

Comentarios a la Ley sobre Régimen, Administración y Explotación de Minerales en el Estado Carabobo

Gustavo A. Correa Núñez

Colaborador Especial. Director de Legislación de la Secretaría de Estado del Gobierno de Carabobo. Forma parte de la Junta Directiva del Colegio de Abogados.

Es importante resaltar que el presente trabajo es sólo una visión panorámica de la Ley mediante la cual el Estado Carabobo, regula todo lo relativo a la competencia exclusiva prevista en el numeral 2º- del artículo 11º- de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (G. O. Nº- 4.153 Extraordinario del 28-12-89, en lo adelante Ley de Transferencia).

Antes de comentar los dispositivos más importantes de la Ley que nos ocupa, es indispensable como premisa introductoria, fijar posición; de la manera más concreta, en cuanto al alcance de la cláusula descentralizadora (Artículo 137º de la Constitución Nacional) ⁽¹⁾, ya que el criterio adoptado orientó al proyectista en relación al contenido del instrumento regulatorio de la materia, por cuanto de ello dependían los alcances de la misma.

1) Estatuye la mencionada disposición lo siguiente:

Artículo 137º.- El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

(1) Para ampliar sobre el tema ver los trabajos de los profesores Gustavo Linares Benzo, Carlos Ayala Corao, Allan R. Brewer-Carías y Humberto Romero Muci, en Leyes para la Descentralización Política de la Federación, colección textos legislativos nº- 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.

También consultar el trabajo de Gustavo Linares Benzo en "Leyes Nacionales y Leyes Estadales en la Federación Venezolana" (La repartición del Poder Legislativo en la Constitución de la República), publicado en Cuadernos (nº- 7) de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995 y la ponencia del profesor Humberto Romero Muci, en la III Jornada de la Procuraduría General del Estado Aragua, recopilada en texto denominado "Descentralización y Modernización del Estado Venezolano", III Jornada de la Procuraduría General del Estado Aragua, Maracay, Estado Aragua, 1993.

Por otra parte, el artículo 17º- ordinal 6º- del texto fundamental establece que:

Es de la competencia de cada Estado:

6º.- Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137.

Agrega el artículo 20º- del mismo texto que: Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

1º.- Legislar sobre las materias de la competencia estatal

Como puede observarse con meridiana claridad, de las normas transcritas se desprende que la voluntad del constituyente era establecer un mecanismo, para redistribuir el marco competencial de las Entidades Político Territoriales que integran la República, en virtud de la concentración de

casi todas las materias en el nivel Nacional. Además tomó la previsión de establecer un procedimiento para modificar la designación de los Gobernadores de Estado (Elección Directa).

La intención del constituyente de 1961 era concentrar el mayor número de competencias en el nivel Nacional y que el poder político y administrativo estuviese controlado mediante la designación directa de los Gobernadores de Estado, mientras desaparecían las circunstancias que justificaban tal regulación, las cuales no comentaremos por no ser objeto de este trabajo.

Y por otro lado estableció los mecanismos para redistribuir las competencias (Artículo 137°-C.N.) y para la elección de los Gobernadores de Estado (Artículo 22° C.N.).

Todo lo que nos indica que la intención era procurar una Descentralización Político-Administrativa, conclusión que nos permite afirmar, que "en cabeza de las Entidades Federales existe un auténtico poder tributario derivado en el específico sector de la materia rentística impositiva, transferida"; lo que no podríamos afirmar en caso de acoger la tesis literal, ya que en el plano tributario ello se traduciría en el hecho de que las nuevas materias atribuidas, a favor de las Entidades Federales, se resolvería en el plano de la gestión de los tributos.

A manera de conclusión en esta primera parte del estudio podemos afirmar que el Legislador Estada; acogió la tesis amplia, contextual, histórica y progresiva del dispositivo 137 de la Constitución Nacional.

2) La Ley sobre Régimen, Administración y Explotación de Minerales en el Estado Carabobo (en lo adelante Ley de Minas), fue sancionada el 06 de junio de 1995 y el cúmplase se estampó el 07 de febrero de 1996 y en esta misma fecha se publicó en la Gaceta Oficial del Estado Carabobo bajo el número 620 (extraordinaria).

