



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho

**El derecho real administrativo de concesión de explotación de canteras y de cauces de
dominio público en Costa Rica**

Isaías Román Gómez

B15807

David Solano Ortega

B16353

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio Brenes

Junio, 2019

12 de junio de 2019
FD-1649-2019

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de los estudiantes Isaias Román Gómez, carné B15807 y David Solano Ortega, carné B16353 denominado: "El derecho real administrativo de concesión de explotación de canteras y de cauce de dominio público en Costa Rica" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.


Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RIFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA"**.

Tribunal Examinador

Informante	Lic. Esp. Frank Álvarez Hernández
Presidente	Dr. Andrei Gambrón Torres
Secretario	Msc. William Bolaños Gamboa
Miembro	Dr. Oscar Rojas Herrera
Miembro	Dr. Rafael González Ballar

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **27 de junio del 2019**, a las 6:00 p.m. en el cuarto piso de la facultad.

Atentamente,



Ricardo Salas Porras
Director

RSP/lcv
Cc: arch. Expediente



Recepción
Tel.: 2511-4032
recepcion.fd@ucr.ac.cr

Consultorios Jurídicos
Tel.: 2511-1521
accionesocial.fd@ucr.ac.cr

Casa de Justicia
Tel.: 2511-1558
administrativacasajusticia.fd@ucr.ac.cr

www.derecho.ucr.ac.cr

San José, 5 de junio de 2019

Señor,
Dr. Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado Señor:

En mi calidad de director, me permito comunicarle que doy mi aprobación para la presentación de la Tesis de Licenciatura elaborada por los estudiantes Isaías Román Gómez, carné número B15807, cédula de identidad número 115320992 y David Solano Ortega, carné número B16353, cédula de identidad número 206680742, titulada: **"El Derecho Real Administrativo de Concesión de Explotación de Canteras y de Cauces de Dominio Público en Costa Rica"**, lo anterior dado que cumple con todos los requisitos de forma y fondo que exige el área de investigación.

Cordialmente,



Dr. Frank Álvarez Hernández
Director Comité Asesor



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

PPD Programa de Posgrado en
Derecho


05 de junio de 2019
PPD-071-2019

Dr. Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Le informo que, en mi calidad de lector miembro del comité Asesor del trabajo final de graduación titulado: "**El Derecho Real Administrativo de Concesión de Explotación de Canteras y de Cauces de Dominio Público en Costa Rica**", elaborado por los estudiantes Isaías Román Gómez, carné estudiantil número B15807, David Solano Ortega, carné estudiantil número B16353 he concluido su revisión y estimo que cumple con los requisitos de fondo y forma requeridos para ser sometido a defensa pública.

Atentamente


Rafael González Ballar
Lector de tesis



SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

San José, 21 de mayo de 2019

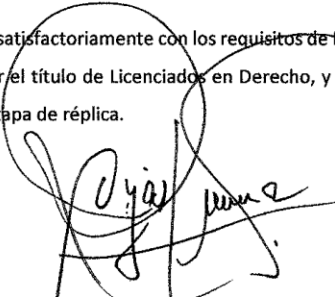
Señor,
Dr. Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado Señor:

El suscrito, Oscar Rojas Herrera, en mi calidad de lector de la Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho de los estudiantes Isaías Román Gómez, carnet número B15807, y David Solano Ortega, carnet número B16353, hago constar que he leído y revisado la tesis titulada **"El Derecho Real Administrativo de Concesión de Explotación de Canteras y de Cauce de Dominio Público en Costa Rica"**.

Considero que la misma cumple satisfactoriamente con los requisitos de forma, fondo y académicos correspondientes para optar por el título de Licenciados en Derecho, y de este modo le otorgo la aprobación para proceder a la etapa de réplica.

Atentamente,



Dr. Oscar Rojas Herrera
Lector Comité Asesor

San Rafael de Heredia, 7 de junio de 2019

Señor
Universidad de Costa Rica

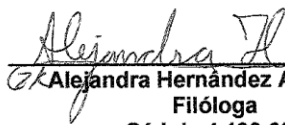
Estimado señor:

En mi calidad de filóloga, hago constar que he revisado el trabajo para optar por el grado de licenciatura en Derecho, bajo el título:

El derecho real administrativo de concesión de explotación de canteras y de cauces de dominio público en Costa Rica, elaborado por los estudiantes Isaías Román Gómez, B15807, y David Solano Ortega, B16353.

La revisión se hizo en la parte morfosintáctica, forma, estilo, redacción, puntuación y ortografía; por lo cual este trabajo está listo en tales aspectos para ser presentado ante la Universidad.

Atentamente,


Alejandra Hernández Arguedas
Filóloga
Cédula 4 193 626
Carné 66820 del Colegio de
Licenciados y Profesores en Letras,
Filosofía, Ciencias y Artes
Teléfono 86478512

Alejandra Hernández Arguedas
Filóloga
Teléfono 22 37 61 66
San Rafael de Heredia

DEDICATORIA

Dedicada a mi abuela Mari, a mis padres Emilia y Carlos y a mis hermanos Eduardo, Rogelio y Andrés, por ser las personas más importantes en mi vida.

- Isaías

Primeramente, a Dios, sin él nada soy.

A mis padres Marvin y Kembly, por ser mi vida.

A Julita, por estar siempre conmigo.

- David

AGRADECIMIENTOS

A don Juan Diego Castro Fernández, por ser nuestro mentor y tratarnos como hijos suyos. Gracias por ser nuestro guía en el camino del derecho y la justicia. Por todas las enseñanzas y la paciencia de estos años. Sin su colaboración este trabajo no sería posible.

A don Frank Álvarez Hernández, sin su dirección, apoyo, comprensión y paciencia, estas líneas no serían posibles.

A don Ignacio Sánchez Mora, por su gran aporte a este trabajo, sus ideas fueron un pilar para esta tesis y además para la minería en Costa Rica.

- Isaías y David

Agradezco a mi familia y amigos más cercanos, por estar conmigo siempre y ser un soporte vital. En especial a mis padres por formarme. A José, por los años de gran amistad y compañía. A mi hermano mayor Eduardo, por su ayuda y enseñanzas de siempre, a él le debo mucho.

- Isaías

Agradezco a Dios, por darme la vida y la oportunidad de culminar un arduo camino en esta casa de enseñanza. A mi papá, por ser mi ejemplo de vida, por darme todo y en especial por su amor incondicional. A mi mamá, por cuidarme hasta hoy, gracias a sus consejos, sabiduría y esfuerzo pude concluir mi carrera. Los amo con toda el alma y en mi siguiente vida lo continuaré haciendo.

A Stephanie, mi segunda madre, por una vida de crianza y enseñanza. A Mauricio, Zurita, David y Mathias, infinitas gracias, siempre los llevo en el corazón.

A Julita, por sopórtame siempre, por su apoyo y cariño, por todos estos años y por todos los años que vendrán.

A don Luis Campos Vargas y don William Bolaños Gamboa, muchas gracias por recibirme desde finales del año 2011 y hasta la fecha seguir ayudándome.

Al Canibalito, gracias totales.

- David

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTOS.....	ii
ÍNDICE GENERAL	iv
TABLA DE ABREVIATURAS.....	vi
RESUMEN.....	vii
FICHA BIBLIOGRÁFICA	x
INTRODUCCIÓN.....	1
JUSTIFICACIÓN	2
OBJETIVOS	6
Objetivo general.....	6
Objetivos específicos	9
HIPÓTESIS	12
ESTADO DE LA CUESTIÓN	12
METODOLOGÍA.....	20
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
Capítulo I: Estado de la cuestión del derecho minero en Costa Rica	32
Sección I: Conceptos y nociones generales sobre el derecho minero	33
Sección II: El proceso de concesión minera en el derecho costarricense.....	56
Capítulo II: Inscripción de las concesiones de cantera en la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad por un tema de seguridad jurídica.....	72

Sección I: Problemas actuales e inseguridad jurídica originados por la inexistencia de publicidad registral de las concesiones de cantera	73
Sección II: Necesidad de inscripción de la concesión minera de cantera ante la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad	94
Capítulo III: El control de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público y los incumplimientos de los concesionarios	107
Sección I: Situación actual del desarrollo de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público enfocada hacia los medios de control de las concesiones y los incumplimientos de los concesionarios	108
Sección II: Los geólogos fiscalizadores y los regentes geológicos como garantes para el control de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público.....	140
Capítulo IV: Problemática existente con el transporte de material extraído ilegalmente y la necesidad de la creación de un mecanismo de control efectivo para el transporte de los materiales obtenidos de canteras y cauces de dominio público.....	163
CONCLUSIONES.....	185
BIBLIOGRAFÍA.....	189
Libros	189
Tesis y disertaciones.....	191
Artículos electrónicos	192
Entrevistas	200

TABLA DE ABREVIATURAS

Dirección de Geología y Minas	DGM
Estudio de Impacto Ambiental	EsIA
Secretaría Técnica Ambiental	SETENA
Ministerio de Ambiente y Energía	MINAE
Metro cúbico	m ³
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	SINAC
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	INTA
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	MIDEPLAN
Registro Nacional Minero	RNM

RESUMEN

Justificación

Este trabajo se sustenta principalmente en el vacío legal que existe hoy en la normativa que regula la actividad minera de explotación de cantera y de cauce de dominio público en el país, considerando que Costa Rica presenta gran actividad minera de roca.

De este modo, al analizar la normativa del país en cuanto al tema de derecho minero, se encuentran algunos puntos en el ciclo de vida de estas concesiones que requieren ser objeto de estudio, debido a que poseen debilidades u omisiones que no permiten un desarrollo regular de la actividad minera.

Así, el derecho minero en el país ha quedado rezagado en el ámbito normativo; existen nuevas máquinas y herramientas, la tecnología facilita la extracción, pero también es necesario innovar en la regulación de esta actividad.

Hipótesis

“La solución a la incongruencia entre práctica y normativa en el derecho minero costarricense, tiene lugar en una reforma al Código Minero y normas relacionadas”.

Objetivo general

“Demostrar las debilidades normativas presentes en el ciclo de vida de la actividad minera de explotación de yacimientos de roca en Costa Rica que tienden a dificultar el control efectivo y eficiente en la práctica de esta activada económica”.

Metodología

En esta tesis se aplica una metodología de investigación de tipo cualitativo, en la que se utiliza la técnica de la exegética normativa. Este método de investigación con frecuencia es aplicado en las ciencias sociales, rama en la cual se desempeña el equipo investigador, y contribuye a comprender la realidad social de la situación que se investiga.

Además, el método cualitativo se caracteriza por poseer cualidades explicativas, las cuales son de necesidad para esta tesis, por ser una metodología abierta y flexible que le permite al investigador cierta libertad para investigar y fomenta el estudio de casos, lo cual es de importancia para las situaciones que se exponen. Se recopiló información, se llevaron a cabo entrevistas, y se consultaron libros y tesis para desarrollar el trabajo y arribar a las conclusiones.

Conclusiones

En esta investigación se exponen principalmente tres debilidades normativas en el ejercicio de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público; en este sentido:

Es necesario implementar una doble publicidad, inscribiendo la concesión de explotación de cantera no solo en el Registro Nacional Minero –como en la actualidad–, sino también ante la Sección de Bienes Inmuebles del Registro Nacional, con el fin de velar por los principios de seguridad jurídica y de publicidad. Esta propuesta solucionaría eventuales disputas entre el titular de la concesión minera y el titular del inmueble que soporta la concesión, generadas por el potencial “desconocimiento” de una cantera dentro de un terreno.

Asimismo, es necesario implementar un sistema de control minero efectivo, porque en la actualidad la DGM cuenta en total con nueve geólogos fiscalizadores, de los cuales solo siete tienen a cargo la labor fiscalizadora de las aproximadamente 300 concesiones activas, situación que deviene en que la fiscalización sea casi materialmente imposible. Por consiguiente, se insiste en la necesidad de la implementación de un sistema de inscripción de todos los geólogos en la DGM, estos serán asignados a cada concesión por un sistema de rol aleatorio para fiscalizar cada concesión. El concesionario deberá cubrir los honorarios del regente y los geólogos le rendirán cuentas directamente a la DGM y su objetividad e integridad profesional no podrían ser puestas en tela de duda, porque las instrucciones que giren no serán determinantes para continuar o no en su puesto de trabajo.

Como tercer punto, se concluye que se requiere implementar un sistema de guías para el transporte de materiales extraídos de canteras y cauces de dominio público, con esto se pretende regular el transporte de material extraído, lo cual ayudaría a controlar de manera más efectiva la extracción ilegal y a los concesionarios que incumplen con los límites de extracción que se les imponen.

Es evidente que el Código de Minería necesita una reforma, sin embargo, para los aspectos que se exponen en esta tesis, se considera que es más práctico y económico para el país implementar estas regulaciones y herramientas vía decreto, siempre y cuando no sea materia sujeta de reserva de ley.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Román Gómez, Isaías; Solano Ortega, David Esteban. “El derecho real administrativo de concesión de explotación de canteras y de cauces de dominio público en Costa Rica”. Tesis de licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2019. X y 200.

Director: Fránk Alberto Álvarez Hernández

Palabras claves: derecho minero, minería, minas, canteras, cauce de dominio público, concesión minera, concesión de exploración, concesión de explotación.

INTRODUCCIÓN

En Costa Rica, la minería es un tema poco estudiado. Cuando se habla de minería, se piensa de inmediato en la minería metálica, la cual hoy se encuentra en estado de mora decretado desde hace aproximadamente diez años. Sin embargo, no se debe dejar de lado la minería no metálica y la rentabilidad, fuentes de empleo y desarrollo que esta actividad representa para el país.

Las concesiones de canteras y cauces de dominio público son la principal actividad minera no metálica del país y además de ser una actividad empresarial importante, tiene un papel destacado en la economía nacional.

Según datos de la DGM, en el territorio costarricense cada día se extraen en promedio entre 500 y 1 000 metros cúbicos de materiales de canteras y cauces de dominio público; de hecho, la producción minera en Costa Rica casi en su totalidad corresponde a minería no metálica.

Ahora bien, el 90 % de esos materiales extraídos son agregados para construcción y se utilizan para la construcción de casas, edificios, vías públicas e incluso para exportación, lo cual ha incrementado en los últimos años.

Todo lo anterior refleja que las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público son un excelente y legítimo negocio para empresarios y municipalidades, así como para la creación de fuentes de empleo y desarrollo para el país.

No obstante, a lo largo del ciclo de vida de las concesiones de explotación, es decir, desde que estas nacen hasta que se extinguen, hay una serie de irregularidades que la normativa actual no ha contemplado, o bien, es imprecisa, lo

cual genera un descontrol en algunos aspectos del ejercicio de las concesiones, situación que afecta potencialmente a particulares, el medio ambiente y los intereses del Estado.

Siendo que la actividad minera de cantera y de cauce de dominio público se da comúnmente en el país y genera desarrollo y un potencial impacto ambiental, es que se cree necesaria una investigación sobre los aspectos que se consideran débiles dentro de la normativa actual y con respecto al control de esta actividad.

Es de suma importancia mencionar que la presente tesis no pretende hacer un análisis de la actividad minera de cantera y cauce de dominio público desde la perspectiva del derecho ambiental, sino más bien desde el análisis de la concesión como derecho real y de las debilidades normativas que se identifican en la regulación del ejercicio de este derecho.

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo se sustenta principalmente en el vacío legal que existe hoy en la normativa que regula la actividad minera de explotación de cantera y de cauce de dominio público en el país. Si se hace un análisis del ciclo de vida de las concesiones mineras de cantera y de cauce de dominio público, se determina que se está frente a una actividad que se desarrolla todos los días en el país, pero desde el punto de vista jurídico ha perdido atención, es un tema que de cierta manera ha sido descuidado y esto ha provocado una desactualización en la normativa que repercute en la regulación efectiva y eficiente de esta actividad.

Así las cosas, el valor que se encuentra en esta investigación corresponde a un interés colectivo, porque mediante este trabajo se busca no solo exponer los temas por tratar en las concesiones que se vienen citando, sino también despertar el interés por el estudio del derecho minero, el cual es necesario para que poco a poco y con ayuda de otros, esta área del derecho se fortalezca en el país.

Se debe tener en cuenta que Costa Rica es un país con una extensión total de 51 100 km², es pequeño si se compara con una gran parte de los países del planeta, pese a que es un país en el que se encuentran yacimientos de numerosos minerales. A efectos de esta investigación, interesa hablar de los yacimientos de roca debido a que son los de mayor explotación en el país, ya sea para consumo interno o exportación. Esta gran riqueza existe producto del origen de la masa territorial del país, que como lo indican Jevan Berrangé y Stephen Mathers en su artículo “Los minerales industriales no-metálicos de Costa Rica”:

Costa Rica puede ser considerada como representante de una corteza pronto-continental, que solo recientemente (Terciario Medio) se ha desarrollado desde un sistema de arco de isla oceánico. En términos generales ésta consiste en un basamento de rocas basálticas oceánicas de edad Jurasico Medio a Terciario Temprano, sobreyacida por una variedad de secuencias sedimentarias y volcánicas con edades comprendidas entre el cretácico Medio hasta el presente. El país se divide en dos dominios tectónicos por una falla transformada de dirección E-O que atraviesa el país. En las montañas hacia el sur un nivel de corteza relativamente profundo está

expuesto y caracterizado por plutones graníticos que han intruído las secuencias de la supra corteza; mientras tanto en el norte una cadena de volcanes activos domina el paisaje¹.

Como se observa, Costa Rica fue un conjunto de islas volcánicas que luego, mediante actividad volcánica, tectonismo y sismicidad, formó lo que actualmente es la masa territorial, lo cual contribuyó a que Costa Rica goce de yacimientos de roca que son explotados en la actualidad por empresas o personas particulares, quienes primero deben pasar por un largo y costoso proceso de solicitud de concesión minera de explotación de cantera o de cauce de dominio público.

Esta gran riqueza de roca para explotación que existe en el país es la razón para que personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, se dediquen a actividades económicas relacionadas a la explotación de los yacimientos de roca. Estas actividades corresponden específicamente a la explotación minera de canteras y de cauces de dominio público, de las cuales se extraen grandes cantidades de roca y materiales derivados de rocas, los cuales serán utilizados para caminos, construcciones, exportación, fabricación de cementos, fines ornamentales y otros usos.

De lo anterior se puede desprender que la industria de explotación minera de cantera y cauce de dominio público es una realidad en el país, y así se refleja en los datos proporcionados por la Dirección de Geología y Minas, la cual indica que la

¹ Jevan Berrangé y Stephen Mathers, "Notas técnicas y científicas: los minerales industriales no-metálicos de Costa Rica", *Revista Geológica de América Central* 11, (1990): 85-89, consultado el 12 de septiembre de 2017, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/geologica/article/viewFile/13032/12303>.

pedra triturada, la arena manufactura y los materiales para lastre y rellenos corresponden a los materiales de mayor producción o extracción en el país y, por ende, los más explotados. De esta forma se demuestra en el sitio web de la DGM², donde se expone que en los años 2013 y 2014 se extrajeron respectivamente 7 086 273 m³ y 7 241 332 m³ de piedra triturada y arena manufacturada, mientras que de materiales para lastre y rellenos se extrajo 4 724 182 m³ y 4 827 555 m³ respectivamente en los años 2013 y 2014.

Estos números atraen la atención del equipo investigador con relación al tema de la minería de cantera y de cauce de dominio público, pues como se expuso, se identificó que al ser una actividad económica que se desarrolla a gran escala en el país, es necesario hacer una valoración de la legislación actual que regula esta actividad, debido a que la inobservancia y la presencia de lagunas normativas o de una normativa ineficaz pueden traer repercusiones civiles, ambientales y tributarias que afecten a la sociedad costarricense.

Al analizar la normativa existente en Costa Rica en el tema del derecho minero, se encuentran algunos puntos en el ciclo de vida de estas concesiones que requieren ser objeto de estudio debido a que poseen falencias o simplemente corresponden a una de las lagunas normativas que no permiten un desarrollo regular de la actividad minera.

El derecho minero en Costa Rica ha quedado rezagado en el ámbito normativo; hay nuevas máquinas, nuevas herramientas, la tecnología facilita la

² Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, "Minería de Costa Rica en Datos", Gobierno de la República, consultado el 2 de octubre de 2017, http://www.geologia.go.cr/mineria/mineria_de_costa_rica_en_datos.html.

extracción, sin embargo, se cuenta con un Código Minero con “lagunas” y desactualizado que requiere ser reformado para asegurar una regulación eficiente y completa de la actividad. Es urgente que se abarquen todos los puntos necesarios para que se dé un control eficiente en la industria minera de cantera y cauce de dominio público.

En relación con lo anterior, se pretende desarrollar un trabajo de investigación dentro del cual se detallen las falencias existentes en el ciclo de vida de las concesiones mineras de cantera y de explotación de cauce de dominio público, y que se propongan posibles soluciones a dichas falencias, para así lograr un control eficiente de las extracciones de roca que se dan en el país, que como se explicó al inicio de este apartado, se está hablando de grandes extracciones que se traducen en mucho dinero que contribuye a la economía del país, pero también se hace referencia a que la minería corresponde a una actividad en la que se presta para un desarrollo irregular, en la cual una explotación ilegal puede dejar millones a costas del ambiente, el fisco o un tercero que pueda verse afectado.

OBJETIVOS

Objetivo general

“Demostrar las debilidades normativas presentes en el ciclo de vida de la actividad minera de explotación de yacimientos de roca en Costa Rica que tienden a dificultar el control efectivo y eficiente en la práctica de esta activada económica”.

Este objetivo es abordado de forma completa a lo largo de toda la tesis, de la siguiente manera:

El capítulo primero, titulado: “Estado de la cuestión de la actividad minera de cantera y cauce de dominio público en Costa Rica”, es en el que se abarcan todos los conceptos, características, categorías y generalidades –incluso el proceso de obtención de una concesión de explotación de cantera y de cauce de dominio público– necesarios para la comprensión y análisis integral de esta ponencia, con el fin de demostrar las debilidades normativas expuestas.

Entre las debilidades encontradas, hay una deficiente publicidad registral que se estudia y desarrolla en el capítulo segundo, siendo que aunque existe el Registro Nacional Minero, este no cumple a cabalidad con la misión encomendada. A su vez, el Registro Nacional de la Propiedad no refleja las concesiones otorgadas y que afectan directamente a las propiedades. De tal forma que en la práctica no existe una publicidad eficiente, creando una situación de inseguridad jurídica para un potencial adquirente.

Este mismo objetivo general se refleja en el capítulo tercero, donde se afronta otra falencia normativa que se refiere a la difícil tarea de la fiscalización de la actividad minera, lo que repercute directamente en el control efectivo y eficiente de esta actividad.

Este acápite es abordado por dos grandes aristas. Inicialmente la sección primera, denominada: “Situación actual del desarrollo de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público enfocada hacia los medios de control de las concesiones y los incumplimientos de los concesionarios”, expone el

problema que este capítulo ventila y el cual sería solucionado con la propuesta de la segunda parte de la misma sección. Es entonces la problemática que se vive día tras día en la práctica minera por parte de los entes fiscalizadores, donde nueve geólogos fiscalizadores tienen a cargo la labor de fiscalización y control de las aproximadamente 300 concesiones activas a lo largo y ancho del territorio nacional.

La segunda gran arista planteada en el capítulo tercero se titula: “Los geólogos fiscalizadores y los regentes geológicos como garantes para el control de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público”. Es un análisis de la figura del geólogo –geólogo fiscalizador y regente geológico– como el garante de la actividad minera.

Asimismo, este capítulo desemboca en la propuesta formulada en el segundo acápite de la sección segunda, que versa sobre una inscripción de todos los geólogos ante la Dirección de Geologías y Minas para que un geólogo se asigne durante un periodo determinado a una concesión y los honorarios de dicho profesional sean cubiertos por el concesionario, pero girados por la misma Dirección, combatiendo la subordinación entre geólogo y concesionario, además de la falta de recursos que enfrenta la Dirección de Geologías y Minas para su labor fiscalizadora.

Como cuarto y último punto, se desarrolla el vacío normativo que yace en el transporte del material extraído de manera ilegal, siendo la práctica más común la extracción de material de cauce de dominio público. Sobre el particular, las autoridades competentes se encuentran atadas de manos para actuar en estos casos. Existe entonces la necesidad de crear un verdadero mecanismo de control y

fiscalización, para esto se propone un sistema de guías, similar al que se utiliza en la actualidad para el transporte de madera y de semovientes.

Con la implementación propuesta en el capítulo cuarto, se ataca la problemática desde dos flancos; primeramente, la extracción ilegal –dándose principal en cauces de dominio público– y, por otro lado, la extracción ilegal en cantera –donde se afectan las finanzas municipales pues se evita pagar tributos–. En ambos casos existe un transporte ilegal que debe ser atacado desde la raíz. Con las guías para transporte de materiales mineros se busca sanear la situación y poner un alto definitivo a esta práctica.

Es evidente que el problema general planteado se abarca a lo largo de los cuatro capítulos que conforman esta tesis, de tal modo que se da un tratamiento integral a las debilidades normativas que se exponen y al difícil control con el que deben lidiar las autoridades que rigen la materia.

Objetivos específicos

- I. “Analizar la necesidad de la inscripción de las concesiones en el Registro Nacional para garantizar la seguridad jurídica a terceros”.

Este objetivo se desarrolla en el segundo capítulo de la tesis, el cual se divide en dos secciones. Una primera donde se expone la realidad costarricense con respecto al tema de la publicidad registral y los problemas que enfrentan en las praxis los concesionarios y, aún peor, los particulares. En la sección segunda se aborda el problema ofreciendo una solución, la cual consiste en incluir en la Sección de Bienes Inmuebles del Registro de la Propiedad un nuevo registro que será

dedicado única y exclusivamente a las concesiones mineras, creando así una doble publicidad registral –por un lado, el Registro Minero y, por el otro, el nuevo Registro de Concesiones Mineras–.

- II. “Demostrar la necesidad de que los geólogos y regentes de cada concesión otorgada puedan sancionar y girar instrucciones a los concesionarios sin necesidad de la orden de la DGM”.

Este segundo objetivo específico se abarca en la integralidad del capítulo tercero, en el cual se realiza un estudio del funcionamiento del sistema de control de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público en Costa Rica.

En la primera parte de este capítulo, se efectúa una exposición del problema que se da en la actualidad con respecto a la falta de recursos para un control efectivo de la actividad minera; cabe mencionar que la Dirección de Geología y Minas cuenta con nueve geólogos fiscalizadores que deben repartirse las aproximadamente 300 concesiones activas que se distribuyen a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que refleja una evidente imposibilidad para cubrir la tarea fiscalizadora.

La solución propuesta a este problema se explica en la segunda parte del mismo capítulo tercero, en el cual se establece la posibilidad de inscripción de todos los geólogos a la Dirección de Geología y Minas, y que sea dicha institución la que asigne cada geólogo —por medio de un sistema de roles aleatorios— a cada concesión, de tal forma que la función fiscalizadora no recaería únicamente sobre los nueve geólogos con las cuales cuenta hoy la Dirección de Geología y Minas, sino sobre todos los geólogos inscritos y juramentados. Así mismo, esta propuesta

viene a solucionar otros problemas actuales como la subordinación entre geólogos y concesionarios, un mejor control, entre otros que se exponen en este capítulo.

III. “Analizar la inobservancia de parte de las instituciones a los incumplimientos de los concesionarios”.

Este tercer y último objetivo específico se trata en dos capítulos diferentes; primero, en el capítulo tercero, donde se describe la problemática que gira en torno a la figura del geólogo regente y el geólogo fiscalizador en la práctica de sus labores de control de las concesiones –actividad en la cual día tras día se incumple con los deberes por un control deficiente–. En el mismo capítulo tercero se detalla una posible solución, siendo esta la creación de un sistema de control atendido por todos los geólogos que se inscribirán ante la Dirección de Geología y Minas y no solo por los geólogos fiscalizadores, tal y como se da en la actualidad.

Este mismo objetivo también se atiende en el capítulo cuarto, al ser detectado un incumplimiento por parte del legislador, al dejar a la libre el transporte de material extraído de cantera y cauce de dominio público, lo que desemboca en el incumplimiento de muchos concesionarios y particulares, quienes no reportan el material extraído de canteras –concesionarios– o simplemente realizan extracciones ilegales en cauces de dominio público –particulares–.

El remedio que se sugiere consiste en hacer de uso obligatorio el sistema de guías de transporte de materiales mineros –guías que serán entregadas a cada concesionario– y si un transportista acarrea material sin la respectiva guía, dará pie a una presunción de que el material que transporta fue extraído de manera ilegal, lo

cual le hará acreedor de diferentes sanciones –pérdida del camión o vehículo utilizado, pagos a favor del Gobierno local, multas para el concesionario, entre otras-.

HIPÓTESIS

“La solución a la incongruencia entre práctica y normativa en el derecho minero costarricense, tiene lugar en una reforma al Código Minero y normas relacionadas”.

No es necesaria una reforma completa, desde la perspectiva del equipo investigador, con las reformas puntuales propuestas en cada capítulo se puede minar esa incongruencia existente en la actualidad entre la práctica y la normativa. Verbigracia, implementar el sistema de guías para desincentivar la obtención de material fuera de la ley, así como su transporte; dotar a la Dirección de Geología y Minas de herramientas para el control efectivo de la actividad minera –siendo que los geólogos regentes no estén a la orden del concesionario–; crear un Registro de Concesiones Mineras dentro del Registro de la Propiedad en los parámetros expuestos en el capítulo segundo.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como se expone en esta investigación, el análisis jurídico de las concesiones destinadas a la explotación minera de cantera y de cauce de dominio público en el país, corresponde a un tema que en cierta medida ha sido dejado de lado por los autores en sus obras y ha sido poco abarcado por los estudiantes de derecho en

sus investigaciones; por ende, el equipo investigador considera que es un tema que se encuentra en rezago, dentro del cual existen lagunas normativas y del que, producto a la globalización, han emergido nuevas situaciones que analizar.

El rezago mencionado es la razón de que se cuente con legislación descontextualizada con la realidad del desarrollo de esta actividad en el país y, por consiguiente, de que exista una serie de problemas que se exponen en esta tesis y en repercusiones económicas, sociales y ambientales tanto para el Estado como para costarricenses particulares.

Así las cosas, la situación jurídica actual tan desactualizada de esta actividad, motiva al equipo investigador a realizar un trabajo en el que se determine dónde es que están los problemas, las lagunas normativas o la debilidad en la ley, y así buscar dar una solución y regular de manera más completa esta actividad económica.

Debido a que esta investigación trata más bien de exponer una serie de situaciones irregulares que se dan en la explotación minera y proponer una solución para estas, es poco probable que existan investigaciones que traten propiamente sobre estos mismos temas y abarquen en específico esas situaciones; no obstante, se encuentran algunos trabajos relacionados tanto con la actividad minera en general como con la explotación de cantera y cauce de dominio público, lo cual corresponde al tema por tratar.

Iniciando con un recuento de lo que hoy se encuentra escrito sobre el tema de minería en el país, es oportuno iniciar enumerando el marco legal que rige la actividad minera en Costa Rica, para esto se consulta la página web de la Dirección General de Geología y Minas, en la que se enumera la siguiente normativa: Código

de Minería reformado, Ley n.º 8668, Ley n.º 8904, Ley n.º 8990 modifica la Ley n.º 8220 Simplificación de Trámites, Ley de Emergencias –B, Reglamento al Artículo 39 del Código de Minería y el Reglamento al Código de Minería.

Con respecto a otras investigaciones sobre el tema de esta tesis, se encuentran los siguientes trabajos:

En primer lugar, la tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho de la Universidad de Costa Rica de Rosa María Ovares Alvarado y de Víctor Manuel Vargas Ramírez, quienes desarrollaron un trabajo titulado: *La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense*, el cual fue presentado en el año 2003 en la Sede Universitaria Rodrigo Facio. Esta tesis si bien no trata específicamente el tema de las concesiones para explotación de canteras y de cauces de dominio público, trata de manera amplia el tema de la minera en el ordenamiento jurídico del país.

Ovares y Vargas, en su tesis se encargan de desarrollar un análisis bastante amplio, pero a la vez superficial sobre el ordenamiento jurídico que rige la extracción minera en general. Inician con una parte conceptual, estudiando aspectos como definiciones, la situación de los recursos minerales en Costa Rica y su clasificación, se da un análisis de los yacimientos que se encuentran en el país y el tema del dominio en cuanto a los recursos minerales.

En la misma tesis, los autores realizan una descripción del sistema de dominio existente en Costa Rica, en el que se refieren al sistema de libertad de minas. Asimismo, incluyen apartados que explican la naturaleza jurídica, nociones generales, instrumentos legales (permiso de exploración y concesiones de

explotación), mientras que el título tercero describe los permisos de exploración, concesiones de explotación, concesiones de extracción en cauce de dominio público y la minería artesanal. La investigación comprende una sección en la que se estudia la tramitología y, por último, se analiza el procedimiento.

Los autores de esta tesis concluyen su trabajo indicando que “el Estado ni organiza, ni planifica, ni estimula, ni controla el desarrollo de este importante sector relegado por falta de conocimiento o de interés. La administración, no utiliza las potestades que posee”³.

Tomando en cuenta que la tesis mencionada se redactó en el año 2003, se desprende que el problema de la falta control en las concesiones de explotación minera en el país no es un problema nuevo, pero sí ignorado y pasado por alto, lo cual refuerza la presente tesis en el sentido de que se está frente a una situación que se debe resolver. Por esta y demás razones, se decide investigar sobre este tema y buscar las falencias, lagunas normativas e inobservancias que existen en el ciclo de vida de las concesiones de explotación minera de cantera y de cauce de dominio público, para señalarlas y proponer una solución a estos vacíos.

En otro plano, se ubican dos tesis más relacionadas con el tema del derecho minero en el país, una de ellas denominada: *Análisis crítico y comparativo del proyecto para un nuevo Código de Minería en Costa Rica*, desarrollada por Carlos Eduardo Alfaro Muñoz, Joaquín Bernardo Calvo Soto y Luis Ángel Ramírez Ramírez en 1981, con el fin de optar por el título de licenciados en Derecho de la Universidad de Costa Rica.

³ *Ibíd.*, 249.

En esta tesis los autores desarrollan un amplio trabajo en el que analizan desde el tema de la minería en Costa Rica, pasando por la propiedad minera, la concesión minera, el tema de las canteras, las servidumbres y expropiación, las empresas mineras, los contratos mineros, hasta llega a analizar los procedimientos. Teniendo como marco el proyecto de Código de Minería de 1977, los autores pretendían con su tesis demostrar que dicho proyecto presentaba errores y omisiones que no iban a permitir el desarrollo de la actividad minera en pro a la ecología, protección de reservas indígenas, acaparamiento de tierras y rehabilitación de las mismas.

De esta manera, los autores concluyen en su tesis que es necesario una buena base legal para normativizar la actividad minera, hacen ver también una deficiencia en la legislación minera en la situación normativa de esa época, y que se debía buscar un equilibrio entre la agilización para concesionar y el interés del Estado en explotar los recursos mineros y beneficiarse él de las minas.

La otra tesis consultada se titula: *El permiso de exploración y la concesión de explotación en el Código de Minería*, la cual fue redactada en 1985 con el propósito de optar por el grado de licenciados en Derecho y fue desarrollada por Sergio Fernando Jiménez Guevara y Oscar Milton Ugalde Miranda. En este trabajo, los autores analizan de forma más específica el tema de los derechos de exploración y explotación minera.

