



DEPARTAMENTO DE REFERENCIAS, ESTUDIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-486-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“LEY PARA PRORROGAR EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL TRANSITORIO I DE LA LEY DE REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO Y ADICIÓN DE VARIOS PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 8; ADICIÓN DEL ARTÍCULO 8 BIS; ADICIÓN DEL INCISO F) AL ARTÍCULO 65, Y REFORMA DEL INCISO K) DEL ARTÍCULO 103 DEL CÓDIGO DE MINERÍA, LEY N.º 6797, DE 4 DE OCTUBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS, LEY PARA DECLARAR A COSTA RICA PAÍS LIBRE DE MINERÍA METÁLICA A CIELO ABIERTO, N.º 8904, DE 1 DE DICIEMBRE DE 2010”

EXPEDIENTE N° 20.922

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**CARLOS ALBERTO ALFARO MATA
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I**

6 DE NOVIEMBRE DE 2018



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO	4
2.1 DE LA MINERÍA A CIELO ABIERTO.....	4
2.2 DECRETO EJECUTIVO N° 37225-MINAET (VIGENTE)	5
2.3 ENTREVISTA TELEFÓNICA: GESTOR AMBIENTAL.....	7
2.4 ABORDAJE DE LA SITUACIÓN DE LA MINERÍA EN EL CANTÓN DE ABANGARES, VICEMINISTERIO DE LA PRESIDENCIA REUNIÓN REALIZADA EL 17 DICIEMBRE DEL 2015	8
III.- ANALISIS DE LA REFORMA PROPUESTA.....	8
IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	9
V.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	9
VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE.....	9
<i>Votación</i>	9
<i>Delegación</i>	10
<i>Consultas</i>	10
<i>Obligatorias:</i>	10
<i>Facultativas:</i>	10
VII.- LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO	10



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-486-2018

INFORME JURÍDICO

“LEY PARA PRORROGAR EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL TRANSITORIO I DE LA LEY DE REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO Y ADICIÓN DE VARIOS PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 8; ADICIÓN DEL ARTÍCULO 8 BIS; ADICIÓN DEL INCISO F) AL ARTÍCULO 65, Y REFORMA DEL INCISO K) DEL ARTÍCULO 103 DEL CÓDIGO DE MINERÍA, LEY N.º 6797, DE 4 DE OCTUBRE DE 1982, Y SUS REFORMAS, LEY PARA DECLARAR A COSTA RICA PAÍS LIBRE DE MINERÍA METÁLICA A CIELO ABIERTO, N.º 8904, DE 1 DE DICIEMBRE DE 2010”

EXPEDIENTE N° 20.922

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa de ley pretende ampliar en cuatro años más, el plazo de ocho años establecido en el **TRANSITORIO I** de la Ley N° 8904, **“Reforma del segundo Párrafo y Adición de varios párrafos Al artículo 8; Adición del artículo 8bis; Adición del Inciso f) al artículo 65, y Reforma del Inciso K) del artículo 103 del Código de Minería , Ley N° 6797, del 4 de octubre de 1982, y sus reformas, Ley para Declarar a Costa Rica País Libre de Minería Metálica a Cielo Abierto.”**

Con la ampliación se busca otorgar más tiempo a las cooperativas y las familias asociadas para que pongan a derecho y tecnifiquen la explotación minera en pequeña escala de subsistencia familiar, artesanal y coligallero.

La argumentación de la ampliación del plazo está sustentada en la exposición de Motivos bajo el siguiente argumento **“que que ante la insuficiencia del acompañamiento estatal para resolver la situación de los coligalleros y pequeños productores mineros, el plazo fatal de ocho años dejaría desamparadas a decenas de personas y sus familias que literalmente dependen de esta actividad para llevar sustento a sus hogares.**

Esto traería un problema social de insospechados alcances, sobre todo en una zona donde las fuentes de empleo son escasas y la dependencia de la actividad minera es totalmente evidente.”