La Ley de Minas entró en vigencia el 07 de Mayo de 1996, en virtud de la *vacatio legis* de noventa días, prevista en su artículo 55°- para dar cumplimiento al mandato constitucional en materia tributaria previsto en el artículo 226°- del texto fundamental, cuya finalidad no es otra, que la administración y los contribuyentes se preparen para la nueva regulación.

El texto que comentamos tiene una estructura moderna, ya que es una ley programa o cuadro, porque en ella se establecen los lineamientos básicos de la materia y así permitirle con ello al Ejecutivo Estada; su desarrollo posterior por vía reglamentaria, siguiendo así los postulados de las nuevas tendencias de técnica legislativa.

La Ley de Minas está estructurada mediante seis títulos.

El primer título es dedicado a las disposiciones generales, como es común en todo texto legal. Ahora bien, comentaremos específicamente sólo algunos de los artículos por ser de relevancia en el esquema propuesto inicialmente.

El artículo 1° de la Ley de Minas establece:

"La presente Ley tiene por objeto asumir y regularla competencia exclusiva sobre el régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie que no sean preciosas, mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas, cuando se hallen dentro del territorio del Estado Carabobo; así como también la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos, todo de conformidad con lo establecido en el ordinal 2° del artículo 112 de la Ley de Transferencia. "

Como puede observarse el artículo 1 °- de la Ley de Minas del Estado Carabobo contiene un objeto múltiple, constituido por el régimen, administración y explotación de las sustancias, que

denominaremos, no metálicas, transcritas textualmente de la Ley de Transferencia (artículo 11º-numeral 2º-), con la excepción de las salinas y los ostrales de perlas, cuya competencia no fue asumida. Además es objeto de la Ley, todo lo relativo a la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos, esta materia es tratada específicamente en el título III de la ley en estudio, que comentaremos más adelante.

El Artículo 2º: Este dispositivo declara que los yacimientos de los minerales listados en la Ley de Minas son de utilidad pública y además imprescriptibles e inalienables. El origen de esta regulación lo encontramos en los artículos 2º-y 3º del anteproyecto de Ley de Minas Nacional, preparado por la Sub-Comisión Especial de Legislación Minera, designada por la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, el 21 de junio de 1984. EL texto original de esos artículos es el siguiente:

Artículo 2º.- Se declara de utilidad Pública la materia regulada por la presente Ley.

Artículo 3º.- Las minas, de cualquier clase son del dominio público de la Nación y, en consecuencia, inalienables e imprescriptibles. ⁽²⁾

El legislador estatal fusionó los contenidos transcritos anteriormente dando como resultado el actual artículo 2º- de la Ley de Minas del Estado Carabobo.

La consecuencia jurídica de tal regulación la podemos resumir utilizando las palabras de los proyectistas del instrumento nacional, que a continuación citamos: "Acorde en el propósito de consagrar en el Anteproyecto un cambio de sistema, no se dudó en acoger el sistema dominial...". ..Consecuencia inmediata de tal proclamación es la facultad de que se inviste al Ejecutivo Nacional para servirse de ellas (se refieren a las sustancias minerales) en concordancia con el interés nacional...". El cambio de sistema para el aprovechamiento de nuestra riqueza mineral lleva a conclusiones que patentizan el alejamiento del viejo sistema. "Se ratifica una vez más, el señorío histórico y Constitucional que la Nación tiene sobre sus recursos minerales, al consagrar en norma expresa, que las minas, de cualquier clase, corresponden a la República".

"Dentro de la misma tendencia, la Constitución actual consagra el dominio de la Nación sobre los bienes y recursos naturales que se hallen en el Territorio Nacional."

ARTICULO 4º: Este dispositivo contiene uno de los principios fundamentales que orientaron al proyectista "La protección y conservación del medio ambiente", para ello la explotación se llevará a cabo científica y racionalmente. Se destacan en el artículo la preservación del recurso minero y la conservación del medio ambiente. El mismo principio proteccionista se resalta en el artículo 2º-, último aparte, cuando se señala: "y la exploración (debe decir explotación como lo señala el original del proyecto de Ley) de estos yacimientos estarán supeditadas a la calidad de vida y del ambiente. El artículo 5º-, literal "c" recalca el principio al señalar que: el aprovechamiento de los recursos mineros comprende "La conservación y protección del ambiente en la actividad minera".

(2) Consultado en original del Anteproyecto de Ley de Minas nacional de 1984.