De este modo, se lleva a cabo un estudio doctrinal en el Código de Minería, se analiza el procedimiento de los derechos de exploración y explotación, las implicaciones jurídico-administrativas del permiso de exploración y la concesión de

explotación y un análisis de los efectos prácticos de los permisos y concesiones. En esta, los autores concluyen en su investigación que el Código de Minería vigente en esos años no se encontraba “lo suficientemente bien elaborado (técnica y jurídicamente) para regular la actividad minera en Costa Rica”.

Además, en sus conclusiones los autores proponen una serie de modificaciones que consideran como necesarias para un control eficiente de esta actividad económica. Se plantea la creación de legislación ambiental específica, sancionar drásticamente el incumplimiento de las medidas a los permisionarios y concesionarios, y en igual medida a los profesionales que refrenden con su firma informes dudosos. En el ámbito penal, se recomienda tipificar labores que conexas con la explotación pueden ocasionar daños en el medio ambiente de difícil o imposible reparación. También, se advierte dotar de recursos humanos y materiales la DGM, entre otras recomendaciones.

Hoy la regulación de la actividad minera no metálica se encuentra en un estado de abandono por lo que han surgido nuevas situaciones que afectan esta actividad, pero no se ha actualizado la legislación. Los concesionarios deben soportar un tortuoso proceso de solicitud de concesión, en el que instituciones como la DGM y SETENA —con su burocracia— no son más que un obstáculo para los concesionarios; así lo expone Armando Mayorga, jefe de redacción de *La Nación*, en su artículo titulado: “SETENA nos perjudica”, en el que el autor se refiere al gran atraso que representa esta institución para los costarricenses. Sostiene que quienes más pierden son los ciudadanos debido a que están obligados a enfrentarse a una institución burocrática y que traba los proyectos que afectan al desarrollo mismo del

país. Ahora bien, una vez otorgada la concesión, la gestión de estas oficinas también deja mucho que desear.

Cabe mencionar que dentro de las labores de investigación sobre el tema del presente trabajo, el 19 de mayo de 2017 el equipo investigador se reunió con el Lic. José Ignacio Sánchez Mora, quien desempeña el puesto de jefe del Registro Nacional Minero. Sánchez Mora comentó que efectivamente existen muchas inobservancias normativas en cuanto al tema de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público que entorpecen la labor de control de las autoridades sobre esta actividad.

Asimismo, expuso grandes debilidades de la normativa actual, las cuales se indican en este proyecto y de las que se busca una solución. Igualmente, explicó las nuevas situaciones que deben ser regidas. Sánchez Mora, con su experiencia en la DGM, señaló que es necesario un mayor interés en este tema, que el derecho minero ha sido dejado de lado y se requiere que se investigue más sobre el tema y reforzar el derecho minero en el país. Comentó que existen muchas situaciones en las que la DGM como autoridad no puede actuar, que ese tipo de situaciones no deberían darse y, por ende, esta tesis insiste en propuestas para regular mejor esta actividad⁴.

⁴ Entrevista al licenciado en Derecho y abogado José Ignacio Sánchez Mora, jefe del Registro Minero de la Dirección de Geología y Minas, realizada por Isaías Román Gómez y David Solano Ortega el día 19 de mayo de 2018. Esta entrevista tuvo como objetivo aportar a la presente tesis datos de relevancia acerca del funcionamiento actual de la Dirección Geología y Minas; profundizar en problemas técnico mineros que se dan en la práctica de esta actividad, que solamente quienes están inmersos en esta actividad día tras día pueden comprender; así como tener un acercamiento a las debilidades normativas que actualmente afectan a la minería. La entrevista realizada al Lic. Sánchez, tiene gran importancia para este trabajo, ya que su trayectoria y experiencia en el puesto que desarrolla, lo convierte en una valiosa fuente de información para lo que se investiga. Además de la misma entrevista, se podrán extraer ideas para sustentar y desarrollar las posibles soluciones que este trabajo propone.

En cuanto a investigaciones relacionadas con el tema, como se mencionó, es difícil encontrar trabajos que traten acerca del tema de la minería y, más difícil aún, ubicar investigaciones actuales y que apunten sobre estas problemáticas que se exponen con la presente investigación. El tema de inexistencia e ineficacia normativa es un tema que si bien ha sido pasado por alto, merece la atención debida.

Es importante resaltar que este estado de la cuestión se complementa con el capítulo primero de la tesis, el cual describe de forma especial el derecho minero en Costa Rica, abarcando conceptos, categorías, características, análisis con otras ramas del derecho y analizando el proceso de solicitud de concesión. De esta forma, este capítulo sirve de base para comprender toda la integralidad de la tesis, de manera que el lector pueda empaparse de esta materia antes de entrar a leer las debilidades que se señalan y las propuestas.

En conclusión, posterior a haber realizado un estudio del estado de la cuestión sobre el tema del ciclo de vida de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público, se determina que existe poca investigación relacionada al tema del derecho minero; no obstante, hay aún menos si se limita el tema a las concesiones de explotación de canteras de cauce de dominio público.

También, gran parte de los trabajos sobre esta área corresponden a estudios desarrollados hace muchos años, que analizan una legislación que no se encuentra vigente y que la situación ha cambiado, pero asimismo se logra dar con que muchos de los problemas en la actividad minera, si bien han sido identificados hace años y puestos en conocimiento por autores en sus tesis, hoy aún están presentes y no

permiten el desarrollo óptimo de la actividad minera ni el control eficiente de esta actividad.

METODOLOGÍA

En la presente tesis se aplica una metodología de investigación de tipo cualitativo, porque esa técnica de investigación, según Zapparoli, citado por Nadia Ugalde y Francisco Balbastre, “busca la comprensión de los hechos mediante métodos cualitativos que le proporcionen un mayor nivel de comprensión de los motivos y creencias que están detrás de las acciones de las personas”⁵. Lo anterior explica la aplicación de este método a esta tesis, por obedecer la misma a un análisis de la realidad que se vive por la acción de las personas inmersas en el mundo de la minería no metálica en Costa Rica.

La metodología cualitativa se define como “el estudio interpretativo de un tema o problema específico en que el investigador es central para la obtención de sentido”⁶. Por lo tanto, la investigación se ajusta a este método porque pretende el estudio de una situación, en la que se expone una serie de problemas en la praxis de la actividad minera —no metálica—, para los cuales se propone una posible solución.

⁵ Nadia Ugalde y Francisco Balbastre, “Investigación cuantitativa e investigación cualitativa: buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigación”, Universidad de Costa Rica, consultado el 11 de mayo de 2019, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/download/12730/11978/>

⁶ Ignacio Dobles, “Investigación cualitativa, metodología, relaciones y ética”, consultado el 11 de mayo de 2018, http://www.editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/download/25_afef44b3d08d8cc318c415e426e41443.html

Nadia Ugalde y Francisco Balbastre, en su artículo: “Investigación cuantitativa e investigación cualitativa: buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigación”, explican ampliamente que el método cualitativo se caracteriza por poseer cualidades explicativas y un poder exploratorio, lo cual es de gran utilidad para este trabajo.

Además, este método es normalmente aplicado en las ciencias sociales, rama en la cual se desempeña el equipo investigador, y contribuye a comprender la realidad social. Lo anterior es de gran utilidad ya que como se desprende de la presente tesis, se hace una exposición de situaciones que se dan en la práctica de la actividad minera y que la normativa actual no ha podido regular de forma efectiva.

Otra característica de relevancia para la aplicación del método cualitativo en este trabajo es que “la investigación cualitativa tiende a ser más abierta y flexible, permitiendo el seguimiento de nuevas líneas de investigación y la recogida de datos adicionales a medida que nuevas ideas van surgiendo durante el proceso investigativo”⁷, lo cual es de gran ayuda para la línea de esta investigación, en la que se llevan a cabo tareas de interpretación de normas, estudio de expedientes mineros y entrevistas a distintas personas que aportaron información vital para este trabajo. Además de otras formas de recolección de datos e información.

Ugalde y Balbastre señalan también que la metodología cualitativa es idónea para estudiar los cambios que tienen lugar en los procesos de carácter social. En este sentido, es un hecho que la sociedad costarricense se encuentra en un constante cambio, lo cual supone que de igual modo la regulación de las distintas

⁷ Ugalde y Balbastre, “*Investigación cuantitativa e investigación cualitativa*”.

actividades debería actualizarse; sin embargo, ese no ha sido el caso de la regulación de la actividad minera.

La metodología cualitativa fomenta el estudio de casos, lo que facilita la comprensión del problema o realidad que se analiza, entendiéndola de forma integral.

La metodología de tipo cualitativa, según Boeije, citado por Ugalde y Balbastre, pretende “explicar qué está sucediendo en el contexto específico de la investigación y por qué”⁸; además, en el caso de la presente tesis, se propone una posible solución a la situación que se expone, por esto la metodología cualitativa se ajusta a las necesidades del equipo investigador.

Con base en todo lo anterior, para el desarrollo de esta investigación, se utiliza una metodología de tipo cualitativo dentro de la que mayormente se emplea una técnica exegética normativa, lo cual supone una interpretación crítica de la normativa vigente actual que regula el derecho minero costarricense. De igual manera, se emplea el método sistemático para recopilar toda la información y documentación necesaria para el desarrollo de cada uno de los capítulos.

Para el desarrollo de la presente investigación y a fin de llegar a una conclusión veraz, fundamentada y lo más apegada a la realidad práctica de esta materia, se planea un método que permita el mayor acceso a las fuentes de información, ya sean teóricas, doctrinales, normativas e incluso entrevistas con profesionales que puedan aportar información de relevancia para el trabajo.

⁸ *Ibíd.*

En una primera parte, se recopila toda la información que interesa analizar para el desarrollo de esta investigación, ya sean libros y tesis de las principales bibliotecas de las Universidad de Costa Rica, revistas, artículos y bases de datos digitales, cuerpos normativos nacionales y páginas web de instituciones del Estado. Una vez recopilada la información, se procesa y se descarta aquella que no tenga importancia para este proyecto, dejando así la información útil.

Descartada y ordenada la información, se redactan los capítulos de la siguiente manera:

El capítulo primero es una especie de estado de la cuestión, dentro del cual se abarca el tema del derecho minero desde su concepto, relación con otras áreas y hasta su análisis, según la realidad costarricense. Este capítulo también incluye otros conceptos necesarios para entender la tesis y nociones generales, elementos del derecho minero costarricense, características y categorías. Este capítulo pretende ser la base para comprender todo lo que se expone y propone en esta tesis, concluyendo este capítulo con una explicación detallada del duro y engorroso proceso de solicitud de concesión de explotación de cantera y cauces de dominio público.

En el segundo capítulo se analiza detenidamente el tema de la publicidad registral como un tema de seguridad jurídica, partiendo de la necesidad existente de la inscripción de las concesiones mineras en la Sección de Inmuebles del Registro Nacional. Para esto, se estudia la publicidad registral relacionada a las concesiones que acá se estudian, se consulta normativa nacional y se compara con otros sistemas de publicidad como el utilizado para la zona marítimo terrestre.

Además, se entrevista al jefe del Registro Inmobiliario, el cual aporta información valiosa a la investigación. Todo esto arriba a una propuesta para implantar una herramienta que contribuya con la publicidad efectiva de las concesiones comprendidas en el territorio nacional, garantizando así la seguridad jurídica necesaria.

En cuanto al tercer capítulo, se lleva a cabo un estudio de la figura del geólogo y su papel en la praxis de las concesiones de explotación que acá se estudian. En este apartado se desarrolla una investigación en torno a las funciones que la ley asigna a los regentes fiscalizadores de la Dirección de Geología y Minas y a los geólogos regentes contratados por los concesionarios.

Mediante el análisis de la norma y del funcionamiento de las instituciones que regulan esta actividad, se apuntan las debilidades del sistema —que radican en la dificultad de fiscalización y control— y se propone una solución que arribaría a un método de control más efectivo y eficiente para regular la actividad minera. Para esto, se entrevista a un geólogo regente, al jefe del Registro Minero y al jefe del Departamento de Control Minero, con el fin de obtener la información necesaria para esta investigación, y así determinar la necesidad de la propuesta que se da.

En el cuarto y último capítulo, se hace un estudio de la información recopilada para explicar la situación actual que se da con respecto transporte de material extraído ilegalmente, y valorar la necesidad de dotar a las instituciones reguladoras de la actividad minera, de las herramientas necesarias para detener la movilización del material extraído ilegalmente y, así, desincentivar la extracción ilegal.

Para la investigación y redacción de todos los capítulos mencionados, se cuenta con entrevistas del jefe del Registro Inmobiliario, funcionarios de la DGM y un regente geológico nombrado en una cantera, quienes aportan información relevante.

Cabe indicar que cada capítulo cuenta con el análisis de la situación en concreto que se expone y su respectiva conclusión, lo que una vez finalizado el trabajo, demuestra cuáles son las debilidades normativas actuales en el tema de la explotación minera de cantera y de cauces de dominio público en el país y arroja un conjunto de sugerencias para lograr un control efectivo y eficiente de la actividad minera en Costa Rica.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Debido a una reestructuración, se hicieron los siguientes ajustes:

El capítulo primero pasó de llamarse “Procedimiento de solicitud de concesión de explotación de canteras y cauce de dominio público” a “Estado de la cuestión del derecho minero en Costa Rica”, el cual sirve de trampolín para el desarrollo del resto de los capítulos y es necesario incluirlo como un capítulo, ya que aporta unidad y lógica al trabajo.

Además, en un inicio se plantearon cinco capítulos; sin embargo, debido a un estudio más profundo y minucioso del tema, resultó necesario la fusión de los capítulos III y IV. Anteriormente los capítulos mencionados eran:

“Capítulo III: Inobservancia a los incumplimientos de los concesionarios.

Sección I: Situación actual en el desarrollo de las concesiones de explotación minera de cantera y de cauce de dominio público enfocada hacia el incumplimiento de deberes por parte de los concesionarios.

Sección II: Necesidad de una normativa más rigurosa que asegure el cumplimiento de los deberes de los concesionarios en la labor minera.

Capítulo IV: Necesidad de que los geólogos regentes puedan sancionar y girar instrucciones a los concesionarios.

Sección I: Análisis de la función de la figura del geólogo regente en la explotación minera de cantera y cauce de dominio público al amparo de la normativa actual y la disyuntiva creada entre teoría y práctica de esta figura.

Sección II: Propuesta para dotar al geólogo de instrumentos que lo faculten a sancionar y girar instrucciones a los concesionarios por una cuestión de necesidad”.

Así las cosas, después de una discusión entre los autores y el Dr. Frank Álvarez Hernández, se llegó a la conclusión de que se debían fusionar estos capítulos, lo que inmediatamente desembocó en el capítulo III, el cual dicta se conforma del siguiente modo:

“Capítulo III: El control de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público y los incumplimientos de los concesionarios.

Sección I: Situación actual del desarrollo de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público enfocada hacia los medios de control de las concesiones y los incumplimientos de los concesionarios.

Sección II: Los geólogos fiscalizadores y los regentes geológicos como garantes para el control de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público”.

De esta manera, se logró condensar los puntos –expuestos y aprobados– en un solo capítulo, consiguiendo una mejor exposición de las debilidades normativas que actualmente enfrentan las personas que tratan la minería en Costa Rica. También se abarcó de una mejor forma los objetivos –general y específicos–.

Continuando con las variaciones realizadas, lo que en otrora fuese el capítulo V y se denominaba:

“**Capítulo V:** Necesidad de tipificar penalmente el transporte de material extraído ilegalmente, como medio de control para una protección desde el derecho penal del ambiente.

Sección I: Análisis de la situación actual del transporte de materiales extraídos ilegalmente.

Sección II: Propuesta para un mecanismo que permita detener, decomisar y sancionar el transporte de material extraído ilegalmente como un medio para lograr erradicar y desincentivar la extracción ilegal”.

Pasó a ser el “**Capítulo IV:** Problemática existente con el transporte de material extraído ilegalmente y la necesidad de la creación de un mecanismo de control efectivo para el transporte de los materiales obtenidos de canteras y cauces de dominio público”.

Cambio que surgió debido a que esta tesis no se adentra en el ámbito penal ni tampoco en el ambiental, ya que son materias que aunque intersequen el tema, no son el punto que se busca atacar en este trabajo.

Debido a lo complejo y lento del proceso penal, como al alto costo que significa para el Estado llevar a cabo un proceso de este tipo –pues debe pasar por una etapa de investigación encargada a un fiscal de la República, después pasa a la etapa intermedia donde la causa es atendida por un determinado juzgado penal, para concluir en la etapa de juicio, donde si la pena asciende a más de cinco años de prisión, el imputado deberá ser juzgado por un Tribunal Colegiado, lo que deviene en un gasto excesivo para el Estado– es que se ponderó lo acaecido en este capítulo.

Se decidió entonces pasar de una consecuencia a una prevención, ya no se trata una criminalización primaria, sino que se dota de herramientas administrativas a los órganos intervinientes en el proceso, a fin de buscar la reducción de una conducta que no es delito –ni se aspira a ello– si es contrario al ordenamiento jurídico minero–administrativo actual.

Con respecto al tema ambiental, este no es el fin que se busca en la tesis, aunque es un tema vital y que ha tomado mucho auge en los últimos años debido a que la conciencia colectiva ha crecido en cuanto a este tema. Esta tesis se aparta de material ambiental, al pretenderse el ataque y resolución de los problemas prácticos y de las debilidades normativas existentes actualmente en el apartado minero en el país.

La estructura del trabajo es la siguiente:

Capítulo I: Estado de la cuestión del derecho minero en Costa Rica.

Sección I: Conceptos y nociones generales sobre el derecho minero.

Sección II: El proceso de concesión minera en el derecho costarricense.

Capítulo II: Inscripción de las concesiones de cantera en la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad por un tema de seguridad jurídica.

Sección I: Problemas actuales e inseguridad jurídica originados por la inexistencia de publicidad registral de las concesiones de cantera.

Sección II: Necesidad de inscripción de la concesión minera de cantera ante la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad.

Capítulo III: El control de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público y los incumplimientos de los concesionarios.

Sección I: Situación actual del desarrollo de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público enfocada hacia los medios de control de las concesiones y los incumplimientos de los concesionarios.

Sección II: Los geólogos fiscalizadores y los regentes geológicos como garantes para el control de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público.

Capítulo IV: Problemática existente con el transporte de material extraído ilegalmente y la necesidad de la creación de un mecanismo de control efectivo para el transporte de los materiales obtenidos de canteras y cauces de dominio público.

Las debilidades normativas mencionadas son expuestas a lo largo del trabajo y abarcadas totalmente en cada capítulo. Además, se ofrece una solución viable a

cada falencia normativa, que a la postre deviene en un problema en la praxis de la minería. Entonces, cada capítulo es la exposición de una falencia normativa –problema práctico– y una solución.

En el capítulo primero se desarrolla todo un andamiaje conceptual, necesario para comprender los capítulos que le preceden. Se ofrece también una exposición del proceso necesario para obtener una concesión minera –de cantera y cauce de dominio público–, siendo primeramente necesario obtener un permiso de exploración.

En el capítulo segundo se aborda el vacío normativo que existe en cuanto a la publicidad registral, donde los particulares y potenciales adquirentes de propiedades se ven desprotegidos frente a concesionario–vendedores inescrupulosos, pues pueden obtener una propiedad que se encuentre afectada por una concesión, ya sea de cantera o de cauce de dominio público.

En el apartado primero del capítulo se detalla este problema y se menciona un caso concreto donde se dio una venta de una propiedad que tenía una concesión de explotación de cantera. El apartado segundo aborda una posible solución a este problema normativo, donde se debe brindar una doble publicidad de las concesiones que pesan sobre una propiedad.

El capítulo tercero gira en torno a la situación que ocurre con la labor que deben llevar a cabo los concesionarios y cómo muchas veces los incumplimientos de estos son ignorados por los geólogos regentes –debido a la subordinación con los concesionarios– y la necesidad existente para que las órdenes que estos giren sean vinculantes y de obligada aplicación por parte de los concesionarios. También

se trata el tema de los geólogos fiscalizadores y la difícil labor que enfrentan, donde entre muy pocos deben controlar todo el territorio nacional.

En el último capítulo se describe lo concerniente al transporte de material extraído de manera ilegal, lo que es un problema existente debido a la debilidad o vacío normativo que tiene atadas de manos a las autoridades para atacar este problema. Cualquier transporte irregular proviene de una extracción ilegal que pudo ocurrir en una cantera o, donde es más común, un cauce de dominio público. El remedio que se propone es dotar a las autoridades de un sistema de guías para el transporte de material extraído de cantera y de cauce de dominio público, donde se dejaría por fuera los materiales adquiridos en depósitos de materiales o ferreterías –para este tipo de transporte basta con la presentación de la factura–. El sistema propuesto encuentra sustrato en las guías para transporte de madera y guías de movilización de ganado.

Cada capítulo es un vacío normativo que el legislador hoy no ha podido suplir, cada vacío es una debilidad normativa que se materializa con la práctica de la minería. Estos problemas deben ser combatidos desde la raíz y esto precisamente es lo que este trabajo propone, atacar en concreto cada falencia normativa encontrada, abordando de manera seria, rigurosa y en estricta legalidad los problemas normativos que presenta el derecho minero en Costa Rica.

Capítulo I: Estado de la cuestión del derecho minero en Costa

Rica

La figura de la concesión es un derecho real administrativo que el Estado otorga al concesionario, mediante la cual se le permite al particular explotar el material de las canteras y de los cauces de dominio público. No obstante, en Costa Rica la legislación y las instituciones públicas que regulan la explotación de canteras y de cauces de dominio público presentan una serie de defectos y debilidades que hacen realmente compleja la tramitación de la solicitud de concesión y, una vez otorgada, representan más bien un obstáculo para el control eficiente de esta actividad. Todo lo anterior conlleva a que el concesionario pierda mucho tiempo y dinero en la tramitación de la concesión, y que el ejercicio de la concesión otorgada no sea vigilado como corresponde.

En esta tesis se buscó condensar la labor minera desde dos grandes ejes: primero, un “estado de la cuestión” que abarca nociones generales, una serie de conceptos concatenados y el proceso para obtener una concesión de explotación minera de cantera o de cauce de dominio público; todo esto se abarca en este capítulo I. El otro gran eje son los problemas prácticos que devienen de lo expuesto en el capítulo I, los cuales se desarrollan en los capítulos II, III y IV de la tesis.

Es menester citar que el capítulo I, titulado “Estado de la cuestión del derecho minero en Costa Rica”, es el fruto de un riguroso estudio y recopilación de libros, trabajos finales de graduación, leyes y reglamentos. Todo esto para que el lector pueda ir de lo macro –definiciones, características, categorizaciones y conceptos concernientes al derecho minero y el proceso de concesión minera en el derecho

costarricense— a lo micro —problemas existentes en la práctica minera como lo es la publicidad dada a las concesiones mineras, la figura del geólogo regente y geólogo fiscalizador y el transporte de material extraído ilegalmente—.

La minería de cantera y de cauce de dominio público es una actividad que genera grandes réditos económicos en Costa Rica, en parte debido al incremento de la sociedad moderna y específicamente de las exigencias en el área de la construcción.

Sin embargo, la actividad minera no metálica crece —ya que así es la demanda de la sociedad—, pero la regulación de este tema no, porque no ha sido atendido como debería, situación que deviene en irregularidades y vacíos normativos que se abordan a lo largo de este trabajo.

Para el desarrollo de todos los asuntos que interesa exponer en esta tesis —en vista de que es un tema poco tratado por los estudiosos del derecho— es necesario, como se expuso, dedicar un apartado a la definición de términos del derecho minero en Costa Rica, abarcando desde conceptos y nociones generales hasta específicos.

Sección I: Conceptos y nociones generales sobre el derecho minero

Como primer apartado de esta tesis, se definen todos aquellos conceptos necesarios para estudiar el ciclo de vida de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público, con la finalidad de que el lector pueda entender mejor este trabajo.

A. Definición del derecho minero

El derecho minero es el área del derecho que se encarga de regular desde un punto de vista normativo toda la actividad minera que se lleve a cabo en un país, abarcando el tema de las concesiones, cómo estas se otorgan, así como el control y desarrollo de las mismas.

Los juristas Samuel Lira Ovalle y Juan Luis Ossa Bullnes (citados por Vargas y Ovares) concuerdan en definir esta área del derecho como el conjunto de normas y principios encargados de regular la exploración y explotación minera —desde su constitución hasta su extinción—, pasando por los litigios respectivos y todo lo relacionado a la industria minera⁹.

No obstante, se debe considerar que el derecho minero va más allá que solo el conjunto de normas que rigen dicha industria. Se debe tomar en cuenta la relación que esta área del derecho guarda con otras como lo son el derecho administrativo, los derechos reales y el derecho ambiental; entonces, si se habla de derecho minero, en cierta parte también se hace referencia a estas otras áreas.

Ahora bien, el derecho minero adquiere su relevancia dependiendo de cuán significativo es el desarrollo de la actividad minera en el país que se analice. En este caso, a pesar de que en Costa Rica el derecho minero debería ser de gran importancia por la gran cantidad de material que se explota de los ríos y las canteras día tras día, no se puede afirmar que es un área del derecho de la cual se hable con frecuencia, hasta podría decirse que es un área que ha quedado en rezago.

⁹ María Ovares y Víctor Vargas, “La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense” (Tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho., Universidad de Costa Rica, 2003), p. 81.

Si bien Costa Rica no es un país en el cual dentro de las principales actividades económicas se encuentra la minería, es necesario resaltar que cuando se hace referencia a la minería, no solo se abarca la explotación de oro, diamantes o petróleo, sino la explotación de cualquier yacimiento de sustancias minerales, entre estos las rocas que se ubican en la corteza terrestre o las que transportan los ríos en su cauce, las cuales se extraen, se procesan y son comercializadas como agregados para construcción o como material para la creación de carreteras y caminos.

B. Relación del derecho minero con otras áreas del derecho

El derecho minero está muy vinculado con el derecho administrativo y con el derecho real. En Costa Rica todos los recursos minerales existentes dentro del territorio nacional pertenecen de manera absoluta al Estado costarricense, el cual por medio de la figura de la concesión y del permiso de exploración puede otorgar a particulares la opción de explorar o explotar recursos minerales. Así mismo lo estableció el legislador mediante el artículo 1 del Código de Minería:

El Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial, cualquiera que sea el origen, estado físico o naturaleza de las sustancias que contengan. El Estado procurará explotar las riquezas mineras por sí mismo o por medio de organismos que dependan de él.

Sin embargo, el Estado podrá otorgar concesiones para el reconocimiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos minerales, conforme con la presente ley.

Las concesiones no afectarán en forma alguna el dominio del Estado, y se extinguirán en caso de incumplimiento de las exigencias legales para mantenerlas¹⁰.

Como se aprecia en la norma citada, el legislador buscó la manera de asegurarle al Estado el dominio absoluto de todos los recursos minerales, eliminando cualquier forma en la que el Estado perdiera dominio de dichos recursos. Esta norma es clara en que todos los recursos minerales son del Estado y no pueden salir de su dominio de ninguna manera, pero que este buscará el modo de explotar los recursos por sí mismo o por terceros mediante la figura de la concesión. La ley indica que en caso de incumplimiento, la concesión se tendrá por extinta, lo cual crea un vacío legal al no señalar en específico a cuáles incumplimientos se refiere, situación que se abarca más adelante en el capítulo respectivo.

Como complemento a lo consagrado en el artículo expuesto, la norma constitucional, en su numeral 121, inciso 14, insiste en asegurar que los recursos minerales pertenecen al Estado y le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la nación; pero también menciona que los yacimientos de carbón, las

¹⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Código de Minería", Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 1, consultado el 20 de abril de 2018, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48839&nValor3=96900&strTipM=TC

fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarbурadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional, no podrán salir definitivamente del dominio del Estado y que estos podrán ser explotados por particulares solo mediante una concesión otorgada de forma debida.

Una vez claro el concepto de derecho minero, se debe considerar que el objetivo de esta área del derecho se refiere a la explotación de los recursos mineros de cada país. Por esto, es necesario definir todos los conceptos relacionados con los recursos minerales, además determinar y delimitar cuáles son aquellos que interesan para la tesis.

C. Los recursos minerales

Los recursos minerales de los cuales habla el artículo 1 del Código de Minería costarricense, se definen de la siguiente manera:

Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra “recurso” se entiende como: “Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa”¹¹, mientras que mineral se comprende de la siguiente forma: “Sustancia inorgánica que se haya en la superficie o en las diversas capas de la corteza terrestre”¹². Entonces, de las dos anteriores definiciones se puede crear un nuevo concepto, de tal modo que se describe como todas aquellas sustancias inorgánicas que se hallan en la superficie o en las diversas capas de la corteza terrestre y que sirven para resolver necesidades humanas. La anterior

¹¹ Real Academia Española, “Diccionario de la Real Academia Española: recurso”, consultado el 2 de abril de 2018, <http://dle.rae.es/?id=VXIxWFW>

¹² Real Academia Española, “Diccionario de la Real Academia Española: mineral”, consultado el 2 de abril de 2018, <http://dle.rae.es/?id=PI5Zvhw>

definición concuerda con la que indicada por Rosa María Ovaes y Víctor Manuel Vargas en su tesis de licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica, titulada: *La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense*.

a. Concepto de yacimientos minerales, mena y mina

Por otra parte, se deben considerar los siguientes conceptos definidos por la DGM y sus diferencias, ya que estos pueden tornarse un poco confusos entre sí. Los yacimientos minerales son todas las concentraciones de recursos minerales que tengan valor económico, este concepto presenta similitud con lo que es conocido como una “mena”, que son compuestos de materiales naturales, los cuales pueden ser minados, o bien, extraídos sus minerales con el fin de obtener un beneficio económico. Estos conceptos se distinguen del de mina, en el tanto la “mina” se refiere precisamente al espacio físico, ya sea superficial o subterráneo, donde se lleva a cabo la extracción de los minerales por explotar.

En cuanto a la clasificación de los recursos minerales, Renan Fuentealba Moena, en su libro: *El derecho minero costarricense*, los divide de la siguiente manera:

Según su naturaleza en:

Metálicos: En la minería metálica se encuentra la explotación de elementos metálicos básicos como lo son el plomo, el cobre, el zinc y el estaño; elementos metálicos ferrosos como el hierro, manganeso, molibdeno, cobalto, tungsteno,

titanio y cromo; preciosos como lo son el oro, plata y platino; y radioactivos como el plutonio, uranio, radio y torio¹³.

No metálicos: De acuerdo con datos de la DGM, son los que se explotan en mayor cantidad en el país¹⁴. Corresponden a una serie de minerales cuyas propiedades físicas y químicas hacen que después de extraerse y procesarse, los productos finales puedan aplicarse a usos industriales y agrícolas¹⁵, y por esto adquieren interés público. El Ministerio de Minería de Chile hace una clasificación de estos minerales que a criterio del equipo investigador no es de interés exponer porque la clasificación se hace con base en el comportamiento de los productos a partir de sus características y muchos de estos productos finales ni si quiera se producen en Costa Rica, así que basta con entender que dentro de esta clasificación se localizan la arena y las rocas de distintos tipos que se utilizan en construcción e infraestructura.

Este tipo de recurso mineral es el que interesa en esta tesis en razón de que son extraídos, procesados y comercializados mediante las concesiones de explotación de canteras y de cauces de dominio público.

Según su presentación en la naturaleza:

Superficiales: Se encuentran en la capa superior de la tierra y por lo general son de la categoría no metálicos, como lo son las rocas¹⁶.

¹³ Ministerio de Minería, "Tipos de minerales", Gobierno de Chile, consultado el 15 de noviembre de 2018, <http://www.minmineria.gob.cl/%C2%BFque-es-la-mineria/tipos-de-minerales/>

¹⁴ Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, "Minería de Costa Rica en Datos".

¹⁵ Ministerio de Minería, "Tipos de minerales".

¹⁶ Ovares y Vargas, "La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense", p. 9.

Subterráneos: Se localizan por debajo de la capa terrestre y generalmente son de la categoría de los metálicos, pero también pueden ser no metálicos como lo es el petróleo¹⁷.

Depósitos: Corresponden a concentraciones o acumulaciones de minerales como los placeres y lavaderos. Los placeres son aquellos minerales que se han concentrado por causas mecánicas como lo son los arrastrados por las fuerzas del agua o las pendientes de las montañas y se encuentran casi puros. El lavadero es el espacio físico donde se recuperan y procesan los minerales extraídos de los placeres¹⁸.

Criaderos: Son todas aquellas reservas de sustancias minerales que se ubican en el suelo y subsuelo, que pueden ser cuantificables y susceptibles de explotación¹⁹.

Residuos: Se refiere a los restos que quedan después de una explotación de minerales, como lo son los diferentes tipos de materiales sobrantes producto del quiebre o procesamiento de rocas, ya sea en canteras o cauces de dominio público.

b. Denunciables y concebibles e indenunciables, pero concebibles en forma especial

Según Vargas y Ovares, el denuncia corresponde al “acto de poner en conocimiento de la autoridad minera el abandono de una mina, con el fin de obtener

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, “Glosario”, Gobierno de la República, consultado el 20 de abril de 2018, http://www.geologia.go.cr/biblioteca/glosario.html#HERMES_TABS_1_3

¹⁹ Daniel Gay y Carlos González, “Conceptos de derecho minero”, Universidad Blas Pascal, consultado el 15 de noviembre de 2018, <https://www.ubp.edu.ar/wp-content/uploads/2013/12/762014ME-Conceptos-de-Derecho-Minero.pdf>

su concesión”²⁰. De manera que las minas denunciables y concebibles son aquellas en las que el interesado, por medio del denuncia, pone en conocimiento del Estado el abandono, para así solicitar la concesión de explotación. De acuerdo con los autores mencionados, entre estas se distinguen:

- Las que se rigen por las disposiciones comunes del Código de Minería.
- Las indicadas en el artículo 40 del Código de Minería, respecto de las cuales existe un derecho preferente a favor del dueño del suelo, como sucede con las canteras. Y las mencionadas en los artículos 43 al 49 del Código de Minería, que hacen referencia a los placeres y lavaderos.

Por otro lado, las minas indenunciabiles, pero concebibles no pueden ser solicitadas en concesión; sin embargo, sí pueden ser concedidas de forma especial²¹, por ejemplo, los yacimientos de carbón, gas natural, petróleo, minerales radioactivos, fuentes termales, fuentes de energía geotérmica u oceanotérmica, fuentes de energía hidroeléctrica, fuentes y aguas minerales, y aguas subterráneas y superficiales. El artículo 4 del Código de Minería señala que su explotación se reserva para el Estado y solo pueden ser explotadas por este, por particulares de acuerdo con la ley o mediante una concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Teniendo claro los conceptos antes descritos y la clasificación de los recursos minerales en el derecho minero costarricense, hay otros elementos por definir que

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Ovares y Vargas, “La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense”, p. 20.

son de vital importancia para esta tesis, como lo son los conceptos de “cantera” y de “cauce de dominio público” y lo que ambos implican en Costa Rica, ya que en el presente trabajo se estudia la legislación minera delimitada a canteras y cauces de dominio público.

c. Las canteras

Las canteras son el espacio físico del cual se extraen rocas y, una vez procesadas, pueden ser comercializadas y destinadas para usos de construcción o agrícolas. De las canteras se obtiene gran parte de los materiales derivados de las rocas que se utilizan a diario en Costa Rica. Como se señaló, el mineral más comercializado en el país corresponde a la roca —porque el uso que se le da es desde ornamental hasta como material de construcción para casas, puentes, caminos y otros—. En el Código de Minería, existe un título que va desde el artículo 40 hasta el 42 en el que se refiere a este tipo de extracción.

