

# Informe de Investigación

**Título: La Minería en Costa Rica**

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Minero.	<b>Descriptor:</b> Propiedad Minera.
<b>Palabras clave:</b> Historia de la Minería, Derecho minero, Dominio Minero, Concesiones Mineras.	
<b>Fuentes:</b> Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 05 – 2012.

## Índice de contenido de la Investigación

<b>1 Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>2 Doctrina .....</b>	<b>3</b>
a) HISTORIA DEL DERECHO DE MINERÍA.....	3
Derecho Minero Español.....	3
Aplicación de la Legislación Española Minera a América y especialmente a Chile.....	4
b) Doctrina Jurídica Minera.....	5
1. El suelo y el subsuelo.....	5
2. El yacimiento. La mina.....	6
3. La propiedad minera.....	6
4. Teorías. Teoría de la accesión.....	7
5. Teoría de la ocupación.....	9
6. Teoría del dominio eminente.....	10
7. Variantes de esta teoría.....	11
8. Teorías modernas.....	13
9. Teoría aceptada.....	14
c) DOMINIO MINERO.....	17
32. Nociones Generales.....	17
33. Sistema de accesión.....	17
34. Sistema de ocupación.....	18
35. Sistema de res nullius.....	18
36. Sistema de libertad de minas.....	18
37. Sistema regalista.....	19
d) El Dominio Minero en Costa Rica desde la Constitución de 1949 hasta hoy. Código de Minería de 1953.....	24
<b>3 Normativa .....</b>	<b>29</b>



Código de Minería.....	29
TITULO I: De las generalidades.....	29
TITULO II: De los permisos y concesiones en general.....	34
TITULO III: Del permiso de exploración.....	36
TITULO IV: De la concesión de explotación.....	38
TÍTULO V: Cauces de dominio público.....	40
TITULO VI: De las canteras.....	42
TITULO VII: De los yacimientos de placer y lavaderos.....	44
TITULO VIII: De las servidumbres.....	45
TITULO IX: De la expropiación.....	46
TITULO X: Del amparo en general.....	46
TITULO XI: De la extinción de los permisos y concesiones.....	49
TITULO XII: De los contratos.....	51
TITULO XIII: Procedimientos y trámites.....	53
TITULO XIV: De la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos.....	59
TITULO XV: De las normas de protección del ambiente.....	61
TITULO XVI: Del Registro Nacional Minero.....	63
TÍTULO XVII: Hechos ilícitos mineros.....	64
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.....	68
<b>4 Jurisprudencia.....</b>	<b>69</b>
a)Concesión minera: Caso Crucitas.....	69
b)Bienes demaniales: Régimen jurídico de los materiales extraídos del subsuelo.....	71
c)Concesión de exploración minera: Plazo de vigencia inicia con su inscripción.....	79
d)Concesión minera: Autorización para remover bosque forma parte del estudio de impacto ambiental y deber de la administración de advertirlo en forma previa.....	82

## 1 Resumen

Sobre **la minería en Costa Rica** trata el presente informe, por medio de doctrina, normativa y jurisprudencia. Se explica: la historia del derecho de minería, el derecho minero español, el dominio minero, el Dominio Minero en Costa Rica desde la Constitución de 1949 hasta hoy. Código de Minería de 1953, el Código de Minería, y jurisprudencia con relación a la concesión minera de Crucitas, los bienes demaniales y el régimen jurídico de los materiales extraídos del subsuelo, entre otros.

## 2 Doctrina

### a) HISTORIA DEL DERECHO DE MINERÍA

[Uribe]<sup>1</sup>

**6. Orígenes.**— A pesar de lo poco que se conoce acerca del origen del Derecho de Minería, y su situación en las épocas más antiguas, podemos asegurar que imperaba con respecto a las minas el sistema de organización de la propiedad minera que la doctrina conoce con el nombre de regalista, esto es, era el Soberano o el Estado el dueño de ellas y quien las entregaba a los particulares mediante el pago de una retribución o participación que en esas épocas tenía que ser, como se comprende, muy subida.

**7. Roma.**— Durante la República rigió como sistema el de la accesión, esto es, aquel sistema que consideraba dueño de las minas al dueño del suelo superficial, cuyo dominio, en consecuencia, se extendía no sólo al suelo, sino también al subsuelo, en donde se encuentran ubicadas generalmente las minas, a las cuales se las consideraba, dentro de este sistema, como cosas accesorias del suelo.

Durante el Imperio, las enormes extensiones de terrenos conquistados hicieron que se substituyera el sistema de accesión por el regalista que, en todo caso, resultaba de mayor provecho para la Corona.

Durante la Edad Media, después de la destrucción del Imperio Romano, en el año 476 (después de Cristo) con el régimen advenido feudal, se volvió al sistema de la accesión, el cual rigió durante todo este período de la Historia.

### Derecho Minero Español

**8. Fuero de Nájera.**— Las leyes mineras chilenas tuvieron su origen en el Derecho Español. De ahí es que el estudio del cuerpo de leyes españolas tenga especial importancia para la debida comprensión de nuestro derecho.

Debemos remontarnos al año 1076 para encontrar las primeras disposiciones legales sobre Minería. Estas fueron las contenidas en el Fuero de Nájera, que no se conoce como un cuerpo legal independiente, sino que su texto se encuentra incorporado al Ordenamiento de Alcalá del año 1348. El Fuero de Nájera fue dictado con el fin de que rigiera en los centros poblados de la Rioja, región ésta en que abundaban minas de gran valor.

**9. Ley de las Siete Partidas.**— Después debemos mencionar la Ley de las Siete Partidas, dictada por don Alfonso el Sabio, en el año 1265, cuerpo legal en el que sólo accidentalmente se trata del señorío del Rey sobre las minas.

**10. Ordenamiento de Alcalá.**— Por orden cronológico y de importancia debemos mencionar, en seguida, al Ordenamiento de Alcalá, dictado por Alfonso XI en el año 1348, y que es propiamente un cuerpo Legal Minero que reglamenta el sistema regalista; pero preciso es manifestar que no

constituyó, en forma alguna, un motivo de progreso para la Minería.

**11. Leyes de Don Juan I.**— Pocos años después aparecen las leyes de Don Juan I, que tienen de importancia el hecho de que dieron intervención al descubridor de yacimientos mineros, motivando esta circunstancia un estímulo para el desarrollo de esta industria, a pesar de que se mantenía una fuerte regalía real sobre los beneficios. Es evidente que este Cuerpo Legal marcó un verdadero adelanto en la materia; pero necesario es reconocer que estas primeras concesiones no lograron despertar el interés por la minería.

### **Aplicación de la Legislación Española Minera a América y especialmente a Chile**

**12. Generalidades.**— Así se mantuvo la situación legal de esta industria en España hasta que se descubrió América. Con motivo de este acontecimiento histórico tuvo un desarrollo especial la legislación minera, ya que todos sabemos que el descubrimiento de riquezas minerales fue el principal estímulo para el éxodo de españoles a América.

España, como país conquistador, aplicó naturalmente en América su propia legislación y tuvo que preocuparse de dictar también reglas legales, para que tuvieran aplicación sólo en sus colonias.

**13. Ordenanzas del Nuevo Cuaderno.**— Entre las leyes españolas de minería más importantes que se aplicaron en las colonias y que, a la vez, constituyeron uno de los monumentos más acabados sobre la materia, debemos citar a las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno dictadas a fines del siglo XVI (1584) por el Rey Felipe II a quien debemos considerar como el padre del Derecho minero español. Estas Ordenanzas fueron un verdadero Código de esta naturaleza.

Fue lógico que siendo ellas el producto de un régimen monárquico absoluto, se mantuviera el señorío del soberano sobre todos los yacimientos mineros, y que conservara la Corona, en los productos de las minas, una fuerte participación en calidad de regalía. Sin embargo, es importante anotar que en este cuerpo de leyes se disminuyó el monto de la regalía con respecto a las leyes de don Juan I, que ya hemos citado, y que junto con esta disminución, se consultó una mayor participación a los particulares en su búsqueda y explotación.

Establecieron las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno, en efecto, el derecho de los interesados en buscar minas para efectuar esta clase de trabajos aun contra la voluntad del dueño del suelo superficial, creando tribunales especiales de Minería, a los cuales podía recurrir el interesado para reclamar de una negativa injustificada del dueño del suelo. Es evidente que con este sistema quiso Felipe II aumentar la producción minera, estimulando, en la forma indicada, los descubrimientos. Ideó una serie de instituciones propias del derecho minero que se conservan hasta hoy día.



## **b) Doctrina Jurídica Minera**

[Puyuelo]<sup>2</sup>

### **1. El suelo y el subsuelo.**

1. El hombre, para la satisfacción de sus necesidades, utiliza las cosas que la Naturaleza le ofrece. En el estado primitivo estas cosas se presentan abandonadas, no son propiedad exclusiva de nadie, están a la disposición del primer ocupante y el hombre las aprehende libremente por ocupación material. Así adquiere los animales necesarios para su sustento mediante la caza y la pesca, utiliza los vegetales que se ofrecen en las huertas y campiñas y recoge las piedras y maderas tal como se presentan para construir sus cabanas y resguardarse del frío y de los elementos.

Posteriormente, con el desarrollo de la civilización y una mayor complicación de las relaciones sociales, el hombre no sólo utiliza las cosas que aparecen a simple vista, sino que busca otras que se encuentran ocultas; ejerce, pues, actividades de investigación y descubrimiento y no sólo emplea las sustancias tal como se encuentran, sino que las transforma para obtener elementos más tiles que sólo pueden conseguirse mediante ciertas manipulaciones: estas manipulaciones constituyen la Industria.

Unas de las sustancias que se presentan bien sobre el suelo, bien ocultas en el subsuelo de la corteza terrestre integrando dicha corteza, son las sustancias minerales.

La apropiación, transformación de dichas sustancias, constituye el objeto de la industria minera.

Mientras esas sustancias permanecen ocultas e ignoradas no constituyen verdaderamente riqueza, se trata en todo caso de una riqueza en potencia, según afirma Carbonell, cuya existencia se supone en general o en concreto, por indicios, en un lugar determinado.

Cuando tiene lugar el descubrimiento de los minerales, cuando se ponen de manifiesto las sustancias, surge su apropiación, entran entonces en el comercio de los hombres, se entabla entonces la relación jurídica entre el hombre y el bien objeto de utilización, y para ello de apropiación, surgiendo entonces por la necesidad de normas que regulen dicha relación y los recíprocos derechos y deberes entre los elementos que integran la relación jurídica, una reglamentación especial, un Derecho normativo que, por referirse a los minerales, objeto de la minería, recibe el nombre de Derecho minero.

Este Derecho, este conjunto de normas que regulan la minería, el nacimiento de la propiedad, las modalidades especiales de la misma, su naturaleza, desarrollo y extinción, su transmisión y muerte, las sustancias sobre las que recae y autoridades que intervienen en sus diversas vicisitudes, constituirán el objeto de este estudio.

## 2. El yacimiento. La mina.

La corteza terrestre se ofrece a simple vista como un conjunto de terrenos, de tierras con las diversas modalidades que ofrece la orografía. Aparecen bien llanuras, bien valles o montañas, planicies, mesetas o cordilleras. Esas tierras, bien están cubiertas de vegetales, por tratarse de tierra a propósito para su germinación por contener los elementos orgánicos indispensables para la vida de aquéllos, y constituyen sembrados, huertos o jardines, bien nacen en ellos espontáneamente aquéllos formándose campos o bosques si se trata de especies arborescentes, o bien en dichas tierras aparece al descubierto la sustancia mineral propiamente dicha integrante del suelo, por no existir en ellos vida vegetal, y aparecen los baldíos, los páramos y las rocas.

Todas estas tierras constituyen el suelo, las sustancias minerales que lo integran aparecen al descubierto, su adquisición no precisa labores especiales de investigación ni de explotación, ni precisa arrancarlas por procedimientos de carácter técnico.

Otras sustancias minerales no aparecen a simple vista, están ocultas dentro de la corteza terrestre, su aprovechamiento requiere labores especiales de extracción, es preciso arrancarlas por procedimientos especiales, llamándose minas las galerías abiertas en la corteza terrestre para la busca y extracción de dichas sustancias.

Sigúese de lo expuesto que para las sustancias minerales a que se refiere este grupo, dado que no se presentan a simple vista en la superficie del terreno, sino que es preciso extraerlas del subsuelo, es necesario una labor previa de búsqueda y descubrimiento, período que se denomina de investigación, requiriéndose en dicho período labores especiales precedidas de estudios de carácter geológico, según diversos sistemas de prospección, siendo el más generalmente empleado el de sondeo, con cuyo nombre se designa toda perforación vertical de diámetro pequeño.

## 3. La propiedad minera.

Una vez localizadas las sustancias minerales, bien pertenezcan a uno o a otro grupo de los señalados, es decir, bien se encuentren simplemente en la superficie del terreno y no requieran labores especiales de investigación y de extracción o bien sea preciso para obtenerlos ejecutar dichos estudios, llega el momento de su apropiación por el hombre, llega el momento en que dichos bienes se convierten en un objeto de propiedad para poder ser utilizados, surge entonces la propiedad sobre los mismos, como una manifestación del dominio del hombre sobre dichos bienes considerados en concreto, y aparece, pues, la propiedad minera, cuyo carácter y naturaleza es preciso analizar.

Para explicar y justificar dicha propiedad y el derecho invocado para la explotación minera se han ideado diversas teorías, que responden al concepto que los autores que sostienen cada una de ellas tienen del derecho de propiedad en general y del que atribuyen al Estado. Dichas teorías pueden reducirse a tres, con variantes dentro de cada una de ellas.

Carbonell, en la obra citada distingue cinco sistemas: 1.º El de accesión; 2.º El de la ocupación; 3.º De la regalía minera; 4.º De la libertad de minas, y 5.º De la res nullius.

Solf y Muro distingue dos grandes sistemas: el que parte de la unidad de la propiedad del suelo y del subsuelo y el que distingue y separa la propiedad del uno y la del otro; el primer sistema es el de la accesión; el segundo sirve a su vez de base a otros dos, el del derecho dominical o del señorío del Estado y el de res nullius, o sea el de la ocupación.



#### 4. Teorías. Teoría de la accesión.

Vamos a examinar brevemente cada uno de dichos sistemas, que pudiéramos llamar clásicos, y las razones en que se fundan, así como los inconvenientes que ofrecen.

1.º El sistema de la accesión es el que prevaleció en el primitivo Derecho romano, y parte de la unidad de la propiedad del suelo y del subsuelo. Ha sido sostenido por Lefebvre de la Planchette, los fisiócratas Adam Smith, Juan Bautista Say y, principalmente, por Dunoyer. En España, principalmente, por el señor Sánchez Román.

"Según estos autores —dice D. Joaquín Girón y Arcos—, la propiedad de las minas pertenece a quien tiene ese derecho sobre la superficie que cubre tales riquezas, admitiendo como principio aquel que se expresa diciendo: *cujus est solum ejus est a coelo usque ad inferos*; se trata, pues, de una accesión de la superficie."

Según el señor Sánchez Román, los fundamentos de esta teoría son: 1.º Que se apoya en un profundo respeto al derecho de la propiedad. 2.º Porque aun reputándose la propiedad minera como frutos extraordinarios, entra de lleno su disfrute dentro del derecho de accesión, uno de los que forman el cuadro de los dominicales, ya que toda accesión cede en beneficio del dueño de lo principal. 3.º Porque sólo esta solución guarda armonía con las leyes civiles reconocidas como justas para determinar el contenido de los derechos que el dominio atribuye al propietario. 4.º Porque no indaga esta teoría el pensamiento del propietario de la superficie al tiempo de adquirirla; y 5.º Porque no es obstáculo al desarrollo de la industria minera, pues si el labrador por sus hábitos se muestra indiferente u opuesto a la explotación de minas, su indiferencia se remedia con la asociación y estímulo de un minero y su oposición y resistencia con una buena ley de expropiación forzosa por utilidad pública interesada en la explotación de las fuentes de la riqueza nacional.

Todas las objeciones hechas contra esta teoría pueden reducirse a tres:

1. No se asienta en ningún fundamento filosófico.
2. Carece de base económica.
3. Es contraria al interés de la explotación.

Mirabeau, en un famoso discurso ante la Asamblea Constituyente francesa combatió esta teoría con las palabras siguientes: "Si el interés común y la justicia son los fundamentos de la propiedad, el interés común y la equidad no exigen que las minas sean una accesión de la superficie. El interior de la tierra no es susceptible de una división: las minas, por su naturaleza irregular, lo son todavía menos. En cuanto a la superficie, el interés de la sociedad es que las propiedades sean divididas, interés que, al contrario, en el interior de la tierra se encamina a reunirías, por lo que las legislaciones que admitieran dos clases de propiedades accesorias la una de la otra, de las cuales la una sería inútil por razón de que no tendría a la otra por base y medida, serían absurdas"; añadiendo que "no hay ninguna mina que sobre poco más o menos corresponda físicamente al suelo de tal propietario".

El mismo criterio sostenido por Mirabeau lo fué también por Herou de Villeforse y Kousten Blanier, quienes, como dice Girón y Arcos, "hicieron notar que para que la mayoría de los filones de mineral puedan ser susceptibles de explotación durable deben ser extraídos, no de arriba abajo, sino al contrario, conviniendo sobre todo en las minas de hulla respetar hasta el fin de la explotación las primeras capas de mineral de combustión que la imprudencia del propietario de la superficie le conduce demasiado pronto a descubrir".



También sería muy discutible la condición de frutos de la superficie que los partidarios del sistema de la accesión atribuyen a las minas y minerales en cuyo subsuelo se encuentran, porque, como dice muy bien Piernas, "las minas no son frutos, sino un depósito que se extingue tan pronto como desaparece el yacimiento mineral, sin que sea reproducido como se reproducen los demás frutos de la tierra, incluso a veces los extraordinarios". De aquí se sigue que faltan en la propiedad minera los caracteres de la accesión directa, porque ésta implica siempre, que sin detrimento de lo que hay en o sobre la superficie, no puede haber separación, y en cambio la hay perfectamente en la propiedad minera, pues ésta, salvo en muy pequeñas porciones de terreno necesarias de ocupar para la apertura de pozos, instalación de sondas y depósitos de minerales, en nada afecta ni perturba a la propiedad de la superficie, que puede seguir siendo explotada perfectamente y con toda independencia de la riqueza minera que pueda existir bajo la misma. Es más, su existencia generalmente ni se percibe en dicha superficie, que con su descubrimiento y explotación no experimenta mutación alguna, lo contrario que ocurre en todas las formas de accesión, pues ya se trate de nacimiento de isla, mutación de cauce, etc., ocurre siempre una transformación en la cosa principal al unírsele la accesoria, experimentando aquélla una notoria transformación.

Además, es inconveniente máximo de esta teoría para justificar la propiedad de la mina como una accesión de la superficie, y que desvirtúa la afirmación del señor Sánchez Román de que esta teoría guarda relación con las demás leyes que regulan el derecho de propiedad, todavía no se ha demostrado que los minerales son accesorios de la superficie, pues si se consideran inseparables el suelo y el subsuelo, y lo accesorio debe seguir a lo principal, ¿quién podrá razonablemente suponer que sea lo principal el suelo y lo accesorio la mina? Si para calificar a una cosa de principal y a otra de accesoria de aquélla se atiende al valor económico de cada una de ellas, ¿cómo puede sostenerse que es lo principal una superficie destinada a un miserable cultivo o sin cultivo alguno, respecto de un yacimiento de mineral de un valor incalculable?