Señala también el artículo 42 el cumplimiento estricto de las disposiciones contenidas en otras leyes relativas a la materia (tales como Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley Forestal de Suelos y Aguas).

La minería de tipo artesanal encuentra regulación en los artículos 6º, 7º- y 8º- de la Ley.

El artículo 6° proclama la protección a la minería de tipo artesanal, la cual sólo podrá ser realizada en las áreas que determine la Dirección de Energía y Minas ente encargado de la materia.

Las extracciones artesanales son aquellas que reúnan los siguientes requisitos con carácter acumulativo:

- a) Se deben realizar con métodos manuales, y
- b) Que los volúmenes de extracción no superen los 1.200 metros cúbicos por año con máximos mensuales de 120.

Además es condición indispensable para realizar estas actividades la autorización de la Dirección de Energía y Minas.

Pasemos ahora al análisis del título II de la Ley de Minas del Estado Carabobo.

En este título encontramos tres capítulos que regulan todo lo relativo a la explotación; el primero de ellos dedicado a la explotación en terrenos baldíos, subdividido a su vez en tres secciones. El segundo trata la explotación por los municipios y el tercero la explotación en propiedad privada.

Es importante comentar los artículos 9° y 10° por cuanto existe contradicción en sus contenidos.

En el artículo 9° se señala que el derecho de explotar los minerales objeto de la Ley que comentamos, y que se encuentren en terrenos baldíos, sólo podrán adquirirse a través de concesiones por medio de contratos y el artículo 10° señala que "la concesión minera es un acto administrativo del poder público, mediante el cual se otorgan derechos y se imponen obligaciones a los particulares..."

No vamos a reproducir aquí el añejo debate, sobre la tesis de la contractualidad concesionaria, que tiene raíces en nuestro sistema. Pero sí vamos a alertar que el Legislador Estadal no excluyó del anteproyecto la redacción del artículo 9° que contiene visos de la concepción contractualista de la concesión minera. Como puede observarse en el artículo 102 se acoge la fórmula moderna, que se aparta de ese criterio tradicional, y considera la concesión minera como un acto unilateral del Estado, susceptible de ser modificado o extinguido por éste cuando el interés social así lo aconseje.

Podemos afirmar que la intención del proyectista era apartarse del criterio tradicional (contractualista) y acoger como en efecto acogió de manera expresa el criterio conforme al cual la concesión es un acto administrativo.

Los artículos 112 y 12° contienen las normas relativas a las extensiones y plazos de las concesiones.

Procedimiento para el otorgamiento de la concesión minera (artículos 15°, 16°, 17° y 18°).

1) Se dirige solicitud a la Dirección de Energía y Minas, especificando la superficie aproximada del lote, linderos, ubicación. Se debe acompañar un croquis y toda la documentación que demuestre la capacidad técnica, económica y experiencia en las actividades mineras. Se deben especificar las ventajas especiales que proponen y el estudio de impacto ambiental.

2) Admitida la solicitud se procede a las publicaciones, una en la Gaceta Oficial del Estado Carabobo a instancia de la Dirección de Energía y Minas y la otra en un diario de circulación nacional y de la ciudad de Valencia a costa del interesado. Ambas publicaciones deberán efectuarse dentro de los 30 días continuos contados a partir de la fecha de la admisión de la

solicitud. La finalidad de las publicaciones es informar á la colectividad a los fines de la oposición.

3) Oposición: Pueden oponerse al otorgamiento de la concesión:

- a) Los que aleguen el derecho de propiedad.
- b) Los ocupantes de los terrenos baldíos
- c) Los concesionarios que estén explotando sobre el mismo terreno

La oposición debe ejercerse dentro de los 30 días continuos siguientes a la consignación de las publicaciones en el expediente.

- 4) Sino hubo oposición ola misma fuere declarada sin lugar, el ejecutivo debe proceder al otorgamiento de la concesión.
- 5) El Ejecutivo ordenará la publicación del título de la concesión
- 6) El interesado deberá protocolizar dentro de los treinta días continuos después de la publicación anterior.

