza, se aumentan los índices de bienestar colectivo, cumpliendo el Estado con el postulado del principio de Utilidad Pública y Social antes citado. Así también, encontramos un aspecto natural, ya que la naturaleza le ofrece al hombre esta riqueza de incalculable valor, sin consultarle la disposición de ella en la corteza terrestre, o la manera en que quisiera recibirla, teniendo que apelar en gran medida al ingenio humano, para poderlos explotar y posteriormente aprovechar, en esa transformación particular en bienes o servicios; sin dejar por ello, de dar uso a la superficie en las faenas que tiene determinadas, por lo que se impone el aprovechamiento sincrónico de ambas propiedades, siendo el momento de citar lo afirmado por Luis González Berti, al tratar este tema en su obra, *Compendio de Derecho Minero Venezolano*, Tomo I,...

Este carácter diferencial entre las dos propiedades, surge de lo que arriba señalamos: la misma experiencia de viejas naciones como Inglaterra y Bélgica, nos está demostrando hasta la saciedad que en una nación pueden coexistir ambas propiedades en perfecto rendimiento. ¿Qué hubiera sido de Inglaterra, si por sus desangradas minas de carbón, hubiese echado en olvido la explotación de la superficie?...

Por lo antes citado se hace necesario indicar, que los esfuerzos del legislador se han orientado a concebir leyes tendentes a producir normas de carácter sereno, ponderado, que aplican la lógica que determina la naturaleza; de una vez por todas,

hay que erradicar la frase mediante la cual se sentencia que estas dos propiedades nacieron para vivir en eterno conflicto.

De todo lo antes expuesto podemos resumir, que se ha hecho determinante en las legislaciones vigentes, la clara e inequívoca definición de la propiedad superficial y por separado de la propiedad minera, todo conforme, a la gran importancia que ha adquirido la industria minera en estos tiempos, frente a los conceptos amplios y absolutos que sobre la propiedad superficial se han trazado los civilistas, tratándose en todo caso de un límite legal, para el aprovechamiento sincrónico de ambas propiedades, por lo que impera al delimitar los conceptos de suelo y subsuelo, que cada uno de los dueños de las dos propiedades es libre en su exploración, aprovechamiento y explotación, teniendo en cuenta, que en el momento que por necesidad se traspasan los límites establecidos, ésta lesión a la perfecta separación de campos de explotación, tiene su compensación económica, pues no pueden traspasarse impunemente las líneas divisorias; por lo que se debe acotar, que el concepto está regido e informado por el principio de la utilidad pública y social, existiendo un interés de trazar la línea de separación de las dos propiedades, porque ambas representan riquezas que hay necesidad de aprovechar, y en esto está interesada la sociedad; mientras más específica y exacta sea la separación, menos conflictos y mayor rendimiento, ya que serán dos factores económicos poderosos los cuales, cada uno en su campo y a su modo contribuyen al bienestar de la colectividad.

Profundizando en este punto, es de destacar, que debemos partir del hecho que nuestro Código Civil vigente establece...

Artículo 549. La propiedad del suelo lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ella, salvo lo dispuesto en las leyes especiales.

Se abre aquí, la posibilidad de hacer la distinción entre ambas propiedades, cuando un concepto rígido y absolutista, como lo es, el de la propiedad del suelo en materia civil, deje un compás abierto, para lo que se regule por otras leyes de especial aplicación. En la vigente Ley de Minas, encontramos una distinción clara y precisa, entre lo que se considera suelo y subsuelo a los efectos legales, determinando en su artículo 10 lo siguiente:

A los efectos de esta Ley, la corteza terrestre se considera dividida en dos (2) partes: el suelo, que comprende la simple superficie y la capa que alcanza hacia abajo hasta donde llegue el trabajo del superficiario en actividades ajenas a la minería, y el subsuelo que se extiende indefinidamente en profundidad desde donde el suelo termina. Las actividades mineras realizadas en el subsuelo no generan compensación para el superficiario, salvo que afecten al suelo u otros bienes.