En cuanto a las canteras, el análisis del artículo 40 del Código de Minería es fundamental, pues regula muchos detalles de estas concesiones. En este numeral se indica que las canteras: “Se consideran como una parte que integra el terreno donde se encuentren. Serán objeto de solicitud de concesión siempre que se asegure que sus productos serán utilizados industrialmente, o cuando el producto de la cantera vaya a ser utilizado dentro de la concesión misma, en los trabajos de construcción de la mina y sus dependencias”.

El legislador, en el mismo artículo, limitó la posibilidad de solicitar concesiones de explotación de canteras, mencionando que no se otorgarán en los siguientes casos:

- “Si la cantera está en explotación legalmente autorizada.
- Si el dueño de los terrenos donde se encuentra la cantera decide explotarla personalmente o por medio de un tercero, salvo lo dispuesto en el inciso precedente”.

El numeral 40 del Código de Minería también señala que es responsabilidad del Poder Ejecutivo reglamentar la explotación de las canteras, las medidas de seguridad pertinentes y la forma de trabajo de las concesiones.

Asimismo, regula el tema de los impuestos. En este sentido, la norma establece que los concesionarios de canteras deben pagar a la Municipalidad que le corresponda por territorialidad, un 30 % del monto total que se pague mensualmente por el concepto de impuesto de ventas “generado por la venta de metros cúbicos de arena, piedra, lastre y derivados de estos”. Cuando no se configure la venta debido a que la extracción se lleva a cabo con fines industriales del mismo concesionario, el concesionario deberá pagar 40 colones por cada metro cúbico extraído, monto que será actualizado anualmente con base en el índice de precios al consumidor, calculado por el INEC. Las tasas indicadas “serán canceladas en favor de la tesorería de la corporación municipal, en el lugar y la forma que esta determine”, bajo apercibimiento de que en caso de falta de pago, se cobrarán intereses desde el momento en que el impuesto debió ser pagado²².

²² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 40.

d. Los cauces de dominio público

Los cauces o lechos de los ríos son los canales por donde viajan las aguas arrastrando gran cantidad de material —con frecuencia rocas— que puede ser extraído, procesado y comercializado para distintos fines. Por su parte, el artículo 4, inciso 7, establece que los cauces se extienden hasta donde alcancen las aguas del río en las mayores crecidas ordinarias, y son de dominio público porque son destinados al uso público, pero se puede otorgar una concesión para su explotación privada.

Cuando se habla de concesiones de explotación de cauce de dominio público, son aquellas en las que se busca extraer el material que viaja por el lecho de los ríos para procesarlo y generalmente comercializarlo. En Costa Rica existe gran cantidad de ríos que van desde el eje montañoso central y se distribuyen hacia todo el país, esto provoca que la explotación de cauces de dominio público sea una actividad bastante usual en el país.

En cuanto a la explotación de cauces de dominio público, el artículo 36 del Código de Minería menciona que las concesiones para explotación de materiales de cauces de dominio público serán otorgadas por el MINAE —siempre y cuando el solicitante cumpla con los requisitos establecidos— por un plazo máximo de diez años, y podrá prorrogarse hasta cinco años. El plazo correrá desde la aprobación del EsIA. Además, el mismo numeral cita las siguientes limitantes:

La superficie máxima que podrá otorgarse para cada concesión será de dos kilómetros de longitud por el ancho del cauce.

En un mismo cauce, ninguna persona física o jurídica podrá disponer de más de dos concesiones para extraer materiales, ya sea a título personal o como miembro o representante de una persona jurídica, tampoco sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad.

Para solicitar el permiso o la concesión, el interesado deberá presentar la documentación completa, según el presente Código y su Reglamento. La DGM no recibirá las solicitudes incompletas.

Presentada la solicitud ante la DGM, dicha Dirección consultará a la Municipalidad respectiva a efecto de se pronuncie o demuestre, dentro de un plazo de 60 días, su interés en realizar la extracción para ejecutar obras comunales.

Algunos aspectos importantes en cuanto a las con este punto son:

En caso de que no responda dentro del plazo indicado, se entenderá que no tiene interés.

Si manifiesta interés en realizar la extracción, deberá materializarlo dentro de los tres meses siguientes contados a partir de la respuesta; de lo contrario, se considerará que no tiene interés.

En caso de que la Municipalidad no formalice, no podrá solicitar ninguna explotación sobre esa área, mientras la concesión solicitada se encuentre vigente. Si la municipalidad manifiesta su oposición a que se explote dicho sector del cauce, deberá justificar los motivos de esta.

En situaciones de emergencia declarada y cuando se requiera, las Municipalidades podrán extraer material de concesiones ya otorgadas a

concesionarios y este debe permitirlo, esta extracción se hará bajo los lineamientos respectivos.

D. La concesión como derecho real administrativo

Analizadas las generalidades, se definen conceptos relacionados propiamente a la figura de la concesión en Costa Rica —vista como un derecho real administrativo— para luego vincular el tema de los recursos minerales con la figura de la concesión, que es mediante la cual el Estado permite al particular explotar estos recursos. Para esto, el concesionario goza de una serie de derechos y deberes que cumplir.

Tomando en cuenta que se hace un análisis de la normativa actual que regula la explotación de canteras y cauces de dominio público, para así dar solución a la ineficacia normativa existente hoy en esta materia, por lo cual es necesario abarcar el tema de la concesión como derecho real que es.

El concepto de derecho real es definido por el profesor Frank Álvarez en el libro *Derechos reales* como: “(...) un instituto jurídico mediante el que se reconoce a una persona titular (elemento subjetivo) una serie de facultades y deberes (elemento funcional o contenido) que desarrolla respecto de una cosa (elemento objetivo) y con la afectación o no [en ese desarrollo] de o a terceras personas individualizables o individualizadas (elemento subjetivo)”²³. En el mismo texto, el autor comenta que los derechos reales son parte de los derechos patrimoniales, los cuales a su vez forman parte de los derechos subjetivos.

²³ Frank Álvarez, *Derechos reales*, p. 26.

Por otro lado, el derecho subjetivo puede entenderse “como el conjunto de facultades que una persona tiene para obrar lícitamente, a fin de conseguir un bien asegurado por una norma jurídica natural o positiva”²⁴. A su vez, los derechos patrimoniales, apunta Álvarez, son aquellos que tienen un contenido económico al ser los que sirven para la satisfacción de necesidades económicas del titular.

Entonces, los derechos reales son un instituto jurídico por medio del cual se reconoce una serie de facultades y deberes a un particular que desarrolla respecto de una cosa. Esta relación persona/cosa —al igual que todos los derechos personales— tiene un ciclo de vida, el cual según el profesor Álvaro Meza Lázarus en su artículo “El ciclo de vida de los derechos reales”, se determina a través de su constitución o nacimiento, la adquisición, la pérdida y la extinción. Apunta Meza que el ciclo de vida de los derechos reales presenta diferencias en cuanto a cada derecho real en particular, por lo que en este análisis se expone un ciclo que se ajuste para todos los derechos reales.

A continuación, se explica cada punto del ciclo de vida, para esto se debe tener en cuenta que, aunque se tienden a confundir, el nacimiento no es lo mismo que la adquisición, ni la extinción es lo mismo que la pérdida.

Nacimiento: El profesor Meza describe que se da desde el momento en que, por cualquier hecho jurídico lícito, viene a la vida un nuevo derecho real. Por ejemplo, en el caso de una cantera o un cauce de dominio público que no esté dado en concesión, nace un nuevo derecho real cuando se otorgue su concesión. Ahora

²⁴ Enciclopedia Jurídica, “Derecho objetivo y derecho subjetivo”, consultado el 15 de diciembre de 2018, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-objetivo-y-derecho-subjetivo/derecho-objetivo-y-derecho-subjetivo.htm>

bien, sería relevante analizar desde qué momento surge el derecho real; si nace desde que se solicita la concesión, o bien, desde que se otorga, porque una vez presentada la solicitud, ya le crea un derecho al concesionario, de preferencia ante otros que deseen solicitar la misma concesión²⁵.

Adquisición: Siguiendo la línea del profesor Meza, citando a Albaladejo, se refiere al momento en que una persona se convierte en el titular de un derecho real por medio de hechos o negocios jurídicos, sin embargo, el derecho real ya es existente una vez que el titular lo adquiere. Algunos ejemplos de los medios por los que se puede dar la adquisición son la compraventa, donación, o bien, *mortis causa*²⁶.

Los modos de adquirir, de acuerdo con Álvaro Meza, se clasifican en:

Modos de adquisición originarios y derivativos.

Modos de adquisición onerosos y gratuitos.

Modos de adquisición universales y particulares.

Modos de adquisición *inter vivos* y *mortis causa*.

En cuanto al nacimiento y la adquisición, el mismo autor señala que cuando el derecho real surge, las mismas causas de su nacimiento dan lugar a su adquisición, por ejemplo: cuando por ocupación **nace** el derecho de propiedad sobre la cosa, el ocupante **adquiere** asimismo el derecho.

Extinción: El derecho real se extingue una vez que sale de la vida jurídica. Extinto el derecho real, deja de ser objeto de comercio puesto que no solo su titular

²⁵ Álvarez, *Derechos reales*, p. 26.

²⁶ *Ibíd.*, pp. 48-49.

pierde el derecho, sino que nadie más podría obtener su titularidad. La extinción se podría dar, por ejemplo, por destrucción del objeto.

Pérdida: La pérdida de un derecho real implica que quien tenga la titularidad del bien la pierda sin que el derecho deje de existir o salga de la vida jurídica, de manera tal que otra persona pueda adquirir dicha titularidad. La pérdida de un derecho real podría darse, por ejemplo, en casos de abandono, prescripción, el no uso, la renuncia, entre otras²⁷.

Destaca el profesor Meza Lázarus que la pérdida y la extinción son cosas distintas, así que cuando el derecho real se pierde, no necesariamente sale de la vida jurídica, o sea, no obligatoriamente se extingue.

E. Características generales de los derechos reales

El profesor Álvarez en su artículo, denominado: “Derechos reales: nociones generales”, menciona como características generalizadas de los derechos reales las siguientes, que por lo general son derechos del titular con respecto a su derecho real:

El carácter directo, la inmediatez y la inherencia: El profesor Frank Álvarez indica que esta característica implica que “el sujeto titular del derecho desarrolla las facultades y deberes sobre la cosa sin que sea necesaria e ineludible la participación de un tercero”²⁸. Además, cita a Musto, quien sostiene que la “inherencia e inmediatez se manifiestan en el tanto el titular del derecho real mantiene su poder sea que materialice las facultades sea que se mantenga inactivo,

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*, pp.33-34.

así, el propietario ejerce el derecho real sea que posea materialmente la cosa o no”²⁹.

El carácter absoluto, la oponibilidad y la publicidad: Se refiere a que el derecho real es ejercido por el titular frente a todos los demás sujetos. Asimismo, sitúa al titular del derecho en una condición de privilegio ante las demás personas. El titular mediante publicidad registral puede oponer a terceros su derecho real previa inscripción.

El derecho de exclusión: Le otorga al titular del derecho gozar de su bien con la posibilidad de evitar la perturbación de terceros a su derecho. En este sentido, es importante tomar en cuenta al artículo 295 del Código Civil, el cual le asegura este derecho al titular.

El *ius perseguendi* o derecho de persecución: Esta característica le permite al titular del derecho que ha sido desposeído, perseguir la cosa, reclamarla y recuperarla, independientemente de donde se encuentre y quien la tenga, siempre y cuando se respeten los criterios de razonabilidad. Cabe mencionar el numeral 316 del Código Civil, el cual le posibilita al titular reclamar en juicio la cosa objeto de su propiedad. Esta característica le otorga al titular del derecho real la posibilidad de proteger la cosa incluso por medio de la fuerza. Siempre que otras personas quieran desposeerlo, el titular tendrá derecho de protegerla y recuperarla.

El *ius preferendi* o prioridad: Es de suma relevancia para solventar situaciones de colisión entre derechos reales, y lo que establece es que el derecho real anterior tiene prioridad sobre el posterior. Como ejemplo de esto se tiene el

²⁹ *Ibíd.*

artículo 462 del Código Civil, el cual dice: “Inscrito un título traslativo el dominio de los inmuebles, no podrá inscribirse ninguno otro que contradiga el derecho inscrito”³⁰.

La disposición por transformación y la enajenación: En cuanto a la disposición por transformación y enajenación, en el libro *Derechos reales* se explica que la cosa puede ser modificada por el titular —de aquel derecho real— que tenga la facultad en su elemento funcional. El titular tiene la facultad de transformar la cosa sobre la que ejerce el dominio siempre y cuando esta transformación respete las regulaciones existentes y los derechos a terceros. Respecto a la disposición de enajenación, el titular tiene la posibilidad de enajenar la cosa sea de manera gratuita u onerosa, *inter vivos* o *mortis causa*³¹.

La tipicidad normativa y la autonomía de la voluntad: Esta se refiere a las formas en las que se puede producir o reconocer un derecho real. En este sentido, Frank Álvarez hace ver dos formas, la tipicidad normativa *numerus clausus* y la tipicidad normativa *numerus apertus*. En la primera, se admiten como derechos reales solo los enumerados en la norma escrita del ordenamiento jurídico de cada país. Por otro lado, la tipicidad normativa *numerus apertus* se da por la misma enumeración mencionada con anterioridad, pero no solo se limita a dicha enumeración, sino que también incluye los constituidos por otros medios en razón del ejercicio de la autonomía de la voluntad por los sujetos. Se debe tomar en cuenta

³⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código Civil”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: Art. 462., consultado el 26 de abril de 2018, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=15437

³¹ Frank Álvarez, *Derechos reales*, pp. 39-40.

que según el profesor Álvarez, el ordenamiento jurídico costarricense acoge la tipicidad normativa *numerus apertus*.

Ahora bien, abarcado el ciclo de vida y las características de los derechos reales, resulta significativo entrar en el tema del derecho real administrativo como la categoría en la que se encuentran las concesiones.

El derecho real administrativo se define de acuerdo con el glosario de la DGM como el “acto jurídico de la Administración del Estado que otorga un derecho real limitado y oponible a terceros, sobre bienes públicos”³². Es necesario hacer ver que las concesiones son derechos reales, por cuanto también resulta importante abarcar antes el tema de las cosas públicas.

La DGM reconoce como cosas públicas todas aquellas que por ley están destinadas permanentemente a la utilidad general y que todos pueden aprovechar por estar entregadas al uso público³³, por ejemplo, los yacimientos de minerales y los ríos, los cuales están fuera del comercio de los hombres. Ahora bien, como lo indica el profesor Álvarez, cuando se habla de excluir los bienes públicos del comercio, se refiere al comercio entre particulares, pues para los derechos reales administrativos, se acepta la idea de un comercio regido por el derecho público³⁴, como sucede en este caso con las concesiones de explotación minera.

Este comercio jurídico público, el cual se menciona en el párrafo anterior y

³² Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, “Glosario”, Gobierno de la República, consultado el 26 de abril de 2018, http://www.geologia.go.cr/biblioteca/glosario.html#HERMES_TABS_1_1.

³³ *Ibíd.*, 326.

³⁴ Frank Álvarez, *Derechos reales*, p. 40.

como es el caso de las concesiones de explotación, según el profesor Álvarez:

(...) implica la posibilidad para el Estado de ejercer directamente o por medio de una persona particular las actividades pertinentes para dar eficacia al interés público. Ese ejercicio que realiza la persona particular le importa la titularidad de un derecho sobre el bien, y por ello lo reconocemos como un derecho real, pero identificado como un derecho real administrativo por el uso de un criterio objetivo al ser un bien público sobre el que recae.

El comercio jurídico público no significa que el Estado desnaturaliza el bien, simplemente se otorga la posibilidad de desarrollar las actividades sobre él sin enajenarlo del dominio público. El bien sigue siendo un bien sometido a este último y no al privado. Las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad y no susceptibilidad de gravamen del bien público se mantiene inalteradas³⁵.

En la cita anterior el profesor Álvarez hace una clara relación entre los conceptos que se indican, de manera tal que se obtiene una idea clara de cómo se otorgan las concesiones a particulares sin que se modifique la situación del dominio público; por ende, aunque sea dado en concesión, sigue teniendo las características de un bien de dominio público.

La figura de la concesión, por su naturaleza jurídica, implica dos intereses: un interés público —es decir, que el bien seguirá siendo de dominio público y la

³⁵ *Ibíd.*, p. 327.

explotación de la concesión por parte de un particular también traerá beneficios sociales, como lo son fuentes de empleo e ingresos por medio de tributos— y un interés privado —dado por los beneficios logrados por el particular en razón de la concesión obtenida—.

En cuanto a los elementos del derecho real subjetivo, el elemento subjetivo es la persona —ya sea física o jurídica— a la cual el Estado le otorga el ejercicio de las actividades pertinentes para la eficacia del interés público, no se debe dejar de lado que el interés privado se debe desarrollar en correlación con el interés público. Por otro lado, el elemento objetivo hace referencia a esos bienes de dominio público que pueden ser dados en concesión.

Ahora bien, ese conjunto de facultades reconocidas a un titular sobre un bien de dominio público se efectúa por medio de concesión o permiso, los cuales son actos de la Administración por los que se otorga el derecho de goce sobre bienes de dominio público.

Algunas características de la concesión que la diferencian del permiso corresponden a que puede ser constitutiva o traslativa; por lo general tiene mayor relevancia jurídica, económica y social del contenido del derecho; el plazo de otorgamiento puede ser prorrogable; y la exigencia del pago se establece mediante un canon³⁶.

Cabe destacar que los derechos reales administrativos, propiamente en el tema de las concesiones, nacen gracias a actos administrativos que otorgan la concesión, la cual puede ser constitutiva, si la Administración Pública constituye

³⁶ *Ibíd.*, pp. 334-335.

nuevos derechos derivados de la ley, o bien, traslativas si el derecho del concesionario surge por una cesión de poderes.

Por otro lado, el derecho real administrativo puede extinguirse por causas objetivas o subjetivas. Las primeras se relacionan con el concesionario, como lo son la muerte del concesionario, quiebra del titular e incumplimiento de las obligaciones. Las segundas se vinculan con el bien y el título constitutivo, por ejemplo, el vencimiento del plazo, la desaparición del bien, la revocación del derecho por interés público, la desafectación del bien y la anulación por vicios en su constitución³⁷.

Finalmente, para completar los conceptos y nociones generales sobre el tema de la minería en Costa Rica, resulta necesario definir el tema de la libertad de minas, ya que este es el sistema mediante el cual se regula el dominio de los recursos minerales en Costa Rica.

En la tesis *La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense*, los autores Rosa Ovares y Víctor Vargas explican que Costa Rica ha adoptado el sistema de libertad de minas por cuanto: “El Estado como nación políticamente organizada, y por medio de uno de sus poderes, el organismo competente como autoridad minera, otorga derechos a los particulares para el desarrollo y aprovechamiento de los yacimientos minerales, mediante el sistema concesional (...)”³⁸.

³⁷ *Ibíd.*, pp. 334-337.

³⁸ Ovares y Vargas, “La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense”, p. 37.

Este sistema es el que se ajusta con la legislación costarricense, y así se puede observar a la hora de estudiar el artículo 1 del Código Minero, el cual fue citado al inicio de este apartado.

Según este numeral y lo expuesto por Ovares y Vargas, el otorgamiento de las concesiones se da por parte del Estado, al cual la ley le ha atribuido el dominio de los recursos minerales y lo habilita para conceder facultades sobre estos bienes a quienes lo soliciten; sin embargo, esta posibilidad de conceder permisos o concesiones corresponde a una facultad de este y no una obligación, esto ubica al sistema costarricense dentro del sistema de libertad de minas.

Estudiados los conceptos y nociones generales sobre temas base para la comprensión de lo expuesto en este trabajo, habiendo abarcado así términos como el derecho minero, los recursos y yacimientos minerales, las canteras, los cauces de dominio público y los derechos reales -dentro de los que se encuentran los derechos reales administrativos y el tema de la concesión-, se continúa con una descripción del procedimiento de solicitud de concesión de explotación de canteras y cauce de dominio público en Costa Rica de acuerdo con la legislación costarricense, señalando aquellas falencias que entorpecen el procedimiento de solicitud y, al final de cuentas, se convierten en un obstáculo para el concesionario.

Sección II: El proceso de concesión minera en el derecho costarricense

Como ya se ha descrito, el objeto principal de la minería es ayudar al ser humano a lograr un mejor modo de vida y para eso se lleva a cabo la explotación de los diferentes tipos de minerales y materiales existentes.

Esta explotación se realiza de distintas maneras, puede darse de forma subterránea, a cielo abierto, conjunta o indirecta. Para efectuar esta explotación, el Estado como soberano reguló el modo en que la extracción de los recursos debe realizarse.

En este punto, corresponde analizar el proceso de concesión minera a la luz del ordenamiento jurídico costarricense, desde dos perspectivas: el de cantera y el cauce de dominio público, para comprender mejor la diferencia que se ha venido marcando en el presente trabajo, ya que guardan semejanzas y particularidades.

Cabe recordar que se debe entender por proceso de solicitud de concesión al camino que recorre el administrado si desea ser titular de un derecho real para la explotación de minerales en una determinada zona.

Previo a analizar la figura de la concesión de explotación, es necesario desarrollar el permiso de exploración, su importancia y sus particularidades porque este es previo a la explotación minera. Cualquier persona física o jurídica que desee explotar los recursos de una zona, debe primero obtener el permiso de exploración, salvo cuando la ley así lo exija.

La exploración minera se debe observar desde las dos formas ya conocidas, las cuales están definidas en el artículo 4 del Reglamento al Código de Minería. Por un lado, está la exploración general y, por el otro lado, la exploración detallada.

La exploración general se entiende como la búsqueda inicial que se realiza en un área específica, acorde a las características inherentes a la zona. Esta exploración pretende conocer las principales características geológicas del

yacimiento en cuestión y una primera evaluación de sus dimensiones, configuración, estructura y contenido.

La exploración detallada se define en el citado ordinal 4 de la siguiente manera: “Consiste en delimitar un yacimiento conocido, en forma detallada y en sus tres dimensiones (x, y, z), mediante métodos geofísicos y el muestreo tomado sistemática y estadísticamente en varios puntos: afloramientos, calicatas, sondeos, galerías, túneles, trincheras, muestreo en bulto, etc.”³⁹. Deben identificarse previamente todos los minerales existentes en la zona que se busca explotar, de modo que cuando se inicien las etapas de explotación, los encargados de llevar a cabo la tarea de extracción de materiales tengan conocimiento del área en la que se encuentra cada mineral y así se facilite la tarea.

Para iniciar con la exploración minera, se debe acatar el ordinal octavo del Reglamento al Código Minero, el cual indica la solemnidad con la que debe presentarse la solicitud.

Entre los requisitos están que se debe realizar la solicitud por escrito, a la cual se le debe adjuntar la resolución de aprobación emitida por SETENA del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a la exploración propuesta con copia del Estudio de Impacto Ambiental aprobado. El mismo artículo solicita señalar los minerales que se desean extraer, así como especificar la extensión del área, el nombre del dueño registral y sus ocupantes.

³⁹ El presidente de la República y la ministra de Ambiente y Energía, “Reglamento al Código de Minería”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 4., consultado el 14 de mayo de 2018, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45999&nValor3=97668&strTipM=TC.

Aunado a los requisitos citados, el mismo numeral octavo requiere que se establezca el plazo por el que se va a realizar la exploración, el cual definirá definitivamente la Dirección de Geologías y Minas. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación debe certificar que la propiedad no cuenta con ningún tipo de régimen de protección.

También se debe aportar una declaración jurada de que ningún participante se encuentra cubierto por las prohibiciones previstas en el artículo 9 del Código de Minería.

Al respecto, conviene detenerse y aportar que estas prohibiciones, según se desprende del citado numeral 9, alcanzan a los Gobiernos extranjeros y sus mandatarios, salvo lo dispuesto en el artículo 7 de esta ley, así como a los diputados de la Asamblea Legislativa. El presidente de la República, vicepresidentes, ministros, viceministros y directores generales, alcaldes municipales y demás funcionarios políticos, en el territorio de su jurisdicción. El contralor general de la República y el subcontralor, los procuradores, el defensor de los habitantes y el defensor adjunto, y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de todos los funcionarios y empleados públicos relacionados con la tramitación de derechos mineros y con el funcionamiento y la vigencia de las empresas mineras. Y, por último, los presidentes ejecutivos y gerentes de instituciones autónomas y empresas públicas.

El legislador plasmó la prohibición a las personas ya mencionadas en aras de la transparencia, el combate contra la corrupción y en especial el tráfico de influencias. Inclusive hizo la prohibición extensiva a los parientes en primer grado

de consanguinidad o afinidad y a las personas jurídicas cuyos accionistas sean algunos de los citados funcionarios o sus parientes. Dicha prohibición estará vigente hasta los tres años siguientes a la fecha de cese en el empleo respectivo, plazo durante el cual tampoco podrá iniciarse el trámite de solicitud de permiso o concesión.

La única salvedad a esta prohibición es que no se aplicará a los permisos ni las concesiones adquiridos por herencia o legado, ni los obtenidos con seis meses o más de anterioridad al nombramiento en el cargo.

Continuando con el ordinal 8, otro requisito es que se debe presentar el programa de exploración refrendado por un geólogo o ingeniero de minas, asimismo las referencias técnicas y financieras y, por último, un medio para atender notificaciones.

El artículo 27 del Código de Minería prevé la posibilidad de optar por una concesión de explotación sin la necesidad de cumplir con la etapa expuesta —la de exploración—, siempre y cuando los minerales estén a la vista o sea evidente su existencia, debiéndose efectuar todo el proceso de concesión de explotación. Este artículo cobra mucha relevancia en el caso de la explotación de cauce de dominio público, donde los minerales se encuentran a la vista.

A. El proceso de concesión de explotación de cantera en el derecho costarricense

El aprovechamiento de los recursos minerales no puede realizarse por la libre o a placer del particular, por el contrario, conlleva un riguroso procedimiento que se

encuentra regido por ley. Así, de acuerdo a la Dirección de Geologías y Minas de Costa Rica, el Código de Minería y leyes conexas, este se compone principalmente por los siguientes pasos:

Lo primero que debe hacer el interesado en obtener una concesión de explotación de cantera, es presentar —ante la Dirección de Geologías y Minas (DGM)— la solicitud previa de la concesión minera autenticada por un abogado, en la cual se debe señalar con claridad, mediante una firma, la persona física o el apoderado de la personería jurídica que solicita la concesión y un lugar en el perímetro judicial de San José para atender sus notificaciones.

Se dice que debe constar la firma por una razón de voluntad, en este proceso no puede haber duda alguna sobre la voluntad de la persona para optar por la concesión. Es crucial, también, para que el solicitante adquiriera conocimiento acerca de los deberes y derechos que le asisten como concesionario de un proyecto de explotación minera.

El código de rito requiere atender notificaciones en el perímetro del Primer Circuito Judicial de San José por una situación de celeridad; se necesita que las notificaciones que se realicen puedan ser atendidas por el interesado lo más pronto posible, con la finalidad de que el proceso avance rápidamente, por el beneficio de todos los intervinientes. Importa mucho la celeridad y avance del proceso de concesión, ya que como mucho se ha discutido, los beneficios de la actividad minera en el país son muchos y el legislador, con un conocimiento total de este aspecto, así lo plasmó en el código.

Aunado a lo anterior, se deben agregar ciertos documentos, entre los que están el formulario D1 -que se adquiere en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)- debidamente completado.

En relación con el formulario D1, conviene apuntar que este es una valoración previa que se efectúa de la obra, proyecto o actividad y del espacio geográfico donde se pretende desarrollar la explotación, con el cual se busca determinar, en primer lugar, la viabilidad ambiental potencial del proyecto y, luego, el tipo de evaluación de impacto ambiental que deberá llevarse a cabo.

Esta valoración de viabilidad ambiental define que el espacio físico donde se ejecutará la actividad presenta aptitud natural para soportar ese desarrollo y demuestra que la actividad por desarrollar se inserta de tal forma que el equilibrio ambiental no será afectado. En otras palabras, busca equilibrio, que la actividad realizada se desarrolle de la mano con el ambiente.

El formulario D1 deberá llevar en conjunto una certificación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) que acredite que en la zona de interés no se encuentra ninguna área protegida. Con esto de nuevo el legislador pretendió la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Lo anterior pues el área que se desea explotar debe estar perfectamente especificada y con respecto a la certificación de SINAC, se debe a que está por completo prohibida la actividad minera en áreas declaradas reservas biológicas o parques nacionales. En el caso de las reservas indígenas, toda actividad se llevará a cabo previa aprobación de la Asamblea Legislativa, porque la ley debe velar por

los derechos e intereses de esta población. En cuanto a la reserva forestal, debe contarse con la aprobación del SINAC en estricto apego a la Ley Forestal.

El legislador definió los pasos por seguir para que en el proceso de concesión intervengan los entes responsables de velar en primer lugar por el ambiente, pero también busca que el proyecto sea rentable para el administrado, debido a que de esta actividad se benefician muchas personas.

Cumplidos estos requisitos, la DGM ya puede reservar el área, la cual será clasificada con un número de identificación temporal y certificará el día y la hora de la presentación.

Pero si la solicitud no cumpliera con alguno de los requisitos estipulados, le corresponde a la misma Dirección solicitar, dentro del plazo de ocho días, al peticionario que subsane las falencias y para ello otorgará el plazo improrrogable de treinta días.

Si por el contrario, todo está en regla o se cumplen las indicaciones de la DGM, el formulario D1 será traslado a la SETENA.

A continuación, la Secretaría Técnica Nacional le notificará al interesado la manera en que debe presentar el estudio de impacto ambiental, el solicitante debe acatar las exigencias de la SETENA con respecto al estudio de impacto ambiental (EslA). Este estudio de impacto se define en el ordinal segundo, párrafo cuarto, del Código de Minería como: “Análisis comparativo, técnico, económico, social, cultural, financiero, legal y multidisciplinario de los efectos de un proyecto sobre el entorno

ambiental, así como la propuesta de medidas y acciones para prevenir, corregir o minimizar tales efectos”⁴⁰.

Es decir, busca el perfecto equilibrio entre la actividad que se pretende desarrollar y el impacto de esta, no solo en el ambiente, sino en la sociedad. Por esta razón es que involucra a todo un equipo de profesionales de distintas áreas. Además, debe indicar las acciones pertinentes que debe realizar el concesionario para contrarrestar las secuelas provocadas por la explotación minera.

El mismo artículo continúa diciendo: “(...) se trata de un instrumento de decisión dentro del campo jurídico-administrativo, que regula la evaluación del impacto de diferentes actividades sobre el ambiente y cuya responsabilidad operativa y funcional recae sobre la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (...)”⁴¹.

El estudio de impacto ambiental busca una relación estable y precisa entre el costo ambiental y el beneficio económico y social, aspira a hallar una armonía total; equidad que muchas veces resulta utópica y se encuentra únicamente en el papel.

El mencionado estudio es una pieza vital en el proceso de concesión minera, al servir de piedra angular para que todo proyecto conozca desde antes de empezar donde están sus puntos fuertes y débiles, para lograr así una relación óptima entre el Estado, el administrado, el ambiente y las personas que indirectamente tratan con el proyecto, como lo son los vecinos del sitio o habitantes del cantón o distrito.

Continuando con el proceso de concesión de explotación de cantera, una vez aprobado el estudio de impacto ambiental por parte de la SETENA, el solicitante dispondrá de quince días hábiles para formalizar la gestión ante la Dirección de

⁴⁰Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 2.

⁴¹ Ibíd.

Geologías y Minas, presentando los requisitos que establece el Código de Minería en sus artículos 76 que trata de la solicitud de permiso de exploración y 77 que habla de la solicitud de concesión de explotación.

Si después de presentado el escrito de formalización, este resulta no estar acorde a lo ordenado, la Dirección de Geologías y Minas puede otorgar el plazo prorrogable de 30 días para que se subsanen todos los errores y omisiones.

Posterior a esto y aprobado el estudio de factibilidad minero técnico-económico, la DGM tiene el deber de consultar ante el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) sobre el uso del suelo de la región en la que se desea hacer la extracción de material.

Asimismo, es necesario que paralelamente se tramite ante la SETENA la viabilidad ambiental, nombrar el regente ambiental, abrir la bitácora ambiental y pagar la garantía que fija la misma secretaría. Sobre el punto del regente ambiental, en este trabajo más adelante aborda tan importante figura, porque muchas veces en los proyectos que se encuentran en marcha no se le da el lugar o la relevancia que merece.

Posterior a esto, la DGM debe emitir el edicto correspondiente para que sea publicado en el diario oficial *La Gaceta* dos veces, en días alternos, en los términos que indicará la DGM; esta publicación será a cargo del interesado. Cabe apuntar que el interesado deberá conservar constancia de la entrega de esa solicitud, la cual será añadida al expediente. Ambas publicaciones deben hacerse en los treinta días siguientes a la entrega de esta resolución, bajo la penalización de cancelación y archivo de los antecedentes hasta aquí expuestos. La DGM, como se dijo, le

establecerá los términos en que se debe publicar el edicto, pues cada concesión posee sus particularidades.

Si no se manifiesta ningún tipo de oposición o en el caso de que se hubiere presentado alguna y la misma fuera rechazada, se debe hacer la resolución de sugerencia al Poder Ejecutivo y este facultativamente puede aceptarla o rechazarla. Si el Poder Ejecutivo decide acoger la solicitud, se emite la resolución que firma el presidente o presidenta de la República y el ministro o ministra de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Este título, una vez más, se debe publicar en el diario oficial *La Gaceta* a cargo del solicitante, después de eso se requiere la inscripción en el Registro Nacional Minero. Inscrito en dicho Registro, se da el nacimiento de todas las obligaciones y derechos que ahora acompañarán al nuevo concesionario.

En el siguiente capítulo se detalla arduamente el tema del Registro Nacional Minero y la necesidad existente en el país de una doble publicidad, ya que es vital para rellenar ciertos vacíos que se encuentran en la práctica.

En el siguiente apartado se aborda el tema de la explotación de cauces de dominio público acorde a la legislación costarricense.

B. El proceso de concesión de explotación de cauce de dominio público en el derecho costarricense

El proceso de concesión de explotación de cauce de dominio público encuentra en muchos puntos aquiescencia con el proceso de concesión de explotación de cantera, sin embargo, tiene sus particularidades y por esta razón

conviene dedicarle al mismo un apartado propio. También por identificar muchos puntos de congruencia es que se desarrolla de manera más expedita.

El artículo 10 del Reglamento al Código de Minería establece el procedimiento para optar por este tipo de explotación. Al respecto, cabe destacar que el ordinal 27 del Código de Minería permite omitir la etapa de exploración siempre y cuando los minerales se encuentren a la vista o sea evidente su existencia, como sucede por lo general en el caso de los cauces de dominio público.

Continuando con los requisitos que indica el artículo 10 del Reglamento al Código Minero, se tiene como un primer paso la solicitud por escrito firmada por el solicitante y la resolución de aprobación del estudio de impacto ambiental emitida por SETENA. Este estudio de impacto ambiental debe cumplir con la misma rigurosidad y requisitos que el estudio que se presenta en el proceso de concesión de explotación de cantera; por razones obvias no se describen de nuevo estos detalles.

Asimismo, se debe señalar el mineral que se pretende explotar, así como el río que lo contiene. De igual modo en el proceso de concesión de explotación de cantera, se tiene que determinar el mineral por explotar y el sitio demarcado de manera precisa, en este caso particular se debe indicar el río al ser la zona por explotar.