La Dirección de Energía y Minas tomará en cuenta para el otorgamiento de la concesión los siguientes elementos:

- a) Capacidad técnica y económica
- b) Experiencia en las actividades mineras
- c) Proyección del impacto ambiental
- d) Ventajas especiales
- e) Adecuación al Plan de Ordenación del Territorio del Estado Carabobo

La sección tercera del capítulo I del título II contiene en los artículos 27°, 28°, 29°, 30°, 31 y 32°, la regulación relativa a las personas que pueden adquirir concesiones, las incompatibilidades en razón del ejercicio de un cargo público, quiénes se consideran funcionarios públicos y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de los mandatos legales señalados.

El comentario del articulado relativo a la explotación en propiedad privada y a los impuestos por la extracción de los minerales, merecen una explicación previa, por cuanto la regulación estatal cambia el concepto contenido en el artículo 7° de la Ley de Minas Nacional.

Hagamos la construcción del articulado que regula esta materia.

La Ley de Transferencia establece en su artículo 112 numeral 2° lo siguiente:

Artículo 11° .- "A fin de promoverla descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

2° El régimen, la administración y la explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas, salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las

leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. (subrayado nuestro).

La materia transferida a los Estados, tiene su fuente Constitucional en el artículo 136, numerales 8°- y 10°-, cuya redacción vamos a reproducir aquí, para resaltar que en la Ley de Transferencia se utilizó la misma terminología empleada por el Constituyente.

Artículo 136-°.- Es de la competencia del Poder Nacional.

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

8°.- "La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital... ...las de minas... "

(subrayado nuestro)

Ahora bien el régimen y administración de las minas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos, en el caso concreto de los minerales no metálicos previstos en la Ley de Transferencia, tienen su tratamiento a nivel nacional en el artículo 7°- de la Ley de Minas de 1944.

Artículo 7°.- "Las piedras de construcción y de adorno o de cualquier 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, quien puede explotarlas sin formalidades especiales. La explotación de dichas materias queda sujeta a la vigilancia de la autoridad en cuanto a la policía y seguridad de las labores".

El artículo 7°- de la Ley de Minas Nacional consagra un régimen que beneficia a los propietarios de los terrenos donde se encuentren los yacimientos de los minerales no metálicos, por señalarse en él, que los minerales explotados pertenecen al propietario del suelo y además pueden desarrollar su actividad sin cumplir con mayores formalidades. Esos conceptos ya están superados, por lo que el proyectista no dudó en ningún momento en consagrar en la Ley de Minas Estatal las nuevas concepciones en la materia. A manera de ilustración vamos a citar parte de la exposición de motivos del anteproyecto de ley de 1984 ⁽³⁾, en relación a la nueva visión, de los proyectistas:

"La Ley actual, promulgada en 1945, establece en su artículo 7° que ciertos minerales que han dado llamar- no metálicos", pertenecen al propietario del suelo y pueden ser explotados libremente por el mismo.

Es creencia de los proyectistas, que tal concepto debe modificarse, en el sentido de adecuar la enumeración de sustancias allí establecidas, a la importancia adquirida por algunas de ellas, lo cual aconseja dar a estas últimas un tratamiento semejante al que se da a la generalidad de los minerales. Los restantes, a su vez, quedan sujetos a ciertas reglas técnicas. Se parte para esta modificación, del derecho arriba señalado, de la propiedad plena de la Nación sobre las minas, las que nunca salen de su patrimonio. Es imposible, por tanto, continuar suponiendo que la propiedad de un yacimiento es de un particular, con fundamento en la accesión de naturaleza civil. No lo puede hacer la Ley. Si se admitiera esa interpretación, estaríamos llegando a una conclusión inconstitucional, al ignorar la norma de la Constitución que consagra lo contrario. En verdad, lo que hizo el legislador en el artículo 7° de la Ley vigente de Minas, fue otorgar al dueño del suelo el derecho de apropiarse de las sustancias extraídas, sin necesidad de un acto

concreto de concesión; es decir, obvió la concesión, pero no por eso le dio, ni podía darle, la propiedad del yacimiento.