De esta sencilla pero clara conceptualización, se nos distingue lo que debemos entender como suelo y como subsuelo en materia minera, sin complicadas teorías o tediosas combinaciones aritméticas, que en nada beneficia a la ya tirante relación entre las personas que laboran en ambas propiedades; realiza además el legislador en la parte final del artículo in comento, una salvedad importante respecto de la posibilidad de reclamar compensación por parte del superficiario, cuando al ser desarrollada la actividad minera, se lleguen a afectar el suelo, los bienes que sobre él se encuentren o el derecho de un superficiario; lo cual considero debe ser especificado y detallado expresamente en un futuro reglamento a la ley vigente; importantísima y destacada precisión, para estos momentos que se viven en la hoy República Bolivariana, porque no se indemnizará solamente al propietario de la superficie, se amplían las expectativas de derecho, hasta los ocupantes de esas superficies.

DECLARATORIA FORMAL DE PROPIEDAD SOBRE LOS YACIMIENTOS MINEROS

Para encontrarle su justa dimensión a este punto, no podemos dejar de mencionar, que entre otras, la Ley de Minas de 1.944, incurrió en un gran olvido, cuyos protagonistas principales fueron los legisladores de antaño, quienes en el articulado de marras, omitieron establecer que las minas eran propiedad exclusiva de la República, hecho que irrumpió desde la recién independizada patria, el 24 de octubre de 1.829, mediante el decreto realizado por el Libertador Simón Bolívar, quien estableció desde ese tiempo, en su primer artículo, que las minas de cualquier clase, corresponden 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; más adelante, nos encontramos con el Decreto del Presidente Gral. José G. Monagas, del 04 de enero de 1.855, quien para reglamentar el Código de Minas del 15 de mayo de 1.854, por no considerar de manera expresa regulación alguna sobre la propiedad de las mismas, decretó en su Artículo 2º: que la propiedad de las minas, corresponde al Estado y ninguna persona podrá beneficiarlas sin que medie una concesión otorgada por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Minas del año 1.854, para que dieciocho años más tarde, el Presidente Antonio Guzmán Blanco, mediante Decreto del 13 de marzo de 1.873, dispusiera que todas las minas, que se encontraran dentro del territorio de la República, son propiedad del Estado en que se encuentre.

Estas disposiciones legales, tuvieron rango constitucional en las Constituciones de 1.925, 1.931 y 1.936, las cuales establecieron, que los Estados

convienen en reservar a la competencia Federal todo lo relativo a las minas. Cada Estado, conserva la propiedad de dichos bienes, respecto a los que se encuentren en su jurisdicción, pero la administración de éstos, quedaba a cargo del Ejecutivo Federal; se hace este recuento, sólo a los efectos de demostrar, que hubo apatía legislativa, para adecuar tan importante declaración a su justa dimensión jurídica, lo cual debió ocurrir con la aparición en escena de la Constitución de 1.961, que por el momento histórico en el cual fue redactada, y con la presencia de los ilustres constituyentes que intervinieron en ese proceso, pareció inconcebible el lapsus. En el derogado texto constitucional, se limitó a establecer como competencia del poder nacional, el régimen y administración de las minas, en el ordinal 10mo del artículo 136, lo cual sirvió de punto de controversia entre constituyentes, legisladores y doctrinarios, cuando se pretendió indicar, que a tal redacción se le debía entender como generadora de la manifestación de voluntad de la nación respecto de la propiedad minera; lo cual es totalmente incierto, si tomamos los diccionarios rectores de nuestro lenguaje y entendemos lo que se desprende del significado de los vocablos “régimen y administración”; siendo lo más resaltante durante ese período de vigencia constitucional, que aun, sin ser clara y precisa la redacción de la norma al respecto, la República nunca abandonó su dominio y posesión sobre las minas, ni siquiera en momentos cuando el sistema regalista regía a plenitud, sobre la base de estos acontecimientos y los datos históricos existentes, se puede afirmar que el Estado, se ha comportado frente a la riqueza minera, como un verdadero propietario, y no como un simple administrador. Es menester indicar que la omisión antes citada, fue corregida primeramente en el Decreto No 310, con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, del 23 de septiembre de 1.999 y posteriormente, en el Decreto No 295, con Rango y Fuerza de Ley de Minas, de fecha 28 de septiembre de ese mismo año, por cierto, unos pocos meses antes, que en la Constitución que hoy nos rige, pero que al no contradecir sus preceptos, mantienen plena vigencia; por lo que pasamos en consecuencia a citar lo dispuesto en el artículo 2, de la Ley de Minas vigente.

Las minas o yacimientos minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional pertenecen a la República, son bienes del dominio público y por lo tanto inalienables e imprescriptibles.