El particular igualmente debe mencionar la extensión y definición del área que solicita, además de la localidad. Adicional, mediante certificación municipal, si el acceso es público o privado y en caso de ser privado, se debe aportar el permiso del propietario del inmueble por donde pasa el acceso a la zona por explotar.

También, el plazo en el cual se explotará, pero corresponde a la Dirección de Geologías y Minas fijar el plazo definitivo. Y, como se dijo, es necesario aportar la certificación del SINAC con las salvedades citadas con anterioridad.

Por último, debe presentarse la declaración jurada ante notario público que exprese con claridad si el participante o participantes se encuentran cubiertos por las prohibiciones enumeradas en el artículo 9 del Código de Minería; dichas prohibiciones fueron expuestas arduamente en el apartado anterior.

Con esta serie de prohibiciones el legislador buscó que el trámite de cualquiera de los dos tipos de explotación objeto de este trabajo se llevara a cabo de la manera más transparente y en total apego a la legalidad y la buena fe, tratando por todos los medios de evitar la corrupción, el tráfico de influencias o los favores políticos.

El interesado asimismo debe aportar el programa de explotación refrendado por un geólogo o ingeniero en minas que esté inscrito al colegio correspondiente, adjuntar las referencias técnicas y financieras que respaldan su solicitud y, por último, señalar un lugar para escuchar notificaciones dentro del perímetro judicial de San José.

Según se ha comentado, para este tipo de concesión el legislador estableció un camino similar a la figura de la concesión de explotación de cantera con algunas variantes, entre las que se encuentran: cuando se trate de una solicitud en cauce de dominio público, la DGM -previo a remitir el formulario D1 a la SETENA- deberá por ley realizar una consulta a la municipalidad o municipalidades en las cuales se ubica el área por explotar. Las entidades municipales deben manifestar en el plazo

perentorio de dos meses si tienen algún tipo de interés sobre dicho cauce; si la municipalidad no contesta, se estará en el entendido que no tiene ningún tipo de interés sobre dicha zona y la DGM continuará con el trámite en favor del particular.

Si por el contrario la municipalidad indica tener interés en el cauce de dominio público que se pretende concesionar, tiene que materializar ese interés en el plazo de tres meses, o sea, efectuar la extracción de material. Si la municipalidad se opone a que se explote ese cauce, debe justificar los motivos en los que sustenta su disconformidad.

El legislador pensó en el interés público y el bienestar común, por eso plasmó en el último párrafo del artículo 36 el derecho que tienen las municipalidades en el caso de una emergencia declarada para proceder con la extracción de material de un cauce de dominio público en los volúmenes autorizados por la DGM.

Como se ha apuntado en este trabajo, los beneficios económicos son muchos y para demostrar este punto, conviene mencionar que el beneficio para los Gobiernos locales son los tributos que deben cancelarse y el mismo código establece en el artículo 38 que son el “equivalente a un treinta por ciento (30 %) del monto total que se paga mensualmente por concepto de impuesto de ventas, generado por la venta de metros cúbicos de arena, piedra, lastre y derivados de estos”⁴².

La actividad minera trabajada acorde a la ley genera riqueza, no solo en forma de mano de obra, sino a manera de tributo como señala el extracto anterior.

⁴² *Ibíd.*, art. 38.

También podría darse que el material explotado no se comercialice como tal, sino que el concesionario lo utilice para producir algún producto para vender, en cuyo caso el mismo ordinal 38 determina: “En caso de que no se produzca venta debido a que el material extraído forma parte de materiales destinados a fines industriales del mismo concesionario, se pagará un monto de cien colones (¢ 100,00) por metro cúbico extraído”⁴³.

Corresponde, eso sí, a cada municipalidad velar por el cumplimiento de estos pagos, que esos dineros ingresen a sus arcas y sean empleados en favor de los administrados. Conviene apuntar que lo indicado con los rubros de cobro, aplica para ambos tipos de concesión de explotación, indistintamente si se trata de cantera o de cauce de dominio público.

De este modo se observa cómo el código de rito cubre las principales necesidades tanto de los concesionarios -como en el caso particular de los cauces de dominio público- como de las municipalidades.

En los siguientes capítulos se abordan distintas problemáticas que se dan en el ejercicio de la minería, por ejemplo, el tema la publicidad registral y cómo el Registro Minero resulta insuficiente para brindar la seguridad jurídica requerida en la Costa Rica del siglo XXI. Asimismo, lo concerniente a los regentes geológicos —analizada la legislación actual— en cuanto a las deficiencias en sus funciones y el ayuno de un marco normativo robusto que envista a la figura del geólogo de la autoridad y seriedad que su cargo conlleva. Por último, la necesidad de crear un sistema de guías para el transporte del material extraído y así atacar el problema

⁴³ *Ibíd.*

actual, en donde las autoridades responsables por velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico se encuentran atadas de manos.

Capítulo II: Inscripción de las concesiones de cantera en la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad por un tema de seguridad jurídica

Superado el complejo proceso de solicitud de concesión descrito en el capítulo anterior y adjudicada esta al concesionario, el ejercicio de la actividad minera en el campo de la explotación de canteras presenta una serie de situaciones que deben ser reguladas, ya que la legislación actual no ha logrado abarcar la totalidad del ejercicio de esta actividad.

Por lo anterior, y como se ha indicado, en esta tesis se busca dar solución a las situaciones que se han considerado de mayor importancia a efectos de que el control de esta actividad sea de mayor eficiencia. En este capítulo en particular, se trata el tema de la inscripción de las concesiones de cantera en la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad por un tema de seguridad jurídica.

Esta propuesta viene a solucionar —mediante la publicidad registral— potenciales conflictos entre el derecho ostentado por el concesionario minero y el derecho que posee el titular de la propiedad sobre el inmueble en el cual se desarrollará el proyecto minero, pues se debe tomar en cuenta que ambos derechos no siempre recaen sobre la misma persona.

Antes de continuar con el desarrollo de este capítulo, es necesario aclarar que esta situación afecta solo a las concesiones otorgadas en cantera, al ser las que se pueden otorgar en una propiedad de un tercero particular, y no aplicaría para las concesiones otorgadas en cauces de dominio público, debido a que como bien se afirma en los capítulos 1, 2 y 3 de la Ley de Aguas, los cauces de los ríos “son

de propiedad nacional y el dominio sobre ellas no se pierde (...)”⁴⁴, por lo que al ser propiedad nacional, no existe riesgo de que terceros adquirentes caigan en inseguridad jurídica, porque los ríos no son bienes de comercio entre particulares.

Sección I: Problemas actuales e inseguridad jurídica originados por la inexistencia de publicidad registral de las concesiones de cantera

Costa Rica, analizado como el Estado de derecho que es —el cual cuenta con un sistema de leyes que regulan todas las actividades que se desarrollan dentro del país—, debe garantizar una serie de principios para que todas las relaciones entre las personas se den de manera regular, segura y justa, para así mantener el orden en el país.

Con la propuesta de la inscripción de las concesiones de explotación de canteras en la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad, se pretende que, mediante la publicidad registral, se garantice el principio de seguridad jurídica. De este modo, se busca tutelar la seguridad jurídica tanto del propietario, como de un potencial tercer adquirente de una propiedad dentro de la cual el Estado haya otorgado algún derecho real administrativo de concesión de explotación minera. Esto es lo que el Lic. Oscar Rodríguez, director del Registro Inmobiliario, define respectivamente como protección dinámica y protección estática⁴⁵.

⁴⁴ Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, “Ley de Aguas”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 2, consultado el 20 de junio de 2018, http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=TC

⁴⁵ Entrevista al Lic. Oscar Rodríguez Sánchez, licenciado en Derecho y director del Registro Inmobiliario del Registro Público, realizada por Isaías Román Gómez el día 26 de junio de 2018. El objetivo primordial de esta entrevista es ahondar en la necesidad de la doble publicidad de las concesiones mineras que se explica en el capítulo II. En dicha entrevista, el Lic. Rodríguez Sánchez indicó que efectivamente el problema existe; además, se conversó acerca de la viabilidad de la

En relación con el párrafo anterior, don Oscar Rodríguez —en su entrevista— comenta que “la herramienta para proteger los derechos es la publicidad, ya que es mediante esta que una situación sale de la condición de clandestinidad, algo que esté clandestino u oculto es difícil protegerlo, no sirve, y en nuestro país la vía que se ha utilizado para dotar de publicidad, y así sacar de la clandestinidad, es mediante el Registro Público”⁴⁶.

En cuanto a la condición de clandestinidad, esta se define como: “Vicio o defecto de que adolece un acto o hecho, ejecutado sin la notoriedad o publicidad prescrita por la ley”⁴⁷.

Por medio de la publicidad registral se plantea subsanar el vicio o defecto descrito en el párrafo anterior y, de esta forma, contribuir para que exista mayor seguridad jurídica en los actos que se incluyan las propiedades afectadas.

En este sentido, sobre la importancia del principio de seguridad jurídica para el sistema costarricense, se establece:

Uno de los principios fundamentales de todo ordenamiento constitucional democrático es la seguridad jurídica, debido a la necesidad de que los ciudadanos sepan, en todo momento, a qué atenerse en sus relaciones con el Estado y con los demás particulares.

propuesta que se hizo en el presente trabajo, la cual encontró atractiva e incluso comentó que ya se implementó un tratamiento similar para las concesiones en Zona Marítimo Terrestre. Por otro lado, esta entrevista es de suma importancia para la tesis, ya que el Lic. Rodríguez Sánchez, por el puesto que desarrolla, es el indicado para tratar temas de publicidad registral de inmuebles; asimismo, su trayectoria y experiencia lo convierten en una autoridad en la materia.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Guillermo Cabanellas, “Diccionario jurídico elemental”, consultado el 25 de junio de 2018, www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf

El principio de seguridad jurídica, en consecuencia, debe entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

La seguridad jurídica se asienta sobre el concepto de predictibilidad, es decir, que cada uno sepa de antemano las consecuencias jurídicas de sus propios comportamientos. Como dicen los ingleses, 'legal security means protection of confidence' (Marshall)⁴⁸.

De acuerdo con la cita anterior, el tema de la seguridad jurídica debe estar presente en todo acto jurídico, al ser mediante este instituto que las partes van a tener pleno conocimiento de lo que están pactando, sus consecuencias y lo que dicho acto implique.

Por su parte, María Acquarone, en su artículo, denominado: "Seguridad jurídica en el tráfico de bienes y derechos, con especial referencia al control de legalidad y uso de las nuevas tecnologías, de la XIV Jornada Notarial Iberoamericana", menciona que la seguridad jurídica implica la determinación, control y minimización de los riesgos presentes y la previsión de los riesgos futuros de un acto jurídico determinado; por ende, en la medida en que se pueden prever las consecuencias directas e indirectas de las relaciones jurídicas, se está en condiciones de afirmar que existe "seguridad jurídica". Así mismo, hace referencia

⁴⁸ Marshall citado por *La Nación*, "El principio de seguridad jurídica", consultado el 25 de junio de 2018, <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-principio-de-seguridad-juridica/PCAYHE4USVG3BB3TP4TKBXLJBU/story/>

a que para garantizar la seguridad jurídica, la ley juega un papel fundamental debido a que el sistema jurídico es el que brinda seguridad⁴⁹.

Más adelante —en el mismo artículo— María Acquarone define los conceptos de seguridad jurídica estática y seguridad jurídica dinámica de la siguiente manera:

Seguridad jurídica estática: Está relacionada con los derechos adquiridos y se trata de la correspondencia entre el derecho que se ejerce y se detenta juntamente con su reconocimiento por parte del sistema jurídico⁵⁰.

En este supuesto se puede imaginar la seguridad jurídica que vendría a proteger al propietario de una finca en la cual un sector esté afectado por un derecho real administrativo de concesión de explotación minera, y el propietario quisiera disponer del resto de la finca; o sea, que la totalidad de la propiedad no se vea afectada solo por una parte que sí se encuentre afectada, por ejemplo, una propiedad que soporte una concesión otorgada a un concesionario quizás sea menos apetecible para que sea dada como garantía en el comercio.

Seguridad jurídica dinámica: También conocida como seguridad jurídica del tráfico, busca que las transacciones entre particulares se efectúen en forma rápida y segura y que no se desvirtúen ni modifiquen por circunstancias de hecho o de derecho que no pudieron ser tomadas en cuenta por las partes contratantes,

⁴⁹ María Acquarone, “Seguridad Jurídica en el tráfico de bienes y derechos, con especial referencia al control de legalidad y uso de las nuevas tecnologías, de la XIV Jornada Notarial Iberoamericana”, consultado el 30 de junio de 2018, http://www.colescba.org.ar/static/institucional/agenda/2010/xiv_jornada_notarial_iberamericana/XI_V_Iberoamericana_Tema_I_Pautas.pdf

⁵⁰ *Ibíd.*

especialmente por el adquirente; en otras palabras, pretenden reducir riesgos al momento de las transacciones de bienes⁵¹.

Como ejemplo se puede pensar en la seguridad jurídica que protegería a un comprador de una propiedad en la cual un sector se encuentra afectado por un derecho real administrativo de concesión de explotación minera, pero esta afectación no conste en el Registro Nacional de la Propiedad, lo que podría conllevar al adquirente a adquirir un inmueble con afectaciones y esto no se refleje en el estudio registral.

Ambos tipos de seguridad jurídica protegen situaciones distintas, no obstante, son importantes y tienen como finalidad proteger los intereses del titular del bien y al posible adquirente de buena fe.

Continuando con el análisis de algunos principios del sistema jurídico costarricense, los cuales son relevantes para el tema de la inscripción de las concesiones de explotación de canteras, están los siguientes:

Principio de seguridad jurídica: Es el principio que más interesa al equipo investigador. Este ya se abarcó líneas atrás, pero cabe destacar que según artículo del CIJUL, este principio se opone a la clandestinidad, a la mentira, al engaño, a la sustitución errónea o maliciosa de una persona o cosa por otra, dado que el registro implica seguridad jurídica⁵².

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Centro de Información Jurídica en Línea, "Informe de Investigación Cijul: principios registrales", consultado el 3 de julio de 2018, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=NjAx>

Principio de fe pública:

(...) es la seguridad absoluta dada a todo aquel que adquiera un derecho real del titular inscrito de que su transferente es dueño o titular del derecho correspondiente en los mismos términos que resulten de los asientos, subsanando o convalidando los defectos de la titularidad en casos de que por inexactitud del registro, no lo fuera verdaderamente, o tuviera su derecho limitado por causas que no resulten del mismo registro⁵³.

Principio de publicidad: Por medio de este se busca la seguridad jurídica. En el artículo citado se mencionan dos maneras en las que se manifiesta: una de estas es la llamada publicidad formal del registro como instrumento informativo, lo que implica la organización de un “servicio destinado a la información del contenido de los asientos del registro, lo que se pone a disposición de cuantos se interesan en consultarlo” y no es productora de efectos jurídicos, y otra es la llamada publicidad material o de fondo “por cuya virtud una vez inscrito un hecho, se supone conocido de todos los terceros, mientras que paralelamente, la no inscripción de un hecho descarga al tercero la necesidad de conocerla, liberándole de las consecuencias de la ignorancia”⁵⁴.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.*

Principio de inscripción: Hace referencia a la obligación del comerciante de inscribir todos los documentos cuyo tenor y autenticidad deban hacerse notorios⁵⁵.

Abarcado el concepto de seguridad jurídica y demás principios significativos para este capítulo, se procede a exponer la situación actual de la publicidad de las concesiones de explotación minera otorgadas en el país.

Si bien como se indica en la normativa costarricense, en temas de minería el Estado debe velar por el aprovechamiento general de los recursos minerales, al ser de gran importancia para el desarrollo económico del país, debe también velar e impulsar el desarrollo de la actividad minera —esto siempre en armonía con el medio ambiente— y, además, garantizar que esta actividad económica sea segura jurídicamente para todas las partes.

Hoy en Costa Rica la legislación minera permite a personas físicas o jurídicas explotar canteras ubicadas en terrenos propiedad de otro titular siempre que este no explote la misma mina y autorice al interesado a explotarla. Sin embargo, este derecho real otorgado al concesionario sobre una propiedad “ajena” se inscribe en el Registro Minero de la DGM, mas no en el Registro Inmobiliario del Registro Nacional de la Propiedad; por ende, para terceros interesados que consulten al Registro Nacional Inmobiliario, no consta la existencia del derecho real administrativo otorgado al concesionario sobre la totalidad o parcialidad de la propiedad consultada.

⁵⁵ *Ibíd.*

Esto afecta a la propiedad que soporta la concesión que el Estado decidió otorgar, lo cual genera incertidumbre para el tercero interesado, que lo puede conducir a una situación de inseguridad jurídica por no conocer la situación real de la totalidad del bien inmueble consultado, o bien, puede afectar al mismo titular de la propiedad afectada parcialmente por la concesión otorgada, en caso de querer ofrecerla como garantía en el comercio, debido a que dicha afectación hace menos apetecible a la propiedad, mientras que como bien lo expresa don Oscar Rodríguez en su entrevista, si se publicita la concesión otorgada y se indica la extensión afectada y otros detalles de importancia, el propietario del inmueble podría seguir explotando y disponiendo del resto la propiedad en la parte que no está afectada por la concesión⁵⁶.

En cuanto a los requisitos para la solicitud de concesión de explotación, en el caso de las concesiones de explotación minera de cantera, el artículo 9 del Reglamento al Código de Minería enumera cada uno de los requisitos con los que debe contar la solicitud de concesión por presentar ante el Registro Nacional Minero, a saber: la solicitud por escrito; la resolución de la SETENA de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental; el mineral de interés en explotar; la extensión y definición del área que se pide; el plano topográfico con su derrotero y cálculo de levantamiento efectuado con curvas de nivel, donde se ubica el área de interés; el plazo solicitado que será fijado en definitiva por la DGM con vista en el estudio técnico geológico; la certificación del SINAC de que el área de interés no se localiza dentro de un área silvestre protegida; el programa de explotación refrendado por un

⁵⁶ Entrevista al Lic. Oscar Rodríguez Sánchez, 26 de junio de 2018.

geólogo o ingeniero en minas; las referencias técnicas y financieras; los antecedentes de los resultados del permiso de exploración minera; el lugar para recibir notificaciones dentro de San José y el requisito que más interesa a efectos del presente apartado⁵⁷: “f) Nombre del propietario o propietarios, u ocupantes del área solicitada, si fuere posible. En caso de canteras, debe aportarse expresamente el permiso del propietario del inmueble debidamente autenticado por abogado. Además debe aportarse certificación registral o notarial de la propiedad”⁵⁸.

Como se aprecia en el inciso f citado, se dice que en caso de canteras, debe aportarse expresamente el permiso del propietario del inmueble autenticado por un abogado. Con relación al artículo citado, y también considerando la posición del titular del inmueble donde se localiza la mina, se encuentra el artículo 40 del Código de Minería, el cual reza:

Artículo 40.-Las canteras se considerarán parte integrante del terreno donde se encuentren. Podrán ser objeto de solicitud de concesión para explotar, por parte de personas físicas o jurídicas que ofrezcan la seguridad de que sus productos serán usados industrialmente, o de titulares de concesión de una mina, cuando el producto de la cantera vaya a ser utilizado dentro de la concesión misma, en los trabajos de construcción de la mina y sus dependencias.

⁵⁷ El presidente de la República y la ministra de Ambiente y Energía, “Reglamento al Código de Minería”, art. 9.

⁵⁸ *Ibíd.*

Sin embargo, no se tramitará la solicitud en los siguientes casos:

a) Si la cantera está en explotación legalmente autorizada.

b) Si el dueño de los terrenos donde se encuentra la cantera decide explotarla personalmente o por medio de un tercero, salvo lo dispuesto en el inciso precedente⁵⁹.

El artículo anterior le garantiza al titular del inmueble una posición de privilegio frente a cualquier interesado en explotar la mina. Incluso la ley prevé algunas situaciones donde existe un derecho de preferencia antes de otorgar una concesión minera sobre un inmueble a un tercero con interés en explotarla.

Ahora bien, cabe mencionar que si el dueño del terreno donde se ubica la mina decide no explotar y no existe concesión previa, es decir, si la cantera no está otorgada en concesión, el interesado podrá solicitar la concesión y en caso de que esta se le adjudique, tendrá derecho y será oponible a terceros.

Así las cosas, según los artículos analizados con relación a los requisitos para la solicitud de concesión de canteras, se observa que se debe contar con el permiso otorgado por parte de propietario del bien inmueble donde se localizaría la mina en casos donde se pretenda explotar en un inmueble de un tercero; en otras palabras, la ley da la opción de que se otorguen concesiones en inmuebles propiedad de otra persona distinta al concesionario. Ahora bien, también debe analizarse el artículo 9 del Reglamento al Código de Minería en conjunto con el 41

⁵⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Código de Minería", art. 40.

del Código de Minería, el cual establece:

Artículo 41.- Durante el trámite de toda solicitud de concesión para explotar una cantera, se conferirá audiencia al dueño del terreno, por el término de sesenta días, para que manifieste si está de acuerdo con ella o para que indique si decide hacer la explotación personalmente o por medio de un tercero, advertido de que si guardare silencio, la solicitud seguirá su curso. Si el dueño decidiere hacer la explotación, deberá presentar la correspondiente solicitud de concesión de explotación dentro del mismo plazo, de conformidad con las disposiciones de esta ley⁶⁰.

El anterior artículo reitera la necesidad de que en el caso de las canteras, el propietario del inmueble se pronuncie en cuanto a su aprobación para que se desarrolle el proyecto minero por un tercero en su propiedad.

Con igual importancia está también el artículo 15 del Código de Minería, el cual se refiere a las concesiones y a los permisos en general:

Artículo 15.- El derecho real de concesión comprende las facultades de defenderlo frente a terceros y de gozar y disponer de él por sucesión debida a muerte. En cualquier caso, el sucesor tendrá los mismos derechos y obligaciones de sus antecesores. El derecho real de la concesión o del permiso de exploración sólo podrá ser ejecutado por el titular inscrito en el

⁶⁰ *Ibíd.*, art. 41.

Registro Minero. El traspaso, el arriendo o la explotación indirecta serán absolutamente nulos y causarán la caducidad de la concesión o del permiso, salvo si cuentan con la autorización de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas y si se basan en un estudio, en el cual se demuestre la conveniencia para el Estado⁶¹.

Este artículo le garantiza al concesionario una herramienta para defender su derecho adquirido por medio de la concesión otorgada por el Estado. De este modo, en el caso de que se venda la propiedad, se alquile el resto del terreno o cualquier situación que se dé dentro del terreno donde se encuentra la concesión, el concesionario podrá defender su derecho real administrativo mientras esté vigente.

En fin, hasta este momento lo que se busca es demostrar la existencia de la posibilidad que da la ley de que una persona, física o jurídica, solicite una concesión de explotación minera, la cual se desarrollaría en un inmueble ajeno.

Cabe resaltar que el “Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial”, así lo establece el artículo 1 del Código de Minería, y es el mismo Estado el que procurará explotar dichos recursos, o bien, otorgar su explotación en concesión.

De este modo, si bien el concesionario debe solicitarle permiso al titular del inmueble, ese titular no es propietario del yacimiento del mineral, por lo que es el

⁶¹ *Ibíd.*, art. 15.

Estado —bajo la figura de la concesión— el que le otorga al concesionario el derecho real administrativo de concesión para que este lo explote. Esto genera un derecho sobre la propiedad de otra persona y, una vez otorgado, el concesionario tiene derecho a defenderlo ante terceros.

Aunado a ello, debe considerarse el artículo 6 del Código de Minería, el cual reza: “Artículo 6º.- Se declara de utilidad pública toda la actividad minera, tanto en los trabajos de exploración, como en los de explotación. Tendrán el mismo carácter la concentración, beneficio, transformación, transporte de sustancias minerales y los terrenos de propiedad particular o estatal necesarios para estos fines”⁶².

El artículo anterior forma parte de la razón de por qué hay esa posibilidad de que el concesionario explote una mina en un terreno propiedad de otra persona; esto encuentra sentido en que el Estado, al tener el dominio absoluto, inalienable e indescriptible sobre todos los recursos minerales y siendo toda actividad minera declarada como una actividad de utilidad pública, debe procurar su explotación, y no solo eso, el Estado debe, por medio de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, fomentar el desarrollo de la minería nacional en general, acorde a lo señalado en el Reglamento al Código de Minería :

1º—Que el aprovechamiento general de los recursos minerales es de significativa importancia en el desarrollo económico del país, por lo cual es importante que el Estado conserve su papel preponderante en la

⁶² *Ibíd.*, art. 6.

investigación, aprovechamiento y asignación de los recursos minerales junto al fomento de la actividad minera.

2º—Que es tarea del Estado asegurar que el desarrollo minero contribuya a incrementar el equilibrio social, ambiental, económico y político nacional. Equilibrio que debe darse principalmente en beneficio de las comunidades.

3º—Que es necesario garantizar que la actividad minera se desarrolle en total armonía con el ambiente.

4º—Que se debe garantizar la adecuada calidad del producto minero al consumidor.

5º—Que existe la necesidad de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo y seguimiento de la actividad minera⁶³.

Con base en lo expuesto, el Estado -al poseer el dominio absoluto de todos los recursos minerales ubicados dentro del territorio nacional y siendo el responsable de fomentar la actividad minera en el país- debe, mediante la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, promover la actividad y para esto es que da en concesión su explotación, aunque el concesionario y el propietario del inmueble no converjan una misma persona.

En caso de que no existiera la posibilidad de que un concesionario explote una cantera en la propiedad de un tercero, sería mucho más difícil que se exploten los recursos mineros de Costa Rica, lo cual sería una gran limitante para la actividad

⁶³ El presidente de la República y la ministra de Ambiente y Energía, “Reglamento al Código de Minería”.

minera en el país, al limitarse la explotación solo para aquellos concesionarios que son propietarios del inmueble donde se localicen las minas, traduciéndose esto en menos desarrollo económico para la zona y el país.

Ahora bien, antes estudiar la actual inscripción de la concesión de explotación de canteras en el Registro Minero, se debe comprender el Registro Nacional Minero como institución.

Según el artículo 108 del Código Minero, el Registro Nacional Minero dependerá de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos y “tendrá a su cargo especialmente el trámite de las solicitudes de permisos y concesiones, el cobro de los cánones de superficie y la organización y funcionamiento de un registro público denominado Registro Minero”⁶⁴.

Además, de acuerdo con los artículos 109 y 110 del mismo cuerpo normativo, en el Registro Minero se inscribirán: los permisos, concesiones, reducciones, prorrogas, renunciaciones, nulidades, caducidades, cancelaciones, servidumbres y declaraciones de reserva.

En general, se inscribirán todos los actos referentes a las actividades mineras. Y el Registro deberá llevar los siguientes libros:

Registro de permisos de exploración.

Registro de concesiones de explotación.

Registro de yacimientos de placer o lavaderos.

Asimismo, la Dirección podrá crear nuevos registros, previo informe favorable de su Departamento Legal.

⁶⁴ Asamblea Legislativa de la República de la Costa Rica, “Código de Minería”, art. 108.

Por su parte, el artículo 111 del código mencionado indica: “Artículo 111.- El Registro será público y cualquier persona podrá examinarlo y solicitar, a su costa, copias autorizadas y certificaciones. El Reglamento determinará las inscripciones que proceda hacer en cada uno de los registros particulares, así como la forma, solemnidades y requisitos de las mismas”⁶⁵.

Haciendo un análisis de la legislación citada, la cual regula el funcionamiento del Registro Minero, es indiscutible que, dentro de la normativa actual, si se busca dar una publicidad a los permisos de exploración y a las concesiones de explotación que se otorgan en Costa Rica, así como de otras actividades mineras, el interesado debe apersonarse al Registro Minero y realizar los estudios que interesan.

Por lo tanto, la publicidad dada por el Registro Minero no es suficiente para garantizar la seguridad jurídica en algunas situaciones, por lo que en esta tesis se sostiene que existe la necesidad de dotar de publicidad registral por medio de la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad, como sucede ya con las concesiones dadas en zonas marítimo terrestres.

La presencia de derechos reales administrativos, como lo son las concesiones de explotación de canteras, que pueden ser otorgadas a personas físicas o jurídicas en propiedades ajenas, que a su vez pueden ser enajenadas, debería ser una situación conocida con detalle por los posibles terceros adquirentes, de tal manera que ellos se enteren de la totalidad de las afectaciones que hay sobre esa propiedad antes de adquirirla, como bien sucede en la actualidad con los gravámenes o anotaciones.

⁶⁵ *Ibíd.*

El problema que se ha venido exponiendo en este capítulo es una realidad. Para materializar la situación de la cual se ocupa este trabajo, se analizó el expediente de SETENA número 2430, el cual corresponde a un tajo en el que una sociedad llamada Hacienda El Real S.A. solicitó una concesión de explotación de cantera en un inmueble de su propiedad en Liberia. Esta solicitud se hizo en el año 1995 y el 9 de setiembre de 1996 se le otorgó concesión a Hacienda El Real, pero esta -por problemas financieros- vendió el inmueble en el que se ubica la concesión a Rancho Monterreal S.A., tan solo diez días después de adjudicada la concesión.

Posterior a dicha compraventa, Rancho Monterreal S.A. dijo que nunca se le informó acerca de la existencia de la concesión otorgada a Hacienda El Real e intentó adueñarse de esta por distintos medios; sin embargo, esto fue imposible porque la concesión es un acto administrativo que el Estado le otorga al concesionario y solo él puede explotarlo; es decir, con la venta de la propiedad no se transmite la concesión minera al nuevo propietario.

En vista de que Rancho Monterreal no pudo quedarse con la concesión, se dedicó a imposibilitar las operaciones de extracción por parte de Hacienda El Real por diferentes medios. Primeramente, negó el ingreso de personal de Hacienda El Real al área concesionada, por lo que dicha sociedad se vio en la necesidad de solicitar servidumbre de paso, lo cual representó un largo y atropellado proceso en el que Rancho Monterreal interpuso una serie de trabas para impedir que se le otorgara la servidumbre a Hacienda El Real, como por ejemplo, construir en el inmueble para elevar el monto de indemnización, lo cual condujo a que Hacienda El Real no pudiera pagar el alto monto fijado por los peritos y lo llevara a solicitar excluir

esas edificaciones del avalúo. Todo este proceso representó una larga contienda entre el viejo y el nuevo titular del inmueble donde se sitúa el área concesionada, en la que Rancho Monterreal se negaba a autorizarle el paso a Hacienda El Real para que este desarrollara sus actividades mineras.

Hasta el 2006 Hacienda El Real no había podido explotar ni un solo día la concesión adjudicada a su nombre, y fue en este mismo año que Rancho Monterreal S.A. le vendió el inmueble a MV VUATSI S.A. Esta sociedad adquirió el inmueble, pero según consta en el expediente analizado, Rancho Monterreal S.A., con pleno conocimiento de la existencia de la concesión, no le informó al nuevo titular sobre la situación que pesaba sobre dicha propiedad.

Esta venta volvió a complicar las cosas para Hacienda El Real porque, como se indica en el escrito del 13 de junio de 2008, que consta en el expediente de SETENA número 2430, cuando MV VUATSI S.A. se dio cuenta de la existencia de la concesión, intentó, con los mismos mecanismos que Rancho Monterreal, retrotraer las acciones de Hacienda El Real y solicitar la nulidad de una serie de actos que llevaron a la adjudicación de la concesión a la mencionada sociedad.

Al igual que la anterior propietaria del inmueble, MV VUATSI negó el permiso de ingreso a Hacienda El Real a la zona dada en concesión, por lo que la concesionaria continuó con el trámite de la solicitud de servidumbre, trámite que se atrasó por distintas situaciones ajenas al concesionario, causándole un gran perjuicio.

En este punto vale la pena mencionar que MV VUATSI, en su incidente de nulidad, en el cual argumentó el derecho de prioridad consagrado en el artículo 40

del Código Minero, el cual establece que el propietario registral posee prioridad para explotar la concesión, se refirió también al tema de la publicidad, reclamando el hecho de que “a nivel de Registro Nacional no exista una anotación de advertencia al margen de las propiedad de la existencia de la concesión”.

El incidentado sostuvo que este reclamo no fue de recibo porque “la ley especial que regula la actividad minera crea el Registro Nacional Minero, en el cual se inscriben las concesiones otorgadas, esto con el fin de que sean consultadas por cualquier persona que tenga interés”. Así las cosas, se le traslada la responsabilidad a MV VUATSI por no llevar a cabo los estudios respectivos.

La situación que acá se expone se extiende por lo menos hasta el 2016 que es hasta donde constan los movimientos en la copia del expediente analizado.

Habiendo analizado el anterior expediente, resulta evidente que gran parte del problema acá señalado se debe a un tema de publicidad registral. El hecho de que no se anoten en el Registro Público las concesiones otorgadas, así como las que se mantienen en trámite, les ha generado un perjuicio a los adquirentes del inmueble, pero aún más al concesionario, al cual desde que se le adjudicó la concesión en el año 1996, no ha logrado extraer ni un solo centímetro cúbico de material del tajo hasta por lo menos el 2016. Además, el concesionario ha estado pagando los cánones correspondientes, ha tenido que cubrir costos para la tramitación del expediente en SETENA y demás situaciones que le han imposibilitado gozar del derecho que le fue otorgado por un tiempo de 20 años.

Si bien ambos compradores podían consultar por las concesiones en el Registro Nacional Minero, parece que el alcance de publicidad brindado por el

Registro Nacional Minero no es suficiente para proporcionar la seguridad jurídica de las partes. Por otro lado, no ocurre de ese modo con la publicidad brindada por el Registro Nacional, ya que si desde un inicio la concesión hubiese sido anotada al margen de la propiedad en el Registro Nacional, tanto Rancho Monterreal S.A. como MV VUATSI S.A. no podrían alegar el desconocimiento de la existencia de la concesión de la cual se habla.

En fin, la situación que se intenta exponer en el presente capítulo corresponde a un vacío que se manifiesta en la actualidad en la normativa costarricense, el cual crea una situación de inseguridad jurídica tanto para los terceros adquirentes de buena fe de un inmueble que soporta una concesión, quienes deberían conocer fácilmente sobre los límites que soporta la propiedad, o bien, para los propietarios de un inmueble que soporta una concesión y quisieran disponer de dicho bien, pues como sugiere el Lic. Oscar Rodríguez en la entrevista:

(...) es importante delimitar el área concesionable o concesionada para así, no afectar la totalidad de la propiedad, así, los titulares podrían disponer y utilizar del resto de la propiedad en otras actividades, sin que se vean desprovistos del resto de la propiedad cuando una parte de la propiedad está otorgada en concesión, por ejemplo, cuando el inmueble soporta un gravamen, este puede volverla menos apetecible como garantía en el comercio, esto le permitiría al propietario tener acceso a la propiedad y seguirla explotando desde el punto de vista de comercio hipotecario⁶⁶.

⁶⁶ Entrevista al Lic. Oscar Rodríguez Sánchez, 26 de junio de 2018.

Como se observa, este es un problema de publicidad. Si se contara con una publicidad registral eficiente, todas las personas podrían conocer la situación real de la propiedad, tanto para comprarla como para disponer de ella, y por consiguiente evitar inconvenientes. De este modo lo explica el Lic. Oscar Rodríguez, quien dice que con este proyecto “Se busca publicitar y centralizar todas las afectaciones que existen a propiedades privadas donde hay una concesión”⁶⁷.