Para ello el artículo único establece plantea la ampliación a cuatro años más para que las cooperativas mineras reconviertan la actividad minera en alternativas de desarrollo con tecnologías amigables con el ambiente; con el apoyo, asesoría, asistencia técnica y financiera de parte del Estado costarricense y deje atrás el uso de técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 De la Minería a Cielo Abierto

En Costa Rica por medio de la ley N° 8904 de 1 de diciembre de 2010, “Reforma del Segundo Párrafo y Adición de Varios Párrafos artículo 8; Adición del Artículo 8 bis; adición del Inciso f) al Artículo 65, y Reforma del Inciso k) del Artículo 103 del Código de Minería, Ley N° 6797, de 4 de Octubre de 1982, y sus reformas Ley para Declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto”, se procedió a prohibir la exploración y explotación de minería metálica a cielo abierto en el territorio nacional, exceptuando la explotación de la minería subterránea realizada por las cooperativas en las zonas declaradas de reserva minera y que fueron congeladas a favor del Estado en los cantones de Abangares, Osa y Golfito.

El artículo 8 de la ley de cita, declara como zonas de reserva minera y congeladas a favor del Estado, todas las áreas con potencial de minero metálico del Cantón de Abangares, Osa y Golfito que se encuentre libre de concesión de explotación, así como todas las que en el futuro adquieran esa condición por caducidad, cancelación o cualquier otra forma de extinción de derechos previamente otorgados.

Siguiendo el orden sobre las reservas mineras referidas, continua dicho artículo señalando que el “Poder Ejecutivo recuperará por medio de la autoridad competente, en apego al debido proceso, las concesiones que se encuentren sin uso o siendo explotadas en forma irregular. No se renovará ni prorrogará concesión alguna que no cumpla lo establecido en este artículo”.

Lo anterior hay que acoplarlo con el precepto del artículo 4 de la misma ley y el artículo 103 inciso k), que hacen alusión a los factores que deterioran el ambiente, como lo son la utilización de técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio y el uso inadecuado de sustancias peligrosas, de conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud.

La ley N° 8904 le impuso a la Dirección de Geología y Minas realizar estudios técnicos para determinar el potencial mineral debidamente localizado en las áreas de reserva minera, si bien no indica un plazo cierto a la DGM para realizar tales estudios, en el **Transitorio VI**, se conceden tres meses de plazo para que el Poder Ejecutivo reglamente la actividad de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero, determinando además que deberá *“contemplar la asistencia y los incentivos necesarios para promover el desarrollo de tecnologías limpias, así como la promoción de alternativas productivas sustentables como el turismo minero, la orfebrería u otras opciones que den valor agregado a la producción minera...”*.

Consecuentemente el **Transitorio I**, impone al Estado un plazo de tres años para iniciar con las alternativas productivas sustentables (turismo minero, orfebrería u cualquier otra opción) que den valor agregado a la producción minera en pequeña escala.

Atendiendo a lo anterior se deduce que en un lapso de tres meses a tres años posterior a la Ley, la Dirección de Geología y Minas debió tener los estudios técnicos del potencial minero, el Estado haber procurado a las cooperativas el apoyo, asesoramiento y la asistencia técnica y financiera, el desarrollo de incentivos para que la actividad minera se realice bajo alternativas ambientalmente amigables.

Más aún, el Transitorio VII, le otorga **seis meses** al Ministerio de Salud y al Minae para reglamentar y elaborar los protocolos en el almacenamiento, transporte, uso y manipulación del cianuro, mercurio, y las sustancias peligrosas de la minería en pequeña escala para la subsistencia familiar, artesanal y coligallero.

Es notorio que la Ley tanto en el articulado como en sus transitorios emite al Estado una serie de ordenanzas imperativas a cumplir, de igual manera le exige a las familias acreedoras de la explotación metálica minera asociarse en cooperativas y en el plazo de ocho años dejar de utilizar técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio en la explotación minera y que la explotación sea realizada por cooperativas creadas para ese fin.