Por su parte en el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que aparece publicado en la Gaceta Oficial de la República No 5453, Extraordinaria, de fecha viernes 24 de marzo de 2.000, en su artículo 12, expresamente dispone:

Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio

público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.

Es, el artículo 2 de la vigente Ley de Minas, el que de una vez por todas termina con esa época de lagunas creadas en torno al dominio y propiedad de las minas, determinando de una forma clara, expresa e inequívoca, que estos bienes inmuebles por su naturaleza, son del dominio público y por lo tanto serán inalienables e imprescriptibles; se subsanan las omisiones, no hay lugar a suposiciones, interpretaciones o consideraciones vagas por doctrinario, concesionario o arrivista alguno; por lo tanto, es prudente decir que se rescató en letras, la propiedad jamás abandonada.

DEL SISTEMA REGALISTA AL SISTEMA DOMINIAL.

Es conveniente iniciar el desarrollo de este punto, señalando, que en Venezuela desde los tiempos de la recién independizada República, si bien es cierto, que se hace la declaración formal respecto de la propiedad sobre los yacimientos minerales; para el otorgamiento de derechos para su exploración y explotación, se inclinó en un principio la legislación, por adoptar al sistema Regalista de manera preferente, ocupando éste, un ventajoso espacio en el contexto minero de Venezuela hasta prácticamente nuestros días. Nos encontramos pues, con un sistema regalista, que influenció en las legislaciones mineras del siglo XIX y gran parte del siglo XX, mediante el cual, la República, se encontraba en la obligación de otorgar derechos para su exploración y explotación por los plazos en cada una de ellas indicado, a los terceros que cumpliesen con los extremos de ley.

Desde la óptica doctrinal, en torno a la naturaleza y alcance del Sistema, los autores que la hacen suya no han coincidido; hay quienes afirman que estamos frente a un solo sistema, otros sostienen, que se divide en dos aspectos: el Regalista propiamente dicho, y el Dominial, variación que no ha cambiado al compararse las diversas legislaciones que tratan este punto, por cuanto no se ha podido determinar una regla de carácter general que permita la diferenciación, ya que cada autor que estudiamos nos da una definición de lo que considera, es dominio del Estado sobre los minerales; no se puede en todo caso dejar de acotar lo expuesto por el profesor argentino Edmundo Fernando Catalano, en su obra “Curso de Derecho Minero y Régimen Legal del Petróleo y de los Minerales Nucleares”, quien al desarrollar este punto expone: ...

A pesar de encontrárselos ordinariamente unidos, al punto de que algunos autores lo consideran como un solo sistema, los términos dominial y regalista no son sinónimos.

Atribuyéndole éste mismo autor al Regalismo, las propiedades que a continuación se citan: ...

El regalismo sólo acuerda al Estado la propiedad virtual de las minas, vale decir, el privilegio de concederlas en la forma que mejor consulte el interés público, no pudiendo transmitirla por ningún otro de los medios que reconoce el derecho civil.

Al mismo tiempo hay que citar el planteamiento que realizó el profesor español Carlos Puyuelo, en su obra “Derecho Minero Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, cuando aborda este punto titula al sistema como, “sistema regalista o del dominio eminente del Estado”, donde hace reflexiones sobre el dominio que realiza el Estado, desde tiempos feudales, basándose en criterios originarios para establecer que el dominio que tiene es de carácter civil y que el Estado puede transmitir por los medios que reconoce el derecho, por lo que termina diciendo..-“según GIRON y ARCOS: Todo lo que hay en nuestro planeta es de la humanidad, y como el Estado es su representante, a él pertenece todo cuanto no se haya ligado íntimamente al individuo”. Para enmarcar al sistema Regalista, se ajusta a la realidad jurídica actual, la definición expresada por el Dr. Rufino González Miranda, quien publicó un Resumen de las clases que dictara en la Universidad Central de Venezuela, y fue recogida por el doctor Luis González Berti en el texto ante citado de la siguiente manera:...

Que el sistema Regalista es aquel en el cual, perteneciendo las minas al Estado, éste se encuentra obligado a concederlas perpetua o temporalmente a las personas que llenen las condiciones especialmente establecidas por la Ley.