La misma Naturaleza ha hecho patente esta diversidad de valor que hace inadmisibles la afirmación de que el suelo sea lo principal y el subsuelo lo accesorio, pues con rara generalidad los grandes yacimientos minerales de las sustancias de mayor valor y de más interés para la industria se encuentran en terrenos de nulo o escasísimo valor agrícola, en que la vida vegetal apenas si tiene existencia y en los que resalta con una evidencia que no deja lugar a duda que en manera alguna puede reputarse al mineral como lo accesorio, sino que es, y con mucha diferencia, lo principal desde todos los aspectos en que se considere.

Por último, y desde un punto de vista práctico, la teoría de la accesión es insostenible, pues nada más ajeno a las actividades industriales y al espíritu emprendedor que requiere la minería, que los agricultores que son los propietarios de la superficie, pues la técnica agrícola es por su propia naturaleza tan distinta de la minera, el espíritu que ha de presidir ambas empresas es tan diferente, así como los conocimientos que se requieren para una y otra y los capitales que se han de emplear de naturaleza tan desemejante por su cuantía y por su empleo, que sería rarísimo que el dueño de la tierra se dedicase a explotar las minas que existieran en su subsuelo con perjuicio evidente para la riqueza nacional y las necesidades de la industria.

Para contestar a esta objeción se ha propuesto por los partidarios de la doctrina que comentamos como remedio eficaz la asociación del agricultor con el minero y, en último extremo, la aplicación de la ley de Expropiación forzosa.

La asociación de agricultores con mineros es a menudo imposible, por ser en general aquéllos opuestos a cualquier forma de explotación; pero, además, como decía Mirabeau: "¿Pero reunirán ellos a la vez el suelo y la fortuna? Para explotar una mina de dos leguas de radio precisaría reunir a dos mil propietarios, y ¿cuál sería la proporción de su interés? ¿Cómo un tan gran número de propietarios se había de concertar? Su fortuna sería casi siempre insuficiente, pues hay minas

donde la empresa ha costado diez veces más que el valor del suelo que la cubre"; añadiendo Dalloz que bastaría la mala voluntad de uno de los propietarios de la superficie para impedir la formación de la sociedad.

## 5. Teoría de la ocupación.

Los otros sistemas que tratan de justificar la propiedad minera se basan en la distinción entre el suelo y el subsuelo, siendo independientes el uno del otro y pudiendo pertenecer a distintos dueños. Estas teorías se reducen a dos: el sistema de la ocupación y el de la regalía o dominio del Estado.

La teoría de la ocupación ha sido sostenida por Dalloz, Michel, Chevalier, Woloski, Azcárate, Piernas y también en cierto modo por Turgot.

Girón y Arcos señala como características de esta teoría las siguientes:

1. Considera que las minas no explotadas son cosas comunes y que nadie con más derecho a ellas que el que ha hecho trabajos de investigación que han producido como resultado el descubrimiento de dicha riqueza.
2. Para evitar colisiones preceptúa que el que descubre una mina debe justificarlo, y el que primero ponga el hecho en conocimiento de la autoridad competente gozará de prelación respecto de cualquier otro investigador.
3. El reconocimiento de la propiedad minera que haga el Estado debe limitar el radio hasta donde horizontalmente pueda el minero extender sus trabajos.
4. En consecuencia, se impone al minero la obligación de respetar el suelo, plantaciones, edificios, etc.
5. Los minerales que hay en la superficie son propiedad del superficiario no por cesión que le haga el Estado, sino como accesorios inseparables de la propiedad del suelo.
6. Cuando sea ello necesario para practicar las labores se podrá aplicar la ley de Expropiación forzosa.
7. Como la superficie del terreno pierde de valor con la explotación, es preciso que el minero pague un canon anual al dueño de la superficie.
8. El Estado, fundado en el mismo título en que se apoya para exigir impuestos directos sobre toda riqueza productiva, tendrá derecho a percibir uno sobre los rendimientos que se obtengan de las minas; pero si las minas no se explotan se exigirá otro proporcional a las superficies que el Estado ha reconocido.

La teoría que comentamos y cuyas principales características se acaban de señalar está basada en la noción que sus defensores tienen del Estado y del margen que se reconoce a su actividad y a su intervención de la vida de la sociedad. Dicen sus partidarios que el individuo y el Estado tienen distintos fines que cumplir, entienden que el cumplimiento de cada uno de los fines sociales requiere un organismo adecuado y distinto para realizarlo. Así, el cumplimiento del fin religioso concierne a la Iglesia; el del fin cultural, a la Universidad, etc., y siendo la humanidad una, en la sociedad debe, para hacer relación con aquélla, existir un poder central encargado de hacer que cada asociación se desenvuelva en su esfera propia y evitar que una traspase sus límites e invada el campo de acción de otras.

En una palabra: según esta doctrina, el Estado no tiene más misión que realizar el Derecho,



estando el cumplimiento de los demás fines humanos atribuido a las diversas entidades o asociaciones fundadas por el hombre para su realización, y por tanto, aplicando esta doctrina a la propiedad minera, los partidarios de la misma dicen: "La explotación de las minas cae bajo la esfera del fin industrial; por consiguiente, no siendo ese fin de la incumbencia del Estado, debe ser dueño de las minas el primer ocupante, bien sea éste el dueño del terreno bajo el que están emplazadas, bien un tercero.

Parten de la base de que la ocupación es el primero y originario modo de adquirir la propiedad, pues todos los demás son derivativos y, por tanto, la ocupación es el único título legítimo de adquisición de la propiedad minera, lo mismo que de las demás clases de propiedad.

José López de Cereain refuta esta teoría diciendo que la ocupación es, según una Ley de Partida, "la aprehensión de las cosas corporales que carecen de dueño, con ánimo de adquirir su propiedad". Cuatro requisitos son, por tanto, necesarios para que la ocupación tenga lugar: aprehensión material de la cosa; que ésta sea corporal; que sea nullius, y que haya ánimo de adquirirla. Según el autor de que se está tratando, en la propiedad minera faltan los dos primeros requisitos exigidos por la Ley: falta la aprehensión material, pues ésta puede darse en un animal, en un fruto, pero no en las minas, que ocupan inmensos terrenos que no sabemos hasta dónde se pueden extender; y falta el segundo requisito, pues no recae en cosa corporal, pues ésta afecta a los sentidos y mal los puede afectar una cosa que nos es desconocida y está oculta.

Estas objeciones, sin embargo, es preciso reconocer que son endebles y carecen de consistencia. No es exacto que la mina no sea susceptible de aprehensión material, pues lo es en la misma medida que lo puede ser una finca, si bien es difícil precisar hasta dónde se extiende la mina ocupada, y tampoco puede decirse que la ocupación ha de recaer en cosa que afecte a los sentidos y la mina no reúna esos caracteres en cuanto se trata de una cosa desconocida y oculta, puesto que la ocupación recae sobre la mina en el momento de su descubrimiento, en el cual ya se trata de una cosa tangible y material, si bien se desconozca la extensión e importancia del filón.

De todos modos es evidente la dificultad de determinar de una manera exacta y precisa el momento de la ocupación de una mina, lo que se hace completamente necesario para evitar las colisiones de interés en litigio que en otro caso podrían surgir entre los diversos individuos que se supondrían investidos de las características de ocupante de una mina, pues dada la gran extensión que en ocasiones suele alcanzar un filón, podría darse el caso de que varias personas comenzasen a excavar en sitios distintos practicando galerías y sondeos. por lo que es imprescindible que se fijen normas que determinen la condición de ocupante y señalen cuál es la autoridad competente para hacer tal declaración. Por ello los autores y las legislaciones siguen diversos criterios para llegar a dicho fin, y así, unos reputan primer ocupante de una mina el que primero la solicita de la autoridad gubernativa, o al que ha descubierto la mina, naciendo así los sistema? de la invención y del primer peticionario.

## **6. Teoría del dominio eminente.**

Un último sistema de los clásicamente enunciados por la mayoría de los tratadistas sobre la propiedad minera es el sistema regalista o del dominio eminente del Estado. Esta ha sido una doctrina nacida en el Derecho romano, desarrollada durante el feudalismo y completamente definida en la época de las Monarquías absolutas, que posteriormente ha experimentado ya en tiempos modernos diversas modificaciones, que no examinaremos en este momento, pues les llegará el turno al tratar de las modernas concepciones sobre el problema que nos ocupa.

Este sistema fué difundido por Séneca y mantenido por Gajo, quien afirmó que: "dominium populi romani est vel Caesaris, nos autem possessionem tamtum est usufructum haber e videmur."

Esta teoría fué definitivamente construida por Luis XIV al reclarar en sus Ordenanzas de 1603 "que ninguno de nuestros derechos está tan bien cimentado como el de la mouvance directa y universal que tenemos sobre todas las tierras de nuestro Reino", y aplicando este criterio a la propiedad minera afirman los partidarios de tal doctrina, que originariamente el subsuelo pertenece al Estado, el cual tiene un dominio eminente sobre el mismo, dominio que tiene carácter civil y que el Estado puede transmitir por los medios que reconoce el Derecho.

Parten de la base siguiente, según Girón y Arcos: "Todo lo que hay en nuestro planeta es de la humanidad, y como el Estado es su representante, a él pertenece todo cuanto no se haya ligado íntimamente al individuo"; o dicho en otros términos, todo lo que no está atribuido especialmente al dominio de nadie, porque nadie lo ha incluido en su patrimonio, pertenece al dominio del Estado representante de la colectividad.

Otro argumento a favor de esta teoría ha sido formulado por Lehardy de Beaulieu en cuanto dice: "los minerales no tienen cuando están ocultos en el seno de la tierra ningún valor por sí mismos, el cual surge únicamente del lugar en que se encuentran colocadas las minas no explotadas. ¿De dónde procede, pues, la causa que regula el valor de cada mina no explotada? Del trabajo lento y sucesivo de la nación entera durante muchas generaciones, y por tanto la riqueza minera debe pertenecer a quien la ha creado, es decir, a la nación misma o, si se quiere, al Estado."

Aparte de ello, se señala también como fundamento de este sistema el de que es un principio reconocido por todos los Derechos positivos, el de que todas las cosas que no tienen dueño conocido, todas las cosas nullius, así como las abandonadas, las res derelictae, corresponden a la soberanía territorial del Estado, el cual, como representante de la colectividad, ejercita también su dominio sobre aquellas cuya propiedad no está bien determinada, para evitar las colisiones que en otro caso surgirían inevitablemente entre los intereses contrapuestos; por ello, estando las minas en la situación de cosas nullius, corresponde originariamente su dominio al Estado, lo que no es obstáculo para que éste, si así lo cree oportuno y conveniente para los intereses generales, ceda su aprovechamiento a los particulares que lo soliciten.

Se señala como obstáculo a esta teoría, desde un punto de vista doctrinal, que en realidad las cosas desconocidas, las res nullius, antes de su descubrimiento no pertenecen en realidad a nadie, puesto que se ignora su existencia, son desconocidas, no tienen realidad tangible y, al no tenerla, se encuentran fuera del comercio de los hombres. Como cosas desconocidas que son, no adquieren realidad y se incorporan a la vida jurídica y económica hasta el momento de su descubrimiento, y no es justo, y se opone a todas las reglas civiles sobre cosas nullius, el que siendo un particular el descubridor y el que ha puesto de manifiesto la riqueza el dominio sobre la cosa descubierta se atribuya al Estado, que para nada ha intervenido en dicho descubrimiento.

## **7. Variantes de esta teoría.**

La aceptación de la doctrina de la regalía supone diversas variantes en la misma. Aun sentado el principio esencial del dominio eminente del Estado sobre todo el subsuelo nacional, se presenta en la realidad el problema de la forma de aprovechamiento por parte del Estado de los productos de las minas, cuyo dominio le corresponde. Para resolver esta cuestión se han ideado diversos medios. Los principales son los siguientes:

a) Explotación de las minas por el mismo Estado en forma de empresa privada.

Una variante de este sistema es el de la socialización o nacionalización de las minas. Se basa en el aprovechamiento total de las minas por el Estado y su administración por la Administración pública. Un proyecto curioso sobre la nacionalización es el formulado por Juarés en 1894. Se otorga la administración de las minas nacionalizadas a un Consejo central, compuesto de delegados elegidos en una tercera parte por los trabajadores de las minas, ingenieros y obreros; en otra tercera parte, por las agrupaciones sindicales obreras y agrícolas, y en la restante, por el Estado. A su vez, en cada zona minera existen también Consejos regionales.

En el estado actual de la propiedad minera, en manos de los particulares en su mayor y más importante parte, la aplicación del sistema de nacionalización supondría la reivindicación por parte del Estado de la propiedad minera, ahora en manos individuales, lo que habría de hacerse según los criterios más extremistas sin indemnización ninguna a los actuales poseedores.

Desde luego, este sistema sólo tiene realidad en la Rusia soviética, y contra el mismo se han formulado diversas críticas. Alejandro Zevas ha dicho: "La explotación de las minas por el Estado no está a la altura de las necesidades de la industria. En tales minas el rendimiento del obrero es inferior. Sus productos se venden más caros que los de las minas de los particulares y los obreros ganan menos salario." Delannay dice: "No se trata en este caso de un vasto servicio sobre una extensión considerable de territorio, como el de correos, los ferrocarriles, etc., que requieren el concurso de la Administración. Tratándose de la extracción de una sustancia mineral el interés público estriba en que dicha sustancia sea obtenida con más cuenta, lo cual es el resultado de una buena explotación económica provocada por la libre concurrencia. Es indudable que el Estado explota mal sus minas y que en la práctica su actividad como industrial está a cada paso detenida por los trámites administrativos, que no permiten soluciones inmediatas, o por la intervención perniciosa de la política." Dalloz ha formulado también diversas objeciones al sistema que comentamos, que pueden reducirse a las siguientes: primera, paraliza el desarrollo del espíritu de especulación de los particulares; segunda, destruye la propensión a las investigaciones mineras; tercera, conduce a un monopolio en provecho del Estado; cuarta, hace la explotación mucho más costosa que a los particulares; quinta, destruye la libre concurrencia, y sexta, compromete el prestigio y la autoridad del Gobierno.

b) Sistema de vender el Estado sus minas previa tasación.

Los partidarios de este sistema, entre los que se encuentra Lehardy de Beaulieu, sostienen que si bien el dominio sobre el subsuelo nacional corresponde al Estado, éste, no interesándole su explotación en general, lo enajena a los particulares, de la misma manera que hace con sus bienes territoriales de carácter patrimonial.

Ahora bien, ya la enajenación de las fincas del Estado supone un negocio ruinoso para el mismo, como se ha puesto de manifiesto con la aplicación de las leyes desamortiza-doras, por la dificultad de tasación, por la falta de espíritu de especulación por parte de la Administración, por la facilidad de connivencias por parte de los compradores, etc., y estos inconvenientes serían agrandados hasta el infinito en la enajenación de las minas, en las que es difícilísima su tasación por desconocerse en general la importancia y extensión de los filones, y en cuya subasta es mucho más fácil la connivencia y el acuerdo entre los compradores, pues siendo éstos en general un sector muy reducido, sólo los entendidos en negocios mineros harían fracasar las subastas en beneficio propio.

c) Arrendamiento por el Estado de todas sus minas.

Este sistema ofrece también serios inconvenientes. En primer lugar, no podría ser aplicado a

aquellas minas adquiridas con arreglo a la legislación anterior, con lo que existirían dos clases de minas en diversas condiciones, y, además, dado el arrendamiento sería preciso el pago de un canon con lo cual resultaría muy recargada la producción minera, ya que, además, la explotación y los beneficios consiguientes estarían sujetos a los impuestos generales sobre las diversas clases de producción. Por otra parte, ¿qué clase y duración habría de darse a dicho arrendamiento? Si éste era temporal, el explotador realizaría los trabajos mineros de una manera ambiciosa y esquiladora para obtener en el tiempo del arriendo la mayor cantidad de beneficios posibles con gran daño de una racional y científica explotación. Si, por el contrario, el arriendo tuviera carácter perpetuo o indefinido, ya jurídicamente no tendría carácter de tal, sino que se convertiría en un censo.

d) Enajenación por el Estado de sus minas sin exigir precio, pero reservándose el derecho de retraerlas cuando lo juzgase conveniente

Este sistema es desde luego indefendible, porque suspender sobre la explotación de las minas una condición de retro-venta, es lo más opuesto a la naturaleza de aquélla como de todo negocio industrial, pues es evidente que nadie invertiría capitales ni desarrollaría iniciativas sabiendo estar sujeto al riesgo de una retrocesión por parte del Estado.

e) Hacerse el Estado accionista de Compañías mineras

Este sistema, en la práctica puede encontrar también muy escasa aplicación. La participación del Estado en dichas Compañías podría ser totalitaria o minoritaria.

Si el primer caso, nos encontramos en los casos anteriores de explotación por parte del Estado con todos los defectos apuntados. Si la participación fuera minoritaria, no se resuelve el problema y sólo es sistema aceptable cuando por falta de capitales o escasez de iniciativas exista poco desarrollo de la industria y se requiera estímulo estatal.

## **8. Teorías modernas.**

Examinadas las teorías que pudiéramos llamar clásicas en cuanto al fundamento y naturaleza de la llamada propiedad minera, el estudio de las modernas legislaciones en esta materia ha dado lugar a diversas interpretaciones que constituyen variantes o nuevos aspectos de la teoría clásica del dominio eminente del Estado sobre el subsuelo nacional y que trata de precisar cuál es la naturaleza jurídica de la mina. En una palabra: diversos autores, en particular italianos que han afrontado dicho estudio concuerdan en que las leyes modernas que regulan esta materia, la ley italiana de 29 de julio de 1927, e igual puede decirse de la ley española de 1944, están informadas del sistema dominical, pero difieren en la manera de entender la dominialidad, y sostienen diversas teorías.

Algunos entienden que la riqueza minera es cosa aparte de los bienes del Estado, estando únicamente sujeta a pública administración, pero sin que se trate de un bien del dominio de aquél. Para otros, en cambio, la ley ha llevado a cabo la apropiación de todo el subsuelo nacional incluyendo, por tanto, las minas entre los bienes del dominio público; según otros, las minas pertenecen solamente al Estado a título de "propiedad pública"; y otros, entre los que se encuentra Dante Calegari, entienden que las minas pertenecen al Estado, el cual las adquiere en el momento del descubrimiento. pero encontrándose entre los bienes del patrimonio indisponible.

Una teoría interesante, por la construcción ingeniosa que representa, es la sostenida por Vitta. Piensa que la nueva ley italiana no ha producido la general apropiación del subsuelo a favor del

Estado, el cual continúa perteneciendo a los particulares. Al Estado corresponde únicamente el derecho de ejecutar directamente la investigación y aun la explotación directa de las minas y de conceder a terceros idóneos permisos de investigación y explotación. En esta facultad está, según dicho autor, la sustancia del derecho del Estado sobre las minas, cuya naturaleza jurídica es "la de un derecho real consistente en una servidumbre de excavación activa sobre la finca privada", o sea, que el derecho del Estado sobre las minas participa de la naturaleza de un *ius in re aliena*.