2.2 Decreto Ejecutivo N° 37225-MINAET (Vigente)

Al analizar el Decreto Ejecutivo que reglamenta la actividad minera artesanal y en pequeña escala para subsistencia familiar para las cooperativas mineras, se puede observar que el mismo se aprobó el 23 de julio del 2012, casi un año y ocho meses después de aprobada la Ley.

El reglamento permite un desfase de más de año y tres meses con lo indicado en el Transitorio VI, lo que no ayuda en lo absoluto al cumplimiento del mandato indicado en el Transitorio I de la Ley No. 8904, permitiendo la moratoria de cumplimiento de los preceptos ordenativos de la ley.

A ello debe sumarse que el reglamento no incluyó los incentivos indispensables, la asistencia a desarrollar por el Poder Ejecutivo en el acompañamiento a las cooperativas para impulsar el desarrollo de tecnologías limpias y la promoción de alternativas productivas sustentables (Transitorio VI), sin los elementos de fortalecimiento de apoyo, asesoramiento, asistencia técnica y financiera por parte del Estado Costarricense (Transitorio I), las cooperativas y sus socios se verían limitados en su accionar.

Es claro que el reglamento debe marcar las pautas jurídicas y técnicas a las cooperativas para la explotación, extracción y procesamiento del metal oro y la forma en que se desarrollarán las políticas y parámetros establecidos en el Transitorio I, en pro del cumplimiento del desarrollo sostenible de las comunidades de Abangares, Osa y Golfito; sin lo cual sería imposible la aplicación de los mandatos de la ley.

Retrasos en la promulgación del reglamento, permitiría el incumplimiento de los mandatos ordenados en los transitorios, evitando el desarrollo eficiente de la actividad metálica minera por parte de las cooperativas, más aún, el Reglamento no indica los incentivos y las políticas de asistencia por parte del Estado para el sector cooperativo minero. Además en el Reglamento no queda claro el rol de acompañamiento por el Estado ordenado y determinado en la ley.

Esta asesoría realizó varios intentos de comunicación telefónica con la Dirección de Geología y Minas, siendo infructuosos; no fue posible conocer si realizaron los estudios técnicos para declarar y congelar a favor del Estado todas las áreas con potencial minero metálico de los cantones de Abangares, Osa y Golfito, así como el estado de todas las solicitudes pendientes de resolución, los permisos y las concesiones otorgadas en el área de reserva minera y las concesiones recuperadas para los fines preestablecidos.

Se desconoce si procedieron a la cancelación, previa aplicación del debido proceso, de las concesiones que no cumplen lo dispuesto en esta Ley y si el Ministerio de Salud y el Minae procedieron a reglamentar y elaborar los protocolos de manipulación de cianuro y mercurio (Transitorio VII) y su cumplimiento.

Las concesiones vigentes una vez vencidas, no pueden ser prorrogadas, y ni ninguna persona física o jurídica sin excepción, podrá ser autorizada para el desarrollo y la explotación minera metálica que no sean las cooperativas organizadas y autorizadas, todo en apego a lo dispuesto por la Ley N° 8904.

El Código Minero Ley N° 6797 define la concesión de la siguiente manera:

Concesión: Autorización que otorga el Poder Ejecutivo mediante la DGM por determinado período, según el caso, la cual le otorga al peticionario un derecho real limitado para explotar o extraer los minerales de determinada zona, transformarlos, procesarlos y disponer de ellos con fines industriales y comerciales, o le otorga el derecho exclusivo de explorar las sustancias minerales específicamente autorizadas en ella.

La reforma al artículo 8 del Código de Minería Ley No. 8904 determina lo siguiente ***“El otorgamiento de estos permisos y concesiones se dará, exclusivamente, a las cooperativas de trabajadores para el desarrollo de la minería en pequeña escala (...).”***

Está claro que la ley determina que las concesiones serán otorgadas a las cooperativas de trabajadores (figura jurídica), de allí que la extracción, transformación, procesamiento, beneficio y disposición del material metálico estaría autorizado directamente a las cooperativas de trabajadores, no a personas de manera individual.