Los problemas descritos en este capítulo son una realidad, la cual se respalda con el caso del expediente 2430 del SETENA y lo conversado con el director del Registro Inmobiliario, el Lic. Oscar Rodríguez, quien en la entrevista realizada el día 26 de junio de 2018, comentó acerca de la viabilidad de esta idea y su necesidad. Incluso, afirmó que con las concesiones otorgadas en la zona marítima terrestre se hizo lo mismo, lo cual es un indicador de que la idea es viable, realizable y útil. Además, señaló que el Registro Nacional de la Propiedad tiene el sistema y la infraestructura para poner a marchar esta idea.

Ahora bien, una vez explicada la situación anterior, se procede con una descripción de la solución que se propone, la cual corresponde a una solución vía ley o decreto en la cual se trasladaría el Registro Nacional Minero al Registro Nacional Inmobiliario.

⁶⁷ *Ibíd.*

Sección II: Necesidad de inscripción de la concesión minera de cantera ante la Sección de Inmuebles del Registro Nacional de la Propiedad

Como se ha demostrado a lo largo del tiempo y se describe en este trabajo, la minería es una actividad de utilidad pública y la publicidad registral es un asunto de interés público puesto que brinda seguridad jurídica.

El Estado debe garantizar a todos los individuos seguridad jurídica; en el caso de investigación, esta se logra al publicitar las concesiones de explotación de cantera.

Si bien el Código Minero establece que el Registro Nacional Minero es el encargado de la publicidad registral, este cumple hasta donde sus limitaciones se lo permiten y como se abarcó líneas atrás, existe la necesidad de una doble publicidad, requiriéndose la inscripción de las concesiones que pesen sobre una propiedad en el Registro Nacional para evitar la problemática que se ha dado en la práctica.

El artículo primero de la Ley n.º 5695 de Creación del Registro Nacional dicta que entre los fines de dicha institución están: “Unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción; para todo lo cual se modernizarán los sistemas”⁶⁸.

El extracto citado refuerza lo hasta acá expuesto, en el sentido de que la ley indica que se deben unificar criterios en materia de registro –en la acepción amplia

⁶⁸ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Creación del Registro Nacional”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 1, consultado el 20 de diciembre del 2018, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=37687&nValor3=39736&strTipM=TC

de la palabra-, esto debe comprenderse como una necesidad y un fin que debe acatarse en todo momento. El legislador visualizó la necesidad de que existiera homogeneidad en los derechos –por así llamarlos– que se pueden inscribir. Realizó una ponderación y señaló qué bienes o derechos debían ser inscritos en el Registro Nacional.

La misma cita continúa con coordinar las funciones, esto se interpreta como coordinar las funciones necesarias en aras de implementar, promover y facilitar la publicidad registral. Lo anterior teniendo como único norte la seguridad jurídica de los administrados.

También establece que se deben facilitar los trámites a los usuarios, o sea, debe imperar la lógica en el acceso a los distintos registros que se ubican dentro del Registro Nacional. En esto han sido de vital importancia los avances tecnológicos alcanzados, ya que permiten –por ejemplo– el acceso remoto a la información. La creación de sedes regionales es otro paso significativo en el cumplimiento de lo mencionado por la ley.

La cita expuesta incluye de igual modo agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción, esto versa directamente sobre el funcionamiento interno del Registro Nacional y cómo debe reinventarse día tras día para estar a la altura del momento que atraviesa el país porque la labor que tiene el Registro Nacional dentro de la sociedad y el Estado es invaluable, la sociedad moderna no podría sobrevivir ni un solo minuto sin la publicidad e inscripción registral y la seguridad jurídica que dicho órgano brinda.

Continuando con el estudio del Registro Nacional, conviene conocer cómo se compone el mismo. Para ello basta con recurrir al ordinal segundo de la Ley n.º 5695, el cual determina:

Forman el Registro Nacional, además de las dependencias que se adscriban por otras leyes, las siguientes:

a) El Registro Inmobiliario, que comprende: propiedad inmueble, hipotecas, cédulas hipotecarias, propiedad en condominio, concesiones de zona marítimo-terrestre, concesiones del golfo de Papagayo, registro de marinas turísticas y Catastro Nacional.

b) El Registro de Personas Jurídicas, que comprende: mercantil, personas, asociaciones civiles, medios de difusión y agencias de publicidad y asociaciones deportivas.

c) El Registro de Bienes Muebles, que comprende: vehículos automotores, aeronaves, prendas y buques.

d) El Registro de la Propiedad Intelectual, que comprende:

i) El Registro de la Propiedad Intelectual: patentes de invención, modelos de utilidad, dibujos y modelos industriales, marcas y signos distintivos, denominaciones de origen e indicaciones geográficas, trazados de circuitos integrados y marcas de ganado.

ii) El Registro de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

e) El Instituto Geográfico Nacional⁶⁹.

⁶⁹ *Ibíd.*, art. 2.

Concretamente para este trabajo interesa el apartado primero, siendo que después de un riguroso análisis se arriba a la conclusión de que las concesiones mineras deberían inscribirse en el Registro Inmobiliario de la manera que de seguido se explica.

El ordinal supra citado reza: “(...) además de las dependencias que se adscriban por otras leyes”⁷⁰. Esta pequeña línea resulta muy útil para lo que se propone en este trabajo, ya que vía ley se podrá encontrar el remedio necesario. A *grosso modo*, este apartado busca crear una nueva dependencia dentro del Registro Inmobiliario, para así lograr la doble publicidad tan necesaria en el país.

Ahora bien, el código de rito, en el título XVI, establece primeramente mediante el ordinal 108 la creación del Departamento de Registro Nacional Minero y sus atribuciones. El artículo 109 señala que se deben inscribir todos los actos referentes a la actividad minera.

Lo anterior desemboca directamente en el numeral 110, que dicta: “El Registro Minero llevará los siguientes libros: a) Registro de permisos de exploración. b) Registro de concesiones de explotación. c) Registro de yacimientos de placer o lavaderos”⁷¹. Siendo esta información la que interesa al particular, al ser estas las cargas que pueden darse sobre un terreno en detrimento de un verdadero derecho de posesión.

La información que se consigna en el Registro Minero es pública –según el artículo 111 del Código Minero–; cualquiera que lo desee puede accederla, examinarla e incluso obtener copia. Esto es un arma de doble filo, porque a su vez

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 100.

conlleva para el administrado una responsabilidad, la cual deviene un problema en la práctica. Tal y como se examinó en la sección anterior, una persona –física o jurídica– puede adquirir una propiedad sin percatarse que sobre la misma pesa una concesión de explotación, exploración o un yacimiento, siendo precisamente esta falencia la que se pretende subsanar.

El remedio propuesto es muy similar al que en otrora se dictaminó para la zona marítima terrestre, el cual funciona de buena manera. Continuando con la idea esbozada líneas atrás y para lo cual se mencionó el título XVI que rige lo concerniente al Registro Nacional Minero, siendo estos artículos los que deben reformarse.

Primero, mediante una ley o decreto se debe introducir el siguiente artículo “Establécese el Registro General Minero como dependencia del Registro Nacional”. Por medio de este nuevo registro se llevará control de toda la publicidad referente a la actividad minera, la cual deberá inscribirse en el Registro Inmobiliario.

Entonces se busca que mediante una anotación, gravamen o referencia en el Registro Nacional, específicamente en la Sección Inmobiliaria, se pueda conocer si sobre una propiedad pesa algún tipo actividad minera que deba ser conocida por el público.

Así, por ejemplo, el numeral 108 del Código de Minero debería ser adicionado para que en adelante dicte: “Este Departamento dependerá de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos y el Registro Nacional”. Lo anterior al corresponder al Registro Minero acatar las solicitudes que realice el Registro Nacional sobre las solemnidades con que se deben inscribir los permisos de exploración, explotación

y yacimientos de placer o lavaderos, siempre y cuando no entren en colisión directa con los principios que rigen al Registro Minero.

El artículo 109 –desde la perspectiva de este trabajo– debería ser modificado de la siguiente manera: “Se inscribirán en el Registro Minero y el Registro Inmobiliario Sección Inmuebles, los permisos, concesiones, reducciones, prórrogas, renunciaciones, nulidades, caducidades, cancelaciones, servidumbres, declaraciones de reserva y, en general, todos los actos referentes a las actividades mineras”. Por consiguiente, todas las limitaciones reguladas por el Código Minero estarán disponibles para el público en ambos registros.

El ordinal 110 se modificará para que en adelante se lea:

El Registro Minero y el Registro Inmobiliario llevarán los siguientes libros:

- a) Registro de permisos de exploración.
- b) Registro de concesiones de explotación.
- c) Registro de yacimientos de placer o lavaderos.

La Dirección podrá crear nuevos registros, previo informe favorable de su Departamento Legal o por sugerencia de la Junta Administrativa del Registro Nacional.

Con lo hasta acá expuesto se pretende que el ordinal segundo, inciso primero, de la Ley de Creación del Registro Nacional (Ley n.º 5695), quede integrado de la siguiente forma: “a) El Registro Inmobiliario que comprende: propiedad inmueble, hipotecas, cédulas hipotecarias, propiedad en condominio,

concesiones de zona marítimo-terrestre, concesiones del golfo de Papagayo, registro de marinas turísticas, Catastro Nacional y concesiones mineras”.

La importancia de publicitar la actividad minera reside en solventar un problema práctico y cotidiano. Por ejemplo, existe un comprador que desea adquirir una finca y lo primero que hace es investigar en el Registro Nacional quién es el propietario del lugar que desea comprar. Hoy en el Registro puede ver si la propiedad tiene o no tiene una hipoteca, por ejemplo; entonces al ver que se encuentra libre de gravámenes, procede a contactar al dueño de la propiedad, conversa con él y acuerdan un precio. Acto seguido, proceden a firmar un contrato de compra y venta frente a un notario público autorizado.

La adquisición de la propiedad fue efectiva, pero ¿qué pasa si el vendedor tiene una concesión de explotación de cantera o de cauce de dominio público en el lugar y no le indicó tal detalle al nuevo adquirente?

Por supuesto el nuevo dueño de la propiedad no puede explotar la concesión, solo puede hacerlo el concesionario. Entonces ¿qué sucede en ese caso? Como se expuso en el apartado anterior de este capítulo, puede darse una disputa que conlleve años, décadas incluso. Esto se puede evitar con una debida publicidad.

Si se parte del supuesto que hay doble publicidad –tal y como se propone–, el interesado en adquirir una propiedad consulta en el Registro Nacional por esta y, en dicho registro, observa que hay una anotación que indica que se debe revisar el Registro Minero. Después de ello, consulta en el Registro Minero y se entera que existe una concesión de explotación de cantera desde hace tres años y aún le restan diecisiete años más con posibilidad de prórroga. Esto cambia por completo el

panorama. Continuado bajo el mismo supuesto, el posible adquirente puede valorar si compra o no la propiedad, con total conocimiento de lo que esa concesión lleva consigo –un detrimento de su derecho de propiedad–.

Con una doble publicidad, se evitarán muchos inconvenientes que subsisten en la actualidad, donde en ocasiones los compradores se ven desprotegidos ante vendedores inescrupulosos que actúan de mala fe. Se dice que de mala fe ya que ocultan al comprador hechos –como por ejemplo, que en la propiedad haya una concesión minera– y se valen del desconocimiento general que impera en la población sobre este tema.

Para ilustrar mejor esta situación, se pone de ejemplo el contexto descrito en el apartado anterior de este capítulo, donde un comprador vio disminuido su derecho de posesión al desconocer en primer término la existencia de una concesión de explotación y después debía soportar que el vendedor continuara con la actividad minera porque el Código de Minería contiene dos apartados especiales para ello, como lo son el de expropiación y servidumbre –figuras que se analizan de seguido– al ir de la mano con lo explicado en estas líneas.

En estas situaciones donde exista disconformidad entre el titular de la propiedad en la cual se encuentre la mina y el concesionario con respecto a la necesidad de una servidumbre o expropiación para poder operar la concesión, el legislador estableció el artículo 33, inciso C, del Código de Minería, así como los ordinales 50, 51 y 52 en específico para las servidumbres y el 53 en específico para la expropiación.

En este sentido, el artículo 33, inciso C, es la vía que el legislador determinó para darles una solución a aquellos casos en donde la concesión se encuentre ubicada en un fundo enclavado, es decir, sin salida, o de manera tal que requiera de algún “camino” para llevar a cabo sus labores regulares. Es así como este inciso menciona que los titulares de una concesión de explotación tendrán derecho a “Obtener, de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, la constitución de las servidumbres que sean necesarias, de conformidad con esta ley”⁷².

Ahora bien, el código de rito establece en el título VIII lo concerniente a las servidumbres. En el ordinal 50 dicta que los terrenos donde se localicen los yacimientos y los predios vecinos pueden ser gravados con una servidumbre y de igual forma señala que los predios vecinos podrán verse afectados por esta figura. El legislador determinó la necesidad de crear derechos de paso por los fundos para facilitar la labor minera; en este supuesto es donde se dan choques cuando hay un nuevo adquirente. El problema nace primero por la desinformación del adquirente, mezclada con la mala fe del vendedor, quedando la concesión minera enclavada. Entonces, se debe crear una servidumbre, vaciando esta situación el derecho de propiedad del nuevo dueño –esta situación puede ser en mayor o menor medida–.

Además, en el ordinal 51 dice que la servidumbre puede abarcar “la ocupación de terrenos, en la extensión necesaria”⁷³. En otras palabras, puede afectar de cualquier modo a los fundos aledaños e incluso al mismo –en el supuesto de que la concesión sea de un propietario que no detenta la finca donde se ubica la

⁷² *Ibíd.*, art. 33.

⁷³ *Ibíd.*, art. 51.

misma—, esto resulta muy gravoso para un nuevo adquirente que no conozca la existencia de la concesión, por ejemplo. En igual sentido, el mismo artículo continúa:

Esta ocupación podrá referirse a depósitos de minerales, desmontes, relaves y escorias; a plantas de extracción y de beneficio de minerales; a canales, tanques, cañerías, habitaciones, construcciones y obras complementarias; a caminos, ferrocarriles, planos inclinados, andariveles y a vías que unan la concesión con los caminos públicos, con estaciones de ferrocarril, con puertos de embarque, con centros de consumo o con establecimientos de beneficios y con otros semejantes. Consistirán en el uso de las aguas pluviales, de las aguas que broten o aparezcan durante las operaciones, de las que provengan desagües o de las que corran por cauces naturales o artificiales. Asimismo, las servidumbres consistirán en el pastoreo de animales destinados a los trabajos de explotación⁷⁴.

Entonces, esta servidumbre no se limita al simple paso, sino que va más allá, resultando posible establecer cualquier medida que se requiera para desarrollar la actividad minera en un fundo y en los predios vecinos.

Precisamente —desde la óptica de este trabajo— acá surge un problema, situación que puede afectar a un comprador, porque como se ha demostrado, al no existir publicidad, una persona puede adquirir un terreno sobre el cual se desarrolla alguna actividad minera —situación que el vendedor no informó— y ahora el

⁷⁴ *Ibíd.*

comprador debe soportar ese derecho del antiguo dueño. El vendedor y concesionario podrá continuar explotando la concesión gracias a la figura de la servidumbre y en caso de encontrar resistencia por parte del nuevo dueño, se aplicará lo que dicta el numeral 53 del Código de Minería, situación que se podría evitar con una publicidad eficiente.

Sobre la expropiación, se establece en el título IX, artículo 53: “(...) si no se produjera acuerdo entre los interesados, para establecer las servidumbres y para fijar el monto de la indemnización que procediere, el concesionario de explotación podrá acogerse a los preceptos del título anterior, o pedir al Poder Ejecutivo que decrete la expropiación de los terrenos necesarios (...)”⁷⁵.

El legislador reiteró la importancia de la actividad minera, dotando de la figura de la expropiación en el Código de Minería a los interesados. Se nota la relevancia brindada a la actividad minera, pero conviene anotar que pese a ello se deja un lugar para que el nuevo adquirente de una propiedad –en la que desconocía la existencia de una concesión minera– vea disminuido su derecho.

Inclusive el mismo artículo decreta que los terrenos correspondientes se declararán de utilidad pública con el objetivo de lograr dar con la expropiación.

En fin, este acápite trata la necesidad de establecer una doble publicidad para que ningún particular caiga en error al momento de adquirir una propiedad con una concesión minera, lo que traerá un detrimento a su derecho de propiedad. Además, propone la solución para solventar esta falencia.

⁷⁵ *Ibíd.*, art. 53.

Con esta propuesta, el comprador de una finca o su abogado realizan una consulta en el Registro de la Propiedad sobre el terreno que se desea comprar y en el acto –suponiendo que ya exista la doble publicidad planteada– se enterarían de que hay una concesión minera otorgada, de todos los por menores de la misma y cómo podría repercutir en la disposición del terreno que se pretende adquirir.

La modernización llega a toda actividad del ser humano y el derecho no debe ser la excepción, por eso una medida como la propuesta resulta necesaria y también —desde el abordaje que ha tenido en este trabajo— viable y factible. Pero sobre todo es necesaria para otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos, ya que cualquier persona puede, sin saberlo, adquirir una propiedad que contiene una concesión de explotación y, por ende –con la legislación actual–, sufrir un detrimento en su derecho de propiedad, el cual se vería vaciado por el derecho que la ley le otorga al concesionario.

Por otro lado, hay una modernización que se ha gestado al lado de avances tecnológicos como la informática, la cual ha permitido al Registro Nacional prosperar y evolucionar con todos los oficios que lo rodean. En la actualidad se confía igual o incluso más en un microfilm que en un trozo de papel. Se espera que estas novedades lleguen a todos los oficios, como por ejemplo el derecho, y en especial el derecho Minero, superando paradigmas impuestos desde hace siglos y avanzando hacia un derecho ágil, efectivo y en especial actualizado que pueda responder correctamente a los problemas de hoy.

En el siguiente capítulo se trata otra barrera que se presenta en la actividad minera actual, esta es la problemática que se encuentra en torno a los geólogos

fiscalizadores y regentes geológicos, los cuales muchas veces se ven disminuidos o incapacitados a aplicar y hacer valer la ley como corresponde.

Capítulo III: El control de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público y los incumplimientos de los concesionarios

Como se mencionó, esta tesis pretende realizar un aporte al derecho minero costarricense en el campo de la explotación de materiales no metálicos, en razón de que esta actividad en la actualidad se encuentra en un estado de rezago desde el punto de vista legal.

La actividad minera, así como la mayoría de las actividades económicas que se desarrollan en el país, ha ido evolucionando con el paso del tiempo, adoptando diferentes formas y satisfaciendo el amplio mercado que existe hoy. Sin embargo, se ha dejado de lado, o para muchos no ha sido de interés, el estudio jurídico de la situación actual del desarrollo de esta actividad en el país. Se debe tomar en cuenta que el derecho es una ciencia que busca regular las conductas humanas a fin de mantener el orden social, y las conductas humanas van variando con respecto al contexto de tiempo y espacio, por lo cual el derecho minero no es una excepción.

Distinto a lo planteado en los dos capítulos anteriores —uno dedicado al difícil, lento y costoso proceso de solicitud de concesión, y el otro al riesgo en la seguridad jurídica de las partes—, corresponde ahora analizar otro de los problemas que se da en la práctica o el ejercicio de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público en Costa Rica, a saber, la inobservancia a los incumplimientos de los deberes y obligaciones de los concesionarios, la cual es producto de un ineficiente sistema de control de las concesiones que ocurre por algunas razones que se explican en este capítulo.

El análisis de la inobservancia a los cumplimientos de los concesionarios es fundamental, porque las disposiciones que deben cumplir los concesionarios en el ejercicio de la actividad, existen con el fin de proteger el bien jurídico “medio ambiente”. El incumplimiento de los deberes u obligaciones por parte de los concesionarios, podría tener implicaciones directas y graves que vayan en detrimento del medio ambiente.

Cabe destacar que el equipo investigador cree que gran parte de esta situación se debe al deficiente método de control de los proyectos mineros de concesiones de canteras y cauces de dominio público. No obstante, se considera que la solución no está en seguir enumerando o creando nuevos deberes para los concesionarios, sino en buscar un verdadero control de las disposiciones ya establecidas para estos concesionarios y, por lo tanto, se debe mejorar en cuanto a la fiscalización de la actividad.

Sección I: Situación actual del desarrollo de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público enfocada hacia los medios de control de las concesiones y los incumplimientos de los concesionarios

En los dos primeros capítulos de esta tesis, se analizaron dos problemáticas que se presentan actualmente en la legislación costarricense, las cuales afectan a las partes involucradas en las concesiones, o bien, los inmuebles en donde se ubican dichas concesiones, ya sea el concesionario, titulares de los inmuebles o terceros adquirentes.

Ahora bien, en este capítulo y el siguiente, se tratan problemáticas cuyas soluciones además de buscar asegurar el cumplimiento de la ley, pretenden que la actividad minera se desarrolle bajo los límites que la misma ley ha establecido en aras de una actividad minera sostenible, con el propósito de provocar el menor impacto posible para el medio ambiente en la actividad minera del país.

En Costa Rica, la actividad minera de explotación de recursos no metálicos está en incremento, pues no solo es una actividad atractiva para los empresarios por su rentabilidad, sino que existe una alta demanda por satisfacer: cada día hay más proyectos inmobiliarios, más infraestructura, más puentes y carreteras que construir, incluso se exportan productos extraídos de estas concesiones, actividad que en los últimos años ha venido en aumento.

En una nota publicada en la página web del Gobierno de Costa Rica, titulada: “Expertos analizan la situación minera en Costa Rica”, se habla de un análisis dirigido al ámbito geológico y topográfico de la minería en el país, en el que se plantea un desarrollo sostenible de esta actividad e incluso se impulsa la creación del Servicio Geológico y Minero de Costa Rica, pero el artículo no parece tener como fin un análisis de la normativa actual que regula la extracción minera del país ni mucho menos se proponen cambios a la misma, y si no es mediante modificaciones en los aspectos débiles en la legislación —como las que se proponen en esta tesis—, es difícil que se pueda conseguir un cambio material en el desarrollo de esta actividad que vaya a producir un resultado positivo en la minería costarricense⁷⁶.

⁷⁶ Gobierno de Costa Rica, “Expertos analizan situación minera en Costa Rica”, Presidencia de la República, consultado el 3 de noviembre de 2018,

El panorama actual de la actividad minera en el país es preocupante desde muchas aristas: es una actividad que de cierta manera ha sido menospreciada, asimismo hay un gran desconocimiento de los costarricenses, quienes viven, se trasladan por las vías del país y construyen sin darse cuenta que gran parte de lo que utilizan proviene de la minería, y eso que en este caso solo se analiza la minería de materiales no metálicos extraídos de las canteras y cauces de dominio público.

La extracción de roca en el país no es una actividad nueva, por el contrario, se ha dado desde hace muchos años y a grandes escalas, pero es una actividad propia de las zonas más retiradas del GAM, por ejemplo, Guanacaste o la Zona Sur del país; o sea, no se está hablando de una actividad de subsistencia, sino que existen grandes compañías lucrando mediante esta actividad, lo cual no representa un problema, siempre y cuando la explotación se dé dentro de los márgenes establecidos por la ley y respetando los límites determinados para cada mina.

En la actualidad Costa Rica está atravesando una difícil situación en muchos campos. La llamada crisis fiscal tiene al país en un alarmante riesgo económico que puede desencadenar muchos otros problemas; por otro lado, también se está en una crisis política: cada día salen a la luz más casos de corrupción; y ni que decir de la crisis en la administración de justicia, se cuenta con un Poder Judicial débil por lo cual la justicia en el país llega tardía y en algunos casos no llega del todo o se produce una injusticia.

Sin embargo, esos no son los únicos problemas que enfrenta el país, y por eso se decide desarrollar esta tesis, en un campo que los costarricenses no conocen

y del cual no se habla; una actividad que se ha estado desarrollando desde hace mucho tiempo, a gran escala, sin la atención debida y de forma arcaica, lo que ha provocado que algunos concesionarios se encuentren en una “zona de confort”, en la que como no se les controla, no se preocupan por hacer las cosas como deben ser y ahí es donde incumplen.

Tomando en cuenta lo expuesto, se considera de gran necesidad exponer estos temas, intentar llevarlos a la boca de los costarricenses y dar a conocer que la actividad minera en Costa Rica sí existe y en qué forma se da.

Ahora bien, siendo que la extracción de material de canteras y cauces de dominio público es una actividad diaria en el país, el control de estas concesiones es indispensable. El riesgo de un descontrol en las concesiones de explotación puede tener repercusiones muy lamentables que van desde la evasión fiscal hasta un daño ambiental irreparable, o incluso hasta poner en riesgo las vidas humanas: una mala planificación a la hora de utilizar explosivos puede acabar con la vida de algún vecino o un empleado del proyecto; por otro lado, una indebida extracción de material de un cauce de dominio público puede modificar el cauce de un río y generar desastres en una vivienda o en las vías públicas del país.

En fin, se cree que el tema merece la atención que no se le ha brindado y por eso se encuentra la motivación para buscar y proponer soluciones que ayuden al Estado a controlar lo que sucede en las concesiones de cantera y cauces de dominio público.

A. El control de las concesiones de explotación de cantera y de cauces de dominio público en Costa Rica y su importancia

La explotación minera —por sus métodos de extracción— siempre va a tener algún impacto en el medio ambiente, pero esta misma actividad impulsa el desarrollo para la zona en la que se ubica la mina, así lo afirma el profesor de geología económica de la Universidad de Chile, el Dr. Victor MaksaeV, en su artículo: “Impacto ambiental de la actividad minera”, el cual, a pesar de que se trata de minería de recursos metálicos, es importante citarlo para conocer un poco de los números en cuanto a beneficio social se trata. En dicho artículo se indica:

La actividad minera produce prosperidad en las zonas donde se lleva a cabo, pero indudablemente tiene un impacto ambiental. Por ejemplo. La mina La Escondida en Mayo de 1999 tenía una dotación de 2.120 personas (mina, puerto de Coloso y oficinas de Santiago), más 517 personas como contratistas permanentes (servicios de alimentación, servicios de mantención y aseo, explosivos, suministro y distribución de combustibles, seguridad y transportes entre otros), es decir 2.637 personas con empleo directo por la explotación minera. Ahora bien, un empleo en minería crea unos tres empleos indirectos en la comunidad en servicios y construcción, por lo que la operación de una mina representa un impacto importante y claramente así ha sido, particularmente para Antofagasta, la puesta en marcha de La Escondida en 1990 (impacto social)⁷⁷.

⁷⁷ Universidad de Chile, “Impacto ambiental de la actividad minera”, Centro de Computación de la Universidad de Chile, consultado el 3 de noviembre de 2018,

Tomando en cuenta lo expuesto por el Dr. Maksaev en el artículo citado, es indudable que la actividad minera tiene un impacto económico para la zona donde se da; como ejemplo se tiene la mina La Escondida, ubicada en Chile, que siendo la que más cobre produce en el mundo, crea empleo para una gran cantidad de personas, dinamizando así la economía y generando un gran impacto social en Antofagasta.

Como se ha hecho referencia anteriormente, la actividad minera siempre va a tener un impacto en el medio ambiente, pero es necesario poner en perspectiva las ventajas que puede traer dicha actividad para la zona en el aspecto económico y social. No debería llevarse a cabo una explotación con un impacto devastador al medio ambiente, pero sí es viable realizar una actividad donde el impacto sea menor que las ventajas que el país recibiría en los aspectos económico y social. Para esto la necesidad de que previo a otorgar una concesión, exista un estudio de impacto ambiental que refleje el potencial impacto que va a tener la concesión y una viabilidad ambiental, requisito establecido en la normativa minera actual.

Además, es de total importancia que una vez otorgada una concesión, el desarrollo de toda la operación minera se encuentre en constante control mediante las instituciones que regulan esta actividad y los geólogos designados para tal efecto. De tal modo que la ley, como instrumento para proteger el bien jurídico tutelado, busca que la explotación minera no se salga de los márgenes establecidos, para así asegurar una actividad minera sostenible y evitar grandes daños al ambiente.

La ley pretende una explotación sostenible, donde se lleve a cabo la actividad minera buscando beneficios y desarrollo para la zona sin afectar demasiado al medio ambiente. Para esto, en la misma resolución que otorga la concesión, se le establece una serie de deberes al concesionario con el fin de controlar y limitar su actividad, para no comprometer los recursos a los cuales tiene acceso y no afectar otros.

No obstante, para las instituciones que velan por esta actividad, en un primer supuesto es muy difícil estar al tanto de lo que sucede cada día en cada una de las concesiones otorgadas, y en un segundo supuesto, aunque se conozca la inobservancia hacia los incumplimientos de los concesionarios, el margen de acción es limitado, al parecer la ley no es lo suficiente completa y rígida para que se dé un control eficiente de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público en el país.

Cabe recordar que se está frente a una actividad en la que hay impacto ambiental, el cual se asume —con cierta medida— con el propósito de lograr un beneficio económico y social para la zona donde se desarrolle la concesión. Perdería sentido que por descuido o falencias en los sistemas de control de las concesiones, el impacto sea mayor a los beneficios, porque en ese entendido la concesión no sería otorgada desde un inicio, al existir un desbalance entre los intereses del país.

Para cualquier actividad económica es necesario el control y aún más cuando existe mucho que perder, teniendo en cuenta que Costa Rica es conocido mundialmente como un destino natural.

Ahora bien, en una concesión hay mucho que controlar, por ejemplo, el abastecimiento del combustible a la maquinaria, los días de extracción, los empleados, los taludes, las zonas de extracción, entre muchos otros detalles. Sin embargo, para este capítulo no es de interés definir cuáles son las obligaciones del concesionario, porque estas se encuentran en el Código de Minería costarricense, en el Reglamento al Código de Minería y en la resolución que otorga la concesión en la cual se plasman las obligaciones particulares para cada concesión. Más bien, lo que interesa analizar es el medio por el cual se controla una concesión, cómo este sistema funciona actualmente, identificar sus deficiencias y proponer una solución que permita un control eficiente de la concesión.

Habiendo creado una noción de cuál es la situación actual en el país en cuanto al tema del control de las concesiones de canteras y cauces de dominio público y cómo el descontrol que se da afecta y puede continuar afectando al país, corresponde ahora analizar el papel del Estado en el control de esta actividad económica, para luego adentrarse al tema del regente geológico, elemento medular de este capítulo por ser mediante el cual se pretende controlar eficientemente lo que sucede en las concesiones.

B. El papel del Estado en el control de las concesiones de cantera y cauces de dominio público

Los recursos minerales —en este caso los yacimientos de rocas— son recursos que por representar un potencial beneficio económico y social para el país, se convierten en bienes de dominio público, están destinados al uso público y están

regulados por el derecho público. La legislación minera —como se ha mencionado— le ha conferido al Estado el “dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial⁷⁸”.

Los bienes dominiales están destinados al uso y utilidad pública, sin perjuicio de que se puedan constituir negocios jurídicos regidos por el derecho público como lo es la concesión, a lo que se refiere Altamira, citado por Rebeca Chacón y Karen Valverde, en su tesis: *Alcances y efectos jurídicos de las concesiones mineras en las reservas indígenas*, al comentar que la inalienabilidad es relativa⁷⁹.

Haciendo un análisis del espíritu de la ley, se extrae que el legislador pretendió que fuera el Estado el que explotara las riquezas minerales por sí mismo, pero en su defecto podría otorgar a particulares permisos para su exploración, o bien, concesiones para su explotación. En la práctica se podría afirmar que la mayoría —por no decir todas— de las canteras y cauces de dominio está dada en concesión a particulares y no es explotada por el Estado, como lo buscaba la ley en un inicio.

Con respecto a la dominicalidad de estos bienes, cabe resaltar que están fuera del comercio de los hombres, no saldrán de su finalidad pública ni del poder del Estado, no pueden enajenarse, no aplica para ellos la prescripción adquisitiva y son bienes que no pertenecen individualmente a los administrados, sino más bien

⁷⁸ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 1.

⁷⁹ Rebeca Chacón y Karen Valverde, “Alcances y efectos jurídicos de las concesiones mineras en las reservas indígenas” (tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003), p. 33.

están dentro de un régimen especial en el que están destinados al uso público, pero que por medio de negocios jurídicos —regulados por el derecho público— podrán ser aprovechados mediante un uso especial, como lo son los permisos de exploración y concesiones de explotación⁸⁰.

El Estado —como titular de los bienes afectados al régimen de dominio público— tiene un papel determinante en esta actividad. Además de poseer la soberanía sobre la totalidad de los minerales que conforman la riqueza minera que existe en el territorio nacional, la condición de dominio público de la riqueza mineral le otorga al Estado funciones de administrador y guardián sobre estos recursos⁸¹. Lo anterior es un detalle importante para lo que se expone en el presente apartado, ya que le otorga al Estado la responsabilidad de velar por el control de las concesiones de canteras y cauces de dominio público.

El Estado tiene un papel de administración y organización de la actividad minera, pero a la vez de tutela de los recursos minerales, por lo que si bien debe promover el desarrollo de la actividad minera —la cual contribuye enormemente a la economía del país—, también debe resguardar los recursos mineros del país, de manera tal no puede de ninguna forma dejar de fiscalizar la actividad que el mismo impulsa.

Es necesario recordar que la concesión es un acto administrativo mediante el cual el Estado le confiere al concesionario una serie de prerrogativas en las que se determina una serie de derechos y obligaciones. El abogado Juan Carlos Castro Loría, citado por Chacón y Valverde en su tesis, menciona que la doctrina

⁸⁰ *Ibíd.* p. 33.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 28.

mayoritaria ha reconocido en las concesiones la bilateralidad del acto, siendo que por medio de un contrato de derecho público, se le otorga al concesionario el derecho de utilización de un bien dominial, y este debe cumplir con una serie de deberes y obligaciones que le indicará la Administración mediante el Código de Minería y su reglamento, y la resolución que otorga las concesiones⁸².

Las concesiones son otorgadas por el Estado por medio del acto administrativo, de modo que el Estado es el mayor responsable de velar por el cumplimiento de estas, y de que la actividad que se desarrolla —en este caso la minera— se lleve a cabo de forma sostenible, contribuyendo al desarrollo sin comprometer el medio ambiente.

Para mantener el control de la actividad minera, el legislador estableció los parámetros dentro de los cuales se podrá desarrollar esta actividad.

En primer lugar, en las concesiones que se otorgan, hay que tomar en cuenta los siguientes tres aspectos que se deben respetar:

Espacialidad: Que delimita el área de la concesión y se encuentra regulado por el artículo 29 del Código de Minería.

Temporalidad: Se refiere al tiempo por el cual se otorga la concesión, el cual es por un máximo de 25 años con posibilidad a prorrogas. Este aspecto lo rige el artículo 30 del Código de Minería.

Exclusividad: Este tercer aspecto hace referencia al titular del derecho de concesión, el cual estará inscrito en el Registro Minero y será quien pueda oponer su derecho a terceros, disfrutarlo y disponer de él por sucesión en caso de muerte.

⁸² *Ibíd.*, p. 50.

Se debe considerar que el traspaso, el arriendo o la explotación indirecta serán absolutamente nulos y causarán la caducidad de la concesión o del permiso. Este aspecto se encuentra consagrado en el artículo 15 del Código de Minería.