Otros, sin embargo, opinan que tal teoría no es admisible, porque si, en efecto, se tratara de un *ius in re aliena*, se ejercería sobre un bien de otro, esto es, sobre un subsuelo de propiedad privada, y esto no es así, en cuanto la ley sustrae desde un principio las minas, al contrario de lo que ocurre con las cuencas y turberas, al *dominus soli*, al cual no pertenecen en ningún momento: no antes del descubrimiento, porque siendo bienes ignorados son *res nullius*, y tampoco después de realizado aquél, porque en virtud del mismo pasan a poder del Estado. Así, si el propietario del suelo quiere realizar investigaciones mineras en su propia finca debe procurarse el debido permiso de investigación, y si llega a realizarse el descubrimiento, la mina descubierta no puede explotarse sin la oportuna concesión del Estado, todo lo cual prueba la falta de un derecho de carácter particular sobre el subsuelo, cuya propiedad privada queda así abolida por la ley.

Por tanto, el yacimiento, cuando tiene los caracteres necesarios para ser considerado como mina, desde el momento del descubrimiento, pertenece al Estado, pero ¿a qué título? Algunos autores italianos reputan que se trata de una propiedad, y lo prueba, según ellos, lo establecido en los arts. 54 y 56 de las disposiciones transitorias de la ley italiana, los cuales han operado una verdadera expropiación de las minas, que en algunas regiones de Italia, como Toscana y Nápoles, la antigua legislación atribuía a título de propiedad al dueño de la superficie. La situación del propietario es *ipso iure* transformada en la de concesionario, y puesto que su antiguo derecho era de propiedad, iguales caracteres debe tener ahora el derecho del Estado que le ha sustituido en su anterior situación, otorgándole, en cambio, una concesión de explotación.

Ahora bien, aun sentado el derecho del Estado sobre la mina como derecho de propiedad, surge la cuestión de si se trata de un derecho dominical en sentido estricto o de un derecho patrimonial, pues como observa Vitta, tanto la propiedad como la servidumbre pueden tener un carácter dominical o patrimonial. Vitta afirma que el derecho del Estado sobre las minas debe situarse en el campo de los derechos patrimoniales con la advertencia de que no se trata de un derecho libremente transmisible, ni susceptible de negocio privado, sino que normalmente su ejercicio por el Estado es por vía de concesión para el interés general.

Después de realizar una amplia indagación sobre los caracteres del dominio público, rechaza para las minas aquella concepción más amplia del uso público sancionada por el legislador para las aguas públicas, porque no concurriendo para la minería el uso general y directo por parte de los ciudadanos, no pueden ser consideradas las minas como bienes dominicales, sino sólo patrimoniales, y bienes del patrimonio indisponible en cuanto pueden ser solamente utilizadas por el Estado, o directamente, o mediante concesión a favor de un particular, pero nunca enajenadas o distraídas de su patrimonio. Esta tesis está igualmente sostenida por E. Eula.

## **9. Teoría aceptada.**

Examinando el problema referente a la situación jurídica de la mina desde un punto de vista doctrinal, pero teniendo en cuenta las legislaciones positivas para desentrañar su sentido a la vista de aquellos principios, encontramos que es difícil encajar aquella situación en el marco del derecho de propiedad clásicamente admitido por el derecho civil. El dominio que el Estado ejerce sobre la



mina antes de su concesión, y el que corresponde al particular a quien ha sido otorgada aquélla no puede ser considerado como un derecho de propiedad en estricto sentido, ni la relación jurídica en ninguno de los dos casos puede ser calificada de un modo estricto como una relación de derecho privado, sino que por su propia naturaleza cae de lleno en el derecho público, que es quien informa de un modo decisivo toda la materia minera.

Tales características, que saltan a la vista, han determinado el que en todas o casi todas las legislaciones civiles la llamada propiedad minera haya sido estimada como una cosa especial y aparte de la propiedad privada, cuyas normas en general no le son aplicables, y comprendida con otras también de carácter excepcional en el epígrafe de "propiedades especiales", con lo que se reconoce las modalidades que la distinguen.

Partiendo y aceptando la teoría de que el dominio de las minas pertenece al Estado, desde luego no es a título de propiedad privada, puesto que tal dominio no reúne las características que a la propiedad privada asigna la legislación civil. Así, en efecto, nuestro Código civil, y con él la mayoría de los extranjeros a partir del Código Napoleónico, dice en su artículo 348 que "la propiedad es el derecho de gozar y disfrutar de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción sobre el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla".

Figuran, pues, como facultades inherentes al dominio la de gozar, la de disponer y la de reivindicar. Veamos si el Estado antes de conceder la mina a un particular está en el disfrute de dichas facultades respecto de la mina.

¿Puede el Estado gozar de la mina a su arbitrio? Si pudiera estaría en situación de explotarla, adquirir sus productos, etc.; pero, ¿es este el régimen de la minería en ninguna legislación positiva excepto la comunista? En manera alguna. El Estado, excepto en algún caso excepcional o en que una ley especial y puramente extraordinaria así lo establezca, está obligado a otorgar la concesión de la explotación de la mina al particular que lo solicite, bien al primero en orden al tiempo que haga la petición, o bien al que primero hizo el descubrimiento o a aquel que mayores garantías ofrezca en orden a la buena explotación.

Carece, pues, el Estado respecto de las minas, como regla general, de la facultad de gozar la cosa objeto del dominio, que es, como hemos visto, uno de los atributos inherentes a la propiedad.

¿Puede el Estado disponer de la mina? No puede hacerlo más que en una forma. La marcada y establecida por la ley: otorgarla mediante concesión. No puede, pues, enajenarla a otro, ni darla en arrendamiento, ni ofrecerla como garantía haciéndola objeto de hipoteca, etc. En una palabra: la mina forma parte del patrimonio indisponible y, por tanto, carece el Estado en cuanto a ella de otro de los requisitos esenciales del dominio.

En cuanto al derecho a utilizar la acción reivindicatoria, que es otra de las facultades inherentes al derecho de propiedad, tampoco puede utilizarla el Estado en el caso en que un particular detente una mina que no ha sido objeto de concesión, pues lo que en tales casos realiza el Estado en virtud de su soberanía es la eliminación de la ocupación indebida o indebida utilización de una mina, por procedimientos puramente administrativos, sin intervención alguna de la autoridad judicial, como ocurriría en el caso de que tales invasiones se realizasen en una mina que le correspondiera a título de propiedad privada.

Sigúese de todo esto que la mina no concedida no constituye un objeto de propiedad privada y que la naturaleza del derecho que al Estado corresponde sobre ellas es de derecho público, siendo la mina un bien de esta naturaleza.

Así, pues, en la clasificación general que de los bienes se hace, en bienes de dominio público y bienes de propiedad privada, las minas corresponden a la primera categoría, y dentro de los de



dominio público, entre los destinados al "servicio público".

En efecto: los bienes de dominio público pueden ser clasificados o bien por razón del sujeto de la propiedad o bien por razón del "destino" que se dé a dichos bienes. Las minas lo son por ambos conceptos, pero dentro de la clasificación por razón del "destino" público que tengan los bienes, pueden serlo o porque estén dedicados al uso público en sentido estricto, o bien a dicho uso en un sentido indirecto.

Las minas no pertenecen al primero de dichos grupos, puesto que no están destinadas al uso público como correspondiente a todos los ciudadanos, como las aguas públicas, carreteras, caminos, etc., sino al segundo grupo o bienes de dominio público por razón de su destino en cuanto están destinadas a un uso público indirecto, ya que la razón de su concesión a los particulares es precisamente en cuanto ellos contribuyen con su explotación al fomento y desarrollo de la riqueza nacional.

Así centrada la cuestión y consideradas las minas como bienes de dominio público y destinadas a un fin de "servicio público", aparece clara que la naturaleza del dominio sobre las minas en cuanto al Estado es de derecho público, saliéndose por completo del marco del derecho civil, donde indebidamente se la ha querido encajar.

No le pertenecen al Estado a título de propiedad privada ni constituyen bienes de carácter patrimonial, sino que son bienes destinados a un servicio público sobre los que el Estado, como representante de la colectividad nacional y fomentador de su riqueza y bienestar, ejerce una acción tutelar conservando siempre sobre ellos un derecho en última instancia para salvaguardar las fuentes de riqueza nacional y concediendo su explotación a los particulares como el mejor medio de que dicha riqueza se ponga de manifiesto, si bien reservándose siempre la inspección sobre tal explotación a fin de que sea racional, y llegando incluso a poner término a la concesión otorgada mediante la caducidad de la misma si el concesionario no cumple sus obligaciones como se comprometió, o si no realiza las labores en la forma más productiva, o las abandona y no realiza así el fin primordial y justificativo de la concesión que se le otorgó.

Ahora bien: examinemos el segundo punto del problema, o sea la naturaleza jurídica de la mina una vez que ha sido otorgada su concesión a un particular. Entonces nace la llamada por la mayor parte de las legislaciones "propiedad minera"; pero, ¿es verdadera y realmente una propiedad la que corresponde a un particular sobre la mina?

Prescindiremos ahora del estudio de la concesión minera en virtud de la cual aquélla se adquiere, puesto que ese punto será tratado en otro lugar de la presente obra, y nos atenderemos sólo a la naturaleza del derecho que al particular corresponde sobre la mina. Veamos si se trata de una verdadera y cierta propiedad, por lo menos en el sentido clásico admitido por el Derecho civil.

Ya la forma de nacimiento de dicha propiedad se aparta por completo de las establecidas por el Derecho civil para la adquisición del dominio. Así, por regla general, la propiedad se adquiere por la ocupación, por donación, por sucesión o mediante ciertos contratos acompañados de la entrega de la cosa. Pues bien: la propiedad minera jamás se adquiere por ocupación, puesto que ha de mediar siempre concesión administrativa; no puede adquirirse tampoco por prescripción, ya que como bien que es de dominio público, es imprescriptible, y si bien se adquiere por sucesión o mediante los contratos a que antes se ha hecho referencia, es con tales limitaciones y mediante una intervención estatal de tal naturaleza que pone grandes cortapisas a la libertad de sucesión y de contratación.

En cuanto a las facultades inherentes al dominio, están tan mermadas respecto al titular de la mina y es tal la intervención administrativa, que apenas pueden reconocerse las facultades dominicales que con respecto de todas las diversas clases de bienes corresponden al dueño.

De todo ello se sigue que como ya ha sido indicado, la naturaleza de la llamada propiedad minera salga por completo de la órbita del Derecho civil y esté cada vez más informada por la noción de servicio público propia del Derecho administrativo, siendo en dicha órbita donde hay que colocar y centrar el problema para su debida comprensión.

Aparte de ello, del hecho de la concesión y del subsiguiente derecho a favor del particular surgen diversos problemas relacionados con el Derecho civil, que más tarde serán objeto de estudio y meditación.

### **c)DOMINIO MINERO**

[Lira]<sup>3</sup>

#### **32. Nociones Generales.**

Siendo la industria minera fuente de riqueza y prosperidad para un sinnúmero de naciones, no es extraño que haya despertado a los ojos del legislador un interés particular.

¿De quién es esta riqueza? ¿A quién pertenecen originalmente los yacimientos mineros, que la naturaleza ha esparcido caprichosamente en las entrañas de la tierra?

El principio de la propiedad de las minas ha sido resuelto de muy distintos modos, según los tiempos y las naciones, pero podemos agrupar las respuestas a las interrogantes anteriores en cinco sistemas, a saber: 1) Accesión; 2) Ocupación; 3) Res nullius; 4) Libertad de minas; y 5) Regalista.

Si bien se mira, estos sistemas pueden reducirse a tres: a) sistema que atribuye las minas al dueño del suelo (accesión); b) sistemas que declaran los yacimientos como cosas de nadie (ocupación, res nullius y, en cierto sentido, libertad de minas); y c) sistema que adjudica las minas al Estado (regalista).

#### **33. Sistema de accesión.**

Según este sistema, la propiedad de las minas corresponde al dueño del suelo superficial como una dependencia de éste, en razón de la unidad que existe entre el suelo y el subsuelo, ya que no es posible establecer una división precisa entre ambos. Además, se sostiene que el yacimiento es un elemento accesorio del suelo, que es lo principal, por lo que debe seguir su suerte.

Vemos en el sistema una manifestación de la propiedad como derecho absoluto, expresada en el aforismo: "Qui dominus soli, dominus est coeli e inferorum", es decir, el dueño del suelo lo es del cielo y del subsuelo.

Este sistema tiene hoy una aplicación práctica muy reducida, porque es perjudicial para el desarrollo de la minería entregarles los yacimientos mineros a quienes se dedican a una actividad completamente diferente, como es la agricultura y, además, porque desincentiva la búsqueda de yacimientos, ya que los que se descubran cederán en beneficio del dueño del suelo en que se

encuentran.

Por otra parte, los fundamentos del sistema son equivocados. En efecto, no puede sostenerse desde el punto de vista científico ni económico la calidad de accesorios, sea para el yacimiento o para la superficie. Desde ese último punto de vista, en innumerables oportunidades las minas son, por su valor, principales en relación con el suelo. Para comprobarlo, basta que echemos una mirada a nuestras desérticas regiones nortinas, donde se encuentran los más valiosos yacimientos mineros con que cuenta el país.

Si analizamos la cuestión desde el punto de vista jurídico, llegaremos también a la conclusión de que el sistema carece de base. En efecto, de acuerdo con nuestra legislación civil, adquirimos por accesión la cosa que viene a juntarse o incorporarse a la nuestra o que es producida por ella, y los yacimientos no son productos del suelo ni se han juntado a él, ya que el subsuelo es tan antiguo como aquél; es decir, han coexistido siempre.

#### **34. Sistema de ocupación.**

Este sistema considera las minas como cosas de nadie y atribuye su dominio al primer ocupante.

Nació en oposición al de la accesión y se fundamenta en la afirmación de que el trabajo es la única fuente de riqueza y verdadero origen de la propiedad.

Así concebido, este sistema conduce a una verdadera anarquía y, como alguien dijo, "constituía una mina de pleitos", ya que un mismo yacimiento puede ser objeto de derechos análogos para diversos ocupantes de él, siendo imposible delimitar el derecho de cada uno, con perjuicio para la estabilidad del título correspondiente y la racional explotación de la mina.

Por otra parte, su fundamento filosófico falla en los innumerables casos en que las minas se descubren por azar, sin que medie trabajo o esfuerzo alguno del descubridor.

#### **35. Sistema de res nullius.**

De acuerdo con este sistema, las minas no pertenecen a nadie y el Estado, como tutor de la riqueza pública, otorga derechos sobre los yacimientos a las personas que reúnen las mejores condiciones para llevar a cabo la explotación más conveniente para la colectividad.

En su virtud, se otorgan concesiones en las cuales se fijan las condiciones que debe cumplir el concesionario para conservar el yacimiento, entre las cuales se cuentan programas de inversión, mínimos de producción, renta que debe pagar el concesionario, etc.

Sus principales defectos consisten, por una parte, en que desalienta la exploración y búsqueda de yacimientos al no asegurarle al descubridor el fruto de su esfuerzo; y, por otra, que el otorgamiento discrecional de la concesión puede ser fuente de abusos y corrupción al quedar éste entregado al criterio y honradez de los funcionarios.

#### **36. Sistema de libertad de minas.**

Es aquel que atribuye el dominio originario de las minas al Estado, con lo cual participa de las características del sistema regalista, pero a diferencia de éste, el dominio del Estado no es un dominio completo, sino un dominio eminente, virtual o también llamado radical, es decir, una emanación de la soberanía, careciendo el Estado de las facultades de usar y gozar de las minas.

Se explica el sistema como una elaboración jurídica destinada a justificar el otorgamiento de las

minas en propiedad a los particulares que cumplan con los requisitos que fija la ley. En consecuencia y de acuerdo con la realidad de las cosas, los yacimientos originariamente no pertenecerían a nadie, pero el Estado tiene sobre todos los bienes ubicados en el territorio nacional ese dominio eminente, que es absolutamente distinto del dominio patrimonial, pero que le permite en virtud de la soberanía entregar la riqueza minera en propiedad a quien cumpla con los requisitos legales que, por regla general, será el descubridor de la mina.

El sistema que reconoce al Estado el dominio eminente sobre las minas tiene sus raíces en la legislación española, especialmente en la hispanoamericana, y es así como el famoso comentarista de las Ordenanzas de Minas del siglo XVIII don Francisco Javier de Gamboa denominaba el dominio real sobre las minas "alto dominio" que, radicado en la Corona, permitía a ésta, "concederlas a sus vasallos en propiedad y posesión...".

En este sistema, entonces, advertimos semejanzas con el regalista, en cuanto ambos reconocen al Estado como dueño originario de todas las minas, pero se diferencian en que para el sistema de libertad de minas ese dominio es sólo una manifestación de la soberanía y, en cambio, el dominio del Estado es patrimonial para el sistema regalista. Se asemeja este sistema al *res nullius*, puesto que, en principio, en ambas las minas no pertenecen a nadie, atribuyéndoselas el Estado, pero en el sistema de libertad de minas el descubridor pasará a ser su propietario, en tanto que en el *res nullius* el Estado, discrecionalmente, señalará quién puede explotar el yacimiento, en general a título de concesionario. Finalmente, tiene una similitud con el sistema de ocupación, en cuanto en ambas las minas se otorgan al descubridor, aunque las condiciones del otorgamiento están enmarcadas en reglas precisas en el sistema que nos ocupa.

### **37. Sistema regalista.**

En su expresión pura, este sistema radica en el Estado un dominio patrimonial sobre todas las minas y quedan separados suelo y yacimiento. En su carácter de titular del derecho de dominio sobre las minas, el Estado puede usar, gozar y disponer de ellas con entera libertad y así podrá venderlas, permutarlas, arrendarlas, concederlas, explotarlas por su cuenta y riesgo, etcétera.

Su nombre deriva de la regalía (*Regalis: regio*) del soberano, es decir, de aquella preeminencia o prerrogativa que en virtud de suprema autoridad y potestad ejerce un soberano y hoy, en el concepto moderno, el Estado.

Se afirma, fundamentando este sistema, que las minas sólo tienen valor en razón del medio social en que se encuentran, el cual es obra de la colectividad, que mediante la acción del Estado ha producido las condiciones que las han valorizado.

Es indudable que los puertos, caminos, puentes, ciudades y las obras de infraestructura en general contribuyen a darle el valor a las minas al hacer posible su explotación, pero también es cierto que las minas tienen un valor en sí, muchas veces enorme, independientemente del medio que las rodea.

Por otra parte, el sistema regalista al darle al Estado un dominio patrimonial sobre las minas no propende al desarrollo de la minería, porque si se desprende del yacimiento en favor del particular para que lo explote, generalmente constituye en éste un título precario que conspira contra la seguridad jurídica que debe imperar en la base en que descansa la industria minera, que es el yacimiento, y si, por el contrario, lo conserva para explotarlo directamente, su acción por regla general carecerá de la eficiencia que requiere este tipo de labores, esencialmente aleatorias, en las cuales el esfuerzo y la iniciativa particulares son insustituibles.

### **38. Sistema vigente antes de la reforma constitucional de 1971.**



Hasta la dictación de la Ley N° 17.450, de 16 de julio de 1971, que modificó la Constitución Política de 1925, el dominio originario de las minas estaba radicado en el Estado, el cual "se reserva para sí algunas minas, muy pocas entrega al dueño del suelo, excepcionalmente da otras a aquel que reúne condiciones económicas aptas para su explotación, y todas las demás, que son la gran mayoría, las otorga en propiedad perfecta al primer descubridor".

En otras palabras, el sistema vigente en nuestra legislación con anterioridad a la dictación de la Ley N° 17.450 no era otro que el de libertad de minas, que atribuye al Estado un dominio eminente y otorga la propiedad de las minas a los particulares. Estaba establecido en el artículo 10 del Código de Minería de 1932, que reproducía el artículo 591 del Código Civil, el cual, a su vez, reconoce origen en las Ordenanzas de Nueva España o México.