De acuerdo a los preceptos jurídicos anteriores, las concesiones mineras a cielo abierto o subterráneas, en el momento del vencimiento no puede prorrogarse y mucho menos si utilizan cianuro y mercurio para su procesamiento; todo en vista que solo estarían autorizadas las cooperativas (Transitorio I ley No.8904) por ocho años a partir del primero del 10 de febrero del año dos mil once, para la explotación minera bajo técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio, plazo que se vence el **10 de febrero del dos mil diecinueve.**

Sin excepción, a cualquier otra figura jurídica o física diferente a las cooperativas, le estaría vedada la explotación, extracción, transformación, procesamiento y disposición del material metálico y mucho menos utilizar en el proceso cianuro o mercurio. Todo a tenor de lo indicado en el artículo 8 de la misma ley que dice ***“No se renovará ni prorrogará concesión alguna que no cumpla lo establecido en este artículo”***. Como se nota ninguna concesión ajena a las cooperativas podría prorrogarse, máxime si está utilizando los elementos prohibidos de larga cita (cianuro y mercurio).

2.3 Entrevista Telefónica: Gestor Ambiental

En fecha 04 de octubre del 2018, por medio de un conversatorio telefónico con el Gestor Ambiental de la Municipalidad de Abangares sobre la explotación minera aurífera y el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley N° 8904, indicó que en el Cantón de Abangares subsisten de la minería del oro en pequeña escala aproximadamente 3000 personas, las cuales son jefes de hogar; siendo la principal fuente de trabajo, consecuentemente si la explotación minera se paraliza se daría un grave problema social y económico.

Informa que la explotación minera es subterránea, en donde la eficiencia está sujeta a la asistencia técnica y económica, a un efectivo mapeo de túneles y a las condiciones de seguridad en que se encuentran tales estructuras; de igual manera deben estar identificadas las ubicaciones exactas de los mantos acuíferos y su fragilidad, así como las determinadas técnicas de extracción equivalentes para la explotación subterránea, lo que hace necesario la intervención y el efectivo acompañamiento de las instituciones del Estado al sector minero cooperativo,.

Lo anterior denota la necesidad de una efectiva gobernanza de parte de las instituciones a cargo del desarrollo de los mandatos jurídicos establecidos en la ley, es bajo esa premisa que se logrará el efectivo desarrollo socio-económico.

Para maximizar la extracción y la industrialización metálica en función del desarrollo sostenible, se hace necesaria la interacción activa interinstitucional de parte de la Dirección de Geología y Minas, Dirección de Aguas, SENARA, Infocoop, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Aprendizaje, bancos y municipalidad, entre otras.

La municipalidad ha sido propositiva en función del proyecto de la minería metálica y la explotación cooperativa, para lo cual ofreció un terreno de su propiedad para la instalación de los procesos de beneficio, transformación, procesamiento y disposición del material y la laguna de relaves, todo ello al tratarse de una extracción realizada fuera de las áreas de explotación cercanas a las casas de habitación, debiendo concentrarse tales acciones en un solo lugar, con lo que se evitaría la diseminación de posibles impactos ambientales y de salud.

En ese mismo orden la municipalidad ha firmado convenios con la Universidad de Costa Rica para realizar estudios de minimización de impactos producidos por la explotación y fomentar la maximización de nuevos equipos para el beneficiado del material.

2.4 Abordaje de la situación de la Minería en el Cantón de Abangares, Viceministerio de la Presidencia reunión realizada el 17 diciembre del 2015

En la reunión interinstitucional coordinada por la Vicepresidencia de la República, la Dirección de Geología y Minas indicó que existen al menos 200 rastras localizadas en casas y que hacen falta mapear los túneles y el terreno de la concesión N° 878 liberada.

Llama la atención que las rastras no pertenecen a cooperativa alguna, sino que se localizan en casas de personas particulares, aspecto que no ayudaría a concretizar los mandatos establecidos en la Ley N° 8904, además de acrecentar de manera ilegal el uso del cianuro y mercurio sin control alguno, pues entre más rastras existan mayores son los riesgos de contaminación atmosférica e hídrica.