Además de los aspectos citados, el titular debe cumplir con una serie de deberes y obligaciones que establece la ley por medio de las normas que rigen la materia y la resolución que le otorgue la concesión, la cual va a contener lineamientos aplicables para cada concesión en específico dependiendo de sus características.

a. Deberes del concesionario

Tomando en cuenta la definición de “concesión” analizada, en la cual esta se entiende como:

(...) un instituto jurídico mediante el que se reconoce a una persona titular (elemento subjetivo) una serie de facultades y deberes (elemento funcional o contenido) que desarrolla respecto de una cosa (elemento objetivo) y con la afectación o no [en ese desarrollo] de o a terceras personas individualizables o individualizadas (elemento subjetivo)⁸³.

O bien, la definición dada por el Diccionario de la Real Academia Española, la cual establece: “Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona

⁸³ Frank Álvarez, *Derechos reales*, 26.

facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones”⁸⁴.

Se destaca que la definición de concesión siempre incluye el tema de los deberes del concesionario, es decir, la concesión es un derecho que se otorga bajo condiciones. El concesionario debe responder a una serie de obligaciones que se le imponen para poder gozar del derecho de concesión, y es que así mismo lo indica la ley en el párrafo tercero del artículo primero del Código de Minería: “Las concesiones no afectarán en forma alguna el dominio del Estado, y se extinguirán en caso de incumplimiento de las exigencias legales para mantenerlas”⁸⁵.

Ahora bien, se debe tener claro cuáles son esas “exigencias legales” que se le cargan al concesionario, las cuales debe respetar. Para esto se debe estudiar tanto el Código de Minería y su reglamento, así como la resolución de otorgamiento de cada concesión, ya que en ella se encuentran otras obligaciones que responden a las particularidades de cada concesión.

Tanto en el Código de Minería como en su Reglamento, se plasman las disposiciones que el concesionario debe cumplir en el ejercicio de la actividad de explotación minera; por su parte, en el artículo 34 del Código de Minería, se establece que el titular de una concesión de explotación estará obligado a:

- a) Redactar un reglamento de seguridad que deberá ser aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previo dictamen de la institución

⁸⁴ Real Academia Española, “Diccionario de la Real Academia Española: concesión”, consultado el 2 de 10 de noviembre de 2018, <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=concesi%C3%B3n>

⁸⁵ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 1.

estatal encargada de los riesgos profesionales, y que será puesto en conocimiento de su personal.

b) Presentar, a la Dirección, informes anuales detallados de las labores realizadas, debidamente refrendados por un geólogo o por un ingeniero de minas incorporado al respectivo colegio profesional.

c) Mantener al día los documentos siguientes:

Un plano, a escala conveniente, de los trabajos superficiales o subterráneos.

2) Un diario de los trabajos, en que se consignen, los hechos importantes ocurridos; en particular sobre accidentes de trabajo.

3) Un registro del personal empleado.

4) Un registro de producción, venta, almacenamiento y exportación de las sustancias minerales.

Estos documentos quedarán a disposición de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, la cual podrá consultarlos en todo momento.

ch) Elaborar un estudio completo sobre el impacto ambiental del proceso de explotación, que cumpla con los requisitos contemplados en el artículo 97; y cumplir con las normas que regulan la contaminación ambiental y la recuperación de los recursos naturales renovables.

d) Pagar los derechos e impuestos establecidos por ley.

e) Informar, semestralmente, a la Dirección los cambios en la propiedad de las acciones nominativas.

f) Cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y su reglamento, y en la resolución de otorgamiento de la concesión.

g) Explotar, racional y efectivamente, el o los yacimientos otorgados en concesión.

El incumplimiento de estas disposiciones causará la caducidad inmediata de la concesión, la cual será decidida por la Dirección, previa amonestación del caso, según lo estipulado en el título X de esta ley⁸⁶.

Como se observa, la misma ley prevé una serie de deberes que el concesionario debe respetar y para lo cual, en teoría, la misma ley prevé una respectiva sanción: la caducidad inmediata de la concesión.

Por otro lado, en el Reglamento del Código de Minería, el numeral 69 señala que todo concesionario tendrá las siguientes obligaciones:

Artículo 69.-Del concesionario. Todo concesionario, tendrá las siguientes obligaciones:

a) Solicitar la inscripción de la resolución de otorgamiento de la concesión.

b) Presentar un informe de labores anual.

c) Pago de canon anual de superficie.

d) El amojonamiento del área concesionada.

⁸⁶ *Ibíd.*, art. 34.

e) Contar con un Reglamento de Seguridad e Higiene aprobado por el Ministerio del Trabajo.

f) Cumplir con el proyecto técnico aprobado.

g) Cumplir con las normas ambientales y demás directrices que le gire la SETENA y la DGM.

h) Mantener al día la Bitácora del Colegio de Geólogos de Costa Rica.

i) Mantener vigente el contrato con el geólogo o ingeniero en minas regente.

j) Mantener al día los siguientes documentos:

- Un plano, a escala conveniente de los trabajos, que permita determinar cualitativa y cuantitativamente la evolución de la explotación, y en el caso de cauces de dominio público, los cambios en la dinámica del río.

- Un diario de respaldo al plano de los trabajos donde se consignen los hechos relevantes ocurridos en los frentes de explotación y en los cauces de dominio público, los cambios en la dinámica del río.

- Un registro del personal empleado.

- Un registro de producción, venta, almacenamiento y exportación de los materiales. Estos documentos quedarán a disposición de la DGM y del Registro Nacional Minero, quien podrá consultarlos en todo momento.

k) Informar semestralmente al RNM sobre cambios en la propiedad de las acciones en caso de personas jurídicas.

l) Solicitar la autorización y registrar ante el RNM los contratos de beneficiamiento de materiales cuando esta actividad sea realizada por un tercero.

m) Explotar racional y efectivamente la concesión de acuerdo al Plan de explotación aprobado.

n) Mantener en el sitio de la explotación copia certificada de la resolución de otorgamiento de la concesión.

o) Cumplir con las obligaciones establecidas en el presente Reglamento y en la resolución de otorgamiento de la concesión.

p) Cuando se trate de extracción en cauce de dominio público, deberá iniciar los trabajos formales de extracción, dentro del plazo que se determine en la resolución de otorgamiento del título. Asimismo deberá mantener las operaciones en forma regular y no podrá interrumpir la extracción por períodos mayores de seis meses, siempre que las condiciones físicas del cauce lo permitan.

q) Pago de los impuestos Municipales y Nacionales que le correspondan⁸⁷.

Además de las disposiciones indicadas en los dos artículos anteriores, también es importante tomar en cuenta que el concesionario debe cumplir con lo establecido en la resolución de otorgamiento de la concesión, sin embargo, como ya se mencionó, el tema difícil es velar por el cumplimiento de todas las

⁸⁷ El presidente de la República y la ministra de Ambiente y Energía, "Reglamento al Código de Minería", art. 69.

disposiciones, más aún cuando se habla de todas las canteras y los cauces de dominio público que se deben mantener bajo control, ya que según datos proporcionados por el jefe del Departamento de Control Minero de la DGM, el Lic. Mario Gómez Venegas, en Costa Rica existen aproximadamente 350 concesiones⁸⁸ —de canteras y cauces de dominio público— activas. Ahora bien, el tema se vuelve más complicado al tomar en cuenta que la DGM cuenta con apenas nueve geólogos fiscalizadores, quienes tienen a cargo la fiscalización de todas las concesiones del país y demás tareas adicionales.

Por otra parte, para que exista una explotación de cantera y cauces de dominio público responsable, es necesario controlar dicha actividad y acá es donde corresponde analizar el papel que juega el Estado en estas concesiones.

El sistema de dominio de los recursos minerales —de canteras y cauces de dominio público— que existe en el país es el sistema de libertad de minas. Este sistema supone que las minas “no le pertenecen a nadie”, atribuyéndole al Estado el dominio absoluto de las mismas, pero con la posibilidad de otorgarlas en concesión a quien descubra y solicite la mina. Este sistema no solo es el que aplica el ordenamiento costarricense, sino que es el más común de encontrar alrededor

⁸⁸ Entrevista al licenciado en Geología Mario Gómez Venegas, jefe del Departamento de Control Minero de la Dirección de Geología y Minas, realizada por Isaías Román Gómez y David Solano Ortega el día 2 de febrero de 2019. El objetivo de esta es aportar a la tesis datos de importancia acerca del funcionamiento de la Dirección de Geología y Minas en temas de control minero, profundizar en problemas técnico mineros que se dan en el control de esta actividad, así como tener un acercamiento a las debilidades normativas que actualmente afectan a la minería. La entrevista realizada al Lic. Mario Gómez tiene gran importancia para este trabajo, especialmente para el desarrollo del capítulo III, ya que su trayectoria y experiencia en el puesto que desarrolla, lo convierte en una valiosa fuente de información para lo que se investiga, además, de la misma entrevista se podrán extraer ideas para sustentar y desarrollar las posibles soluciones que este trabajo propone.

del mundo, por ser el que busca de mejor forma un balance entre el interés particular y el colectivo.

Globalmente se acepta que el sistema de libertad de minas supone que el dominio de los recursos minerales le es otorgado al Estado, el cual tendrá la responsabilidad de administrar las concesiones que se otorgan. En este sentido, se le atribuye al Estado el dominio absoluto sobre todos los recursos minerales, habilitando a este la posibilidad de otorgar en concesión la explotación de estos recursos —de canteras y cauces de dominio público— a quienes lo soliciten y a la vez imponiéndoles condiciones para el desarrollo de su actividad.

Este sistema la atribuye al Estado tres potestades primordiales:

Otorgar: Dar en concesión la explotación de las minas de acuerdo a la normativa vigente.

Fiscalizar: Velar porque la explotación minera no se contraponga al orden público, no dañe el ambiente y se cumpla con las medidas de seguridad de los trabajadores mineros.

Percibir: Recibir los tributos sobre los productos obtenidos por los concesionarios mediante la actividad minera⁸⁹.

Tomando en cuenta lo expuesto, el responsable de las concesiones otorgadas en el país es el Estado, no se puede delegar al concesionario mismo la confianza total de lo que sucede en cada concesión, por lo que el Gobierno —en su potestad de fiscalizadora— debe buscar y encontrar la forma de lograr llegar a cada una de las concesiones otorgadas y corroborar de manera eficiente que todo se esté

⁸⁹ Ovares y Vargas, “La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense”, pp. 34-36.

haciendo dentro de los lineamientos establecidos; todo en aras del orden público, el medio ambiente y el respeto por la ley.

El papel del Estado en la actividad minera se establece con respecto al sistema de dominio. Entonces, si Costa Rica se rige bajo un sistema de libertad de minas, el Estado en su carácter de representante social debe involucrarse en la actividad minera con el propósito de garantizar un adecuado y justo uso de las riquezas minerales, y además resolver los conflictos que se generen por el desarrollo de la actividad. Asimismo, el Estado debe realizar funciones de administración y tutela de los recursos minerales.

En este sentido, El Estado debe responder por todos los daños que cause su funcionamiento, incluso normal y legítimo, como lo sería la adjudicación de una concesión; así lo determina la Ley General de Administración Pública en su artículo 190, el cual menciona:

Artículo 190.-

1. La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.

2. La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aún (sic) cuando no pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este Capítulo, pero la responsabilidad por acto lícito o

funcionamiento normal, se dará únicamente según los términos de la Sección Tercera siguiente⁹⁰.

En la sección tercera, los legisladores ampliaron con respecto a la responsabilidad por actos lícitos y funcionamiento normal de la Administración, sin embargo, para lo que se expone acá basta con el artículo citado antes. En este sentido, el Estado, siendo el que otorga las concesiones, y responsable por sus actos incluso en su funcionamiento legítimo y normal, debe velar por el desarrollo regular de las actividades que concede y por una fiscalización de las concesiones que otorga. Con más razón sería responsable por actos de descuido, como lo es la falta de una fiscalización eficiente de la actividad minera.

Por su parte, la Constitución Política costarricense otorga al Estado responsabilidad por sus actos, como lo sería la adjudicación de una concesión de explotación minera. En este sentido, en su artículo 9 indica que el Gobierno de la República, ejercido por los tres Poderes, es responsable. El numeral 50 señala que el Estado deberá procurar el mayor bienestar de los habitantes del país organizando y estimulando la producción. Por su parte, el artículo 140, en los incisos 6 y 8, respectivamente, establece que debe “Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas;” y “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”.

⁹⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley General de la Administración Pública”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 190, consultado el 5 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Por último, el ordinal 148 del mismo texto determina:

El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo⁹¹.

Continuando con esta idea y considerando que si bien es cierto esta tesis no pretende desarrollar un análisis enfocado desde el derecho ambiental —el cual se expuso sí será abarcado tangencialmente en algunos momentos—, es importante mencionar que el artículo 50 del texto constitucional sirve de complemento para exigir al Estado la fiscalización de la actividad minera. Este artículo reza de la siguiente manera:

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

⁹¹ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: arts. 50, 140 y 148, consultado el 6 de febrero de 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=FN

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes⁹².

El artículo citado, específicamente en su segundo párrafo, viene a reforzar el papel del Estado en cuanto a su función de administrador y fiscalizador de las concesiones en el sentido de que va más allá, este numeral le otorga al Estado la responsabilidad de velar por un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para todos los costarricenses. No depende del Estado si decide fiscalizar o no correctamente las concesiones que opera, sino que es un derecho de los costarricenses que el Estado mantenga a las concesiones en orden y en una constante fiscalización.

Ahora bien, el Estado es una organización política que necesita de sus instituciones para poder ejercer la soberanía. El Estado no ve, no oye y no piensa, por lo cual es necesario que sean las instituciones públicas, mediante sus funcionarios, las encargadas de velar por el control de lo que sucede en un país, como por ejemplo, la creación de leyes, la administración de justicia, el mantenimiento del orden público, entre muchas otras funciones más.

⁹² *Ibíd.*, art. 50.

En el caso del control de la actividad minera en Costa Rica, se han creado dos instituciones que juegan un papel fundamental en el control de las concesiones de canteras y cauces de dominio público que se otorgan dentro del territorio nacional: la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) y la Dirección de Geología y Minas (DGM).

Por su parte, la SETENA tiene un papel determinante en el otorgamiento de la concesión, al crearse esta institución fundamentalmente para evaluar —de forma técnica— el impacto ambiental de cada proyecto y, de esta forma, determinar o no la viabilidad ambiental.

La SETENA se creó mediante la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554 del 13 de noviembre de 1995 y como un órgano de desconcentración máxima del MINAE, “cuyo propósito fundamental será entre otros armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, así como el de analizar las evaluaciones de impacto ambiental y resolverlas dentro de los plazos previstos por la Ley General de la Administración Pública”⁹³. Esta institución tiene como misión realizar la administración del proceso de evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, y, de este modo, brindar información necesaria para la toma de decisiones de las instituciones estatales⁹⁴.

Por lo tanto, la SETENA se dedica a resolver acerca de la viabilidad ambiental, evalúa el potencial impacto ambiental que va a representar cada proyecto minero —en este caso— y de acuerdo a este avalúo, se designan

⁹³ Secretaría Técnica Ambiental, “Institución”, Departamento de Tecnología de la Información, Consultado 6 de febrero de 2019, <https://www.setena.go.cr/institucion/>

⁹⁴ *Ibíd.*

referencias para el proyecto. No obstante, la SETENA se dedica al tema del impacto ambiental, la parte del control de la operación de la mina recae primordialmente sobre la Dirección de Geología y Minas (DGM).

Una vez aprobado el Estudio de Impacto Ambiental por la SETENA, la solicitud de concesión continúa su curso hasta tener la aprobación de la concesión por parte del Poder Ejecutivo, se publica el título, se inscribe en el registro Minero, se paga la garantía ambiental, se inscriben los regentes e inicia la extracción, en la cual la parte operativa va a estar fiscalizada por la DGM, la institución más importante para el control de la actividad minera en el país.

Por su parte, la Dirección de Geología y Minas (DGM) es un ente adscrito al MINAE y fue creada mediante la Ley n.º 6797 del 4 de octubre de 1982, conocida actualmente como Código de Minería. Mediante reformas a esta ley y algunos decretos, se ha ido consolidando la función primordial de esta Dirección: regular la actividad minera en Costa Rica. Entre otras funciones de importancia, se encuentra fomentar el desarrollo de la minería, tramitar y otorgar concesiones, velar por el cumplimiento de la legislación minera, elaborar el mapa geológico, investigar e inspeccionar la actividad minera, recopilar información y demás⁹⁵.

La DGM tiene como misión: “Contribuir al desarrollo del país, mediante un control eficiente de la explotación de los recursos minerales, a través de la investigación geológica y la aplicación de la normativa vigente, que permita el

⁹⁵ Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, “Historia”, Gobierno de la República, consultado el 6 de febrero de 2019, http://www.geologia.go.cr/quienes_somo/historia.html

aprovechamiento racional de los recursos mineros y un balance entre las necesidades de la sociedad y el ambiente”⁹⁶.

Para lograr su función, la DGM cuenta con un marco jurídico que le da el margen de acción para el desempeño de sus funciones, el cual se encuentra compuesto por:

1. Ley n.º 6797 (Código de Minería) del 4 de octubre de 1982, define la organización y funcionamiento de esta Dirección.
2. Ley n.º 8246, reformas al Código de Minería.
3. Decreto n.º 29300-MINAE, Reglamento al Código de Minería, del 16 de marzo del 2001 y la modificación n.º 29767 MINAE.
4. Decreto n.º 22178-MIRENEM, ampliación de funciones, de conformidad con el artículo 93 de la Ley n.º 6797.
5. Decreto n.º 31950-MINAE, reglamento al artículo 39 de la Ley n.º 67.

Ahora bien, para su funcionamiento y la aplicación de las normas antes enumeradas, la DGM cuenta con una estructura en la cual se dividen las funciones de esta Dirección. En un primer lugar, se habla de la Dirección General y la Subdirección; en un segundo plano, se encuentran los siguientes cuatro departamentos:

1. Departamento de Control Minero.
2. Registro Nacional Minero.
3. Departamento de Planificación, Desarrollo e Investigación.

⁹⁶ Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, “Quiénes somos”, Gobierno de la República, consultado el 6 de febrero de 2019, http://www.geologia.go.cr/quienes_somo/

4. Departamento Administrativo.

A efectos de lo que interesa en el presente capítulo, resulta necesario solo referirse al Departamento de Control Minero y al Registro Nacional Minero.

El Registro Nacional Minero encuentra su papel fundamental en el trámite de las solicitudes de concesión, el funcionamiento de un registro público, así como la inscripción, reducciones, prorrogas, renunciaciones, nulidades y caducidades de las concesiones⁹⁷.

Por su parte, el Departamento de Control Minero se encarga principalmente de la supervisión y el desarrollo de las concesiones mineras y la actividad minera ilegal, además de la investigación, atención de denuncias e inspecciones⁹⁸.

Para el desarrollo de estas funciones, el territorio nacional se ha dividido en siete regiones:

1. Central 1
2. Central 2
3. Pacífico Central
4. Huetar Norte
5. Huetar Atlántica
6. Chorotega
7. Brunca

La división anterior se efectúa de manera que para cada una de las regiones se asigne uno de los nueve geólogos fiscalizadores con los que cuenta la DGM.

⁹⁷ Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, “Estructura”, Gobierno de la República, consultado el 6 de febrero de 2019, http://www.geologia.go.cr/quienes_somo/estructura.html

⁹⁸ *Ibíd.*

Estos geólogos tienen un gran reto, ya que deben cumplir con la fiscalización de la zona que les sea otorgada, a pesar de la extensión de la zona y la cantidad de concesiones activas.

La DGM, en virtud de sus funciones de planificación, tramitación, control, inspección, desarrollo y asesoramiento de la actividad minera que le concede el Código de Minería, cuenta con un marco jurídico para poder actuar. En una concesión la DGM tendrá la potestad de planificar los lineamientos bajo los que se regirá cada concesión de explotación, y deberá velar por el cumplimiento de esas referencias.

El concesionario —por su parte— debe tener clara la importancia de cumplir con lo establecido en el Código de Minería, porque la DGM -de acuerdo con lo señalado en el artículo 67 del Código Minero- podrá cancelar las concesiones de explotación minera cuando los concesionarios incumplan con sus obligaciones. Además, el artículo 1 del mismo cuerpo normativo indica que las concesiones “se extinguirán en caso de incumplimiento de las exigencias legales para mantenerlas”⁹⁹.

Con respecto a la función controladora del Estado, la ley le otorga una serie de facultades para poder desempeñar estas funciones, como por ejemplo, la posibilidad de la inspección de las actividades mineras que se lleven a cabo por todo el país. Para esto, la DGM podrá ingresar a los proyectos de explotación con el fin de velar por el cumplimiento de lo que la legislación minera establece.

⁹⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 1.

En este sentido, el artículo 97 del Código de Minería menciona:

Artículo 97.- Al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, por medio de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, le corresponderán todas las funciones que actualmente tiene esa Dirección, además de las siguientes, específicamente relacionadas con la actividad minera:

- a) Fomentar el desarrollo de la minería nacional en general.
- b) Elaborar el mapa geológico del país.
- c) Realizar toda clase de estudios e investigaciones científicas, geológicas o de otro orden, tendientes a descubrir o reconocer yacimientos mineros.
- ch) Asesorar e inspeccionar las actividades mineras nacionales.
- d) Exigir, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la ejecución de todas las medidas mínimas de seguridad e higiene y otras condiciones de trabajo del personal empleado en las minas, conforme con lo estipulado al respecto en el reglamento que dicte el Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa días, a partir de la vigencia de esta ley.
- e) Informar sobre el comercio internacional de minerales y sus subproductos, la regulación de los precios, el mantenimiento o ampliación de sus mercados, la mejor distribución de ellos, o la forma de evitar o contrarrestar cualquier acción que tienda a controlarlos y a restringirlos unilateralmente.

f) La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos y el Banco Central de Costa Rica determinarán el precio de venta en el exterior de todos los minerales explotados en el país. Sobre esta determinación podrán calcularse las rentas brutas de las empresas mineras y sus obligaciones tributarias. El reglamento de la presente ley establecerá el procedimiento para el cálculo del precio, el cual nunca podrá ser inferior al promedio de las cotizaciones en los principales mercados de valores.

g) La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos comunicará a los concesionarios de permisos de exploración las normas para la elaboración de los estudios sobre el impacto ambiental, al igual que las normas específicas para la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales. Estas normas serán elaboradas por el organismo gubernamental correspondiente, con la participación de los colegios de biólogos, de geólogos, de químicos y de ingenieros, y de las universidades.

h) Aplicar y velar porque se aplique la legislación minera, especialmente en lo relacionado con la tramitación de los permisos y concesiones, y con su ejercicio o extinción.

i) Instalar y mantener en operación un laboratorio de su propiedad, con sus respectivos técnicos y suficientes equipos para el análisis del contenido mineral, metálico y no metálico, que recoja por medio de su sección de geología, o que reciba de los interesados en concesiones mineras, a los cuales les cobrará el costo de los análisis.

Para el alcance de sus fines la Dirección tendrá todas las atribuciones de carácter científico, técnico, legal y administrativo, señalados en esta ley y en otras leyes especiales. Además, para el buen cumplimiento de sus funciones, tendrá acceso a los trabajos de exploración y explotación y podrá pedir que se le muestren, cuando lo juzgue conveniente, los documentos señalados en el inciso c) del artículo 34, de esta ley.

No podrán efectuarse ventas de ningún mineral, sin la autorización de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos y el debido refrendo del Banco Central de Costa Rica. La Dirección será responsable del control de la producción de cada concesión otorgada, así como de la vigilancia y circulación de los minerales y demás sustancias regidas por esta ley¹⁰⁰.

Como bien lo establece el artículo citado —el cual es de gran relevancia para el presente apartado de esta investigación— la ley es amplia en cuanto a las potestades que goza esta Dirección para cumplir con su función fiscalizadora y velar porque los concesionarios cumplan fielmente lo consagrado en el Código de Minería. No obstante, esta Dirección presenta sus debilidades y retos para el cumplimiento de sus funciones, entre estos la debilidad principal identificada en el sistema de control actual corresponde a la falta de personal para el control eficiente de todas las concesiones activas ubicadas por todo el país.

La DGM, como también lo exponen Ovarés y Vargas en su tesis de licenciatura, materialmente no puede abarcar la totalidad de las funciones que le

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art 97.

corresponden por un tema de falta de medios necesarios para ello. La DGM, para lograr su función fiscalizadora, requiere de personas que lleven a cabo las inspecciones y den fe de lo que sucede en cada proyecto minero, por lo cual es necesario que las personas hagan el trabajo de campo, recopilen la información de cada concesión y la faciliten a la DGM para lo que corresponda, para esto existen los geólogos fiscalizadores, quienes en compañía de los regentes geológicos se encargan de la fiscalización de las concesiones de explotación en Costa Rica.

Estos geólogos —tanto los fiscalizadores como los regentes geológicos— sirven de extensión de la DGM para lograr la fiscalización de la actividad minera. Sin embargo, las limitaciones a estas figuras no permiten que el control sea eficiente, parece ser que como lo indican Ovares y Vargas, “las autoridades gubernamentales no han mostrado interés en que la actividad minera se desarrolló” y se fiscalice como debe ser¹⁰¹.

Por lo explicado y la situación expuesta, en la siguiente parte se analiza el tema de los geólogos y cómo su papel es fundamental para el control de la actividad minera en el país. Se analiza cada figura, además se explica el panorama actual y el problema que existe con estas figuras, con el fin de encontrar una solución a la situación actual hacia un control eficiente.

¹⁰¹ Ovares y Vargas, “La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense”, p. 177.

Sección II: Los geólogos fiscalizadores y los regentes geológicos como garantes para el control de las concesiones de explotación de canteras y cauces de dominio público

Como se detalló, el artículo 97 del Código de Minería le otorga a la DGM la función de asesorar e inspeccionar las actividades mineras nacionales, así como velar porque se aplique la legislación minera en el ejercicio de esta actividad. No obstante, quienes materializan esta función fiscalizadora para la DGM son los geólogos fiscalizadores de la DGM y los regentes geológicos de cada concesión, estos tienen la obligación de rendir cuentas a la DGM de lo que sucede en cada concesión. Como se aprecia, los geólogos se convierten en algo similar a los “ojos” de la DGM, y es mediante estos profesionales que esta institución puede fiscalizar la actividad minera.

Con base en lo anterior, para lograr un control eficiente de la actividad minera en el país, es necesario estudiar y analizar las figuras de los geólogos, para así examinar dónde se encuentran las falencias y poder trabajar en una solución al problema actual que presentan las concesiones con respecto a su control.

En el siguiente apartado se analiza cada figura y luego se explica la idea que se sugiere para contribuir con el control eficiente de las concesiones mineras de canteras y cauces de dominio público.

A. Las figuras del geólogo fiscalizador y los regentes geológicos en Costa Rica

La geología —como el estudio de la tierra— es fundamental para el control de la actividad minera no solo en Costa Rica, sino en todo el mundo. Los geólogos, según el Colegio de Geólogos de Chile, son los encargados de realizar estudios de la búsqueda y evaluación de los recursos minerales, así como del análisis del suelo e impacto ambiental¹⁰².

El geólogo —como se observa— es el profesional que conoce técnicamente sobre la respuesta que puede tener el suelo a lo que es en este caso la actividad minera, de manera tal que este profesional debe evaluar qué se debe o no hacer en un proyecto minero, tiene el deber y la formación para conocer las repercusiones de cada acción dentro de la concesión. Por lo anterior, el legislador estableció en la ley la necesidad y el requisito de que los geólogos estén inmersos en el desarrollo y control de la actividad minera en el país y sean los responsables de dirigir las labores extractivas.

Se debe tomar en cuenta que en Costa Rica cuando se habla de los geólogos en la actividad minera, existen dos figuras distintas que desarrollan funciones diferentes, pero ambas enfocadas hacia el control de las concesiones. Estas figuras deben ser analizadas por aparte para entender cuáles son las falencias que presenta cada una en el sistema actual, se está hablando de los geólogos fiscalizadores y los geólogos regentes o regentes geológicos.

¹⁰² Colegio de Geólogos de Chile, “Qué es la geología”, consultado el 10 de febrero de 2019, <http://www.colegiodegeologos.cl/queeslageologia.html>

a. Geólogos fiscalizadores

Los geólogos fiscalizadores son funcionarios públicos del Departamento de Control Minero de la DGM. En la actualidad, esta dirección cuenta con nueve geólogos fiscalizadores, quienes -según el artículo 107 del Reglamento al Código de Minería- no podrán ejercer privadamente la profesión, más bien su función está dedicada en exclusivo a la fiscalización de todas las concesiones para la DGM.

La DGM utiliza la división del territorio nacional dada en el mapa del MIDEPLAN, a saber, siete regiones mineras que se clasifican de la siguiente manera: Central 1, Central 2, Huetar Atlántico, Huetar Norte, Chorotega, Pacífico Central y Brunca, y a cada una de estas regiones se le asigna un geólogo fiscalizador para atenderla y fiscalizar cada concesión que hay en ellas.

El siguiente cuadro contiene información extraída de la Dirección de Geología y Minas sobre cada región minera del país, con la cual se puede entender mejor la distribución de cada una de las regiones.

	Región Central 1	Región Central 2	Huetar Norte	Huetar Atlántica	Chorotega	Pacífico Central	Brunca
Coordinador	Esteban Bonilla Elizondo	German González Marín	Malkol Rojas Araya	Tatiana Carmona Madrigal	Junior David Ramos García	Daniela Herra Herrera	José Luis Sibaja Herrera
Ubicación	Parte de San José, exceptuando Pérez Zeledón y cantones de Cartago como Paraiso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco.	Abarca las subregiones Heredia y Alajuela, con la excepción de los cantones de Sarapiquí (Heredia) y Alfaro Ruiz (Alajuela) y los distritos Peñas Blancas, Río Cuarto de Grecia (Alajuela) y San Mateo (Alajuela).	La RHN limita al sur con la Cordillera Volcánica Central, Tilarán y Guanacaste hasta la frontera con Nicaragua. Por cantones abarca: San Carlos, San Ramón, Grecia, parte de Sarapiquí, Guatuso, Los Chiles y Upala.	La Región Huetar Atlántica comprende la actividad minera que se desarrolla en los seis cantones de la provincia de Limón, además de un sector del cantón de Sarapiquí.	Chorotega se circunscribe a la provincia de Guanacaste.	La Región Pacífico Central está integrada por ocho cantones: Aguirre, Esparza, Garabito, Montes de Oro, Parrita y Puntarenas de la provincia de Puntarenas y por los cantones Orofina y San Mateo de la provincia de Alajuela.	La Región Brunca se ubica al sureste del país. Está conformada por los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus.
Superficie	6,185,06 Km ²	2,332,06 Km ²	9,803,37 Km ² (19,2% del territorio nacional)	11,300 km ² (22% del territorio nacional)	10,140 Km ² (20% del territorio nacional)	3,910,58 Km ² (7,7% del territorio nacional)	9,598,44 Km ² (18,6% del territorio nacional)
Cantones que abarca	28	10	7	7	11	11	3
Concesiones activas	46	45	34	53	74	79	32

Fuente: http://www.geologia.go.cr/mineria/regiones_mineras/index.html¹⁰³

¹⁰³ Dirección de Geología y Minas de Costa Rica, “Regiones mineras”, Gobierno de la República, consultado el 15 de febrero de 2019, http://www.geologia.go.cr/mineria/regiones_mineras/index.html

La función principal de los geólogos fiscalizadores de la DGM, es visitar cada concesión que se encuentre activa en el país con el fin de inspeccionarla. El geólogo debe llevar a cabo visitas a las concesiones y fiscalizar las operaciones que se realicen en cada proyecto. Estas visitas las debe hacer junto con el regente geológico contratado por cada concesión, además debe elaborar un informe que se presentará ante la DGM. Como se aprecia, la responsabilidad de la inspección y control de las concesiones por parte de la DGM recae sobre los geólogos fiscalizadores.

Para llevar a cabo la función fiscalizadora de los geólogos de la DGM, a cada región minera se le nombra un geólogo coordinador con el propósito de que realice las labores de inspección y demás situaciones que surjan como emergencias en las concesiones, atención de fiscales judiciales, denuncias, entre otras.

Entonces, de los nueve geólogos de la DGM, siete se encargan de cada una de las regiones mineras, uno de los trámites del Estado y el otro es el jefe del Departamento de Control Minero, Mario Gómez Venegas, quien desarrolla sus funciones desde las oficinas centrales de la DGM y es a quien se entrevistó para esta tesis. Además es el único geólogo de la DGM dedicado a la minería metálica, por lo que solo hay ocho geólogos dedicados a la fiscalización de la minería no metálica.

Ahora bien, como se extrae del cuadro plasmado, cada geólogo fiscalizador asignado a cada región minera tiene mucho trabajo por realizar. Por ejemplo, en el caso de la región Huetar Atlántico, el geólogo fiscalizador debe velar por las 74 concesiones extendidas a lo largo de 10 140 km² que posee esta región, de manera

que si un mes tiene 30 días, este fiscalizador debe visitar más de dos concesiones por día para poder efectuar al menos una visita mensual a cada concesión. Aunado a esto, puede haber muchos kilómetros entre cada concesión, lo que complica aún más la labor del geólogo fiscalizador de la DGM.

Por consiguiente, es materialmente imposible que los nueve geólogos fiscalizadores de la DGM puedan desarrollar un control eficiente de la actividad minera del país. Es decir, nueve personas (siete en labores de campo) tienen a cargo velar por el control de las aproximadamente 350 concesiones —tanto de cantera como de cauce de dominio público— que se extienden a lo largo y ancho del país, por lo que estos geólogos fiscalizadores tienen una tarea imposible de realizar.

El geólogo Mario Gómez Venegas —jefe del Departamento de Control Minero— comenta en su entrevista que la división para las inspecciones es de seis regiones y en cada una de esas —excepto en la central— hay un geólogo fiscalizador que se le llama coordinador de región, el cual está a cargo de fiscalizar toda la actividad minera que se dé en su región y cada región está delimitada según el MIDEPLAN, a excepción de la región central que está dividida por conveniencia de la Institución en dos regiones, una parte en San José y Cartago y otra parte en algunas regiones de San José, Heredia y un sector de Alajuela.

Entonces en cada una de esas regiones hay un coordinador, es un geólogo fiscalizador de toda la actividad minera que existe en cada región. Hay otro geólogo que está encargado de los trámites del Estado, ese ve asuntos en cualquier parte

del país, por ejemplo, cuando sucede un huracán, se empiezan a dar solicitudes de instituciones, entonces ese geólogo está encargado de tramitarlas¹⁰⁴.

En cuanto a este tema, Mario Gómez comenta que no es suficiente la cantidad de geólogos fiscalizadores para llevar a cabo la función fiscalizadora de la DGM, como ejemplo habla de la región Chorotega, la cual según don Mario, tiene un geólogo coordinador que debe cubrir casi 12 mil km², donde hay cerca de 70 concesiones habilitadas. En relación con lo expuesto, si se habla de tiempo, un geólogo está habilitado cinco días a la semana, menos un día para atención al público, por lo cual —si acaso— le alcanza el tiempo para realizar dos visitas al año por concesión y con mucha organización, ya que se debe tomar en cuenta que el geólogo no solo visita las concesiones porque debe hacer el seguimiento y el control, sino que también debe visitar concesiones para atender distintas solicitudes del concesionario, como por ejemplo, de inclusión de maquinaria, contrato de arrendamiento de la concesión por cambio de explotación y muchas otras situaciones¹⁰⁵.