Da por sentado expresamente el doctrinario, que las minas pertenecen al Estado, pero sin la posibilidad de que pueda escoger a un explotador con la intención a ofrecer ventajas adicionales según sea el mineral a beneficiarse; resulta suficiente en este caso, que la persona de cumplimiento al ordenamiento jurídico vigente, para que el Estado este obligado a otorgarle el derecho de explotación solicitado. Lo cual quedó determinadamente expresado en la Ley de Minas de 1.944, cuando en sus artículos 33 y 41, estableció en el primero la figura del denunciador minero como forma forzosa de otorgar la concesión y en el segundo de los artículos citados, fijó el lapso por el cual se otorgaban dichas concesiones.

Por cuanto en la derogada Ley de Minas de 1.944, si bien se contemplan de manera conjunta, tanto el Sistema Regalista como el Dominial, el segundo, era aplicado para determinadas sustancias minerales expresamente reservadas, es así como podemos indicar, que el 15 de febrero de 1.977, irrumpió en la escena, el Decreto 2.039, al hacer uso el presidente Carlos Andrés Pérez, de sus atribuciones constitucionales y legales en su primer gobierno; quien, luego de analizar los

estudios geológicos que realizó el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, para ese momento guía de la materia, los cuales permitían presumir la existencia de cuantiosos recursos minerales en el territorio nacional, que hacían impostergable su evaluación, para determinar su potencial; estableciendo además que la explotación debía llevarse a cabo en atención al tipo de cada mineral, estableciendo ventajas económicas especiales para el estado, cuando fuesen los particulares los que ejecutasen la explotación minera, buscando la idoneidad técnica de estos aspirantes, con la obligación de suministrar tecnología para la industria minera nacional, a los fines de lograr su desarrollo y actualización periódica.

En razón de lo anteriormente expuesto, cobró vigencia el Sistema Dominial, que tratado en la Ley de Minas de 1.944, en su libro tercero, solo fue hasta la regulación efectuada por el Decreto 2.039, cuando la explotación minera en nuestro país sería ejercida directamente por el Estado o por medio de concesiones a los particulares, pero otorgadas facultativamente a quienes reuniesen los importantes requisitos que se exigían a partir de entonces; siendo hasta la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1.999, cuando desaparece todo vestigio del sistema regalista en nuestra legislación.

Aproximándonos al sistema dominial, que al igual que el regalista, le reconoce la propiedad de las minas a la República, pero otorgándole potestades de verdadero tenedor de la cosa, ejerce en ese sentido plenamente su dominio sobre ellas, con la facultad potestativa de otorgar o no, la concesión de explotar a los particulares, con la particularidad de reservarse directamente la explotación para sí mismo, pues entiende que la riqueza mineral es un bien inmueble de su particular propiedad, por lo que en ningún momento se desprende de ella, ya que solo, concede derechos para la explotación de las minas, sin que el concesionario pueda disponer sobre estas; por ello, el autor patrio González Miranda, en la obra antes citada dice,

En países débiles, internacionalmente hablando, como el nuestro, saltan mucho más a la vista las razones para atribuirle al Estado la propiedad del petróleo y demás hidrocarburos; pues es únicamente la Nación quien, por medio del poder ejecutivo, está en precaución de tomar todas las previsiones posibles que le aseguren una explotación beneficiosa sin peligro de complicaciones internacionales ni mengua de la soberanía nacional.

Sobre la acotación anterior es oportuno señalar, en manos de gobiernos despóticos, la aplicación de este sistema ha dado lugar a abusos y prerrogativas a los afectos del ejecutivo de turno; pero estas prácticas, no provienen de fallas en el sistema, sino de su errónea aplicación, cuando está en juego su implementación con fines de interés particular, y no orientado a satisfacer las necesidades de la

comunidad, a quien debe dirigirse sus beneficios, tal como lo expresa el Principio de Utilidad Pública y Social, ductor de esta rama del derecho.

Si intentamos ubicar una definición precisa sobre el sistema dominial, lo podemos apreciar en su justa dimensión, con la lectura de las consideraciones hechas por el doctor Luis González B., a quien he citado en varias oportunidades en este trabajo, cuando afirma:

Es aquel en virtud del cual el Estado se comporta frente a la riqueza minera como frente a un bien particular, como verdadero propietario: por lo tanto puede explotar por sí mismo esta riqueza o por medio de terceros, puede reservar la explotación y otorgarla facultativamente, sin que en ningún momento se desprenda de la propiedad de las minas.