39. La reforma constitucional introducida por la Ley N° 17.450.

Esta ley, que modificó la Constitución Política de 1925 con el objeto de nacionalizar las empresas denominadas de la Gran Minería del Cobre, agregó al N° 10 de su artículo 10 tres incisos que introdujeron una profunda alteración en las bases del régimen jurídico minero.

En efecto, el nuevo inciso 4° del N° 10 del artículo 10 de la Constitución Política de 1925 señalaba que "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales".

Por su parte, el nuevo inciso 5° que se agregaba a la misma disposición de esa Constitución, entregaba a lo que dispusiera el nuevo Código de Minería, que había de dictarse, la indicación de cuáles serían las sustancias minerales, con excepción de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, que podrían ser objeto de concesiones de exploración y explotación, la forma y resguardo del otorgamiento y disfrute de dichas concesiones, la materia sobre que recaerían, los derechos y obligaciones de los concesionarios y la actividad que éstos deberían desarrollar para merecer amparo y garantías legales.

Finalmente, el nuevo inciso 6o del N° 10 del artículo 10 de la Constitución de 1925 dispuso que el Código de Minería que debía dictarse aseguraría la protección de los derechos de los concesionarios y de las facultades de usar, gozar y disponer de ellas, como así también el derecho de reclamar ante los Tribunales Ordinarios de Justicia de las resoluciones de la autoridad administrativa sobre otorgamiento, ejercicio o extinción de las concesiones mineras.

Las anteriores normas envolvían un profundo cambio en la naturaleza jurídica del derecho de los particulares sobre las minas, transformándolo de propiedad en concesión.

#### **40. La concesión minera anunciada en la reforma constitucional de 1971.**

Parece evidente que las modificaciones que introdujo la Ley N° 17.450 a la Constitución Política de 1925 debieron haber dado origen a un código o ley de minería, en cuya virtud la Administración del Estado debía estar premunida de la facultad de otorgar derechos para la utilización y aprovechamiento de los yacimientos mineros, que habían pasado a constituir bienes de dominio público.

En esta concesión administrativa de los yacimientos mineros también deberían haber estado presentes las características de discrecionalidad, temporalidad y revo-cabilidad, que son inherentes a la naturaleza de la concesión como institución y que tan poco se avienen con el desenvolvimiento y progreso de la industria minera.

Quien emprende actividades mineras está sujeto a enormes riesgos y las características que presenta la concesión como institución no hacen otra cosa que añadir inseguridades en la base en

la cual descansa la industria, que es la mina. En efecto, la discrecionalidad en el otorgamiento de la concesión, que una disposición transitoria agregada a la Constitución de 1925 trataba vanamente de mitigar en beneficio del descubridor del yacimiento; el plazo que habría de señalarse para explotar una mina, cuya potencialidad en la inmensa mayoría de los casos se ignora; y la revocabilidad de la concesión, que la transforma en un título precario, constituyen características que nos hacen concluir que esta figura jurídica no es la más aconsejable para el desarrollo de la minería en un país como el nuestro, que la tiene como su principal industria.

Como lo hemos señalado en oportunidad anterior, la disposición 16° transitoria de la Constitución Política de 1925 estableció, en síntesis, que los derechos mineros constituidos en conformidad a la legislación anterior subsistirían bajo el imperio de la nueva ley (Código), sus titulares tendrían la calidad de concesionarios, y la constitución de derechos mineros en el carácter de concesión continuaría regida por la legislación vigente (Código de 1932).

La nueva ley o código que habría de introducir el sistema de concesiones administrativas no se dictó y la Constitución de 1925 fue derogada y reemplazada por la Constitución de 1980, que contempla normas diferentes en materia minera, según veremos.

Podemos concluir, entonces, que en el período comprendido entre la dictación de la Ley N° 17.450 y la legislación minera dictada a partir de la Constitución de 1980, la única modificación que tuvo vigencia, aparte de las normas sobre nacionalización de la Gran Minería del Cobre, fue el cambio de la naturaleza jurídica del derecho de los particulares sobre las minas, que de propiedad pasó a ser concesión, pero la concesión administrativa, implícita en la reforma constitucional de la Ley N° 17.450, no llegó jamás a tener aplicación.

#### 41. Constitución de 1980 y dominio minero.

La Constitución Política de 1980 en su artículo 19 N° 24°, incisos 6o a 10°, ambos inclusive, se ocupa de sentar las bases en que descansa la legislación minera.

En términos muy semejantes a los que contenía el artículo ION0 10 de la Constitución Política de 1925, modificada por la Ley N° 17.450, el inciso 6o del N° 24° del artículo 19 de la Constitución Política de 1980 establece que "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas".

La declaración anterior da la apariencia de un dominio perfecto y de carácter patrimonial del Estado sobre todas las minas, en las cuales se incluyen las covaderas, es decir, los depósitos de guano provenientes de aves marinas, las arenas que contienen sustancias metálicas, los salares, el carbón mineral y el petróleo en estado líquido o gaseoso. Así se entendió durante la vigencia de la Constitución de 1925, ya modificada por la Ley N° 17.450.

Sin embargo, respecto de los yacimientos de sustancias susceptibles de concesión judicial, esta declaración del dominio del Estado, que aparece concebida en términos tan enfáticos, se aminora y se transforma en la legislación vigente en virtud de las normas contenidas sobre la misma materia en la propia Constitución, en la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones mineras<sup>3</sup> y en el Código de Minería, para pasar a constituir lo que podemos llamar el "dominio público especial" del Estado sobre todas las minas.

Con todo, respecto de los yacimientos de sustancias reservadas al Estado, esto es, aquellos de sustancias que no son susceptibles de concesión judicial, el dominio del Estado debe calificarse de patrimonial (Art. 19 N° 24°, inc. 6o C.P., y Art. 3o LOC).

#### **42. El dominio público especial del Estado sobre las minas, a) Constitución Política.**

La Constitución Política de 1980, junto con atribuirle al dominio del Estado los calificativos que hemos señalado, entrega a una ley que tiene el carácter de Orgánica Constitucional (Ley N° 18.097) la regulación de ciertas materias, entre las cuales se encuentra la determinación de las sustancias que, con excepción de las arcillas superficiales y de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación.

Dispone la Constitución vigente que tales concesiones "se constituirán siempre por resolución judicial", al contrario de lo que al respecto establecía la Constitución de 1925, que autorizaba entregar el otorgamiento de la concesión a la "autoridad administrativa". Se advierte, entonces, el distinto tratamiento jurídico que se da al acto en que se origina el derecho de los particulares sobre las minas, ya que mientras la Carta Fundamental de 1980 dispone la constitución de ese derecho de concesión siempre "judicialmente", la Constitución de 1925, modificada por la Ley N° 17.450, transitaba derechamente por otra vía, la de la concesión administrativa, al disponer que la concesión sería otorgada por la "autoridad administrativa".

La diferencia entre ambos textos constitucionales que hemos anotado aparece también en lo relativo a la autoridad encargada de declarar la extinción de la concesión, ya que en la Constitución de 1925 se autorizaba para ello a la autoridad administrativa, en tanto que en la Carta Fundamental en vigor esta declaración de extinción queda entregada exclusivamente a la competencia de los Tribunales Ordinarios de Justicia.

Finalmente, las normas constitucionales vigentes otorgan expresamente al dominio del titular sobre su concesión minera la garantía constitucional que protege el derecho de propiedad, cosa que no ocurría en la Constitución anterior.

#### **43. b) Ley Orgánica Constitucional (18.097).**

Por su parte, la Ley Orgánica, cuya dictación dispuso la misma Constitución, va caracterizando con mayor claridad aún este derecho especial del Estado sobre las minas, ya sea directamente, ya por la vía de señalar las características de los derechos que otorga la concesión minera.

En efecto, la naturaleza jurídica de las concesiones mineras es la de derechos reales e inmuebles, oponible al Estado y a cualquiera persona, transferibles y transmisibles libremente, susceptibles de hipotecas y otros derechos reales y de todo acto o contrato, regidos por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles (Art. 2o LOC).

Por otra parte, se asegura a toda persona el derecho de adquirir a cualquier título las concesiones mineras, ya sea por vía originaria o traslativa, y las excepciones a este principio sólo dicen relación con aspectos vinculados con la capacidad que la ley niega a ciertas personas por motivos de carácter ético (Art. 5° LOC).

Se reconoce al titular de la concesión minera derecho de propiedad, protegido por la garantía que la Constitución establece para este derecho y se define y configura el contenido de la violación del derecho de propiedad sobre la concesión, al expresarse que la privación de las facultades de iniciar o continuar la exploración, extracción y apropiación de las sustancias que son objeto de la concesión constituye privación de los atributos o facultades esenciales del dominio de ella.

Se remarca el derecho del concesionario minero de defender su concesión por todos los medios que franquea la ley, tanto respecto del Estado como de particulares (Art. 9o LOC).

Se establece que la concesión de explotación tiene duración indefinida (Art. 17 LOC) y que su caducidad se produce por la ocurrencia de hechos completamente ajenos a la Administración del Estado (Art. 18 LOC).

Hacemos notar que las minas no dan frutos sino productos, por lo que su explotación envuelve la apropiación de las sustancias que componen la mina misma. En esta forma, el derecho, indefinido en el tiempo que otorga la concesión, a apropiarse de las sustancias minerales que constituyen el yacimiento, importa en el hecho un derecho de concesión sobre el yacimiento.

Aparte de los caracteres jurídicos de la concesión que hemos reseñado y miradas las cosas desde el punto de vista del derecho del Estado sobre las minas, pueden señalarse algunas características que refuerzan la idea de que estamos frente a un dominio especial, que no es de carácter patrimonial.

Es así como la constitución de la concesión es de competencia exclusiva de los Tribunales Ordinarios de Justicia, sin intervención decisoria alguna de otra autoridad o persona y en su extinción, como hemos visto, tampoco interviene la Administración (Arts. 5o y 18 LOC).

A nadie puede negarle el Estado el derecho a constituir concesión sobre yacimientos de sustancias concesibles, con la sola excepción que acabamos de anotar, y si éste quisiera explorar con exclusividad o explotar sustancias concesibles tendrá que hacerlo, necesariamente, por medio de empresas de las que sea dueño o en las cuales tenga participación que constituyan o adquieran la respectiva concesión minera.

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Constitución Política, la constitucionalidad de la Ley Orgánica (18.097) ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional.

#### **44. c) Código de Minería.**

El Código de Minería reitera las normas contenidas en la Ley Orgánica a que hemos hechos referencia, de modo que no volveremos sobre el particular.

Con todo, conviene hacer mención del artículo 1o, que en su inciso 2o fija y condiciona el sentido de la declaración del dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre todas las minas, reforzando el derecho de toda persona, con excepción de las señaladas en el artículo 22, de constituir concesión minera sobre las sustancias minerales concesibles.

#### **45. d) Conclusión.**

Del derecho del Estado sobre las minas deriva el derecho de los particulares que permite el aprovechamiento de esta riqueza y por las características que la legislación, según hemos visto, le ha asignado a uno y otro, se va perfilando un derecho del Estado que sólo puede entenderse como absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible en función de ser un dominio especial, que no tiene los caracteres propios de un derecho patrimonial como lo concibe nuestra legislación civil; en tanto que en el derecho real emanado de la concesión sobre las minas advertimos tales semejanzas o aproximaciones al derecho de propiedad que, aunque sin serlo propiamente tal, se reviste de la seguridad y solidez que le son características.

#### **46. Dominio patrimonial del Estado sobre ciertos yacimientos. Sistema regalista.**

Así como el Estado tiene un dominio público de carácter especial sobre los yacimientos de sustancias denunciadas o concesibles, o sea, susceptibles de concesión minera judicial, así también sobre aquellos yacimientos que por disposición constitucional o de la Ley Orgánica se ha reservado y que, en consecuencia, no son susceptibles de concesión minera judicial, tiene un dominio público de carácter patrimonial, cuya forma de aprovechamiento fijan de una manera taxativa las normas constitucionales.

En efecto, estos yacimientos, que contienen sustancias no susceptibles de concesión judicial y que son las señaladas en el inciso 4o del artículo 3o de la Ley Orgánica, pueden ser explorados,

explotados o beneficiados directamente por el Estado, por sus empresas, o mediante concesiones administrativas o contratos especiales de operación (Art. 19 N° 24°, inc. 10 C.P.).

Respecto de estos yacimientos encuentra aplicación el sistema regalista y se advierte claramente que el dominio que se tiene sobre ellos es de naturaleza jurídica diferente a la de los yacimientos de sustancias concesibles.

#### **47. Dominio de carácter civil sobre algunos yacimientos. Sistema de la accesión.**

Ciertos yacimientos han sido excluidos por la Constitución Política de 1980 y por la Ley Orgánica de todo dominio minero, excepción hecha de alguna situación transitoria. Así, las arcillas superficiales quedan sometidas a la legislación civil al formar parte del suelo (Art. 19 N° 24°, inc. 6o C.P.) y lo mismo ocurre con las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción (Art. 3o LOC). Respecto de ellas, podríamos afirmar que nuestra legislación ha seguido la doctrina de la accesión al asignarle estos yacimientos al dueño del suelo. Finalmente, las salinas artificiales se rigen también por normas de carácter civil.

#### ***d) El Dominio Minero en Costa Rica desde la Constitución de 1949 hasta hoy. Código de Minería de 1953***

[Fuentealba]<sup>4</sup>

El 8 de Noviembre de 1949, entró en vigencia la Constitución Política actual. El 20 de Abril de 1953, fue aprobado por ley No. 1551, el Código de Minería que nos rige.

Es menester examinar en conjunto ambos documentos, relacionarlos entre sí y confrontar sus diferentes normas para saber cuál sistema de dominio minero se adoptó para la República de Costa Rica.

Obviamente, el Código de Minería no puede salirse de los marcos constitucionales. Si así sucediere, la disposición respectiva adolecería de inconstitucionalidad y sería inaplicable.

Los diferentes artículos que conforman el Código de Minería, deben ser interpretados de manera que entre ellos y la Carta Fundamental exista la debida correspondencia y armonía.

Las ideas que inspiraron el Código de Minería consistieron en facilitar la constitución de pequeños derechos mineros y hacer oneroso el mantenimiento infecundo de grandes concesiones mineras.

Ahora bien, ni en la Constitución, ni en el Código, hemos de encontrar una norma categórica, precisa y específica, como existe en otros países, que comience por decir quién es el titular del dominio originario sobre las minas en Costa Rica. Sin embargo, del análisis e interpretación de algunas disposiciones constitucionales y legales, es posible extraer conclusiones muy claras. Anticipamos por eso, que la Constitución Política y el Código de Minería, se pronunciaron sobre este punto de vital importancia.

Mediante el exámen de los textos en referencia y de los artículos del Código Civil sobre los bienes y el dominio, llegaremos a establecer que en Costa Rica el Estado es dueño de las riquezas mineras, así de las minas como de las sustancias minerales de cualquier naturaleza; que este



dominio es patrimonial, real y no simbólico, pero tiene un carácter público distinto del dominio privado; que las minas son cosas públicas, sobre las cuales se pueden obtener permisos o concesiones para descubrirlas, explotarlas o explorarlas, pero sin que el beneficiario adquiera el dominio de ellas, sino que únicamente de los minerales que extrae; y que estos permisos o concesiones tienen una naturaleza jurídica especial.

El sistema que imperaba hasta la dictación de la Constitución de 1949 y del Código de Minería en 1953, que consistía en el dominio simultáneo y coexistente del Estado y los particulares sobre la mina, fue modificado sustancialmente, pues si bien se mantuvo el dominio del Estado, cambió su fisonomía propia de una connotación similar al dominio privado, por la de un dominio de derecho público, y, en cuanto a los particulares, ya no se transfiere a éstos un derecho de propiedad simultáneo sino un simple derecho de explotación, que no lo convierte en dueño del yacimiento.

Apoyamos nuestra tesis en los siguientes argumentos:

A) *El artículo 276* del Código Civil, ubicado en el Título II, del Dominio, reza así: "La propiedad de las aguas y de las minas y los derechos que con ellas se relacionan, sólo se regirán por las leyes comunes en cuanto éstas no se opongan a las leyes especiales sobre aguas y minas".

De acuerdo con la norma transcrita, las disposiciones del Código Civil y de la legislación común, relativas al dominio, no se aplican a las minas, sino supletoriamente, a falta de ley especial.

Esta legislación especial está constituida principalmente por la Constitución Política, cuyas normas tienen un carácter público indiscutible, y por el Código de Minería que, como dice el art. 116, es de "orden público y deroga todas las leyes que se hayan dictado en relación con la industria minera", (texto reformado por ley 3376 de 8 de Agosto de 1964).

B) *El artículo 261* del Código Civil ha definido como cosas públicas las que "por ley están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general", y el artículo 263 ha agregado que el modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos".

De estas disposiciones, en relación con el artículo 276 del mismo cuerpo de leyes, se desprende que las minas son cosas públicas de propiedad del Estado y que su uso y aprovechamiento se rige por los reglamentos administrativos.

En el caso de las minas, es una ley, el Código de Minería con su respectivo reglamento, la que determina, cómo, en qué forma y bajo qué condiciones pueden usarlas y aprovecharlas los particulares. El hecho de que se haya dictado toda una legislación especial, de orden público, para reglamentar el otorgamiento de permisos y concesiones, para establecer los derechos y obligaciones de sus titulares, y la extinción, término o caducidad de las mismas, es una prueba fehaciente de que las minas han sido sustraídas de la legislación privada común, precisamente por tener una calidad de bienes o cosas públicas del dominio del Estado.

C) El artículo 121, inciso 14, de la Constitución Política dice lo siguiente:

"Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de bienes propios de la Nación".

Al parecer, los términos Nación y Estado, han sido usados en esta disposición con igual significado, según lo demuestra el examen de su texto. De no ser así tendríamos que concluir que hay unos bienes que son del Estado y otros que son de la Nación, lo que nos llevaría a conclusiones absurdas. Así, por ejemplo, se podría sostener que, mientras ciertos bienes del Estado no pueden salir definitivamente de su dominio (párrafo 2o., del inciso 14), del artículo 121), los bienes propios

de la Nación podrían ser enajenados definitivamente si así lo decreta la Asamblea.

La circunstancia de que no sepamos de disposiciones básicas en donde se haga la distinción entre bienes de propiedad de la Nación y bienes de propiedad del Estado, contribuye a reafirmar la interpretación que hemos señalado, es decir, que ambas palabras, Nación y Estado, están tomadas en un mismo sentido.

En uso de la atribución que le compete de conformidad con este artículo constitucional, la Asamblea Legislativa aprobó, aproximadamente cuatro años más tarde, el Código de Minería en el cual decretó la aplicación a usos públicos de las minas que son del dominio del Estado.

El Código de Minería no se redujo a establecer como posible el que los particulares puedan obtener permisos para descubrir, explotar o explorar las minas, sino que ha regulado, perfecta e imperfectamente, la forma en que deben obtenerse las autorizaciones y la manera de explotar las riquezas mineras. Leyéndolo se observará que hay una permanente intervención de la autoridad en todos los procesos, la que se extiende más allá del simple otorgamiento de un permiso, abarcando incluso la realización de los trabajos mismos de explotación de esta riqueza.

D) En la misma disposición constitucional, se continúa diciendo en el párrafo segundo: "No podrán salir definitivamente del dominio del Estado: a) las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional, b) los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional".