Lo anterior —indica Mario Gómez— da pie a que en algunos casos el concesionario se pueda ver favorecido, por ejemplo, cuando este deliberadamente no está haciendo las cosas bien y se aprovecha de la falta de fiscalización para seguir trabajando irregularmente, y ya cuando la DGM puede efectuar la labor de control minero sobre esa concesión, no se sabe cuánto tiempo lleva el concesionario trabajando en esa condición; en ese caso, la responsabilidad de lo que suceda en esa concesión recaería sobre el regente geológico (la otra figura que se analiza en

¹⁰⁴Ver nota al pie número 88.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

este apartado). Entonces, el concesionario es favorecido cuando está trabajando de manera irregular y no quiere que los fiscalizadores se enteren.

Ahora bien, esta falta de personal asimismo hace que el concesionario se pueda ver afectado, lo cual ocurre cuando el titular de la concesión presenta alguna solicitud o solicitudes y estas no le puedan ser atendidas debido a que no se puede programar la visita al sitio por indisponibilidad en la agenda del geólogo fiscalizador.

Como se aprecia, esta grave falta de personal se traduce en una falencia en el control de las actividades operativas de las concesiones mineras, lo que puede representar afectación para todos, tanto para el concesionario como para el bien jurídico ambiente. Sobre este problema, el jefe del Departamento de Control Minero, el Lic. Mario Gómez; el jefe del Registro Minero, el Lic. Ignacio Sánchez y el regente geológico, el señor Gerardo Calero —en sus entrevistas— coinciden y son enfáticos en que el problema existe y se debe a la falta de personal para poder abarcar toda el área costarricense y así poder ejercer una fiscalización eficiente de las concesiones mineras, además convergen en que con más fiscalizadores el problema se solucionaría, pero al parecer la voluntad política para poder llegar a ese mayor control se mantiene ausente.

Analizada la figura del geólogo fiscalizador o coordinador, como el encargado de llevar a cabo la labor fiscalizadora que le corresponde a la DGM como institución responsable de controlar las concesiones, se analiza ahora la figura del regente geológico.

b. Regentes geológicos

Una de las obligaciones establecidas en la ley para el concesionario —indicado así en el numeral 69, inciso i, del Reglamento al Código de Minería— es la de mantener un contrato vigente con un geólogo o ingeniero en minas regente. En este sentido, el artículo 86 del mismo reglamento señala:

Contrato con el geólogo regente. Todo permiso o concesión debe ser dirigida por un geólogo o ingeniero en minas debidamente inscrito al Colegio de Geólogos de Costa Rica y Colegio de Ingenieros, respectivamente. El permisionario o concesionario debe presentar ante el RNM el contrato con el Geólogo o Ingeniero en Minas, previo a iniciar labores, el cual debe incorporarse al expediente administrativo correspondiente y mantenerse vigente.

El incumplimiento a lo anterior, será causal de cancelación de conformidad con los artículos 62 ó 63 del Código de Minería, según corresponda¹⁰⁶.

Como se aprecia, el legislador plasmó en la norma la obligación de que la explotación minera esté a cargo o dirigida por un geólogo, o bien, por un ingeniero en minas; no obstante, por un tema de practicidad para expresarse y siendo que en el país no existe la carrera profesional de ingeniería en minas, se hace referencia a esta figura como regente geológico, sin perjuicio de que en algunos casos sí se

¹⁰⁶ El presidente de la República y la ministra de Ambiente y Energía, “Reglamento al Código de Minería”, art. 86.

pueda dar que se contrate a un ingeniero en minas para que dirija las operaciones mineras en Costa Rica.

Ahora bien, la ley le otorga la responsabilidad al geólogo para dirigir la operación minera por ser el profesional que posee el conocimiento técnico necesario sobre la respuesta que puede tener el suelo con respecto a esta actividad. Sin embargo, las tareas del geólogo no quedan ahí; por ejemplo, los artículos 34, inciso b, y 77, inciso c, del Código de Minería costarricense, así como los numerales 77, inciso j; 69, inciso i; 74, 75 y 78 del reglamento a dicho código establecen una serie de tareas que se le otorgan al regente geológico, tales como refrendar documentos, acompañar al geólogo fiscalizador en su visita al sitio y estar al tanto de lo que se debe y no hacer en la concesión —entre otras tareas citadas en la ley—. En fin, el geólogo debe velar porque todo marche bien en el proyecto y sea parte del vínculo entre la concesión y la DGM.

La ley exige que el geólogo contratado como regente geológico de la concesión esté incorporado al Colegio de Geólogos. En la actualidad —según la consulta a la página web del Colegio de Geólogos de Costa Rica— hay aproximadamente 296 geólogos agremiados en condición activa¹⁰⁷, los cuales podrían fungir como regentes geológicos de una concesión de explotación minera.

Continuando con el análisis de la figura del regente geológico, este es contratado por la concesión para cumplir con los requisitos determinados en la ley

¹⁰⁷ Colegio de Geólogos de Costa Rica, “Miembros del colegio de Geólogos de Costa Rica”, consultado el 2 de febrero de 2019, <https://www.geologos.or.cr/agremiados-2/#tab-1-0-miembrosactivos>

y para que dirija la actividad; por su parte, el concesionario debe pagarle al geólogo por sus servicios.

El geólogo debe estar muy pendiente de lo que sucede en la mina, asegurarse de que se cumpla con todas las obligaciones otorgadas a la concesión por parte de las instituciones y girar directrices para una debida extracción. Además, el regente geológico debe elaborar informes para la DGM y refrendar documentos; para todo esto, debe hacer visitas al proyecto. La periodicidad de estas —de acuerdo con el geólogo Gerardo Calero— no está señalada de forma expresa en la ley, sino que por lo general es recomendada por el equipo consultor que realiza el EsIA y, luego, ratificadas por la DGM en la resolución que otorga la concesión¹⁰⁸.

Por lo tanto, los geólogos cuentan con diferentes tareas que ejecutar como regentes geológicos de una concesión minera. No obstante, el fin primordial de esta figura es velar por el buen funcionamiento del proyecto y que se dé en apego a los lineamientos establecidos para cada concesión en particular. Entonces, el control busca mantener al geólogo como encargado de la dirección de las operaciones de extracción.

Los geólogos regentes deben informar a la DGM mediante informes de labores y demás sobre las operaciones de cada concesión, y en caso de que se

¹⁰⁸ Entrevista al licenciado en Geología Gerardo Calero Valverde, quien se desempeña como regente geológico, realizada por Isaías Román Gómez el día 10 de diciembre de 2018. El objetivo de esta entrevista es aportar a la tesis información en el ámbito de la operación minera, esto porque los geólogos regentes son quienes se encargan de dirigir la parte operativa de las concesiones de explotación de cantera y de cauce de dominio público. También se busca incluir información puntual que el licenciado Calero ostenta, en razón de su experiencia como geólogo regente. Por otra parte, esta entrevista es de suma importancia, ya que aporta información valiosa para esta tesis, debido a que el licenciado Calero, dado a su experiencia, conoce situaciones que se abarcan en el trabajo y orienta al equipo investigador para trabajar en las posibles soluciones a las situaciones que se exponen.

encuentre con irregularidades, deben girar directrices para enderezar esa situación de irregularidad. Así, la figura del regente geológico, además de ser un empleado de la cantera, tiende a formar parte del sistema de control de la DGM, ya que la ley —de alguna u otra manera— busca que el regente geológico se convierta en una herramienta para el control minero de parte de la DGM.

La figura del geólogo como regente geológico —tal y como ha sucedido en la actualidad con la mayoría de las profesiones— presenta una serie de retos que debe enfrentar. Asimismo, se sostiene en este apartado que la ineficiencia actual en el control de las concesiones mineras tiene como punto de partida el mal funcionamiento de esta figura, es decir, el regente geológico es una figura indispensable dentro de la actividad minera, pero con algunas variantes en el desarrollo de sus funciones y su sistema de designación, la función de este sería mejor y más eficiente, además permitiría un mayor control por lo que se explica a continuación.

En principio, como el regente geológico debe velar por el buen funcionamiento de las concesiones y rendir informes a la DGM, su función debe ser imparcial y actuar apegado a los lineamientos y a la ética, porque lo que el geólogo —en su función de regente— le indica a la DGM, es importante para tutelar el bien jurídico ambiente. Lo que el regente le señala a la DGM, esta lo tomaría como cierto.

El regente geológico, como se expuso, si bien es un empleado de la concesión pagado por esta, su función debe ser imparcial; es decir, debe girar las directrices en pro al ambiente y al buen funcionamiento de la concesión, no para

beneficiar al concesionario, quien debe acatar sus disposiciones con respeto y en caso de que el concesionario no acate sus directrices, debe reportarlo a la DGM.

En este sentido, la figura del regente podría de alguna manera compararse con la de los peritos del Poder Judicial o con los notarios públicos, quienes deben desarrollar sus funciones de forma imparcial y sin beneficiar particularmente a alguna de las partes, solo que, en este caso, una parte es el concesionario y otra la DGM que representa al Estado y debe velar por bien del ambiente, el país y de todos.

Por lo tanto, el regente geológico presenta un gran reto cuando sus directrices o sus acciones pueden afectar a la concesión, ya que la concesión es la que le paga al regente geológico para que la dirija y la inspeccione. Así, por un lado, el geólogo debe dirigir la explotación e inspeccionarla para que opere según la ley y, por otro lado, esa misma concesión a la que inspecciona es la que le paga por sus funciones, incluso —como ha sucedido— en caso de que así lo decida el concesionario, puede prescindir de las funciones del geólogo y despedirlo para contratar otro.

Lo anterior, a criterio del equipo investigador, genera un grave problema para el control de las concesiones, al provocar una situación de desbalance porque puede sugerir o solicitar un cambio en la concesión que signifique una inversión económica importante para el concesionario, lo cual podría originar algún descontento a ese concesionario y como es quien le paga al geólogo, busque cómo coaccionarlo para que consigne o no alguna situación en la bitácora.

En este sentido, como el que paga es el concesionario, si este no está de acuerdo con el trabajo del regente geológico, puede optar por despedirlo; entonces esa relación de jerarquía que existe entre el concesionario y el geólogo contratado genera de alguna manera parcialidad en las labores del regente geológico, quien debe hacer su trabajo y velar porque se cumpla con las disposiciones de la DGM.

Otra situación que ocurre en la actualidad en cuanto a los regentes geológicos, es la cantidad de concesiones que pueden tener a cargo. Actualmente la cantidad de concesiones a cargo de cada geólogo está por la libre y es algo que no se puede limitar, de esta forma un solo geólogo puede tener a su cargo la cantidad de concesiones que pueda y quiera tener, provocando que realmente no las pueda atender a todas de modo apropiado.

Siguiendo por la misma línea, para un solo geólogo tener a cargo más de 30 concesiones significa no poder ejercer adecuadamente la dirección de las 30, y esto puede generar una función deficiente de parte del geólogo. Al respecto, el geólogo Gerardo Calero comenta que en la actualidad es común que algunos geólogos acepten la dirección de gran cantidad de concesiones, lo cual produce una mala práctica entre los geólogos que llegan a los proyectos mineros, revisan someramente la concesión, confeccionan las bitácoras y se van porque tienen otras concesiones que atender y quizás a muchos kilómetros.

Calero dice que la función del regente —producto de ese sobrecargo de concesiones— en algunos casos ha llegado a una situación de descuido, en la que el trabajo que desarrolla en cada concesión es el mínimo y de baja calidad para así

poder cubrir todas las concesiones que tiene a su cargo¹⁰⁹. De esta manera, hay concesionarios que pueden verse favorecidos por no tener un control geológico tan riguroso y aprovechándose de esa superficialidad en la regencia geológica, desarrollen sus actividades de forma irregular.

Habiendo analizado lo anterior, el regente geológico además de tener a su cargo muchas funciones, es una figura indispensable para el control de las concesiones y el desarrollo del proyecto dentro de los lineamientos preestablecidos. No obstante, el equipo investigador cree que en la actualidad la legislación minera no permite sacarle el mayor provecho al regente geológico en pro del control de las concesiones; más bien —por cómo se maneja en la actualidad todo el tema del regente geológico—, esta figura ha pasado a ser casi como un requisito más que cumplir para las concesiones, y la función de dirigir la concesión parece ser que ha perdido el norte.

En fin, se tiene un geólogo regente que por ley debe ser contratado por el concesionario, el cual debe dirigir la actividad minera y mantener el orden en la concesión, pero que pierde imparcialidad por ser un empleado más del concesionario. Aunado, tiende a descuidar la concesión.

Por lo anterior, se insiste en un cambio en la legislación minera, pues el Código de Minería es del año 1982 y requiere ser modificado. El derecho es una ciencia social que se ajusta de acuerdo al contexto espacial y temporal, donde el derecho minero no es una excepción. En este sentido, la figura del geólogo regente podría ser repensada para tener un papel más activo en el control de las

¹⁰⁹ Ver nota al pie número 107.

concesiones mineras en el país y así dejar de ser un empleado de la cantera, además de contar con medios y herramientas efectivas para poder tener mayor intervención en las concesiones a la hora de girar directrices sin que estas le generen inestabilidad.

Adicional, es necesario organizar a los geólogos para que sus labores de regencia funcionen más ordenadas y sean más eficientes, pero para esto se debe trabajar en proyectos de ley que permitan estas modificaciones y que el Colegio de Geólogos tenga un papel más activo en este cambio.

Cabe destacar que los entrevistados, Mario Gómez, Ignacio Sánchez —ambos funcionarios de la DGM— y el geólogo Gerardo Calero, coinciden en que tanto la labor fiscalizadora de la DGM como el papel del regente geológico presentan falencias y requieren ser modificados en pro de un control eficiente de la actividad minera en el país.

Por todo lo indicado, en el siguiente apartado se expone la necesidad de un cambio en el ordenamiento jurídico con respecto al funcionamiento de los regentes geológicos contratados en las concesiones mineras, ya que con algunas variaciones, esta figura presentaría un gran potencial para el control eficiente de las concesiones y, de este modo, podría obtenerse mayor provecho de los geólogos. Por consiguiente, en el siguiente apartado se va a explicar la idea que el equipo investigador ha desarrollado para que los regentes geológicos trabajen de forma más eficiente y organizada.

B. Propuesta para la figura del regente geológico con el fin de que logre un mejor control en las concesiones de explotación

Como se describió en el apartado anterior, tanto los geólogos fiscalizadores como los regentes geológicos presentan retos en la actualidad en cuanto al control eficiente de la actividad minera en el país.

Por lo anterior, se buscó la forma de que los geólogos tengan la capacidad de poder tener un papel más activo en este control y mayores herramientas que les brinden mayor capacidad para actuar o girar directrices, y que estas sean acatadas con seriedad por parte de los concesionarios.

Es claro que este cambio no es fácil de realizar, requiere modificaciones en la ley y eso representa un difícil camino para poder concretar esta propuesta; sin embargo, en este capítulo se pretende dar una idea inicial y marcar un camino para comenzar con este cambio, el cual contribuirá de gran manera con el control minero que el país requiere.

La figura del geólogo fiscalizador es un puesto que es difícil modificar por su condición de funcionario público, no obstante, puede continuar siendo un funcionario dedicado a la coordinación de la tarea fiscalizadora de las concesiones, pero ahora con esta propuesta, su trabajo sería disminuido gracias a la posibilidad de delegar parte de la inspección en los regentes geológicos, contribuyendo así con la falta de personal que hace imposible la función fiscalizadora de la DGM.

En la actualidad —como ya ha sido explicado— es necesario que la figura del regente geológico tenga una participación más activa en la inspección de las cerca de 350 concesiones que hoy se encuentran activas en Costa Rica, esto

porque los nueve geólogos de la DGM no son suficientes para llevar a cabo esta dura tarea.

En este sentido, es necesario que la figura del regente geológico pase de ser un empleado más del concesionario, a ser una figura de imparcialidad en la que sus directrices y recomendaciones deban ser acatadas por el concesionario sin que este pueda ejercer coacción sobre la decisión o recomendación del geólogo.

a. Regente geológico como figura imparcial

Las funciones del regente geológico, por un lado, se dirigen a la dirección de la concesión, es un profesional en geología que debe informar y dirigir al concesionario en sus operaciones de extracción, además debe refrendar documentos y trabajar en las solicitudes de la concesión que serán presentadas ante las autoridades respectivas, así como acompañar al geólogo fiscalizador en sus visitas al sitio; por lo tanto, es entendible que deba ser un empleado de la concesión.

Sin embargo, por otro lado, el regente geológico también es responsable de que se respete lo que la ley ha establecido de forma genérica para las concesiones y las obligaciones que la DGM ha determinado de modo particular para cada concesión que tiene a su cargo; entonces, el regente geológico es un “fiscalizador” de la actividad minera y vela porque que dicha actividad se dé dentro de los márgenes legales.

Al respecto, el geólogo es una figura que debe velar por el medio ambiente y el cumplimiento de la ley, siendo un garante del bienestar social, lo que a criterio del

equipo investigador implica que debe ser una figura lo más imparcial posible, ya que en muchos casos los intereses del concesionario contravienen con el interés social, más que todo cuando las decisiones impliquen un compromiso económico para el concesionario.

Es entonces como —para empezar— se sostiene que los geólogos interesados en fungir como regentes geológicos de las concesiones deben inscribirse en la DGM para formar una lista de todos los regentes geológicos inscritos, de esta manera se puede tener mayor control de quiénes son los geólogos que se encuentran a cargo de las concesiones.

Al inscribirse, cada geólogo debe indicar en cuáles de las regiones mineras tiene disponibilidad para trabajar como regente geológico, ya que habrá geólogos que tiene facilidad para trasladarse a diferentes concesiones.

Una vez conformada la lista y sistematizada toda la información, la designación de cada regente geológico para trabajar en cada concesión debe ser realizada por la DGM mediante un sistema de asignación aleatorio por rol —como sucede con los peritos que trabajan con el Poder Judicial—; es decir, la designación debe ser aleatoria para evitar que la selección del regente geológico sea arbitraria, y por rol para controlar la cantidad de concesiones que se asignan a cada regente geológico, evitando la acumulación de concesiones que dirige el geólogo.

De este modo, en vez de que el concesionario inscriba al regente geológico, este le solicitaría a la DGM que le asigne uno. La DGM, mediante un sistema digital, selecciona de forma aleatoria y respetando el orden del rol a un regente geológico para la concesión, evitando la parcialidad y el sobrecargo de trabajo para los

regentes geológicos, problema que se da hoy según indica el geólogo Gerardo Calero.

Este sistema que se propone guarda cierta similitud con los peritos que trabajan en el Poder Judicial, los cuales se encargan de valorar aspectos técnicos de los casos que por su preparación profesional ellos conocen y los jueces no. En esta misma línea —a efectos de entender esta comparación—, es importante tomar en cuenta que los regentes geológicos también valoran aspectos técnicos, pero en este caso son aspectos que la DGM no puede atender por falta de personal.

Además, con esto se busca imparcialidad en las labores del regente geológico, porque eventualmente estaría frente a situaciones donde tiene que emitir criterios que van a ir en contra de los intereses del concesionario, mismo que lo contrató, por lo que el regente geológico necesita una forma de actuar sin poner en riesgo su estabilidad laboral.

De este modo, el regente geológico es designado por la DGM para realizar sus funciones en la concesión que se le otorga atender y deberá desarrollar sus funciones con ética y de acuerdo a las exigencias establecidas para cada concesión en particular. Sin embargo, esta forma de selección se complementa con un método de pago que permita que este sistema funcione.

b. Modo de pago

Como complemento al sistema de asignación aleatorio por rol, el modo de pago debe ser por medio de la DGM —como sucede también con los peritos del Poder Judicial—, de esta manera el regente geológico debe fijar sus honorarios de

acuerdo a los parámetros establecidos por el Colegio de Geólogos. Es claro que los montos van a variar dependiendo de las exigencias de cada concesión y con relación a la periodicidad de las visitas o la complejidad de las mismas.

De esta forma, el concesionario debe depositar el monto indicado en las cuentas de la DGM habilitada para tales efectos y mediante un sistema computarizado, como sucede en el caso del Poder Judicial, se autorizaría al regente geológico el giro del pago respectivo.

Según lo anterior, el pago y el monto del regente geológico no dependerían del concesionario, porque si este no realiza el pago respectivo, estaría dentro de las causales de caducidad contempladas dentro del art. 66 del Código de Minería al constituir un incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. Entonces este sistema le daría seguridad al regente geológico para actuar de forma libre y sin coacción del concesionario, de tal modo que recibiría su pago independientemente de que sus acciones vayan en contra de los intereses del concesionario mismo. El geólogo se preocuparía solo por ejecutar su trabajo y el concesionario por pagar por ese servicio.

Ahora bien, para evitar o resolver las disputas que se puedan generar con relación a la asignación, montos y pagos de los regentes geológicos, es necesario contar con normativa que le dé sustento a un control de calidad de los geólogos.

c. Control de la calidad de los geólogos

Es de esperar que este sistema que se propone genere descontento en los concesionarios al no poder manejar a quien los controle, también se evitará que el

rendimiento de algunos geólogos sea deficiente u otras situaciones. En este sentido, es necesario que exista un comité que se encargue de evaluar y resolver los malentendidos que se originen en casos de disputa entre los regentes geológicos y los concesionarios. Este comité, tribunal o como se le quiera llamar, podría estar conformado por geólogos coordinadores y demás funcionarios que la DGM estime prudentes.

Además, este sistema de control de la DGM debería velar por la calidad de los profesionales que tiene inscritos y la actualización de los mismos. Igualmente, tomar cartas en los asuntos cuando un geólogo no esté apto para desarrollar labores de regencia, o bien, este llevando a cabo actividades irregulares o en provecho propio.

Así, este sistema de control estaría resolviendo las situaciones que se puedan dar entre los concesionarios y los geólogos asignados, las cuales se espera que se presenten en casos excepcionales. También, deberá velar porque los regentes geológicos desarrollen sus funciones cada vez con mayor calidad, informándolos, actualizándolos y capacitándolos para el desempeño de sus funciones.

d. Sistema de plataforma digital para la gestión de control minero

Para terminar con la propuesta que sostiene este apartado, se cree conveniente desarrollar un sistema de plataforma digital para la gestión de control minero, con la finalidad de que la labor del geólogo regente sea más práctica.

Este sistema busca que exista una plataforma digital para que los geólogos hagan sus reportes a la DGM desde cualquier parte del territorio costarricense sin tener que trasladarse a las oficinas de la DGM, y también que sirva de base para consultar datos de cualquier concesión.

De este modo, la información estaría más concentrada y llegaría de forma más rápida tanto del geólogo a la DGM como de la DGM al geólogo. Además, se estaría contribuyendo con el medio ambiente al buscar que todo lo concerniente al control de las concesiones se haga por medio de documentos digitales, los cuales deberán de estar firmados digitalmente por el regente geológico.

En fin, la propuesta que se plasma en este apartado busca un cambio en la naturaleza del regente geológico, ya que por su conocimiento y las funciones que desarrolla, es una figura dedicada tanto a la dirección de la concesión (función contratada por el concesionario) como al control minero (función dirigida al interés público), y al estar dedicada al control minero, debe garantizar la imparcialidad y la calidad de dicho control.

Por lo tanto, no dirigir la figura del regente geológico hacia lo que acá se expone, generaría continuar con una situación de precariedad en la inspección de la actividad minera, pues estaría delegada en los geólogos fiscalizadores, con una incapacidad de realizar la totalidad de las inspecciones, y en los regentes geológicos que, según lo explicado, no asegura un control eficiente.

Por todo lo anterior, se mantiene que para llegar a un control eficiente de la actividad minera, es necesario que el sistema tenga las herramientas requeridas y

se vea en el regente geológico una figura con el conocimiento técnico para desarrollar esta tarea, solo hay que brindarle la forma de hacerlo.

Capítulo IV: Problemática existente con el transporte de material extraído ilegalmente y la necesidad de la creación de un mecanismo de control efectivo para el transporte de los materiales obtenidos de canteras y cauces de dominio público

Se han analizado problemas prácticos que giran en torno a la actividad minera, en este punto deviene otra falencia que se encuentra en el día tras día de la minería, a saber, el transporte de material extraído ilegalmente.

El problema existente radica en los siguientes supuestos: si bien el material extraído de manera legal no necesita de ningún documento o permiso para ser transportado por las vías públicas del territorio nacional, misma suerte corre el material obtenido de forma ilícita.

La extracción ilegal se da en los cauces de dominio público, lugares que están desprotegidos y muchas veces alejados. Estas actividades se realizan principalmente en los cauces de dominio público ya que los individuos lo hacen a escondidas de las autoridades, el material se encuentra a simple vista, por lo general es de fácil acceso por alguna finca o camino lo que facilita el transporte, no tiene ningún costo porque no pagan ningún tipo de tributo y ni siquiera pagan el valor del material que están sustrayendo.

Es menos común que se efectúe en las canteras, pues en estas sí hay un control por parte de las personas de las concesiones. Pero ¿qué pasa si se excede el volumen permitido para explotar en una cantera? En ese caso es posible que se dé un transporte ilegal, con una extracción que, aunque fue realizada en una cantera que cumple con todo lo dispuesto por la ley –desde la perspectiva del Código Minero

al no pagar el canon establecido para los Gobiernos locales—, se estaría frente a una extracción ilegal y, por ende, un transporte ilegal.

El artículo tercero del Código de Minería señala:

No podrán hacerse exploraciones o explotaciones de sustancias minerales sin el previo permiso de exploración o la concesión de explotación. Corresponderá al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, por medio de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, otorgar permisos exclusivos de exploración y concesiones de explotación, previo análisis y aprobación del estudio que haga el correspondiente organismo gubernamental de control sobre el impacto ambiental de tales actividades. La exploración o explotación que se realice sin el correspondiente permiso inhabilitará a las personas físicas o jurídicas que emprendan estas actividades para concesiones futuras, por un plazo de diez años contados desde el momento en que se comprueben los hechos; sin perjuicio de las sanciones que correspondan según el Código Penal u otras leyes, y sin perjuicio de las indemnizaciones a que dieren lugar tales actividades, a favor del Estado, de instituciones públicas o de particulares. La inhabilitación a que se hicieren acreedoras las personas físicas afectará también a las personas jurídicas, con las que aquellas tuvieren participación social¹¹⁰.

¹¹⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Minería”, art. 3.

De esta manera, resulta prohibido llevar a cabo una extracción de material sin los permisos debidos, por consiguiente, cualquier otra actividad que se desarrolle accesoria a esta, será ilegal. En ese sentido es donde se materializa el transporte ilegal de material o, lo que es lo mismo, el transporte de material extraído ilegalmente.

Ahora bien, dicha reprochable e inmoral actividad debe ser erradicada de alguna forma. Las autoridades gubernamentales constantemente combaten desde todos los flancos estas prácticas, pero esos esfuerzos muchas veces son en vano porque como narró Ignacio Sánchez Mora, jefe del Registro Minero, en una entrevista:

El tema de la minería en Costa Rica está desactualizado, ya que tenemos un Código del año 1982, no se ajusta a la realidad actual y fue pensado en minería metálica, principalmente en oro. El Código tiene muchas falencias que yo, en mi opinión personal, debe ser reformado ya que tiene muchos parches como es costumbre en Costa Rica. Con el tema del material extraído ilegalmente, es un problema recurrente para los compañeros de Geología y Minas del Departamento de Control Minero, ya que lo que existe son ocho geólogos. Por ponerles un caso, en Guanacaste una sola persona debe ver todo ese territorio y el problema es que si bien la normativa nos autoriza como autoridad de policía administrativa –nos permite solo algunas pocas cosas, no podemos entrar a terrenos–. Recibimos cualquier cantidad de denuncias de extracción ilegal –esto sucede principalmente en los cauces de dominio

público— y muchas veces llegamos y ya se han retirado del lugar, no podemos detener a los vehículos que transportan ese material ilegalmente. La ley nos exige tomar en flagrancia a las personas infractoras, es decir, tenemos que encontrarlos en el río haciendo la extracción. En este momento lo que sucede es que se detiene a un transportista ilegal, se les investiga, pero no pasa nada más, no hay cómo demostrar que cometieron algo irregular; se les detiene llevando material y el infractor puede decir, con factura falsa en mano: “Lo acabo de comprar”. Se debe crear una herramienta para combatir esta actividad, para minimizar la actividad de extracción ilegal. Es lamentable llegar a los ríos, ver los daños y quedar nosotros de manos atadas ya que no hay responsables o incluso muchas veces pasa, por ejemplo, lo que sucedió una vez que íbamos para la zona sur; escuchamos una maquinaria en un cauce y lo que la gente hacía era sacar el material y sacarlo por una propiedad privada y nosotros no pudimos hacer nada¹¹¹.

Esta es la problemática a la que se enfrentan con frecuencia los personeros encargados del tema minero. Si bien muchas veces se enteran de ilícitos, la legislación vigente los mantiene atados de manos para actuar de una manera eficiente. Ahora bien, el principal problema que persiste en la actualidad es, como se apuntó, el transporte de material extraído ilegalmente, porque el transporte en sí no es una actividad que pueda darse en la ilegalidad, lo cual dificulta la tarea de las autoridades.

¹¹¹ Ver nota al pie número 4.

El transporte de material es solo eso, transporte. La ilegalidad deviene como se indicó líneas atrás, de la manera en que se obtuvo ese material y aunque haya sido extraído de forma ilícita, en la actualidad las autoridades no tienen un modo veraz de saber si ese transporte se ajusta o no a derecho.

Lo que se propone en este trabajo para combatir este vacío es algo similar a lo que en la actualidad existe para el transporte de madera o de ganado. Creando un sistema similar, pero especial para el material que se obtiene de los cauces de dominio público y también de canteras.

Antes de entrar de lleno en este sistema, conviene traer a colación los elementos más significativos de los sistemas actuales para transporte de madera y de ganado.

La Ley Forestal establece en su artículo primero los objetivos de dicha ley y dicta como función esencial y prioritaria del Estado, el deber de velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales. En otras palabras, el Estado debe a toda costa proteger los bosques –en sentido amplio–. El mismo ordinal señala que asimismo debe garantizar que se dé una adecuada producción, aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Entonces, la ley compele al Estado a actuar de manera responsable frente a los recursos naturales, debiendo explotarlos sosteniblemente.

Esto es lo mismo que se espera del Estado frente al tema aquí tratado, el cual debe otorgar las concesiones para que los recursos sean explotados y además dictar las leyes y reglamentos para que ese aprovechamiento sea sostenible.

El mismo artículo continúa indicando que también velará por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades culturales. Se demuestra cómo el legislador fue consciente al momento de crear la norma, que debe existir un equilibrio entre la explotación y cuidado de los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes del país.

Con respecto al remedio que se pretende para el vacío referente al transporte de material extraído ilegalmente, el artículo 31 de la misma sirve para iniciar con esta tarea, el cual versa así:

Artículo 31. Permiso para trasegar madera. Para sacar de la finca hacia cualquier parte del territorio nacional, madera en trozas, escuadrada o aserrada, proveniente de plantaciones forestales, se requerirá un certificado de origen expedido por el regente forestal o el Consejo Regional Ambiental de la zona. En caso de que este documento sea expedido por el regente forestal, la copia deberá contar con el sello de recibido de la Administración Forestal del Estado.

Esa Administración comunicará a la municipalidad de origen los permisos de aprovechamiento y los certificados de origen aprobados.

Antes de extender el permiso, el regente forestal o el Consejo Regional Ambiental deberá constatar que los medios de transporte por utilizar para el traslado de la madera, cumplen con las regulaciones de pesos y dimensiones vigentes para el trasiego de carga por vías públicas¹¹².

El numeral citado toma relevancia en el tema de transporte de material extraído de cantera o cauce de dominio público y no solo del que fue obtenido de modo ilegal porque la norma dice: “(...) requerirá un certificado de origen”; en este caso, se garantiza que la madera que se transporta tiene un origen acorde a lo que dicta la ley y que todos sus subproductos respetan la legislación vigente, al indicar: “(...) madera en trozas, cuadra o aserrada”.

De esta manera llena cualquier vacío o interpretación que pueda darse; la madera que no cuente con el certificado de origen, aunque haya sido obtenida de forma legal, será objeto de un delito. El transporte necesariamente requiere el certificado de origen.

Además, esta norma de nuevo muestra la gran importancia del regente –tal y como se analizó líneas atrás– al ser el responsable de velar porque la actividad se desarrolle correctamente y en particular este artículo dice que deberá velar porque el medio de transporte sea el idóneo.

En el artículo 56 de esta ley, se incluye lo referente a la movilización de madera de manera muy concreta: “No se podrá movilizar madera en trozas,

¹¹² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley Forestal”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 31., consultado el 27 de febrero del 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=41661

escuadrada ni aserrada proveniente de bosque ni de plantación, si no se cuenta con la documentación respectiva”¹¹³. Esto mismo se podría aplicar al material extraído de cantera y cauce de dominio público, situación que se analizará más adelante.

Otro punto que este mismo cuerpo normativo abarca –que hoy en el ámbito minero queda al descubierto– y de igual modo expuesto por don Ignacio Sánchez Mora, es el referente a las facultades y potestades de los funcionarios de la Dirección de Geología y Minas. También, se tiene el numeral 54, el cual señala:

Funcionarios de la Administración Forestal. Los funcionarios de la Administración Forestal del Estado tendrán carácter de autoridad de policía, como tales y de acuerdo con la presente ley, deberán denunciar ante las autoridades competentes las infracciones cometidas.

Las autoridades de policía estarán obligadas a colaborar con los funcionarios de la Administración Forestal del Estado, cada vez que ellos lo requieran para cumplir, cabalmente, con las funciones y los deberes que esta ley les impone.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, estos funcionarios, identificados con su respectivo carné, tendrán derecho a transitar y a practicar inspecciones en cualquier fundo rústico o industrial forestal, excepto en las casas de habitación ubicadas en él; así como decomisar la madera y los demás productos forestales aprovechados o industrializados ilícitamente y secuestrar, en garantía de una eventual sanción, el equipo y la maquinaria

¹¹³ *Ibíd.*, art. 56.

usados en el acto ilícito. También, decomisarán el medio de transporte que sirva como instrumento o facilitador para la comisión del delito, previo levantamiento del acta respectiva. Todo lo anterior deberá ponerse a la orden de la autoridad judicial competente, en un plazo no mayor de tres días¹¹⁴.

El ordinal citado viene a dotar a los funcionarios de la Administración Forestal de herramientas vitales para el combate, no solo del trasiego de madera, sino para luchar contra la actividad de obtención de madera cuando esta se dé por fuera de la ley. Los funcionarios de la Administración Forestal –contrario con lo que sucede con los funcionarios de la Dirección de Geología y Minas– tienen la potestad de ingresar a cualquier fundo donde se desarrolle una actividad de este tipo, exceptuando las casas de habitación, porque para tal tarea se debe contar con una orden emanada de un juez de la República.

Para el mal que se pretende subsanar en este capítulo, las últimas líneas del ordinal 54 de la Ley Forestal resultan fundamentales, estas rezan: “(...) decomisarán el medio de transporte que sirva como instrumento o facilitador para la comisión del delito”¹¹⁵. Ya se tiene en la legislación vigente lo que viene a ser los primeros vestigios de una posible sanción que se podría imponer a quienes se encuentren transportando materiales extraídos de cantera o cauce de dominio público sin los permisos requeridos.

Con esta sanción se busca prevenir o desincentivar que los transportistas presten sus vehículos para la actividad ilegal, ya que los mismos los perderían si

¹¹⁴ *Ibíd.*, art. 54.

¹¹⁵ *Ibíd.*

son sorprendidos no solo por la policía, sino además por los funcionarios de Geología y Minas –en el caso que se les dote con esa potestad–.