APLICACIÓN DEL SISTEMA DOMINIAL EN LA LEY DE 1.999

Partiendo de la declaratoria expresa que realiza el Decreto No 295 con Rango y Fuera de Ley de Minas, en su artículo 2º, en cuanto a que las minas son propiedad exclusiva de la República, se infiere que éste se comporta como un verdadero propietario frente a la riqueza minera, y no, como un simple administrador de ella, por lo tanto, coherentemente dicha Ley desarrolla en su articulado, que podrá explorar y explotar directamente en un régimen de concurrencia con terceros mediante el otorgamiento de concesiones, o puede reservarse la explotación, sin que por ello se pueda llegar a sospechar que esta desprendiéndose de la propiedad de las minas.

Este Decreto con Rango y Fuerza de Ley, consagra en su articulado, al Sistema Dominial en su más pura expresión, al consagrar la explotación directa por parte del Estado y la posibilidad de que los terceros mediante las concesiones de otorgamiento facultativo, puedan invertir en este complejo negocio; en consecuencia se culmina en Venezuela, con la nefasta aplicación del Sistema Regalista y desaparecen por tanto, las figuras del denuncia minero, la libre exploración de los yacimientos mineros, la posibilidad de efectuar la exploración exclusiva de un terreno y el libre aprovechamiento de los minerales de aluvión de cualquier clase de criaderos o yacimientos, en terrenos baldíos o en los cauces de los ríos del dominio público que no sean objeto de concesión.

En ese sentido, el Título Segundo, Capítulo Primero de la vigente Ley, nos señala de manera expresa cuales serán las modalidades para el ejercicio de las actividades mineras en sus artículos 7º y 8º, que de seguida se transcriben:

Artículo 7º: La exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos mineros sólo podrá hacerse mediante las siguientes modalidades:

- a) Directamente por el Ejecutivo Nacional;
- b) Concesiones de exploración y subsiguiente explotación;
- c) Autorizaciones de Explotación para el ejercicio de la Pequeña Minería;
- d) Mancomunidades Mineras; y,
- e) Minería Artesanal.

Artículo 8º: En la aplicación de dichas modalidades, el Ejecutivo Nacional tendrá en cuenta la ubicación de los yacimientos, su importancia estratégica y económica, su incidencia ambiental y social, las inversiones requeridas, así como cualquier otro elemento relevante para el desarrollo científico y tecnológico de la actividad minera o que se considere de interés nacional o regional.

Para dar reforzamiento a lo antes planteado, la Ley de Minas de 1.999, regula en su contexto, que el Ejecutivo Nacional, tiene la obligatoriedad de formar y mantener los inventarios de los recursos minerales que existan dentro de nuestro territorio, diseñando los planes para un consciente aprovechamiento, orientado con la planificación general que tenga fijada el Estado, de sentido la temporalidad de los derechos mineros, los cuales en el caso de las concesiones su duración, no excederá de veinte años; se consagra el principio de la reserva, para el ejercicio exclusivo por parte del Estado de la actividad minera, tanto sobre las sustancias, como en cuanto al territorio; se determina que al otorgarse la concesión, se confiere el derecho real inmueble para su explotación; estos, entre otros no menos interesantes, que dan al Estado un claro dominio de la propiedad minera.

LAS CONCESIONES MINERAS Y EL SISTEMA DOMINIAL.

En concordancia con los alcances de la aplicación del Sistema Dominial, bajo el imperio de ésta Ley de 1.999, surge la posibilidad de otorgar derechos a los particulares para que participen en la exploración y explotación de los minerales existentes en la República de una manera formal, por medio del otorgamiento facultativo de una concesión única de exploración y subsiguiente explotación. Esta modalidad es la de mayor productividad para la Nación, por cuanto se le otorga el derecho real inmueble a un particular, para la exploración y explotación del recurso mineral, en nombre de la República, pero en beneficio propio del concesionario, el cual debe reunir una serie de requisitos y formalidades, en cuanto a la capacidad económica de éste, su basta experiencia técnica en la materia, al cumplimiento con las disposiciones ambientales en resguardo de la preservación de la naturaleza,

el establecimiento de ventajas especiales para la República, adicionales a las establecidas en la Ley, para el beneficio de las poblaciones donde se desarrolla la actividad, que entre otras observamos importante destacar en materia de suministro de tecnología y dotación social; disposiciones éstas, que redundan en la seguridad de que la explotación se llevará a cabo racionalmente. En ese mismo sentido, la Ley ordena en su artículo 5to, que las actividades mineras que regula el referido texto legal, se lleven a cabo con arreglo a las disposiciones que dicta el Principio del Desarrollo Sostenible, la Conservación del Ambiente y la Ordenación del Territorio, que en su conjunto, aseguran un coherente desarrollo de la actividad, en armonía con las disposiciones de carácter ambiental.