En primer lugar, llama la atención que en esta norma no se dice que esos bienes se incorporan al dominio del Estado. No. Por el contrario se parte de la base de que los yacimientos indicados ya están incorporados a dicho dominio. Sobre este supuesto, se ordena que no pueden salir definitivamente del patrimonio estatal, lo que se añade después de haber dicho en el párrafo precedente que sólo por ley se puede decretar la enajenación de los bienes propios de la Nación.

De lo expuesto es posible concluir:

1o. Que todas las minas son bienes propios del Estado o Nación.

2o. Que sólo pueden ser enajenados mediante decreto de la Asamblea Legislativa, esto es, por Ley.

3o. Que ni aún por ley pueden salir definitivamente del dominio del Estado, las fuerzas que pueden obtenerse de las aguas, los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional.

Esto significa que para el constituyente hay dos tipos de minas: alienables e inalienables. Las primeras constituyen la norma general y sólo pueden ser enajenadas en virtud de ley. Las segundas son las indicadas en el párrafo segundo, apartado b), y no pueden salir del dominio estatal ni siquiera por decreto de la Asamblea Legislativa.

En suma, del párrafo segundo del inciso 14, se deduce "a contrario sensu" que el dicho texto constitucional está reconociendo el dominio del Estado sobre las minas de cualquier clase que sean.

En nuestra opinión, la expresión "definitivamente" no se ha de interpretar en el sentido de que los yacimientos nombrados en el apartado b) pueden salir "temporalmente" del dominio del Estado, sino entenderse como sinónimo de "nunca" o "jamás". O sea, lo que se quiso decir es que aquellos yacimientos jamás o nunca pueden dejar de pertenecer al Estado. Esta interpretación está



reforzada por el párrafo quinto del inciso 14, que dice: "Los bienes señalados en los apartes a), b) y c) anteriores, sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa". El único derecho que se concede es el de explotación, pero no se autoriza una transferencia temporal del dominio del yacimiento, lo que, además, carecería de todo sentido dentro de la legislación nacional. Luego veremos que si bien la concesión constituye un derecho real, sólo confiere al titular el uso y disfrute del yacimiento, más no el dominio de éste.

En su condición de cosas públicas pertenecientes al Estado, las minas están fuera del comercio humano y no entran en él, mientras la ley no lo disponga así separándolos del uso del público. El Código de Minería, que es la ley que se ocupa de las minas, sólo autoriza el otorgamiento de permisos para descubrir, explorar o explotar, pero no para transferir el dominio. Por lo tanto, los yacimientos no ingresan al comercio humano, a diferencia de los minerales extraídos y de los derechos que la concesión lleva anexos, los cuales son comerciables.

E) El artículo 140, inciso 19, de la Constitución dispone: "Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno: 19) Suscribir los contratos administrativos no comprendidos en el inciso 14) del artículo 121 de esta Constitución, a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa cuando estipulen exención de impuestos o tasas, o tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado. Exceptúanse los casos regidos por leyes especiales".

La disposición transcrita debe interpretarse en concordancia con el artículo 121, inciso 14), aparte b), al que se remite expresamente.

De ambas disposiciones se puede inferir que los contratos administrativos sobre los yacimientos mineros inalienables comprendidos en el artículo 121, inciso 14), aparte b), sólo pueden celebrarse por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. En cambio, los contratos administrativos que tengan por objeto la explotación de las demás riquezas naturales del Estado, pueden ser suscritos por el Presidente de la República y el respectivo Ministro y deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

En el primer caso, (artículo 121, inciso 14) apartado b) de la Constitución, la Asamblea Legislativa establece las condiciones y estipulaciones. En el segundo, dicho poder del Estado, aprueba lo ya obrado por el Presidente de la República y el Ministro respectivo, lo que no obsta a que se hagan consultas previas, por la vía oficiosa, con el fin de asegurar la aprobación posterior y no correr el riesgo de un rechazo. En uno, la intervención de la Asamblea Legislativa es anterior o coetánea y genera el acto; en el otro, dicha intervención es posterior.

Nosotros no dudamos que en la expresión "recursos o riquezas naturales" están comprendidas las minas, puesto que éstas son obras de la naturaleza. El artículo está así confirmando que el Estado es dueño de ellas.

F) El artículo 8, párrafo segundo, del Código de Minería proporciona un argumento muy sólido para sostener que la legislación costarricense consagra e dominio estatal sobre las minas.

Este artículo, consigna como norma general que "pueden ser objeto de denuncia y explotación todos los yacimientos minerales, con excepción de aquellos que señala, que son los mismos contemplados en el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política. El denuncia es el acto de solicitar una mina. Nótese que la expresión "yacimiento" está tomada en un mismo sentido que "mina".

En el párrafo segundo, se establece también la libre denunciabilidad de una serie de materias que son aprovechables en la fabricación de productos industriales y en la construcción, siempre que el denunciante ofrezca suficiente garantía de que va a explotarlos industrialmente en fábricas y talleres. Pero acto seguido, agrega el párrafo en cuestión que, sin embargo, no procederá el denuncia si el dueño de los terrenos en que están ubicados decide explotarlos personalmente o por medio de un tercero, caso en el cual se le fija un plazo. A este efecto, si hay un denuncia sobre esos minerales, debe darse audiencia al dueño del suelo, para que dentro de un mes, ejercite su derecho.

En buenas cuentas, se reconoce al dueño del suelo un derecho preferente para explotar por sí mismo o por medio de un tercero los minerales de que se trata.

¿Cuál es el alcance de la disposición?

En nuestro concepto el párrafo que comentamos deja de manifiesto plenamente que el dueño del suelo no es dueño de los minerales que están en la superficie o en el subsuelo del terreno que le pertenece. De ahí que otras personas puedan denunciarlos o solicitarlos para que se les conceda en explotación por el Estado, quien es en realidad su dueño. De ahí también que como el dueño del suelo no lo es simultáneamente de las riquezas minerales existentes en su predio, hubo de dictarse una norma especial para reconocerle un *derecho de preferencia*, lo que *habría sido redundante e innecesario si los minerales le pertenecieran*.

Todo está indicando insistentemente que el Estado es dueño de la riqueza minera en general, aún cuando se trate de materiales de construcción o susceptibles de ser aprovechados en la fabricación de productos industriales.

En una demostración mas del explícito rechazo de la doctrina de la accesión, de modo que en materia de riqueza minera no tiene aplicación el artículo 505 del Código Civil.

G) Del conjunto de disposiciones que integran el Código de Minería, se desprende igualmente que los "permisos" que deben obtener los particulares presuponen la existencia de una autoridad superior que representa al Estado, la que puede acogerlos o denegarlos. Como los particulares carecen de todo derecho sobre las minas, deben pedirlos a quien es su verdadero dueño: El Estado, quien procede por medios del órgano administrativo competente.

Tampoco el titular de un permiso adquiere derecho alguno sobre el yacimiento mismo, sino tan sólo sobre el permiso. Así por ejemplo, los artículos 43 y 63, nos hablan del "dueño de un permiso" y de "propiedad" de un permiso de explotación, distinguiendo el "permiso" en cuanto tal, del yacimiento a que se refiere.

Todavía mas, el titular de un permiso está expuesto a perderlo en ciertos casos. Por ejemplo, cuando se pone en peligro la seguridad nacional, o se es agente de potencia extranjera que atenta contra la soberanía o la integridad nacional, (artículo 28, párrafo 2); o cuando no se cumplen por el beneficiario de un permiso con ciertas obligaciones, como el pago del canon (artículo 23) u otras (artículo 63). Este artículo 63 es de bastante amplitud.

H) Finalmente, si fueren desechadas todas las argumentaciones anteriores, se llegaría siempre a la conclusión de que las minas son del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 486 del código Civil que dice que "los inmuebles no reducidos a propiedad particular, pertenecen al Estado".

En efecto, las minas son inmuebles por naturaleza y son distintas del suelo en que se encuentran. Por lo tanto, no habiendo sido reducidas al dominio particular, ni antes ni ahora, pertenecen al Estado.

Damos término a este capítulo reiterando que es nuestra convicción de que los antecedentes históricos y las argumentaciones jurídicas basadas en la Carta Fundamental, en el Código Civil y en el Código de Minería, demuestran la tesis que hemos venido sosteniendo en el sentido, de que, en Costa Rica, el Estado tiene el dominio de las minas y de la riqueza minera en general; que este dominio es de carácter público; y que los particulares pueden obtener permisos para su exploración y explotación, sin que nunca se conviertan en dueños de los yacimientos, sino tan sólo de los minerales que extraen, siempre que cumplan los requisitos establecidos por las leyes.

### **3 Normativa**

#### **Código de Minería<sup>5</sup>**

##### **Ley N° 6797 Código De Minería**

##### **TITULO I: De las generalidades**

Artículo 1°.- 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 mantenerlas.

Artículo 2°—La explotación de sustancias minerales podrá hacerse en canteras, cauces de dominio público, placeres, lavaderos y minas; en todos los casos se regirá por las disposiciones de este Código y su Reglamento.

#### **Definiciones:**

**Permiso:** Autorización otorgada por el Poder Ejecutivo, mediante la Dirección de Geología y Minas (DGM), con la cual se consolida un derecho en favor del peticionario que permite la exploración o búsqueda de materiales en general por un plazo de tres años, el cual puede ser prorrogado por una única vez.

**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.



**Impacto ambiental:** Alteración que se produce en el medio natural donde el hombre desarrolla su vida, al llevar a cabo un proyecto o actividad. Resulta de la confrontación entre un ambiente dado y un proceso productivo, de consumo, o un proyecto de infraestructura. El análisis del impacto puede efectuarse en el nivel y la escala requeridos, considerando una conceptualización integral del medio ambiente que involucre las múltiples interrelaciones de procesos geobiofísicos y sociales. Para su debida comprensión se requiere una perspectiva interdisciplinaria. Es importante señalar que la alteración no se produce si el proyecto o la actividad no se ejecuta.

**Estudio de impacto ambiental:** 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; 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 (SETENA), organismo de desconcentración máxima adscrito al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE).

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

**Artículo 3°.-** 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 social.

**Artículo 4°.-** Los yacimientos de carbón, gas natural, petróleo o de cualquier sustancia hidrocarburada; los minerales radioactivos, fuentes termales, fuentes de energía geotérmica u oceanotérmica, fuentes de energía hidroeléctrica; las fuentes y aguas minerales y las aguas subterráneas y superficiales, se reservan para el Estado y sólo podrán ser explotados por éste, 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.

Los recursos naturales existentes en el suelo, en el subsuelo y en las aguas de los mares adyacentes al territorio nacional, en una extensión de hasta doscientas millas a partir de la línea de baja mar, a lo largo de las costas, sólo podrán ser explotados de conformidad con lo que establece el inciso 14) (último párrafo) del artículo 121 de la Constitución Política.

Artículo 5°.- Podrán otorgarse concesiones de explotación sobre desmontes, relaves, escorias y terrenos que no se encuentren incluidos en concesiones vigentes, según lo estipula el artículo 35 de esta ley.

Artículo 6°.- 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.

Excepto con autorización expresa de la Asamblea Legislativa, los permisos o concesiones podrán negarse o condicionarse, de acuerdo con el análisis de los estudios sobre el impacto social y ambiental que se hagan, en los cuales participarán las comunidades afectadas, cuando tales estudios tengan relación con la salud y la seguridad de los habitantes de comunidades ubicadas en las cercanías de las vías de transporte, acueductos, oleoductos, depósitos de combustible, explosivos, obras de defensa civil, poblaciones, cementerios, aeropuertos, plantas hidroeléctricas u obras de importancia pública. Los estudios sobre el impacto social y ambiental contemplarán un análisis del uso alternativo de la tierra en varias actividades económicas. El análisis del impacto ambiental comprenderá las distancias y las otras condiciones para cada permiso específico a que se refiere este artículo.

Los permisos o concesiones podrán negarse o condicionarse en razón del interés nacional. En caso de rescisión, el interés nacional será declarado por la Asamblea Legislativa.

*(La Sala Constitucional mediante resolución N° 17155 del 5 de noviembre de 2009, declaro que este artículo no resulta inconstitucional "siempre que sea interpretado de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política en los términos de esta sentencia")*

Artículo 7°.- El Estado, solo o en asocio con otros Estados, tendrá prioridad para explorar y explotar las riquezas naturales del país. Los convenios, tratados o acuerdos con otros Estados, relativos a esta actividad, deberán ser aprobados por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en ellos no se afectarán concesiones vigentes otorgadas conforme con esta ley, excepto en lo que dispone el artículo 6°.

Artículo 8°.- La Asamblea Legislativa podrá reservar la exploración o explotación de ciertas zonas, por motivos de interés, para la protección de riquezas forestales, hidrológicas, edafológicas, culturales, arqueológicas o zoológicas, o para fines urbanísticos. En estas zonas la exploración y la explotación quedarán prohibidas a particulares y reservadas al Estado.

Se prohíbe la explotación minera en áreas declaradas parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales y refugios estatales de vida silvestre.

*(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

Las concesiones otorgadas a particulares, sobre exploración y explotación de recursos minerales en las zonas declaradas reservas indígenas, deberán ser aprobadas por la Asamblea Legislativa. La ley que apruebe tales concesiones deberá proteger los intereses y derechos de las

comunidades indígenas. No procederá el trámite legislativo cuando sea el Estado el que realiza directamente la exploración o explotación.

Modifícase en lo conducente la ley número 6172 del 29 de noviembre de 1977.

Se declaran zonas de reserva minera y se congelan a favor del Estado todas las áreas del cantón de Abangares, Osa y Golfito, con potencial para la explotación de minería metálica, con base en los estudios técnicos que realice la Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet).

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

Esta reserva incluye todas las áreas que se encuentren libres de concesión de explotación, así como todas las que en el futuro adquieran tal condición, ya sea por caducidad, cancelación o cualquier otra forma de extinción de derechos previamente otorgados.

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

En el área de reserva minera, establecida en este artículo, únicamente podrán otorgarse permisos de exploración, concesiones de explotación minera y beneficio de materiales a trabajadores debidamente organizados en cooperativas dedicadas a la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero, según las condiciones establecidas en esta Ley y su Reglamento.

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

El otorgamiento de estos permisos y concesiones se dará, exclusivamente, a las cooperativas de trabajadores para el desarrollo de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligalleros de las comunidades vecinas a la explotación minera, tomando como base la cantidad de afiliados a dichas cooperativas. Las personas trabajadoras afiliadas no podrán pertenecer, a la vez, a más de una cooperativa de minería en pequeña escala.

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

Se entiende como minería en pequeña escala para subsistencia familiar la extracción subterránea que se realiza mediante trabajo colectivo manual y mecánico, donde el volumen a extraer lo establece la Dirección de Geología y Minas de acuerdo con los estudios técnicos-geológicos presentados en la solicitud de la concesión, tomando en cuenta la utilización de técnicas modernas de explotación para maximizar la extracción metálica y la protección del ambiente, consecuentemente con el desarrollo sostenible. Para la determinación del volumen a concesionar, la Dirección de Geología y Minas deberá aplicar criterios de equidad y proporcionalidad de acuerdo con el número de personas trabajadoras afiliadas y las solicitudes de concesión.

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

Para estos efectos, 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.

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

Se autoriza a la Dirección de Geología y Minas para que otorgue permisos de exploración y concesiones mineras para la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero.

*(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

**Artículo 8 bis.-** No se otorgarán permisos ni concesiones para actividades de exploración y explotación de minería metálica a cielo abierto en el territorio nacional. Se establece que como excepción se otorgarán, únicamente, permisos de exploración con fines científicos y de investigación.

*(Así adicionado por el artículo 2° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

Artículo 9° - Toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, podrá adquirir permisos o concesiones mineras, o tener parte en ellos, excepto:

- a) Los gobiernos o estados extranjeros, salvo lo dispuesto en el artículo 7 de esta Ley.
- b) Los diputados a la Asamblea Legislativa.
- c) Los mandatarios de otros países, directa o indirectamente.
- d) El presidente de la República, los vicepresidentes, ministros, viceministros y directores generales.
- e) Los alcaldes municipales y demás funcionarios políticos, en el territorio de su jurisdicción.
- f) 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.
- g) Todos los funcionarios y empleados públicos relacionados con la tramitación de derechos mineros y con el funcionamiento y la vigencia de las empresas mineras.
- h) Los presidentes ejecutivos y gerentes de instituciones autónomas y empresas públicas.

Esta prohibición será extensiva a los parientes, en primer grado de consanguinidad o afinidad, de los funcionarios y empleados indicados en los incisos anteriores, así como a las personas jurídicas cuyos accionistas o personeros sean algunos de los citados funcionarios o sus parientes. Esta disposición estará vigente durante 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. Esta prohibición no comprenderá 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.

El funcionario que incurra en la violación de este artículo, se hará acreedor a las sanciones establecidas en las leyes y los reglamentos correspondientes.

Respecto al debido proceso, la administración minera del Estado procederá a declarar la nulidad del respectivo permiso o concesión, cuando compruebe la participación de las personas arriba indicadas, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en las leyes y los reglamentos.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 10.- Todos los titulares de derechos mineros quedan sometidos a la jurisdicción de las leyes y de las autoridades administrativas y judiciales de la República. Cuando se trate de extranjeros, éstos se someterán a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política.

Artículo 11.- Las sociedades extranjeras y las personas físicas de la misma condición, no residentes en el país, deberán nombrar un representante legal con poder suficiente para adquirir derechos y contraer obligaciones a nombre de su mandante, e inscribir su sociedad, para que les pueda ser concedido un permiso de exploración o una concesión de explotación minera.

## **TITULO II: De los permisos y concesiones en general**

Artículo 12.- El permiso de exploración y la concesión de explotación son derechos reales limitados, que nacen de actos administrativos y soberanos del Estado, en virtud de los cuales éste, sin perder el dominio, autoriza a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, para realizar actividades de exploración o explotación de los yacimientos o depósitos minerales, bajo las condiciones y requisitos que establecen esta ley, su reglamento y otras leyes especiales.

Artículo 13.- El prisma vertical de profundidad indeterminada, que comprende el permiso o la concesión minera, constituye un inmueble distinto y separado del terreno superficial donde está ubicado, y se rige por las mismas normas de los demás bienes inmuebles y por las normas especiales contenidas en la legislación minera. Son inmuebles accesorios de la concesión la construcciones y las instalaciones permanentemente destinadas a sus operaciones, las cuales serán consideradas como inmuebles por disposición de esta ley.

Artículo 14.- El permiso, o la concesión, se entenderán adquiridos desde la fecha en que se inscriba la resolución de otorgamiento en el Registro Nacional Minero. Desde entonces, el titular originario o su sucesor, según el caso, será poseedor de su derechos de concesionario o de titular del permiso de exploración.



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 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 Estado.

(Así reformado por el artículo 79 de la Ley N° 7428 de 7 de setiembre de 1994)

Artículo 16.- Cuando para una exploración o explotación, por medio de particulares, el Estado adquiera el compromiso de construir obras de infraestructura, la respectiva concesión deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa, pero esta concesión no podrá ser otorgada sin que haya garantía suficiente de que el costo de las obras se computará, en todo o en parte, en el capital de exploración o explotación, como contribución del Estado.

Artículo 17.- Los inmuebles accesorios sólo podrán ser dados en garantía de operaciones financieras destinadas al desarrollo de la propia actividad minera, mediante la aprobación previa de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos. El período de atención de la deuda no podrá ser superior al plazo original establecido en el permiso o en la concesión.

La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, controlará el pago oportuno de aquellas operaciones financieras garantizadas con inmuebles necesarios, y en caso de que haya atraso compelerá al permisionario o al concesionario a que realice los pagos correspondientes. La desatención de las comunicaciones que en este sentido gire la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos será causa suficiente para declarar la caducidad del permiso o de la concesión respectiva.