De ahí, que es necesario realizar los estudios que indiquen el grado de contaminación a que están expuestas las familias, mayormente los niños y las mujeres que habitan cerca de ese tipo de industria; todo ello debe hacerse en aras de preservar los derechos fundamentales tutelados en los artículos 21, 50 y 89 de la Constitución Política.

III.- ANALISIS DE LA REFORMA PROPUESTA

Sobre la propuesta de reforma al Transitorio I que extiende el plazo por cuatro años más, es necesario indicar que el mismo vence el **10 de febrero del dos mil diecinueve**. De ahí, que puede ocurrir que cuando la iniciativa sea de conocimiento del Plenario Legislativo el plazo de los 8 años ya se haya vencido, haciendo jurídicamente inviable el proyecto, dado que una vez vencido el plazo otorgado, el transitorio cumplió su cometido, no procediendo una reforma.

Así las cosas, si el proyecto fuese aprobado antes de la fecha señalada tendría viabilidad jurídica, en caso contrario lo que procede sería adicionar un nuevo transitorio a la Ley N° 8904 con el contenido idéntico al Transitorio I caduco, eliminando los ocho años y agregándole en su lugar los cuatro años que establece la reforma planteada.

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reforma surtiría efecto siempre y cuando se cumpla con los mandatos establecidos en la ley, entre ellos el acompañamiento técnico, económico, mercadeo y de asesoramiento por parte del Estado, en caso contrario serán cuatro años más sin que las alternativas productivas sustentables indicadas en el Transitorio I (turismo minero, orfebrería, entre otras) puedan llevarse a cabo.

Es necesario que los señores y señoras diputadas determinen el cumplimiento de los mandatos de la Ley N° 8904 por parte del Poder Ejecutivo antes de aprobar el nuevo transitorio.

En lo investigado no queda claro si los trabajadores involucrados en los distintos procesos de la minería son familias autóctonas de Abangares o si algunos son trabajadores ocasionales no miembros comunales o extranjeros contratados para realizar labores esporádicas de minería por tiempo determinado, suplantando la mano de obra local, ocasionando problemas sociales y económicos en la comunidad.

Otro aspecto de gran trascendencia y debe ser tratado de inmediato es la salud de los trabajadores mineros, pues como así lo indicó la Defensoría de los Habitantes, estos no cuentan con los respectivos seguros sociales, lo cual pone en riesgo la vida de los lugareños.

De la investigación se visualizó la concesión N° R-148-2018-MINAE, prorrogada a la Asociación Nacional de Mineros en el Cantón de Abangares, otorgada en la zona congelada y determinada reserva minera a favor del Estado, lo cual a criterio de esta asesoría, no se ajusta al principio de legalidad establecido en la Ley N° 8904, misma que solo autoriza concesiones para cooperativas e indica que las prórrogas quedan autorizadas a estas últimas.

V.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Si el proyecto es conocido después del plazo de los ocho años no podría plantearse como una reforma al transitorio I, sino que necesariamente la propuesta debe incluirse con un nuevo transitorio a la Ley.

VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta, atendiendo a lo que establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción establecidos en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Municipalidades de Abangares, Osa y Golfito
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
- SENARA
- IFAM

Facultativas:

- Sistema Nacional de Áreas de conservación (SINAC)
- Procuraduría General de la República
- Dirección de Aguas
- Dirección de Geología y Minas
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Ambiente y Energía.

VII.- LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO

Leyes

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.
- ✓ Código Minero Ley N° 6797 de 4 de octubre de 1982 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 8904 de 1 de diciembre de 2010, “Reforma del segundo Párrafo y Adición de varios párrafos Al artículo 8; Adición del artículo 8bis; Adición del Inciso f) al artículo 65, y Reforma del Inciso K) del artículo 103 del Código de Minería , Ley No.6797, del 4 de octubre de 1982, y sus Reformas Ley para Declarar a Costa Rica País Libre de Minería Metálica a Cielo Abierto”
- ✓ Convenio de Minamata, Ley N° 9391 de 16 de agosto de 2016.