Otro aspecto por rescatar de esta ley –aplicable a la materia minera– es el plasmado en el numeral 55, que indica lo concerniente a la necesidad de demostración de permiso: “La persona física o jurídica que posea madera en troza, escuadrada o aserrada, para realizar sus actividades, deberá comprobar que el producto forestal está amparado por el respectivo permiso de aprovechamiento cuando proceda o bien, demostrar su procedencia (...)”¹¹⁶.

La norma pretende la protección de los recursos forestales y la legalidad de la actividad para garantizar el menor impacto ambiental. La actividad minera en Costa Rica debe velar por la protección de la flora y fauna, así como respetar el balance de los ecosistemas existentes en la región y para ello lo mejor es realizar toda la actividad acorde a lo dictado por la ley. El desfasado Código de Minería debe incluir un apartado similar, donde se obligue a todos los particulares que ostenten materiales extraídos de canteras y cauces de dominio público a determinar la legalidad del origen de dichos productos y en especial –sobre lo que versa este apartado– a los transportistas de estos materiales, buscando así la transparencia de la actividad.

El mismo artículo señala: “La industria forestal que procese madera en troza, escuadrada o aserrada para realizar sus actividades, deberá suministrar a la Administración Forestal del Estado y a la Oficina Nacional Forestal la información técnica y estadística que estas consideren conveniente”¹¹⁷.

¹¹⁶ *Ibíd.*, art. 55.

¹¹⁷ *Ibíd.*

Se puede considerar que el legislador decidió dejar los bosques y la madera muy protegidos en comparación con la minería, pues estos están por encima de los productos que se obtienen de la actividad minera no metálica. Sin embargo, la minería envuelve un conjunto de factores que *a posteriori* pueden desembocar en problemas ecológicos graves si no se les atiende adecuadamente. Razón por la que este trabajo aspira a colocar la minería no metálica en el plano que debe estar, porque esta no solo es el punto de progreso para los involucrados directa e indirectamente, sino –de no atenderla con el debido cuidado y atención oportuna– un foco de posibles desastres ecológicos.

El tratamiento brindado a la madera en el país ha sido especial y muy atento por parte del legislador –contraria suerte ha corrido el apartado minero–.

Lo anterior se refleja en la reforma n.º 30918-MINAE-MOPT-SP, titulada: “Reforma total decreto que determina los documentos necesarios para el transporte de la madera por vías públicas terrestres en el territorio nacional”. Es necesario una reforma similar a esta, pero en el tema minero, pues la misma es muy puntual y concreta. Contiene puntos transversales como los siguientes:

Considerando 3, “Que la doctrina del derecho público, reconoce que el uso de una vía pública, al igual que sucede con el uso de los demás bienes públicos, debe ser regulado sobre la base de requisitos derivados de la seguridad y sanidades públicas, así como por razones que conciernen al buen régimen de la cosa pública o a su conservación”¹¹⁸.

¹¹⁸ Presidente de la República y los ministros de Ambiente y Energía y de Obras Públicas y Transportes y de Seguridad Pública, “Reforma total decreto que determina los documentos necesarios para el transporte de la madera por vías públicas terrestres en el territorio nacional N° 30918-MINAE-MOPT-SP”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: considerando 3, consultado el

Como se expuso desde un inicio, el Estado detenta el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de los recursos minerales, es decir, son bienes demaniales, por ende, sujetos del derecho público. Por lo tanto, el considerando citado es totalmente aplicable al apartado minero y puede usarse como nutriente jurídico para la implementación de las guías que se sugieren para la movilización de material extraído de cantera y cauce de dominio público.

El considerando cuarto del mismo decreto indica que la Administración ostenta la facultad general de reglamentación del uso de vías públicas. Entonces el Estado será el llamado a dictaminar la manera en que se pueden utilizar las vías públicas; en el caso de este decreto, se dictaminó cómo debe ser el transporte de madera en suelo costarricense. Partiendo de este principio, se podría aplicar lo mismo para el material extraído de cantera y de cauce de dominio público –siendo el Estado el que señale la forma en que este material puede ser transportado–.

Continuando con detalles significativos de la reforma mencionada, el artículo primero se refiere a la documentación necesaria para transportar madera –esto varía según el punto de origen–. Así, por ejemplo, establece posibles puntos de origen, a saber: 1. Bosque natural. 2. Plantación forestal. 3. Sistemas agroforestales. 4. Terrenos de uso agropecuario y sin bosque. 5. Centro de industrialización primaria, aserraderos portátiles. Y para cada punto de origen, indica el tipo específico de madera que se puede transportar –en troza, aserrada o escuadra–. Por último, señala el tipo de documento necesario para hacer el

movimiento, realizando la distinción entre guía de transporte, placas –de diferente color–, certificado de origen y factura de compraventa.

El ordinal segundo incluso menciona las horas en las cuales es prohibido transportar madera, esto para controlar la actividad de transporte y minimizar que la actividad sea llevada a cabo en la ilegalidad. En el artículo tercero se dice que se deben instruir los puestos de control necesarios para hacer cumplir lo dispuesto en el decreto y la ley.

El artículo cuarto se relaciona directamente con el segundo en el sentido de que si se irrespetan las horas señaladas en el ordinal segundo, la madera y el medio de transporte quedarán a la orden de la autoridad competente hasta la verificación de la procedencia de la madera.

Uno de los puntos del decreto que más aporta a este trabajo, es lo consignado en el numeral 5, que dice: “La madera que no cuente con la respectiva documentación será decomisada por las autoridades correspondientes. También se decomisará el medio de transporte usado. Ambos serán puestos a la orden de las autoridades del Ministerio de Ambiente y Energía (...)”¹¹⁹. Se podría incluir un artículo similar en el Código de Minería, para así llenar el vacío existente con el tema del transporte ilegítimo de material extraído de cantera y de cauce de dominio público.

El decreto citado evidencia que la legislación y la voluntad parlamentaria de protección del ambiente y facilidad para la operación de la madera existen. Entonces esa misma iniciativa del legislador se puede trasladar al apartado minero. Cada

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 5.

extracto e idea plasmada en las líneas anteriores se puede utilizar para la mejora funcional y control de la actividad minera en el territorio nacional.

Continuando con el análisis de la normativa vigente -que atañe a este trabajo por la relevancia y pertinencia- conviene mencionar lo plasmado en el Reglamento para el Transporte Interno de Ganado y del Transporte de Animales en Condiciones de Control Emergencia Sanitaria n.º 28432-MAG-SP. Este en el artículo primero determina que toda persona que desee transportar ganado –bovino, equino, porcino y caprino-, debe portar la Guía de Control de Transporte de Ganado, la cual es elaborada por el MAG mediante la Dirección de Salud Animal. El mismo ordinal señala que estas guías estarán a disposición en diferentes zonas del país.

Por su parte, el numeral segundo del mismo reglamento establece la información que debe contener la guía, mediante los incisos del “a” al “h”, los cuales en lo que interesa dicen así: “a) Nombre y número de cédula de la persona física o jurídica propietaria o poseedora del ganado transportado”¹²⁰. Se debe identificar al propietario para que en cualquier eventualidad se le pueda localizar de manera ágil y también para gestiones futuras.

Además -en el mismo artículo segundo- el inciso b dicta: “b) Nombre o número de la finca o propiedad de proveniencia y su ubicación. En caso de poseedores o de propiedades poseídas no inscritas, bastará con la indicación de su ubicación”¹²¹. El Legislador buscó crear un vínculo directo e indeleble entre el

¹²⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Reglamento para el Transporte Interno de Ganado y del Transporte de Animales en Condiciones de Control Emergencia Sanitaria n.º 28432-MAG-SP”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 2., consultado el 14 de marzo del 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=51508&nValor3=55699&strTipM=TC

¹²¹ *Ibíd.*

semoviente y su origen. Lo mismo se analiza en su momento con la madera y el punto de origen. Entonces se podría aplicar algo similar para el material que se extrae de las canteras y cauces de dominio público, con el fin de aspirar a un control más depurado.

El mismo artículo segundo, en los incisos d, e, y f, establece requisitos adicionales que debe contener la guía de movilización, como lo son: “Destino del ganado y posible ruta de viaje. Placa del camión donde se transportan. Nombre y número de cédula del conductor”¹²². Lo anterior con el propósito –ya mencionado- de identificar todos los puntos convergentes en el traslado de los animales, dado que estos son detalles relevantes que deben constar en el documento oficial de la guía de movilización de animales. Estos son datos básicos, muy sencillos de recopilar, pero que a la postre son valiosos y vitales para esclarecer cualquier ilícito que se dé alrededor del traslado de esos animales en concreto.

Por último –y no por ello menos importante- el último párrafo del ordinal segundo de este Reglamento para el Transporte Interno de Ganado y del Transporte de Animales en Condiciones de Control Emergencia Sanitaria, establece: “Esta información será dada bajo fe de juramento y así deberá hacerse constar en la respectiva fórmula”¹²³. Por ende, la persona que introduzca la información que se requiere en la guía, será responsable de lo que ahí consignó y la falsedad de los datos suministrados le acarrearán las sanciones dispuestas en la normativa costarricense para tales actos.

¹²² *Ibíd.*

¹²³ *Ibíd.*

Continuando con lo señalado para el transporte de ganado, la Ley de Control de Ganado Bovino, Prevención y Sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 8799 define en el artículo 3 lo que es la guía oficial de movilización de ganado:

Formulario autorizado por el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) que permite el transporte y la movilización de ganado por el territorio nacional en calles y caminos públicos, en la medida que dicho formulario esté totalmente lleno en sus estipulaciones y requerimientos, y la información consignada en él sea verídica. Es un documento público, oficial y tendrá el carácter de declaración jurada por parte del propietario, legítimo poseedor o responsable de los animales, sobre la información en él consignada. Para los efectos de su utilización, el propietario de los animales o la persona que se haya designado como responsable deberá llenar la guía oficial de movilización en forma completa y veraz¹²⁴.

La guía de movilización adquiere –según el numeral citado– la calificación de documento público y oficial, para que en adelante se aplique la legislación vigente en el caso de que se incurra en algún delito de los estipulados en la ley. Advierte también que la guía se debe llenar en su totalidad y con información verdadera. Lo mismo se puede aplicar para el material que se extrae por los concesionarios de las

¹²⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Control de Ganado Bovino, Prevención y Sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 8799”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 3., consultado el 16 de marzo del 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67888&nValor3=80618&strTipM=TC

canteras, para así salvaguardar de mejor manera los recursos minerales y a la vez garantizar que todo el material que se transporta cumpla con todas las obligaciones tributarias.

El capítulo tercero de la misma Ley n.º 8799 establece puntos que se deben rescatar, los cuales resultan vinculantes no solo para el transporte de animales por vías públicas, sino además para lo que se plantea acá en referencia al transporte del material que se extrae de las canteras y cauces de dominio público.

El numeral 6 dice: “La persona que movilice ganado bovino dentro del territorio nacional deberá contar con la guía oficial de movilización establecida en esta Ley”¹²⁵. Estas mismas líneas sirven de sustento para indicar que la persona que desee realizar movimientos de materiales extraídos de cantera o cauce de dominio público deberá contar con la documentación respectiva que acredite que dicho material ha sido obtenido según lo señala la legislación vigente en Costa Rica.

El mismo artículo sexto –en lo que interesa– dicta: “Es responsabilidad única y exclusiva del propietario o responsable de los animales incluir los datos requeridos en la guía oficial de movilización, en forma correcta, fidedigna y total, en el lugar donde inicie la movilización de los animales”. El legislador recalcó –ya que en diferentes normas citadas se menciona– la importancia de que los datos incluidos en la guía de movilización sean fidedignos e incluso las líneas expuestas denotan que se recargó la responsabilidad sobre el dueño de los animales, porque en cualquier evento anormal, este será rastreable de una manera fácil.

¹²⁵ *Ibíd.*, art. 6.

Por su parte, el Reglamento a la Ley de Control de Ganado Bovino, Prevención y Sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 37918-MAG-S-SP-MOPT, viene a complementar y cerrar cualquier vacío que pudiese quedar en la aplicación de la Ley n.º 8799.

El artículo 2 del mismo reglamento aporta una definición de lo que es el transporte y movilización de ganado: “Toda forma de movilización del ganado, no importa el medio utilizado, o si es por simple arreo, a caballo, o a pie, que ocurre a partir de su salida de cualquier finca, predio, terreno, establecimiento mercantil, o cualquier otro establecimiento de origen, a una calle o camino público y su transitar por estas calles y caminos”¹²⁶.

De esta manera, cualquiera que sea sorprendido transitando con animales por vías públicas sin portar guías las correspondientes, no podrá alegar que no tenía conocimiento de que su actuar era contrario a derecho ya que con la norma citada, se entiende que para cualquier tipo de movimiento de animales, es necesaria la guía de movilización.

El artículo 21 del mismo reglamento expone que la guía de movilización necesariamente será entregada al transportista al momento en que cargue los animales. Además, el responsable de los semovientes conservará una copia de esta, la cual según la ley debe conservar por un período de años.

¹²⁶ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Reglamento a la Ley de Control de Ganado Bovino, Prevención y Sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 37918-MAG-S-SP-MOPT”, Sistema Nacional de Legislación Vigente: art. 2., consultado el 18 de marzo del 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=75752

El artículo siguiente se relaciona directamente con el mencionado, al indicar la responsabilidad que pesa sobre quien transporte los animales de exigir la guía de movilización al momento de realizar el embarque y retiro de los animales en el punto de origen, y luego entregarla conjuntamente con los animales.

En las líneas anteriores se expuso lo concerniente al transporte de ganado en Costa Rica, la importancia de las guías de movilización en el día tras día de la actividad y cómo el legislador plasmó esa necesidad de proteger la actividad mediante los diferentes mecanismos señalados –decreto, ley y reglamento–. Los extractos citados sirven como sustento no solo para lo que fueron concebidos –ganado bovino, vacuno, caprino y equino–, sino también pueden modificarse y aplicarse en el apartado minero.

Como se ha expuesto, la manera en que se reguló la madera y el ganado, se puede aplicar al material que se extrae de las canteras y los cauces de dominio público. El remedio propuesto es la creación de guías para el transporte de material extraído de cantera y cauce de dominio público, las cuales serán otorgadas por geología y minas.

Las guías para transporte de material minero serán entregadas por geología y minas al concesionario minero, que será el único responsable del uso que se les dé a las mismas. Estas guías deberán ser entregadas al transportista para que este, conjuntamente con la factura de compra –cuando proceda–, las presente a la autoridad requirente.

Las guías para el transporte de material minero deben contener un espacio

para los siguientes datos:

- Fecha y hora del movimiento, indicando si es posible una hora de llegada al sitio de destino.
- Lugar donde se realizó la extracción de material, mencionando el distrito cantón y provincia.
- Nombre físico o jurídico del encargado de la concesión y número de cédula física o jurídica.
- Lugar de destino del material.
- Volumen y tipo de material que se transporta.
- Nombre del transportista y número de placa del vehículo que traslada el material.

Se propone que las guías pasen a ser la regla para el transporte de materiales extraídos en cantera o cauce de dominio público. Siendo la factura de compra un documento accesorio, porque muchas veces puede darse que el material sea aprovechado por el mismo concesionario o sea una donación para una asociación de desarrollo comunal, por ejemplo.

En el caso que sean materiales adquiridos en un depósito de materiales o ferretería, bastará para el transporte la presentación de la factura de dicho establecimiento.

Asimismo, se deben crear sanciones –como se dijo en el caso de la madera procede el comiso del material y el medio de transporte utilizado– para los materiales que se transporten sin las guías de transporte de material minero, incluso se puede establecer la misma sanción que en el caso de la madera. Es más, se

puede efectuar un estudio para descubrir si el material extraído proviene de alguna concesión activa. Si la autoridad competente acredita el lugar de origen en una concesión, se debe castigar a dicho concesionario, pues este incurre en una falta al permitir el transporte de material sin la correspondiente guía.

Deben crearse sanciones para los concesionarios que incurran en la falta arriba apuntada, pues no solo se está frente a un daño ambiental –ya que el concesionario podría estar explotando la mina en volúmenes superiores a los permitidos–, sino también un daño al erario público –porque es material fue vendido y no se pagará el canon correspondiente al municipio donde se ubica la concesión de explotación–.

Además de las guías, los funcionarios de Geología y Minas deberían gozar de las mismas atribuciones que poseen los funcionarios de la Administración Forestal.

Lo propuesto en este trabajo es dotar de las herramientas necesarias a todos los intervinientes en el proceso minero, al solventar la falencia que ocurre en la actualidad con respecto al transporte ilegal. Serán beneficiados:

Primero. El Estado, porque al crear verdaderos controles y sanciones para quienes incurran en la falta de transporte ilegal, la actividad minera fuera de la ley vendrá en desuso. Así los recursos naturales serán protegidos pues la explotación será solo la autorizada en la ley.

Segundo. Las municipalidades, porque al existir un control estricto sobre el material que se transporta, los Gobiernos locales podrán controlar mejor la cantidad de material que se extrae y, por ende, los tributos que deben ser cancelados.

Tercero. Los habitantes, ya que ellos son quienes sufren en primera persona el impacto ambiental causado en las distintas regiones donde se da una explotación ilegal, siendo la misma –la mayoría de las veces– en cauces de dominio público.

Cuarto. Los funcionarios de Geología y Minas –como se apuntó– sufren de falta de mecanismos para proteger los recursos naturales. Si se implementa el sistema de guías –como se da con la madera y el ganado–, ellos podrán ejecutar cabalmente sus funciones.

Utilizar un sistema de guías para el transporte de material extraído de cantera y cauce de dominio público debe ser implementado para beneficio del Estado y todos sus habitantes.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis, además de resaltarse la desventaja del burocrático y caro proceso que representa en la actualidad la solicitud de concesión de explotación, se insiste en la necesidad de reformas e implementaciones de herramientas que permitan el control eficiente de la actividad minera en tres puntos específicos; en este sentido:

Se debe implementar una doble publicidad, inscribiendo la concesión de explotación de cantera no solo en el Registro Nacional Minero –como en la actualidad–, sino también ante la Sección de Bienes Inmuebles del Registro Nacional, con el fin de velar por los principios de seguridad jurídica y de publicidad. Esta propuesta vendría a solucionar eventuales disputas entre el titular de la concesión minera y el titular del inmueble que soporta la concesión, generadas por el potencial “desconocimiento” de una cantera dentro de un terreno.

Se concluye que es necesario que la Sección de Inmuebles del Registro Nacional dote de publicidad a las concesiones de cantera otorgadas; de esta forma, con una simple consulta, cualquier particular estaría al tanto de todas las condiciones del inmueble, por esto se insiste en una doble publicidad.

También se requiere implementar un sistema de control minero efectivo, porque hoy la DGM cuenta en total con nueve geólogos fiscalizadores, de los cuales solo siete tienen a cargo la labor fiscalizadora de las aproximadamente 300 concesiones activas, situación que deviene en que la fiscalización sea casi materialmente imposible.

Además, hoy se confía en la labor de los geólogos regentes –pagados por el concesionario– para velar por el orden en las concesiones mineras. Sin embargo, en la práctica esto es difícil, debido a la relación de subordinación existente entre el geólogo y el concesionario; aunado a otras situaciones que interfieren en la buena labor que se espera de un geólogo regente.

Por lo tanto, se determina la necesidad de implementar un sistema de inscripción de todos los geólogos –que deseen ser geólogos regentes– a la DGM, tal y como funciona con los peritos del Poder Judicial. Estos geólogos serán asignados a cada concesión por un sistema de rol aleatorio para fiscalizar cada concesión. El concesionario deberá cubrir los honorarios del regente nombrado a la DGM y esta pagará a los geólogos. Así se podría cubrir mejor el territorio nacional y se eliminaría esa “subordinación”, lo que indudablemente contribuirá de gran manera con la fiscalización de esta actividad.

Los geólogos le rendirán cuentas directamente a la DGM y su objetividad e integridad profesional no podrán ser puestas en tela de duda, ya que las instrucciones que giren no serán determinantes para continuar o no en su puesto de trabajo.

Se concluye que existe la necesidad de implementar un sistema de guías para el transporte de materiales extraídos de canteras y cauces de dominio público, dejando por fuera los materiales adquiridos lícitamente en las ferreterías y depósitos de materiales, donde bastaría con la presentación de la factura de compra.

Estas guías toman como base lo que sucede en la actualidad con el transporte de ganado y madera, donde la sanción por el transporte ilegal desincentiva dicha actividad.

Con la implementación del sistema de guías para el transporte de materiales extraídos de canteras y de cauce de dominio público, no solo se regularía el transporte, sino que además pondría a raya a los concesionarios inescrupulosos que lucran en sus canteras extrayendo un volumen mayor al permitido o extrayendo material sin la debida factura –lo que desemboca en un detrimento de los tributos que las municipalidades perciben–.

Asimismo, con el sistema de guías de transporte de materiales extraídos de cantera y de cauce de dominio público, se controlaría de manera más efectiva la extracción ilegal y no solo el transporte.

Conviene apuntar que pese a que en un inicio se planteó como hipótesis la necesidad de una reforma al Código Minero y normas relacionadas, esta hipótesis se cumple en parte pues una vez desarrollada en su totalidad la investigación, se arriba a la conclusión de que para subsanar los problemas puntuales formulados en los capítulos, bastaría con reformas parciales al código, las cuales pueden realizarse vía decreto ejecutivo –cuando así sea posible, respetando siempre el principio de reserva de ley– al ser más práctico e incluso más barato para el país.

Analizados los aspectos anteriores, la incongruencia entre la norma y la práctica puede verse disminuida con una reforma a la legislación minera –en los alcances apuntados–; no obstante, se sostiene que se requiere una reforma completa a la normativa minera porque dicho código data del año 1982 por lo que

se encuentra desfasado y anticuado. Este código no responde a las necesidades actuales de ninguno de los intervinientes en la actividad minera, al volver dicha actividad tediosa, cara e incluso insegura. El remozamiento del código debe efectuarse.

Pero siempre recordando que para los problemas concretos abordados en los capítulos II, III y IV basta con la implementación de las herramientas propuestas por el equipo investigador para que se dé un control efectivo de la actividad minera en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Álvarez, Frank. *Derechos reales*. San José, Costa Rica: ISOLMA, 2013.
- Arce, Javier y Luis Quiroga. *Diccionario de legislación minera*. La Paz, Bolivia: Amigos del Libro, 1983.
- Azcarate, Martín. *Introducción a la metodología de investigación minera*. Madrid, España: Instituto Geológico y Minero de España, 1982.
- Bellorio, Dino. *Tratado de derecho ambiental*. Buenos Aires, Argentina: AdHoc, 1997.
- Campodónico, Humberto. *Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999.
- Cartajena, Manuel. *La pequeña minería y las cooperativas mineras*. Santiago, Chile: Jurídica de Chile, 1970.
- Dirección de Geología, Minas y Petróleo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. *Diagnóstico del sector minero*. San José, Costa Rica: El Ministerio, 1978.
- Fuentealba, Renan. *El derecho minero en Costa Rica*. Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 1977.
- González, Luis. *Compendio de derecho minero venezolano*. Mérida, Venezuela: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 1969.

- Jinesta, Ernesto. *Tratado de derecho administrativo-tomo III-procedimiento administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2007.
- Lira, Samuel. *Curso de derecho de minería*. Santiago, Chile: Jurídica de Chile, 1992.
- López, Fernando. *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Navarra, España: Civitas, 2012.
- Moguillansky, Graciela. *Las inversiones en el sector minero 1980-2000*. Santiago, Chile: CEPAL, 1998.
- Moori, María. *Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino*. Santiago, Chile: CEPAL Naciones Unidas, 1999.
- Ortiz, Eduardo. *Tesis de derecho administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Stradtman, 2000.
- Ossa, Juan. *Los contratos preparatorios en el derecho de minería*. Santiago, Chile: Jurídica de Chile, 1965.
- Sagot, Álvaro. *Aspectos conceptuales y jurisprudencia constitucional ambiental de los principios precautorios y preventivos: análisis conceptual sobre los principios y el tratamiento que les da la Sala; con descriptores a secciones de votos sobre biodiversidad, minería, estudios de impacto ambiental, ruido, recurso hídrico y rellenos sanitarios*. Alajuela, Costa Rica: Editor no identificado, 2007.
- Uribe, Armando. *Manual de derecho de minería*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1968.

Tesis y disertaciones

Alfaro, Carlos, Joaquín Calvo y Luis Ramírez. "Análisis crítico y comparativo del proyecto para un nuevo Código de Minería en Costa Rica". Tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1981.

Almanza, Rebeca. "Alcances y límites de las disposiciones sobre delitos mineros en la Ley No. 8246, del 24 de abril del 2002". Tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2010.

Arauz, Jeannette. "Minería y conflicto ambiental: El caso del área de conservación cordillera volcánica central, Costa Rica". Tesis de maestría en Geografía, Universidad de Costa Rica, 2014.

Chacón, Rebeca y Karen Valverde. "Alcances y efectos jurídicos de las concesiones mineras en reservas indígenas". Tesis de grado para optar por el título de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1993.

Jiménez, Sergio y Oscar Ugalde. "El permiso de exploración y la concesión de explotación en el Código de Minería". Tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1985.

Madrigal, Ricardo y Luis Rojas. "Los principios del procedimiento administrativo en la jurisprudencia nacional". Tesis de grado para optar por el título de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1992.

Ovares, Rosa y Víctor Vargas. "La extracción de los recursos minerales dentro del ordenamiento jurídico costarricense". Tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003.

Sánchez, Jeannette. “Estudios sobre derecho minero: principios doctrinarios y derecho positivo costarricense”. Tesis de grado para optar por el título de licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1975.

Artículos electrónicos

Acquarone, María. “Seguridad Jurídica en el tráfico de bienes y derechos, con especial referencia al control de legalidad y uso de las nuevas tecnologías, de la XIV Jornada Notarial Iberoamericana”. Consultado el 30 de junio de 2018.

http://www.colescba.org.ar/static/institucional/agenda/2010/xiv_jornada_notarial_iberamericana/XIV_Iberoamericana_Tema_I_Pautas.pdf

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley de Creación del Registro Nacional”, Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 20 de diciembre del 2018.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=37687&nValor3=39736&strTipoM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Código Civil”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 26 de abril de 2018.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=15437

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Código de Minería”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 5 de septiembre de 2017.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48839&nValor3=96900&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley de Control de Ganado Bovino, prevención y sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 8799”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 10 de febrero del 2019.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67888&nValor3=80618&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley Forestal”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 10 de enero del 2019.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=41661

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley General de la Administración Pública”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 14 de diciembre del 2018.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre n.º 6043”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 22 de enero del 2019.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

eto.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=96422&strT
ipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Reglamento a la Ley de Control de Ganado Bovino, Prevención y Sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 37918-MAG-S-SP-MOPT”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 18 de marzo del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=75752

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Reglamento para el Transporte Interno de Ganado y del Transporte de Animales en Condiciones de Control Emergencia Sanitaria n.º 28432-MAG-SP”, Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 14 de marzo del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=51508&nValor3=55699&strT
ipM=TC

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. “Constitución Política”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 8 de agosto del 2017.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Berrangé, Jevan y Stephen Mathers. “Notas técnicas y científicas: los minerales industriales no-metálicos de Costa Rica”. *Revista Geológica de América*

- Central* 11, (1990): 85-89. Consultado el 12 de septiembre de 2017.
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/geologica/article/viewFile/13032/12303>
- Cabanellas, Guillermo. "Diccionario jurídico elemental". Consultado el 25 de junio de 2018.
www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf
- Centro de Información Jurídica en Línea. "Informe de Investigación Cijul: principios registrales". Consultado el 3 de julio de 2018.
<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=NjAx>
- Colegio de Geólogos de Chile. "Qué es la geología". Consultado el 10 de febrero de 2019, <http://www.colegiodegeologos.cl/queeslageologia.html>
- Colegio de Geólogos de Costa Rica. "Miembros del Colegio de Geólogos de Costa Rica". Consultado el 2 de febrero de 2019.
<https://www.geologos.or.cr/agremiados-2/#tab-1-0-miembrosactivos>
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. "Ley de Aguas". Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 20 de junio de 2018.
http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=TC
- Dirección de Geología y Minas de Costa Rica. "Estructura". Gobierno de la República. Consultado el 6 de febrero de 2019,
http://www.geologia.go.cr/quienes_somo/estructura.html

Dirección de Geología y Minas de Costa Rica. "Glosario". Gobierno de la República.

Consultado el 6 de setiembre de 2017,
http://www.geologia.go.cr/biblioteca/glosario.html#HERMES_TABS_1_3

Dirección de Geología y Minas de Costa Rica. "Historia". Gobierno de la República.

Consultado el 6 de febrero de 2019,
http://www.geologia.go.cr/quienes_somo/historia.html

Dirección de Geología y Minas de Costa Rica. "Minería de Costa Rica en datos".

Gobierno de la República. Consultado el 2 de octubre de 2017.
http://www.geologia.go.cr/mineria/mineria_de_costa_rica_en_datos.html

Dirección de Geología y Minas de Costa Rica. "Quiénes somos". Gobierno de la

República. Consultado el 6 de febrero de
2019,http://www.geologia.go.cr/quienes_somo/

Dirección de Geología y Minas de Costa Rica. "Regiones mineras". Gobierno de la

República. Consultado el 15 de febrero de 2019.
http://www.geologia.go.cr/mineria/regiones_mineras/index.html

Dobles, Ignacio. "Investigación cualitativa, metodología, relaciones y ética".

Consultado el 11 de mayo de 2018. http://www.editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/download/25_afef44b3d08d8cc318c415e426e41443.html

Enciclopedia Jurídica. "Derecho objetivo y derecho subjetivo". Consultado el 15 de

diciembre de 2018. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-objetivo-y-derecho-subjetivo/derecho-objetivo-y-derecho-subjetivo.htm>

Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional del Sur. "Investigación". Universidad Nacional del Sur Argentina. Consultado el 12 de octubre de 2017. <http://www.fi.unsj.edu.ar/descargas/ingreso/exploracion-minera.pdf>

Gay, Daniel y Carlos González. "Conceptos de derecho minero". Universidad Blas Pascal. Consultado el 15 de noviembre de 2018. <https://www.ubp.edu.ar/wp-content/uploads/2013/12/762014ME-Conceptos-de-Derecho-Minero.pdf>

Gobierno de Costa Rica. "Expertos analizan situación minera en Costa Rica". Presidencia de la República. Consultado el 3 de noviembre de 2018. <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/04/expertos-analizan-situacion-minera-en-costa-rica/>

Mayorga, Armando. "Setena nos perjudica". *La Nación*, mayo 17, 2017. Consultado el 5 de septiembre de 2017. <http://www.nacion.com/opinion/foros/setena-nos-perjudica/DLNA3AFXOZDZ7EABXESGXWOYF4/story/>

Ministerio de Minería. "Tipos de minerales". Gobierno de Chile. Consultado el 15 de noviembre de 2018. <http://www.minmineria.gob.cl/%C2%BFque-es-la-mineria/tipos-de-minerales/>

MINMINAS. "Glosario técnico minero". República de Colombia. Consultado el 9 de diciembre de 2017. <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec3-6de512822e96>

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. "Reglamento a la Ley Control de Ganado Bovino, Prevención y Sanción de su Robo, Hurto y Receptación n.º 37918-MAG-S-SP-MOPT". Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Consultado el 14 de febrero del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=75752

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. “Reglamento a Ley Forestal n.º 25721”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 8 de enero del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=28693

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. “Reglamento a Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre n.º 7841-P”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 4 de febrero del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=18579&nValor3=93916&strTipoM=TC

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. “Reglamento al Código de Minería Decreto n.º 15442-MIEM”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 15 de agosto del 2017.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8543

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. “Reglamento del Registro Público n.º 26771-J”. Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 20 de enero del 2019.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=55371

Presidente de la República y los Ministros de Ambiente y Energía y de Obras Públicas y Transportes y de Seguridad Pública. “Reforma total decreto que determina los documentos necesarios para el transporte de la madera por vías públicas terrestres en el territorio nacional N° 30918-MINAE-MOPT-SP”, Sistema Nacional de Legislación Vigente. Consultado el 7 de marzo del 2019.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=49867

Real Academia Española. “Diccionario de la Real Academia Española: recurso”. Consultado el 2 de abril de 2018, <http://dle.rae.es/?id=VXlxWFW>

Real Academia Española. “Diccionario de la Real Academia Española: mineral”. Consultado el 2 de abril de 2018, <http://dle.rae.es/?id=PI5Zvhw>

Real Academia Española. “Diccionario de la Real Academia Española: concesión”. Consultado el 2 de 10 de noviembre de 2018.

<http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=concesi%C3%B3n>

Secretaría Técnica Ambiental. “Institución”. Departamento de Tecnología de la Información. Consultado 6 de febrero de 2019.

<https://www.setena.go.cr/institucion/>

Ugalde, Nadia y Francisco Balbastre. “Investigación cuantitativa e investigación cualitativa: buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigación”. Universidad de Costa Rica. Consultado el 11 de mayo de 2019.

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/download/12730/11978/>

Universidad de Chile. "Impacto ambiental de la actividad minera". Centro de Computación de la Universidad de Chile. Consultado el 3 de noviembre de 2018.

<https://www.cec.uchile.cl/~vmaksaev/IMPACTO%20AMBIENTAL%20DE%20OLA%20ACTIVIDAD%20MINERA.pdf>

Entrevistas

Calero Valverde, Gerardo (licenciado en Geología quien se desempeña como regente geológico), entrevista realizada por Isaías Román Gómez el día 10 de diciembre de 2018.

Gómez Venegas, Mario (licenciado en Geología Jefe del Departamento de Control Minero de la Dirección de Geología y Minas), entrevista realizada por Isaías Román Gómez y David Solano Ortega el día 2 de febrero de 2019.

Rodríguez Sánchez, Oscar (licenciado en Derecho y Director del Registro Inmobiliario del Registro Público de Costa Rica), entrevista realizada por Isaías Román Gómez el día 26 de junio de 2018.

Sánchez Mora, José Ignacio (licenciado en Derecho y Jefe del Registro Minero de la Dirección de Geología y Minas del Ministerio del Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica), entrevista realizada por Isaías Román Gómez y David Solano Ortega el día 19 de mayo de 2018.

Anexo

Modelo propuesto de guía de movilización de material extraído de concesión de explotación de cantera o cauce de dominio público

GUÍA DE MOVILIZACIÓN DE MATERIAL EXTRAÍDO DE CANTERA O CAUCE DE DOMINIO PÚBLICO			
Factura no:			
Fecha:		Hora:	
DATOS DE LA CONCESION			
Nombre o razón social:			
Cédula jurídica:			
No. de concesión:			
Provincia:		Cantón:	Distrito:
Dirección exacta:			
Teléfono:		Correo:	
Responsable:			
Cédula de identidad:			
Firma:			
DATOS DEL COMPRADOR			
Nombre o razón social:			
Cédula de identidad / cédula jurídica:			
Provincia:		Cantón:	Distrito:
Dirección exacta:			
Teléfono:		Correo:	
Responsable:			
Cédula de identidad:			
TRANSPORTISTA			
Nombre completo:			
Cédula de identidad:			
Placa del vehículo:			
Tipo de vehículo:			
Firma:			
DESTINO			
Provincia:		Cantón:	Distrito:
Dirección exacta:			
MATERIAL TRANSPORTADO			
Tipo de mineral:	Cantidad:	Volumen:	Precio

VÁLIDO POR 24 HORAS

Otorgado mediante la Ley no. 13843 y su Reglamento 156456.
Este documento tiene carácter de declaración jurada, nula sin sello de la
Dirección de Geología y Minas y firma de responsables.