Artículo 18.- Los permisos de exploración y las concesiones de explotación, así como los yacimientos minerales, no podrán ser gravados, hipotecados ni traspasados, en ninguna de sus formas, por cuanto se trata de bienes patrimoniales del Estado, que no pueden, por ningún concepto, salir de su dominio, salvo con autorización de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas y de acuerdo con un estudio, en el cual se demuestre la conveniencia para el Estado.

Al concesionario le pertenece sólo la parte de materia que haya extraído o la extracción que haya condicionado por medio de labores mineras. En ningún caso podrá alegar dominio sobre reservas no evaluadas en la categoría de explotación.

(Así reformado por el artículo 79 de la Ley N° 7428 de 7 de setiembre de 1994)

### **TITULO III: Del permiso de exploración**

Artículo 19.- El permiso de exploración confiere a su titular el derecho exclusivo de explorar las sustancias minerales específicamente indicadas en ese permiso.

A juicio de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, en una misma área se podrán conceder permisos para la exploración de sustancias distintas, a diferentes personas, si el titular del permiso no manifestara interés en explorarlas.

El Estado, por medio de sus instituciones, podrá explorar cualquier área del territorio nacional, en cualquier momento y para la búsqueda de cualquier sustancia, independientemente de si existen permisionarios particulares, siempre que no ocasione perjuicio en los trabajos que realiza el concesionario particular.

Artículo 20.- El permiso de exploración será otorgado por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, por un término no mayor de tres años, de acuerdo con la extensión, ubicación, problemas técnicos inherentes al área solicitada y a la capacidad técnica y financiera del petitionario.

Además, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos podrá autorizar una prórroga justificada de dos años.

Si con base en los informes de los permisionarios, o en sus propias indagaciones, se demuestra que existe un yacimiento comercialmente explotable, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos podrá cancelar los permisos de exploración y señalar un plazo máximo para formalizar la concesión de explotación. Si concluido ese plazo no se hubiere formalizado la concesión, la Dirección podrá sacar a licitación pública la explotación, o cederla a un organismo del Estado para que éste la emprenda.

Artículo 21.- La superficie máxima que comprendan los permisos de exploración otorgables a personas físicas o jurídicas será de veinte kilómetros cuadrados, conforme con la clasificación que para cada tipo de material se establezca en el reglamento de esta ley. El área se determinará, en cada caso, de acuerdo con la magnitud de los trabajos necesarios para una exploración efectiva, así como de acuerdo con los medios técnicos y financieros que el solicitante se propone obtener y se comprometa a emplear.

Cada permiso de exploración comprenderá un número definido y completo de kilómetros cuadrados.

Artículo 22.- El área comprendida en el permiso de exploración tendrá la forma de un polígono limitado por líneas rectas y con referencia a puntos geográficos fácilmente identificables, y se ubicará en el mejor mapa de la zona; de no existir mapa, en las fotografías aéreas más recientes.

Artículo 23.- El titular de un permiso de exploración tendrá derecho especialmente a lo siguiente:

a) A la prórroga de su permiso, si justificara haber cumplido con todas sus obligaciones durante el período precedente de validez.

b) A la obtención de una o varias concesiones de explotación, si justificara la existencia de uno o varios yacimientos explotables de sustancias minerales, situados en el interior del perímetro de su permiso de exploración.

c) A disponer, para fines de investigación complementaria, de las cantidades mínimas necesarias, no comerciales, de sustancias minerales en bruto, extraídas durante los trabajos de exploración, conforme con lo que autorice la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

La exportación de muestras se sujetará a lo que disponga el reglamento de la presente ley.

ch) A obtener de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, la constitución de las servidumbres que sean necesarias, de conformidad con esta ley; y a hacer uso de las exoneraciones, franquicias y beneficios que otorguen las leyes.

d) A renunciar total o parcialmente a su permiso. En caso de renuncia parcial deberá solicitar que se reduzca su extensión.

e) A los demás derechos que le confieran la ley, el reglamento y la resolución en que le fue otorgado el permiso.

Artículo 24.- El titular de un permiso de exploración estará obligado a:

a) Cumplir con el programa de exploración presentado con la solicitud de permiso.

b) Rendir un informe semestral sobre los trabajos y operaciones ejecutados a la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos.

Este informe deberá ser refrendado por un geólogo o ingeniero de minas, debidamente incorporado a su respectivo colegio profesional, y será confidencial mientras esté en vigencia el permiso de exploración.

c) Dejar, en beneficio del Estado y sin cargo alguno para éste, todas las obras materiales fijas que, de retirarse, causen grave daño a las labores mineras ejecutadas o pongan en peligro la vida o la propiedad de terceros, a juicio de la Dirección.

ch) **Anulado.** (Anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N° 17155 del 5 de noviembre de 2009.)

d) Informar semestralmente a la Dirección sobre los cambios en la propiedad de las acciones nominativas.

e) Cegar las excavaciones que hiciere y, en todo caso, a pagar los daños y perjuicios que causare, a criterio de la Dirección y a juicio de peritos.

f) Cumplir con las demás obligaciones que se establezcan en la resolución de otorgamiento, conforme con esta ley y sus reglamentos.

El incumplimiento de cualquiera de las anteriores obligaciones producirá la caducidad del permiso, que será determinada por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, previa amonestación del caso, según lo estipula el título X de esta ley.

Artículo 25.- En ningún caso podrá cambiarse la naturaleza del trabajo de exploración por el de explotación, sin obtenerse previamente una concesión de explotación. La contravención a esta norma implicará la sanción a que se refiere el artículo 3° de este Código.

Para el otorgamiento de permisos de exploración y concesiones de explotación minera en áreas de aptitud agrícola, se requerirá de previo el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que podrá oponerse al otorgamiento del permiso o la concesión, cuando se pierda la capacidad productiva del recurso suelo. Dicha oposición conllevará el archivo del expediente, sin más recurso que el de revisión.

(Así adicionado su párrafo final por el artículo 66 de la Ley N° 7779 de 30 de abril de 1998)

#### **TITULO IV: De la concesión de explotación**

Artículo 26.- Durante la vigencia de un permiso de exploración y hasta los sesenta días siguientes a vencimiento del plazo o de la prórroga, el titular tendrá el derecho de obtener una concesión de explotación, siempre que haya cumplido con las obligaciones y requerimientos de esta ley y su reglamento.

Artículo 27.- El respectivo Ministerio podrá otorgar directamente una concesión de explotación, sin necesidad de exigir el cumplimiento previo de la etapa de exploración, cuando los minerales estén a la vista o sea evidente su existencia, previa elaboración y aprobación del correspondiente proyecto de explotación.

Artículo 28.- La concesión de explotación confiere el derecho de extraer los minerales no reservados para el Estado, de transformarlos y procesarlos y de disponer de ellos con fines industriales y comerciales, bajo las condiciones establecidas en la resolución de otorgamiento. En el caso de que algún mineral reservado al Estado se encuentre en unión con los minerales que comprende la concesión, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos definirá el aprovechamiento de éste, sin afectar los derechos del concesionario sobre los minerales no reservados.

En el caso de que un concesionario hallare, en el área de su concesión, un mineral explotable diferente del estipulado en su concesión, estará obligado a denunciar el hallazgo a la Dirección, en un plazo de treinta días.

La explotación de este otro mineral será objeto de una nueva concesión, para lo cual, en igualdad de condiciones, el denunciante tendrá prioridad ante particulares.

Artículo 29.- La unidad de medida para la concesión de derechos de explotación tendrá la forma de un cuadrado, de un kilómetro de lado, orientado Norte-Sur y cubrirá por lo tanto, una superficie de un kilómetro cuadrado. El área de la concesión de explotación estará compuesta por un número definido o completo de tales unidades, las cuales se dispondrán en bloques contiguos, con un lado común, por lo menos. La superficie que se podrá otorgar por cada concesión estará comprendida entre un mínimo de un kilómetro cuadrado y un máximo de diez kilómetros cuadrados, conforme con la clasificación que para cada tipo de material se establezca en el reglamento de esta ley.

Una misma persona no podrá obtener concesiones de explotación en áreas colindantes, si su concesión original alcanza el máximo del área permisible. Tratándose de personas físicas, esta

prohibición alcanzará a parientes hasta el tercer grado de afinidad o consanguinidad. Tratándose de sociedades, la prohibición cubrirá a aquellas en que existan socios comunes, por un monto superior al veinticinco por ciento de las acciones.

Artículo 30.- La concesión de explotación se otorgará por un término no mayor de veinticinco años. Sin embargo, mediante negociación entre la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos y el titular de la concesión se podrá dar una prórroga hasta por diez años, siempre que el titular haya cumplido con todas sus obligaciones durante el período de explotación.

Artículo 31.- La resolución de otorgamiento de la concesión establecerá las condiciones fiscales y administrativas de la explotación, de acuerdo con esta ley y su reglamento.

Artículo 32.- Al finalizar el plazo concedido para una concesión de explotación y de sus prórrogas, o después de cualquier renuncia total, el concesionario cancelará los gravámenes y las hipotecas existentes sobre los bienes inmuebles accesorios, los cuales pasarán a ser propiedad del Estado, sin que éste tenga que indemnizar al exconcesionario o a los acreedores de éste. No obstante, el Gobierno y el exconcesionario, cuya concesión de explotación haya terminado, podrán celebrar, previa aprobación de la Asamblea Legislativa, un acuerdo para continuar la explotación, si ello fuere de conveniencia para el país.

Artículo 33.- Los concesionarios de explotación tendrán, además, derecho a lo siguiente:

- a) Obtener prórroga del plazo.
- b) Hacer uso de las franquicias, beneficios y exoneraciones que autoricen las leyes.
- c) Obtener, de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, la constitución de las servidumbres que sean necesarias, de conformidad con esta ley.
- ch) Renunciar a la concesión, total o parcialmente, de acuerdo con la Dirección. Si la renuncia fuere parcial deberán pedir que se reduzca la extensión.
- d) Solicitar extensiones para explotar áreas adyacentes a su concesión; siempre de acuerdo con lo estipulado en el artículo 29 de esta ley.
- e) Obtener cualquier otro beneficio establecido en la resolución de otorgamiento, de acuerdo con esta ley y su reglamento.

Artículo 34.- 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 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:

- 1) 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) **Anulado.** (*Anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N° 17155 del 5 de noviembre de 2009.*)
- 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, revia amonestación del caso, según lo estipulado en el título X de esta ley.

Artículo 35.- La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos podrá

solicitar al concesionario que amplíe sus labores en sustancias no explotadas o desechadas, en desmontes, relaves y escorias, siempre que esto sea factible técnica y económicamente.

Si el concesionario se negare a ello, a pesar de la comprobada factibilidad técnica y económica, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, podrá otorgar la concesión sobre esas sustancias a un tercero, siempre que no afecte los trabajos existentes.

## TÍTULO V: Cauces de dominio público

### CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 36.—El MINAE podrá otorgar concesiones de explotación de materiales en cauces de dominio público por un plazo máximo de diez años, prorrogable hasta cinco años mediante resolución debidamente fundamentada, de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el Reglamento de esta Ley. El plazo se contará a partir de la aprobación del respectivo estudio de impacto ambiental.

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 que esta se pronuncie o demuestre su interés en realizar la extracción para ejecutar obras comunales. La municipalidad deberá contestar en un plazo de sesenta días naturales, de lo contrario se asumirá que no tiene interés y, por lo tanto, se continuará con el trámite del solicitante.

Si la municipalidad 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. Si la municipalidad no formaliza su interés dentro del plazo establecido, no podrá solicitar ninguna explotación sobre esa área, mientras la concesión solicitada se encuentre vigente. La formalización de la solicitud para explotación la efectuará ante la DGM, según los procedimientos fijados en la presente Ley.

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, cuando la municipalidad requiera extraer material de un cauce de dominio público para el cual ya haya sido otorgada una concesión, el concesionario deberá permitir la extracción de material en los volúmenes autorizados por la DGM. Dicha extracción deberá realizarse siguiendo los lineamientos establecidos en el plan de explotación y las recomendaciones ambientales emitidas por el MINAE en el estudio de impacto ambiental.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 37.—El Registro Nacional Minero deberá comunicar a las municipalidades, en un plazo máximo de treinta días contados a partir del otorgamiento, los permisos y las concesiones otorgados dentro de su jurisdicción territorial. Además, deberá adjuntar información sobre lugar, área, plazo, propietario y material por extraer, así como cualquier otro dato que se considere pertinente.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 38.—Los concesionarios, tanto físicos como jurídicos, referidos en este título V, pagarán a la municipalidad correspondiente según la ubicación del sitio de extracción, 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. 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, monto que será actualizado anualmente con base en el índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Las tasas serán canceladas en favor de la tesorería de la corporación municipal, en el lugar y la forma que esta determine. Cada municipalidad, por medio de sus inspectores, verificará y fiscalizará los volúmenes de material extraído que egresen del tajo y los que se reporten.

La falta de pago dentro del plazo legalmente establecido, causará un cobro de interés de financiamiento, desde el momento en que el impuesto debió ser pagado con base en la tasa de interés fijada por el artículo 57, y de intereses por mora igual al artículo 80 y 80 bis, todos del Código de Normas y Procedimientos Tributarios; lo anterior conforme al artículo 69 del Código Municipal, en lo que corresponda, y al título XVII del presente Código.



(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 39.—El Estado, por medio del MINAE, otorgará concesiones temporales a los ministerios y las municipalidades para extraer materiales de los cauces de dominio público o las canteras, en la jurisdicción de que se trate. Dichas concesiones se extenderán por un plazo máximo de ciento veinte días y deberá cumplirse el siguiente trámite:

- a) Solicitud escrita de la institución, que deberá indicar la ubicación del lugar donde se realizará la extracción.
- b) Plan de explotación y justificación del destino de los materiales, el cual deberá ser únicamente para obras públicas.
- c) Nombramiento de un profesional en el campo geológico o en ingeniería de minas, quien será el responsable y director de la explotación. En caso de inopia comprobada, podrá nombrarse a un profesional calificado, con experiencia en áreas afines.
- d) Si el concesionario no realiza las obras directamente, deberá indicar a la DGM el nombre del contratista o subcontratista encargado de ejecutarlas.
- e) Recibida la solicitud, la DGM hará una inspección y emitirá las recomendaciones del caso; si son afirmativas, emitirá la recomendación ante el ministro del Ambiente y Energía, para que otorgue el permiso respectivo, el cual deberá contener lo siguiente:
  - 1) Ubicación del sitio de extracción.
  - 2) Volumen autorizado.
  - 3) Plazo de vigencia.
  - 4) Método de extracción.
  - 5) Maquinaria por utilizar.
  - 6) Profesional responsable de la extracción.
  - 7) Prevenciones ambientales durante la extracción temporal.

En el caso de las municipalidades y los ministerios, si la explotación dura más de ciento veinte días y desean continuar con ella deberán cumplir lo dispuesto en los artículos 72 y 73 de este Código, los cuales, una vez corrida la numeración, pasarán a ser los artículos 76 y 77, respectivamente, y su Reglamento. Todo daño ambiental será responsabilidad de la institución concesionaria o, en su caso, del contratista o el subcontratista encargado de ejecutar la obra.

Prohíbese terminantemente comercializar los materiales extraídos al amparo de una autorización otorgada por este artículo al Estado, a sus órganos y a las municipalidades. Transgredir esta disposición ocasionará la cancelación inmediata de la autorización y la aplicación de las sanciones correspondientes a los funcionarios responsables y, en su caso, al contratista o subcontratista encargado de ejecutar la obra.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

## **TITULO VI: De las canteras**

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.

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 precedente.

El Poder Ejecutivo reglamentará la explotación de las canteras, así como las medidas de seguridad pertinentes. La información y las formas de trabajo quedarán sujetas a la presente Ley y su Reglamento.

Los concesionarios de canteras pagarán a la municipalidad correspondiente según la ubicación del sitio de extracción, 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. 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 cuarenta colones (¢40,00) por metro cúbico extraído, monto que será actualizado anualmente con base en el índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Las tasas serán canceladas en favor de la tesorería de la corporación municipal, en el lugar y la forma que esta determine.

La falta de pago dentro del plazo legalmente establecido, causará un cobro de interés de financiamiento, desde el momento en que el impuesto debió ser pagado con base en la tasa de interés fijada por el artículo 57, y de interés por mora igual a los artículos 80 y 80 bis, todos del Código de Normas y Procedimientos Tributarios; lo anterior conforme al artículo 69 del Código Municipal, en lo que corresponda, al título XVII del presente Código.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 36 al 40)

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 decidiera hacer la explotación, deberá presentar la correspondiente solicitud de concesión de explotación dentro del mismo plazo, de conformidad con las disposiciones de esta ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 37 al 41)

Artículo 42.- El plazo y el área de la concesión para explotar canteras serán determinados por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, en la resolución de otorgamiento, en la cual se procurará garantizar una explotación racional del yacimiento.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 38 al 42)



## **TITULO VII: De los yacimientos de placer y lavaderos**

Artículo 43.- Los yacimientos de placer ubicados en terrenos baldíos o en el lecho mismo de un río o quebrada, sobre los cuales no hubieran derechos mineros previos, podrán ser aprovechados libremente, siempre que el lavado se efectúe a mano.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 39 al 43)

Artículo 44.- En caso de conflicto, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos podrá asignar sitios de yacimientos de placer, bien definidos en formas y extensión, para cada uno de los trabajadores interesados. En la asignación de cada uno de estos sitios deberá darse prioridad a la persona que primeramente hubiera trabajado en él. En tal caso, la Dirección llevará un registro de los sitios asignados y confeccionará un mapa de ubicación sobre cada uno de ellos. Igualmente llevará un control de las labores que se realicen.

La Dirección también podrá intervenir, de oficio, cuando considere perjudicial la explotación denominada "libre", para las aguas, o sus cauces, o para aprovechamientos amparados por concesiones y, en especial, cuando se trate de aguas para cañerías de poblaciones. En todos estos casos su intervención se hará con la obligada participación del Servicio Nacional de Electricidad.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 40 al 44)

Artículo 45.- Cuando un yacimiento de placer se encuentre en un terreno cercado y éste sea de dominio privado, el propietario será el que tenga prioridad para efectuar los trabajos de aprovechamiento, pero deberá reconocer un porcentaje de la explotación del yacimiento a quien lo hubiese descubierto; tal reconocimiento se hará de acuerdo con el estudio técnico que deberá realizar la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos. Si el propietario no iniciare las labores dentro del plazo de sesenta días, se aplicarán las disposiciones de la presente ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 41 al 45)

Artículo 46.- Los derechos sobre los yacimientos de placer que no fueren objeto de explotación a mano, deberán pedirse mediante una solicitud de permiso de exploración o de concesión para explotar. Esta solicitud deberá reunir los requisitos establecidos en este Código.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 42 al 46)

Artículo 47.- La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos no tramitará ninguna solicitud de permiso de exploración o de concesión para explotar un yacimiento de placer o un lavadero, sin haber efectuado antes un reconocimiento del área denunciada, con el objeto de cerciorarse de que no existen trabajos de explotación de otras personas, iniciados por lo menos con tres meses de

anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud. En caso de haber personas trabajando en el área solicitada, no se dará curso a la solicitud mientras el interesado no llegue a un arreglo con esas personas.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 43 al 47)

Artículo 48.- La Dirección podrá declarar prioritaria la solicitud de concesión para explotar yacimientos de placer trabajados a mano, cuando el solicitante garantice un mayor o mejor aprovechamiento de los minerales que se vayan a extraer, previa indemnización a que tuvieren derecho los trabajadores desplazados, conforme con la ley y de acuerdo con el estudio técnico de la Dirección.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 44 al 48)

Artículo 49.—Para la concesión de explotación de placeres o lavaderos, regirán las disposiciones de esta Ley y su Reglamento en cuanto a exploraciones y explotación minera. Los concesionarios de explotación deberán pagar al municipio en donde se desarrolle la actividad, una tasa del quince por ciento (15%) del monto total que se paga mensualmente por concepto de impuesto de ventas, generado por la venta de cada metro cúbico de material extraído.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 45 al 49)

### **TITULO VIII: De las servidumbres**

Artículo 50.- Con el único fin de facilitar al minero los medios necesarios para efectuar, cómodamente, las labores inherentes a su permiso de exploración o concesión de explotación, los terrenos superficiales en que estén ubicados los yacimientos podrán ser gravados con las servidumbres indispensables.