La determinación en el régimen actual de la concesión minera, a falta de la reserva de la actividad por parte del Estado mediante decreto; la conseguimos ubicada en el Título III, referente al “Ejercicio de las Actividades Mineras”; en su Capítulo IV, “De las Concesiones”; en el cual se le dedican cuarenta (40) artículos, divididos en dos secciones, para desarrollar lo relativo a ellas; transcribiendo de seguida la primera parte del artículo que las implementa:

Artículo 25: Las concesiones que otorgue el Ejecutivo Nacional conforme a esta Ley serán únicamente de exploración y subsiguiente explotación, su duración no excederá de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de su publicación del certificado de explotación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, pudiendo prorrogarse su duración por períodos sucesivos de diez (10) años, si así lo solicitase el concesionario dentro de los tres (03) primeros años anteriores al vencimiento del período inicial y el Ministerio de Energía y Minas lo considere pertinente, sin que las prorrogas puedan exceder del período inicial otorgado...

Desde allí partimos, para realizar las consideraciones siguientes: en una primera etapa de la concesión se establece la fase de exploración, cuyo lapso de ejecución a partir de la vigencia de la Ley que sirve de apoyo para estas reflexiones, se contempla que será de hasta tres años, con la posibilidad de prorrogarse por una sola vez, por un año adicional; se mantiene la forma rectangular, como expresión horizontal de las llamadas Unidades Parcelarias, las cuales tendrán una extensión individual entre 493 y 513 hectáreas, cada una de ellas, teniéndose estipulado que un conjunto de doce de ellas, formen un lote a los efectos de la Ley; todo ello, para que las dimensiones de cada lote se ajuste a las dimensiones reales del globo terráqueo, en cuanto a su curvatura; para ordenar con la confianza de siempre el otorgamiento, fiscalización y control sobre las concesiones se mantiene el sistema de proyección Universal Transversal Mecator (UTM.); es menester aclarar, que al establecer la Ley, que se constituirán lotes y que estos estarán formados por unidades parcelarias, no significa en modo alguno, que se pretenda dividir

la concesión minera o la mina, por cuanto no son susceptibles de división ni sectorización, en torno a ello, el artículo 31 de la Ley de Minas de 1.999 dispone:

Todo acto jurídico que tenga por objeto la concesión o que de algún modo la afecte, respetará la indivisibilidad de la misma. Los traspasos parciales no surtirán efecto respecto del Ejecutivo Nacional, pero quedan a salvo de esta disposición los traspasos que versen acerca del derecho pro indiviso de los cotitulares, cuyos cesionarios responderán solidariamente del pago de la totalidad de los impuestos y del cumplimiento de las demás obligaciones que apareja la concesión.”

Hay que resaltar un aspecto novedoso e importante dentro de esta fase exploratoria, tanto para el mejor aprovechamiento del mineral, como para el resguardo y conservación del medio ambiente, constituido por la obligación para el concesionario de presentar un estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental, a ser admitidos por el Ejecutivo Nacional, conjuntamente con los planos y el levantamiento topográfico que identifiquen la concesión, para que se otorgue el Certificado de Explotación, y pueda pasar el concesionario a la siguiente fase.

En la segunda fase de la concesión, la duración del período de explotación será de hasta veinte años, contados a partir de la publicación del Certificado de Explotación en la Gaceta Oficial de la República, con la posibilidad de ser prorrogada, hasta por un tiempo igual al conferido inicialmente.

Antes de iniciar la explotación, el concesionario debe consignar a satisfacción del Ejecutivo Nacional, el cumplimiento de las fianzas ambientales que garanticen la reparación de los posibles daños que puedan ocurrir en ejercicio de las actividades que se emprenderán; así como las fianzas, libradas por entidades bancarias o empresas de seguro de reconocida solvencia, para garantizar el fiel cumplimiento del programa de desarrollo minero. Se da un plazo máximo para dar inicio a la explotación de siete años, contados a partir de la fecha de publicación del respectivo Certificado de Explotación en la Gaceta Oficial, no pudiendo paralizar dichos trabajos una vez iniciados por períodos mayores de un año, a menos que ocurran hechos fortuitos o de fuerza mayor, pero en todo caso, debiendo mantener aquellas actividades para la preservación de los mismos.