Además, no hay que olvidar que esa Ley fue elaborada cuando esos minerales del artículo 7-º, no tenían la importancia que han adquirido modernamente, tal como ocurre, por ejemplo, con la caliza... la arcilla roja, el granzón y otros. El principio mal entendido de la accesión, que permite al propietario explotar los minerales no metálicos, ha sido causa y motor de una problemática de carácter nacional, pues se explotan los mismos al margen del Ministerio de Energía y Minas, hasta el punto de que congresos de ingenieros de minas, geólogos, etc., han abordado el problema e igualmente señalado el hecho de que se está ejerciendo una explotación irracional, a pesar de haber entrado en vigencia la Ley Orgánica del Ambiente... Ya no se declara, como lo hace el artículo 7º actual, que esos minerales pertenecen al propietario del suelo, sino que se faculta al propietario del terreno donde se encuentre el yacimiento, para llevarla explotación minera, siempre que cumpla con la obligación de presentar al Ministerio de Energía y Minas los trabajos que haya de llevar cabo, los cuales, una vez aprobados, no pueden ser modificados so pena de anulación del permiso especial de explotación concedido por el mencionado Despacho." (Subrayado nuestro)

(3) Exposición de motivos del anteproyecto de la Ley de Minas preparado por la sub comisión especial designada por la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de la República, 1984. Tomado del folleto de ediciones del Congreso de la República.

El proyectista Estatal comparte los conceptos transcritos y regula tanto la explotación en propiedad privada, como el establecimiento de los impuestos de explotación, por considerar que el subsuelo minero como los minerales allí contenidos son del Estado. Al efecto la regulación es la siguiente: En el artículo 35º- de la Ley de Minas se indica como requisito indispensable para la extracción de los minerales objeto del instrumento que comentamos un permiso especial de explotación, con duración de un año contado a partir de la fecha de expedición. En el mencionado artículo se enumeran una serie de requisitos que deben ser cumplidos por el interesado para la obtención del permiso especial de explotación. La finalidad de la norma es el control sobre la explotación y lograr minimizar el daño ambiental y ecológico.

Por otra parte, encontramos el tratamiento impositivo en los artículos 37º, 38º-, 39º-, 40º-, 41 º y 42º- de la Ley de Minas.

Toda la regulación impositiva contenida en la Ley de Minas del Estado Carabobo, tiene como fundamentación la concepción amplia en cuanto a los alcances de la descentralización, razón por la cual el legislador consideró que podía establecer los elementos esenciales de la relación jurídico tributaria, vale decir hechos imponibles, alícuotas, base de cálculo, sujeto pasivo, etc. Comentemos brevemente el articulado:

- a) Impuesto Superficial, el cual tiene como sujetos pasivos a los concesionarios de derechos mineros, que pagarán el equivalente de diez días de salario mínimo urbano por hectárea y por año (Artículo 37º).
- b) Impuesto de Explotación, cuyos sujetos pasivos son los concesionarios de derechos mineros y los particulares que exploten los minerales en propiedad privada. Pagarán el cuatro (4%) por ciento del valor del mineral extraído (Artículo 38º-). Todo lo relativo a la declaración, verificación y recaudación de los impuestos es materia del reglamento.

Los impuestos se pagarán por trimestres vencidos, dentro de los primeros diez días siguientes, otra de las obligaciones del contribuyente de minas es la de llevar un libro de control de extracción de minerales (Artículos 39°- y 40°-).

La Ley de Minas del Estado Carabobo remite al Código Orgánico Tributario (Artículo 40°-) toda la materia no prevista en ella.

El título IV contiene la Fiscalización y Vigilancia de las actividades mineras y el título V las Sanciones y Multas.

Por último, vamos a comentar lo relativo al Consejo Regional de Minería, previsto en el artículo 54°:

Es importante resaltar la creación del Consejo Regional de Minería, concebido como un órgano auxiliar de la administración en las materias a las cuales se refiere la Ley.

El Consejo tiene como propósito fijar las bases necesarias para que todos los órganos de administración vinculados con la actividad minera, actúen de manera coordinada y complementaria y además debe fijar los planes relativos al desarrollo minero.

La figura del Consejo Regional de Minería pertenece a la categoría de órgano de la administración de carácter auxiliar, en razón de su competencia.

El artículo remite al reglamento todo lo relativo a su funcionamiento y organización.

En la actualidad el anteproyecto de reglamento de la Ley de Minas estructura dicho Consejo con la participación de las Secretarías de:

- a) Hacienda, Administración y Finanzas;
- b) Desarrollo Económico;
- c) Planificación, Ambiente y Ordenación del Territorio.

Y además las Direcciones Generales de:

- a) Tributario y Patrimoniales.
- b) Energía y Minas.

También se estudia la posibilidad de la incorporación de la cámara minera.