A iguales gravámenes estarán afectos los predios inmediatos y las otras concesiones de exploración o de explotación vecinas, siempre que, en este último caso, no se impidan o dificulten las labores.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 46 al 50)

Artículo 51.- Las servidumbres podrán consistir, entre otras cosas, en la ocupación de terrenos, en la extensión necesaria. 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 la aguas pluviales, de las aguas que broten o

aparezcan durante las operaciones, de las que provengan desagües o de las que corran por causas naturales o

artificiales. Asimismo las servidumbres consistirán en el pastoreo de animales destinados a los trabajos de explotación.

La facultad de imponer servidumbres y de expropiar lo será sin perjuicio de la concesión que deba obtenerse, según la ley, para utilizar aguas de dominio público, así como fuerzas hidráulicas y eléctricas.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 47 al 51)

Artículo 52.- Las servidumbres serán constituidas por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, previa indemnización de los daños y perjuicios que se causaren a los dueños de los terrenos, a los concesionarios, o a otras personas; de no haber acuerdo entre los interesados. Además, el concesionario deberá indemnizar al dueño por los daños y perjuicios que le cause con el uso y disfrute de la servidumbre. La resolución final podrá ser apelada ante el tribunal de justicia correspondiente. Sin embargo, los trabajos relacionados con la explotación podrán continuar su proceso, a juicio y riesgo del concesionario, mientras se realiza el trámite judicial. Las servidumbres que se establezcan, conforme con el presente título, deberán inscribirse en los registros de la Dirección, para que formen parte de la concesión o del permiso.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 48 al 52)

#### **TITULO IX: De la expropiación**

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, la que se realizará de conformidad con la legislación vigente, para lo cual el concesionario deberá cubrir los costos.

Para los efectos de la expropiación se declararán de utilidad pública los correspondientes terrenos.

A toda persona física o jurídica que se viere afectada por el presente artículo, el Estado deberá garantizarle la reubicación en condiciones similares que le permitan asegurar, dignamente, su futuro.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 49 al 53)

#### **TITULO X: Del amparo en general**

##### **CAPITULO I: Amparo y tributación**

Artículo 54.- El titular de una concesión de explotación deberá reconocer al Estado su derecho a participar como socio de la empresa. La participación del Estado podrá ser con aporte de capital mediante obras de infraestructura u otros beneficios, según lo estipule la resolución de otorgamiento, siempre que las obras o beneficios sean de utilidad directa para la explotación. Esta participación podrá alcanzar hasta un treinta y tres por ciento del capital de la empresa y, en virtud



de ella, el Estado, por medio de la institución que designe, tendrá los derechos y obligaciones inherentes a su calidad de socio. Sin embargo, las partes podrán, de mutuo acuerdo, convenir en una participación mayor a la indicada. Se considerará como capital de la empresa, el que se indique en el contrato social o en los libros de contabilidad llevados de conformidad con las leyes costarricenses.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 50 al 54)

**Artículo 55.**—Los titulares de los permisos de reconocimientos y exploración, así como los concesionarios de explotación, deberán pagar los siguientes derechos anuales de superficie e impuestos:

**I.—Derechos de superficie**

Minería Artesanal: un tercio del salario base por kilómetro cuadrado o fracción.

Resto de la actividad: canteras, cauces de dominio público, minas y placeres no artesanales:

a) Permiso de reconocimiento y exploración: un salario base por kilómetro cuadrado.

b) Concesión de explotación:

1) Cauces de dominio público: tres salarios base por kilómetro de longitud.

2) Canteras, placeres y minas: tres salarios base por kilómetro cuadrado.

La denominación "salario base" utilizada en esta Ley, deberá entenderse como la contenida en el artículo 2 de la Ley N° 7337, de 15 de mayo de 1993.

Los pagos por derecho de superficie contemplados en este artículo deberán pagarse, por anualidades adelantadas, en el mes de diciembre de cada año, a la cuenta respectiva de la DGM para financiar maquinaria, equipo, materiales, suministros, combustible, lubricantes, gastos de transporte, viáticos dentro del país, contratación de personal calificado por un máximo de un año y capacitación, a fin de permitir el normal desarrollo de las actividades de la Dirección. Estos gastos deberán ser presupuestados anualmente y cumplir las regulaciones que para tal efecto establecen la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria.

**II.—Impuestos**

a) Los impuestos de importación de mercadería no cubiertos por las exenciones indicadas en el artículo 56 de este Código, el cual, una vez corrida la numeración, pasa a ser el artículo 60.

b) En lo que respecta a la actividad minera metálica y los placeres, se cobrará un dos por ciento (2%) sobre las ventas brutas. Este porcentaje será pagado a la municipalidad o las municipalidades en cuya jurisdicción se encuentre la concesión de explotación; dicho porcentaje será distribuido de la siguiente manera:

El cincuenta por ciento (50%) entre las asociaciones de desarrollo de las comunidades del cantón o los cantones donde se ubique el área de explotación; el restante cincuenta por ciento (50%) será utilizado para actividades propias de la municipalidad.

El Banco Central de Costa Rica girará, a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), la suma correspondiente por este impuesto; dicha Dirección la distribuirá y velará por su uso correcto, sin perjuicio de la fiscalización del órgano contralor.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 51 al 55)

Artículo 56.- La actividad minera quedará sujeta al pago de impuestos sobre sus utilidades, conforme con las disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 52 al 56)

Artículo 57.- DEROGADO por el inciso w) del artículo 31 de la Ley N° 8114 de 4 de julio del 2001, Ley de simplificación y Eficiencias Tributarias y posteriormente DEROGADO también por el artículo 3 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 53 al 57)

Artículo 58.- Se establece un impuesto del diez por ciento sobre el monto de toda exención de impuestos que conceda el Estado a la actividad minera. El producto de este impuesto será para fomentar la investigación geológica, preparar los cuadros técnicos e impulsar, por parte del Estado, la explotación de las riquezas minerales del país. A la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos le corresponde elaborar los presupuestos correspondientes, para fijar el destino de lo recaudado mediante el presente impuesto.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 54 al 58)

## **CAPITULO II: Exenciones y franquicias**

Artículo 59.- Los titulares de permisos de exploración y de concesiones de explotación gozarán de la exoneración de todos los impuestos y derechos para la importación de los materiales, vehículos rurales, maquinaria, instrumentos, útiles y demás efectos que tengan relación con los trabajos de exploración, explotación, beneficio, manufactura, refinamiento, transporte, o cualesquiera otros aspectos necesarios para la actividad minera, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54 de esta ley. Esta exoneración procederá siempre que los artículos mencionados no sean producidos en el país, en la cantidad suficiente y de calidad similar a los importados. En caso de que sean producidos en el país, su precio no podrá exceder en un diez por ciento el valor CIF de los productos importados. Las exoneraciones deberán ser recomendadas y controladas por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos y aprobadas por la Dirección General de Hacienda.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 55 al 59)

Artículo 60.- La resolución de otorgamiento de una concesión de explotación deberá contener las condiciones fiscales e incluir las exoneraciones, exenciones, franquicias y demás disposiciones que señala esta ley, a la que será sometida el titular de la concesión durante la vigencia de ésta.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 56 al 60)

Artículo 61.- Las exenciones de impuestos que establece esta ley serán autorizadas únicamente por la Dirección General de Hacienda, previa recomendación de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 57 al 61)

### **TITULO XI: De la extinción de los permisos y concesiones**

Artículo 62.- Sin perjuicio de los derechos que corresponden al Estado, los permisos y concesiones se extinguirán por las siguientes causas: vencimiento del plazo, renuncia total, nulidad y caducidad.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 58 al 62)

#### **CAPITULO I: Del vencimiento del plazo**

Artículo 63.- Los permisos y concesiones mineras se extinguirán por el vencimiento del plazo inicial o de cualquiera de sus prórrogas, como lo estipulan los artículos 20 y 31 de esta ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 59 al 63)

#### **CAPITULO II: De la renuncia**

Artículo 64.- La concesión se extinguirá también por renuncia, escrita y autenticada por un abogado, que presente el concesionario a la totalidad del área comprendida. En caso de renuncia parcial, subsistirá la concesión sobre el área que conserve en su poder, pero en este caso deberá solicitar la reducción y realizar una nueva delimitación, a costa suya.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 60 al 64)

#### **CAPITULO III: De la nulidad**

Artículo 65.- Serán nulos los permisos y concesiones otorgados en contravención a la ley, y en especial los siguientes:

- a) Los permisos y concesiones otorgados a las personas que excluye el artículo 9° de esta ley.
- b) Los permisos y concesiones otorgados que comprendan zonas declaradas reserva minera, de conformidad con el artículo 8° de esta ley.
- c) Los permisos y concesiones otorgados que comprendan el perímetro de permisos y concesiones anteriores, constituidos o en trámite, en toda la extensión que invadan. La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos determinará si debe o no subsistir el nuevo permiso o concesión, en la parte que no se superpone, y, en tal caso, ordenará la reducción que sea procedente.

ch) Los permisos o concesiones otorgados a personas extranjeras, físicas o jurídicas, que no cumplan con las exigencias previstas en esta ley, en el momento del otorgamiento.

d) Los permisos y concesiones que no sean inscritos en el Registro Minero según lo estipula el artículo 88 de esta ley.

e) Las concesiones de explotación no delimitadas en el terreno, de acuerdo con las condiciones y el plazo fijados en el artículo 82 de esta ley.

f) Las concesiones otorgadas en contra de lo estipulado en el artículo 8 bis de esta Ley.

*(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 3° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

La nulidad podrá ser declarada por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, de oficio o a petición de parte.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 61 al 65)

#### **CAPITULO IV: De la caducidad**

Artículo 66.- Los permisos de exploración podrán ser cancelados si el titular no cumple con las obligaciones que se establecen en esta ley y su reglamento, en especial en los siguientes casos:

a) Si el titular del permiso sin razón técnica justificada, no hubiese ejecutado los trabajos tendientes a la realización del programa de exploración, al cual se comprometió durante cada año de validez del permiso.

b) Si el titular no cumpliera con el pago de los cánones de superficie conforme con lo que establece esta ley.

c) Si el titular no hubiera presentado los informes a los cuales hace referencia el artículo 24 de esta ley.

ch) Si no se hubieren cumplido las normas legales y reglamentarias que regulan la contaminación de los recursos naturales renovables.

d) La caducidad se producirá igualmente en los casos de incumplimiento, por parte del concesionario, de las obligaciones que le impone esta ley, cuando no estuviere expresamente prevista esa sanción.

La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, después del estudio del caso, dará un período no mayor de tres meses para el cumplimiento de las obligaciones. La comunicación se hará mediante notificación, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 91 de esta ley, y el término comenzará a correr desde el día de la recepción. Si el titular del permiso no cumpliera con lo ordenado dentro del término fijado, la Dirección declarará la cancelación del permiso.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 62 al 66)

Artículo 67.- La concesión de explotación podrá ser cancelada, si el titular no cumple con las condiciones estipuladas en la resolución de otorgamiento, de acuerdo con esta ley y su reglamento, en especial en los siguientes casos:

- a) Si a partir del segundo año de vigencia el concesionario no hubiera ejecutado los trabajos tendientes a realizar la explotación, o si en el curso de la vigencia de la explotación se hubieren suspendido los trabajos durante seis meses consecutivos, sin razón técnica o económica justificada.
- b) Si no se hubieran presentado los informes a los cuales se hace referencia en el artículo 34 de esta ley.
- c) Si no se hubieran pagado los impuestos mencionados en el artículo 52 de esta ley.
- ch) Si no se hubiesen cumplido las normas legales y reglamentarias que regulan la contaminación ambiental y la recuperación de los recursos naturales renovables.
- d) La caducidad se producirá, igualmente, en los casos de incumplimiento, por parte del concesionario, de las obligaciones que le impone esta ley, cuando no estuviere expresamente prevista esa sanción.

La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, después del estudio del caso, mediante notificación dará aviso al interesado y le fijará un plazo no mayor de noventa días, para que cumpla con sus obligaciones o se justifique. El plazo comenzará a correr desde el día en que el interesado reciba la notificación. Si el titular de la concesión no se justificare o no cumpliera con lo ordenado dentro del término que se fije, la Dirección llevará el asunto a conocimiento del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el cual estudiará el caso y podrá sugerir que la Dirección conceda un nuevo plazo, que no será mayor de tres meses. Si este Ministerio no considerare procedente un nuevo plazo o si hubiere finalizado el concedido, la Dirección dictará la resolución de cancelación correspondiente. Esta resolución se publicará en el Diario Oficial "La Gaceta" y, una vez firme, la zona quedará libre del derecho minero respectivo.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 63 al 67)

## **TITULO XII: De los contratos**

### **CAPITULO I: Normas generales**

Artículo 68.- Los contratos referentes a actividades mineras se regirán por las disposiciones de la ley común, y por las especiales contempladas en la presente ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 64 al 68)

### **CAPITULO II: De las sociedades**

Artículo 69.- De acuerdo con esta ley, podrán constituirse sociedades que tengan por objeto una o más actividades mineras, con arreglo a las disposiciones de los Códigos Civil y de Comercio o de otras leyes especiales.

Todas las sociedades comerciales, inscritas en Costa Rica, que realicen actividades mineras, deberán estar constituidas por acciones o cuotas nominativas.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 65 al 69)

Artículo 70.- Tratándose de empresas de capital extranjero y de sociedades en que el capital nacional sea inferior al cincuenta por ciento, el Sistema Bancario Nacional no podrá otorgar financiación a tales empresas, por un monto superior al diez por ciento del total de la inversión realizada.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 66 al 70)

Artículo 71.- Las sociedades extranjeras que soliciten un permiso de exploración o concesión de explotación, deberán cumplir con las disposiciones que, para los efectos, señale la legislación costarricense.

En todo caso deberán fijar domicilio y llevar su contabilidad dentro del país, de acuerdo con las leyes de Costa Rica.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 67 al 71)

### **CAPITULO III: De las cooperativas mineras**

Artículo 72.- Podrán solicitar concesiones mineras, las cooperativas mineras en formación y las que ya estén constituidas de conformidad con la legislación vigente. Las primeras estarán sujetas a la obligación de obtener su personalidad jurídica en el plazo de seis meses, contados desde la fecha en que se presente la solicitud de concesión.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 68 al 72)

Artículo 73.- Las cooperativas mineras, una vez constituidas conforme con la legislación vigente, deberán inscribirse en el Registro Nacional Minero.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 69 al 73)

Artículo 74.- Unicamente se podrán constituir cooperativas mineras por parte de personas físicas, y el setenta y cinco por ciento de sus miembros deberán ser de nacionalidad costarricense. Estas cooperativas deberán ajustarse a un estatuto tipo, que será preparado por la Dirección, en conjunto con el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 70 al 74)

Artículo 75.- Para lo no previsto en este capítulo, regirán las disposiciones de la legislación vigente sobre asociaciones cooperativas y sobre la creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 71 al 75)

## **TITULO XIII: Procedimientos y trámites**

### **CAPITULO I: De las solicitudes**

#### **1.- De la solicitud de permiso de exploración.**

Artículo 76.- La solicitud de otorgamiento de un permiso de exploración deberá contener:

- a) Nombre y calidades completas del solicitante.
- b) Si se tratare de personas físicas, número de cédula de identidad o de residencia, o número de pasaporte, y certificación del Registro de Delincuentes.
- c) Si se tratare de personas jurídicas, su representante deberá acreditar su personería con certificación del Registro Público, y que con señalamiento de las citas de inscripción de la compañía, su objetivo, cédula jurídica, plazo social, capital y nombre de los tenedores de las acciones.
- ch) La dirección del domicilio para recibir notificaciones, o indicación del nombre de la persona o representante legal encargado de recibirlas, por ausencia del solicitante.
- d) Extensión y definición del área que se pide, relacionada con un hito geodésico, y con indicación de la localidad, distrito, cantón y provincia a que corresponden.
- e) Parte del mapa del territorio nacional donde se indiquen la ubicación del área solicitada y el hito geodésico de referencia.
- f) Nombre del propietario o propietarios, y ocupantes del territorio, si fuere posible.
- g) Plazo solicitado.
- h) Programa de exploración refrendado por un geólogo o un ingeniero de minas, debidamente incorporado a su respectivo colegio profesional. Este programa deberá definir las técnicas de exploración que se van a emplear, así como la duración de las diferentes etapas previstas para la exploración.
- i) Referencias técnicas y financieras, si la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos lo estima necesario.
- j) Lugar y fecha.
- k) Firma autenticada por un abogado.
- l) Las demás que señalen esta ley y su reglamento.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 72 al 76)

#### **2.- De la solicitud de concesión de explotación.**

Artículo 77.- La solicitud de concesión de explotación contendrá los datos indicados en los incisos a), b), c), ch), d), e), f), g), j) y k) del artículo precedente y, además, los siguientes:

- a) Manifestación de si se ha obtenido, con anterioridad, un permiso de exploración sobre la misma área y, en tal caso, los detalles, incluso las fechas.
- b) Nombres de las sustancias minerales de interés económico que se propone explotar.
- c) Documentación técnica referente al área solicitada, que determine la posición, naturaleza y características del yacimiento; programa de trabajo inicial de la explotación e inversión mínima por realizar. Estos documentos deberán ser refrendados por un geólogo o por un ingeniero de minas, debidamente incorporado a su respectivo colegio profesional.
- ch) Las demás que señalen esta ley y su reglamento.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 73 al 77)

## **CAPITULO II: De la tramitación, oposición y otorgamiento de los permisos y concesiones**

### **1.- De la tramitación y oposición.**

Artículo 78.- Presentada la solicitud, la Dirección de Geología, Minas Hidrocarburos, certificará el día y la hora de su presentación. Si esta solicitud no cumpliere con los requisitos correspondientes, la Dirección ordenará dentro del plazo de ocho días, que el interesado subsane los defectos u omisiones, o que complete los antecedentes que en tal caso le indicará, para lo cual por una sola vez, le concederá un plazo prorrogable de hasta treinta días. Transcurrido el plazo y su prórroga, sin que el interesado cumpla con lo ordenado, la solicitud se tendrá por no presentada y se archivarán los antecedentes.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 74 al 78)

Artículo 79.- La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos deberá rechazar de plano la solicitud y ordenar que se archive, en los siguientes casos:

- a) Si en la nueva solicitud se abarcare el área de un permiso o concesión anterior, en trámite u otorgado. Si sólo lo abarcare parcialmente, La Dirección reducirá la extensión, de manera que evite superposiciones, y continuará la tramitación, siempre que el solicitante mantenga su interés en ella.
- b) Si recayera sobre minerales que están reservados para el Estado, de acuerdo con la Constitución o con esta ley.
- c) Si estuviere comprendida dentro de un área que haya sido declarada como zona de reserva nacional, de conformidad con el artículo 8° de esta ley.
- ch) Si pudiere afectar la salud o la seguridad de los habitantes.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 75 al 79)



Artículo 80.- Aceptada en trámite la solicitud, se ordenará, dentro del plazo de ocho días, publicarla en el Diario Oficial "La Gaceta", por dos veces, en días alternos, según extracto que redactará la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos. De la entrega de esta solicitud, el interesado se dejará constancia en el expediente respectivo. Las publicaciones deberán hacerse dentro de los treinta días siguientes a la entrega de la resolución que las ordena, bajo pena de cancelación y archivo de los antecedentes, salvo en caso de fuerza mayor.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 76 al 80)

Artículo 81.- Todo aquel que tuviere en trámite, o que le hubiese sido otorgado un permiso o concesión anteriores sobre la misma área, o un derecho preferente, podrá interponer oposición a la solicitud dentro del plazo de quince días, contados desde la fecha de la última publicación.