Se fija el criterio legal, para entender que una concesión se encuentra en explotación, cuando se estuviere extrayendo los minerales del yacimiento, o se estuviere haciendo lo necesario para ello, demostrando el explotador, un ánimo que no deje lugar a dudas, que es del aprovechamiento económico de la mina y en proporción a la dimensión del yacimiento.

Complementan así estas disposiciones que se enmarcan en el sistema dominial, el aseguramiento de la propiedad minera en manos de la República y la posibilidad que mediante el otorgamiento en forma facultativa de derechos para la explotación de los yacimientos por parte de terceros, se realice con miras fomentar la aplicación del principio del desarrollo sostenible, en la actividad minera.

CONCLUSIONES

Las veces que he escrito sobre este tema, me ha quedado la sensación de haber menospreciado el tratamiento que le he dado a algunos aspectos que no fueron incluidos dentro del contexto de las ideas que hilvané; hecho que no es enunciado aquí, para presumir de un conocimiento superlativo sobre la materia, sino por el contrario, que deja abierta la necesidad de insistir en su profundización, con miras a lograr un dominio sobre él, que redundará en el beneficio que de esa búsqueda obtenga, para lograr el siempre anhelado, mejoramiento del acto académico que cotidianamente nos acompaña.

He dejado plasmado un conjunto de ideas, basadas en la experiencia enriquecedora del estudio de este apasionante derecho, que me ha ayudado a comprender a través de sus sabias enseñanzas, la necesidad humana de la discusión y el análisis de las ideas, para poder desarrollar las normas que se adecuen a la idiosincrasia de los pueblos a los cuales van dirigidas, y que sean capaces de resolver, los posibles conflictos que se generen por el ejercicio de esa actividad. Del presente estudio, mantenemos una insatisfacción continuada, referida a las garantías que bajo el imperio de la Ley de Minas que hoy nos rige y fue comentada, se le brindan a la República, al momento de otorgar derechos de explotación minera a los particulares, las que si bien es cierto, son de reciente aplicación, no representan en su ejecución, un eficaz instrumento que salvaguarde los más altos intereses que les han sido confiados. Por todo lo anterior, creo conveniente impulsar al corto plazo, un conjunto de propuestas concretas que conduzcan a implantar nuevas y profundas medidas tendentes a mejorar la normativa vigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, J. R. (1.945). **Epitome de Legislación y Derecho Minero Venezolano**. Tomo I, Tipografía Americana, Caracas, Venezuela.
- Amorer, E. (1.991). **Régimen Jurídico de la Explotación Minera en Venezuela**. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas Venezuela.
- Badell, R. (2.002). **Régimen Jurídico de las Concesiones en Venezuela**. Editorial Torino, Caracas, Venezuela.
- Catalano, E. (1.960). **Curso de Derecho Minero y Régimen Legal de Petróleo y de los Minerales Nucleares**. Impresora Oeste, Buenos Aires, Argentina.
- Duque S., J. R. (1.974). **Manual de Derecho Minero Venezolano**. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.
- Gaitan, F. (1.995). **Temas de Derecho Ecológico**. Librería Destino, Caracas, Venezuela.
- González B., L. (1.981). **Compendio de Derecho Minero Venezolano**. Tomo I, publicaciones Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- Ortiz, A. (1.992). **Derecho de Minas**. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia
- Puyuelo, C. (1.954). **Derecho Minero, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia**. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España.

REFERENCIAS LEGALES

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. (1.999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453, Extraordinaria, del 24 de marzo de 2.000.
- Código Civil**. (1.982), Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.990, Extraordinaria, del 26 de julio de 1.982.
- Decreto No 1.234**. (2.001). Mediante el cual se dicta el Reglamento General de la Ley de Minas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, ordinaria N° 37.155, del 09 de marzo de 2.001.

Decreto N° 295, con Rango y Fuerza de Ley de Minas. (1.999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.382, Extraordinaria del 28 de septiembre de 1.999.

Decreto N° 310, con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos. (1.999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.793, Ordinaria del 23 de septiembre de 1.999.

Ley de Minas. (1.945). Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, N° 121, Extraordinaria del 18 de enero de 1.945.