También podrá interponer oposición todo aquel que, sin tener derecho preferente, permiso o concesión de ninguna especie, esté realizando trabajos de explotación de placeres a mano, en los mismos terrenos, desde antes de la presentación de la solicitud, siempre que las labores ejecutadas así lo justifiquen. Acogida la oposición, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos determinará la extensión que continuará en poder del oponente.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 77 al 81)

Artículo 82.- Las oposiciones se presentarán ante el Registro Nacional Minero y se tramitarán, en lo no previsto en el artículo 79 de esta ley, mediante los mismos procedimientos que señala el Código de Procedimientos Civiles, en su título IV, capítulo único, para los incidentes. La oposición que no indicare o no acompañare los documentos que justifiquen la causal que se invoca, se tendrá por no presentada.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 78 al 82)

Artículo 83.- De la oposición legalmente interpuesta se hará conocer el afectado, con el fin de que exponga lo conveniente a sus intereses, en el plazo de quince días.

La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos podrá pedir los antecedentes y pruebas adicionales que crea necesarios, y se pronunciará sobre la oposición en el plazo máximo de treinta días, contados desde el vencimiento del plazo anterior, sea que las partes hayan acompañado o no los antecedentes y pruebas pedidos. Agotadas las diligencias y dictado el fallo, podrá apelarse ante el (\*)ministro de Ambiente y Energía, dentro de los tres días siguientes a la notificación.

*(\*) (Así reformado por el artículo 205, inciso 1) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).*

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 79 al 83)

Artículo 84.- Si no se presentare oposición o fuere desechada la que se interpusiere, la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos recomendará al Ministerio que dicte la resolución en que se

otorgue el permiso o concesión, lo que deberá hacerse dentro del plazo de treinta días para un permiso de exploración, y de tres meses, salvo casos excepcionales, para una concesión de explotación. En el último de los casos se dará tiempo al Ministerio para definir el régimen fiscal y las otras condiciones especiales, a las cuales será sometido el concesionario, de acuerdo con esta ley y su reglamento.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 80 al 84)

Artículo 85.- Dentro del mes siguiente a la inscripción, en el Registro Nacional Minero, de la resolución de otorgamiento dictada, por el Ministerio, el titular de un permiso o de una concesión deberá pagar los cánones de superficie mencionados en el inciso a) del artículo 51 de esta ley, y presentar los recibos correspondientes en la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos.

La falta de pago oportuno de estos cánones podrá llevar a la cancelación del permiso o concesión, conforme con lo estipulado en los artículos 62 y 63 de esta ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 81 al 85)

Artículo 86.- Dentro de los seis meses siguientes a la inscripción, en el Registro Nacional Minero, de la resolución de otorgamiento de concesión de explotación dictada por el Ministerio, el titular deberá hacer, en el terreno, la delimitación exacta de la concesión. Esta delimitación será hecha por un miembro del Colegio de Ingenieros Topógrafos de Costa Rica, de acuerdo con el reglamento de esta ley, y deberá ser aprobada por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos. Si no se cumpliere con esta obligación dentro del término fijado, la concesión será declarada nula por la Dirección, de oficio o a petición de parte.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 82 al 86)

Artículo 87.- Las resoluciones que se dicten durante la tramitación de un permiso o concesión serán notificadas en la forma dispuesta en el artículo 91 de esta ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 83 al 87)

Artículo 88.- Las resoluciones que dicte la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, durante la tramitación de un permiso o concesión, sólo podrán ser objeto de revocatoria dentro del plazo de diez días, y además serán susceptibles del recurso de apelación, el que deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación. Del recurso de apelación, cuando procediere, conocerá el ministro de Ambiente y Energía..

*(\*) (Así reformado por el artículo 205, inciso 1) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).*

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 84 al 88)

## 2.- De la resolución de otorgamiento.

Artículo 89.- La resolución de otorgamiento será dictada por el Poder Ejecutivo y contendrá, según el caso, algunas o más de las siguientes enunciaciones:

( Texto modificado por Resolución de la Sala Constitucional N° 7291-98 de las 16:06 horas del 13 de octubre de 1998).

- a) Individualización completa del beneficiario o beneficiarios.
- b) Plazo de duración.
- c) Nombre del permiso o de la concesión.
- ch) Naturaleza y denominación de las sustancias mineras económicas que se van a explorar o a explotar mediante el permiso de concesión.
- d) Posición geográfica de los terrenos que comprende, límites, forma y extensión.
- e) Plazo dentro del cual deberán iniciarse los trabajos.
- f) Plan de trabajo inicial y tiempo de aplicación del mismo, sin perjuicio de planes periódicos que deberá cumplir el concesionario de explotación, previa aprobación de ellos por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos.
- g) Iniciación de las servidumbres que, a juicio de la Dirección, sea necesario imponer con sujeción a las disposiciones pertinentes.
- h) Exoneraciones y sistema fiscal que se dispensen conforme con esta ley.
- i) Disposiciones relativas al uso de las divisas, transferencias de capitales y dividendos.
- j) Modalidades que se seguirán en el país para el eventual abastecimiento de materia prima.
- k) Modalidades para la solución de conflictos y realización de arbitrajes por parte de los organismos de la Corte Suprema de Justicia.
- l) Las demás que señale la ley, según se trate de un permiso o concesión.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 85 al 89)

**Artículo 90.-** Cualquier cuestión que se suscite o promueva en materia de permisos o concesiones, durante su tramitación o con motivo de su ejercicio o extinción, sobre cualquier asunto que no haya sido entregado para conocimiento de otra autoridad, será resuelto por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, previa audiencia a los afectados, que se concederá en un plazo máximo de noventa días, durante el cual la Dirección podrá solicitar las pruebas, ordenar las diligencias que considere convenientes y resolver la cuestión debatida.

Contra las resoluciones que se dicten procederán los recursos de revocatoria, ante la Dirección, y de apelación, ante el ministro de Ambiente y Energía.

*(Así reformado por el artículo 205, inciso 2) de la Ley N° 8508 de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo).*

**(NOTA DE SINALEVI:** La reforma que realizó el artículo 205 del Código Procesal Contencioso Administrativo Ley N° 8408 de 28 de abril de 2006, a este artículo, fue realizada tal y como expresamente se indica en dicha Ley. No obstante, del análisis se infiere que, por el contenido del artículo, el que se debió reformar fue el 94, lo anterior por cuanto la numeración del antiguo artículo 90 fue modificada por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 90 al 94).

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 86 al 90)

Artículo 91.- Los permisos de exploración y las concesiones de explotación se entenderán adquiridos desde la fecha en que se inscriba la resolución en el Registro Nacional Minero, a petición del beneficiario. El acto de pedir la inscripción constituye la aceptación, por parte del titular, de todos los derechos, obligaciones y condiciones con que han sido otorgadas.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 87 al 91)

Artículo 92.- Si transcurriere el plazo indicado en el artículo 86, sin que se hagan la publicación o la inscripción por culpa del petente, la tramitación quedará sin efecto; la solicitud se tendrá por no presentada y los antecedentes serán archivados.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 88 al 92)

### **CAPITULO III: Del procedimiento común**

Artículo 93.- Las solicitudes de permiso o las concesiones en trámite no podrán traspasarse ni cederse. La infracción a lo aquí dispuesto causará el rechazo de la solicitud y ésta se archivará.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 89 al 93)

Artículo 94.- Cualquier cuestión que se suscite o promueva en materia de permisos o concesiones, durante su tramitación o con motivo de su ejercicio o extinción, sobre cualquier asunto que no haya sido entregado para conocimiento de otra autoridad, será resuelta por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, previa audiencia que se conceda a los afectados en un plazo máximo de noventa días, durante el cual la Dirección podrá solicitar las pruebas, ordenar las diligencias que considere convenientes y resolver la cuestión debatida.

Contra las resoluciones que se dicten procederán los recursos de revocatoria y de revisión, ante la Dirección, y de apelación ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Contra la resolución que dé por agotada la vía administrativa podrá interponerse acción contencioso administrativa ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, dentro del plazo de dos meses, salvo otras disposiciones de esta ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 90 al 94)

Artículo 95.- Las notificaciones se harán personalmente en las oficinas de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, o por medio de un funcionario notificador de ella, en el domicilio que los interesados deberán señalar dentro del perímetro judicial de San José, en su primera presentación. Si no hubiere domicilio señalado, la resolución se tendrá por notificada a todos los interesados, transcurridas cuarenta y ocho horas desde la fecha de su expedición. El notificador a que se refiere este artículo estará sujeto a los deberes y obligaciones de los notificadores judiciales.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 91 al 95)

Artículo 96.- Debe entenderse que todos los plazos de días, establecidos en este Código, lo son de días hábiles.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 92 al 96)

#### **TITULO XIV: De la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos**

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) **Anulado.** *(Anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N° 17155 del 5 de noviembre de 2009.)*
- 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 ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 93 al 97)

Artículo 98.- Los informes de trabajos de exploración, mencionados en el inciso b) del artículo 24 de esta ley, no podrán ser divulgados por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, mientras se encuentre en vigencia el permiso de exploración, salvo que haya consentimiento expreso y escrito del titular.

Una vez terminado el plazo, todos los documentos técnicos y mapas que sean parte de los informes serán propiedad del Estado.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 94 al 98)

Artículo 99.- El patrimonio de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos será incrementado en los bienes que actualmente tiene, por las sumas que se le asignen anualmente en el presupuesto nacional; por los ingresos provenientes de los cánones a que se refiere el inciso a) del artículo 51 de esta ley; por los préstamos internos o externos que contrate, de acuerdo con la Constitución Política y las leyes; y por el producto de los bienes que adquiera a cualquier título.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 95 al 99)

Artículo 100.- La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos solicitará tres muestras de mineral cada seis meses, una de las cuales se conservará como testigo; las otras dos serán objeto de análisis en diferentes laboratorios especializados. Los gastos que se deriven de estos análisis correrán por cuenta de la compañía. Del resultado la Dirección hará un informe al Banco Central para que compruebe el valor del producto refinado, enviado por la compañía.

El Estado, como socio de la empresa, o la Dirección, como contralora y fiscalizadora, controlarán la extracción, procesamiento y venta del mineral.

A juicio de la Dirección se podrán agregar otros tipos de control.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 96 al 100)

#### **TITULO XV: De las normas de protección del ambiente**

Artículo 101.- Los titulares de un permiso de exploración o de una concesión de explotación, están obligados a cumplir con todas las normas y requisitos legales y reglamentarios, sobre la contaminación ambiental y la recuperación de los recursos naturales renovables y sobre las especificaciones y obligaciones relacionadas con la protección del ambiente, que se señalen en la resolución de otorgamiento y en esta ley.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 97 al 101)

Artículo 102.- Prohíbese toda acción, práctica u operación que deteriore el ambiente natural, de manera que haga inservibles sus elementos básicos, especialmente el aire, el agua y el suelo, para los usos a que están destinados.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 98 al 102)

Artículo 103.- Se considerarán factores que deterioran el ambiente, entre otros, los siguientes:

- a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.
- b) La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.
- c) Las alteraciones nocivas de la topografía.
- ch) Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas.
- d) La sedimentación excesiva en los cursos y depósitos de agua.
- e) Los cambios nocivos del lechos de las aguas.
- f) La extinción o disminución, cuantitativa o cualitativa, de especies animales o vegetales, o de recursos genéticos.
- g) La introducción y propagación de enfermedades y de plagas.
- h) La disminución o extensión de fuentes de energía primaria.
- i) La acumulación o disposición de residuos, basuras, desechos y desperdicios.
- j) El ruido nocivo.
- k) La utilización de técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio en minería y el uso inadecuado de sustancias peligrosas, de conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud.

*(Así reformado el inciso anterior por el artículo 4° de la ley "Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto", N° 8904 del 1° de diciembre de 2010)*

l) Los casos incluidos en los incisos anteriores serán evaluados por técnicos especialistas en la materia, nombrados por el Ministerio, quienes rendirán un informe final a la Dirección, la cual lo notificará al concesionario y le dará un plazo, que ella misma determinará, para que tome las medidas del caso.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 99 al 103)

Artículo 104.- En el caso de áreas y terrenos forestales, así como en el caso de reservas biológicas e hidrográficas declaradas por ley o por el Poder Ejecutivo, que no conlleven prohibición de explotación en esta ley u otras leyes especiales, los interesados en realizar actividades mineras en ellas, deberán demostrar con estudios de factibilidad, de costo beneficio y de costo comparativo, la mayor utilidad económica o social para el Estado, si las actividades se realizaran o si las áreas se mantuvieran bajo cobertura forestal o como cuencas hidrográficas.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 100 al 104)

Artículo 105.— El análisis del impacto ambiental deberá incluir los siguientes aspectos:

- a) Impacto de la acción propuesta sobre el ambiente natural y humano y sobre la biodiversidad.
- b) Efectos adversos inevitables si la actividad se lleva a cabo.
- c) Otras alternativas existentes relativas a la actividad.
- d) Costos y beneficios ambientales en el corto, mediano y largo plazos, en el nivel local, regional o nacional.
- e) Otros recursos que serían afectados irreversiblemente.
- f) Posibilidades de alcanzar el mayor beneficio con el mínimo riesgo.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 101 al 105)

(Así reformado este artículo de acuerdo con la anulación parcial ordenada por resolución de la Sala Constitucional N° 17155 del 05 de noviembre de 2009.)

Artículo 106.- El análisis del impacto ambiental de la actividad minera incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Efectos sobre la vegetación y áreas que se verán deforestadas por la actividad.
- b) Efectos sobre los suelos, y programas de control de erosión.
- c) Efectos sobre la calidad del agua, y programas de control de contaminación.
- ch) Cantidades de desechos producidos, planes de manejo y afectos en el régimen hidrológico que pudiera afectar los usos del agua para riego; abastecimiento municipal e industrial, y generación hidroeléctrica.

- d) Impacto sobre las vías de acceso hacia las minas, en función de factores climatológicos.
- e) Impacto sobre las vías de acceso hacia las minas, en función de factores climatológicos y topográficos.
- f) Efectos sobre la flora y la fauna.
- g) Efectos sobre las poblaciones y los asentamientos humanos.
- h) Efectos sobre la riqueza arqueológica y cultural.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 102 al 106)

Artículo 107.- La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos exigirá a los concesionarios de permisos de exploración y explotación, garantías de cumplimiento de los programas de control de contaminación ambiental y de recuperación de los recursos naturales. El monto de esta garantía será variable, en función de la magnitud del impacto.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 103 al 107)

#### **TITULO XVI: Del Registro Nacional Minero**

Artículo 108.- Créase el Departamento de Registro Nacional Minero, el cual 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. Este Departamento dependerá de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 104 al 108)

Artículo 109.- Se inscribirán en la Registro los permisos, concesiones, reducciones, prórrogas, renunciaciones, nulidades, caducidades, cancelaciones, servidumbres, declaraciones de reserva y, en general, todos los actos referentes a las actividades mineras.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 105 al 109)

Artículo 110.- 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.

La Dirección podrá crear nuevos registros, previo informe favorable de su departamento legal.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 106 al 110)

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.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 107 al 111)

Artículo 112.- Esta ley es de orden público, rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas leyes y reglamentos dictados respecto a la industria minera, inclusive las siguientes: la número 1551 del 20 de abril de 1953, sus reformas y adiciones; la número 5046 del 26 de julio de 1982, y el inciso e) del artículo 32 de la ley número 5230 del 25 de julio de 1973, y todas aquellas otras que se le opongan.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 108 al 112)

Artículo 113.- El Poder Ejecutivo reglamentará este Código dentro de un plazo de hasta ciento veinte días.

(Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 109 al 113)

## **TÍTULO XVII: Hechos ilícitos mineros**

### **CAPÍTULO I: Disposiciones generales**

Artículo 114.—Los hechos ilícitos mineros se clasifican en infracciones administrativas y delitos mineros. La DGM será el órgano competente para imponer las sanciones por infracciones administrativas, que consistirán en multas y cancelación de la concesión o el permiso. Los delitos mineros serán de conocimiento de la justicia penal, mediante el procedimiento estatuido en el Código Procesal Penal; en igual forma, les serán aplicables las disposiciones generales contenidas en el Código Penal.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 115.—El pago de la multa referida en este título, deberá depositarse en la cuenta respectiva de la DGM del MINAE, a fin de que dicha Dirección lo utilice para los fines de la presente Ley.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 116.—La sanción pecuniaria se aplicará con independencia de otras sanciones procedentes de conformidad con el Código Penal o la legislación vigente, sin perjuicio de las indemnizaciones que den lugar a tales acciones, en favor del Estado, de las instituciones públicas o de particulares.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 117.—Las sanciones establecidas en el presente título se aplicarán siempre que el hecho no se pene más severamente en otra disposición legal.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 118.—La denominación "salario base mensual" utilizada en el presente título, deberá entenderse como la contenida en el artículo 2 de la Ley N° 7337, de 15 de mayo de 1993.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 119.—Si se trata de personas jurídicas, los representantes legales, apoderados y directores serán los responsables por el incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 120.—La DGM, cumpliendo con el debido proceso y con independencia de la sanción pecuniaria, podrá aplicar la paralización parcial o total de las labores, la suspensión temporal del permiso o la concesión, o el cierre total o parcial del lugar donde se realiza la extracción, conforme a la gravedad de los hechos.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

## **CAPÍTULO II: Infracciones y sanciones administrativas**

Artículo 121.—Será sancionada con una multa de dos salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no mantenga al día un registro del personal empleado.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 122.—Será sancionada con una multa de tres salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no informe semestralmente a la DGM de los cambios en la propiedad de las acciones nominativas.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 123.—Será sancionada con una multa de tres salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que presente incompleto ante la DGM el informe de labores técnico, geológico o minero, u omite incluir en este la información y la fotocopia de la bitácora geológica.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 124.—Será sancionada con una multa de cinco salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que viole las normas sobre seguridad de los

trabajadores mineros, establecidas en el reglamento de seguridad debidamente aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 125.—Será sancionada con una multa de cinco salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no informe al MINAE dentro del plazo de quince días a partir de la verificación, de la existencia de minerales comercialmente explotables distintos del autorizado en el plan de exploración o explotación aprobado, para su respectivo trámite.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 126.—Será sancionada con una multa de cinco salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no presente los informes de labores dentro del plazo de diez días naturales contados a partir de la notificación por parte de la DGM.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 127.—Será sancionada con una multa de cinco salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que se haya atrasado en el pago de los respectivos derechos de superficie.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 128.—Será sancionada con una multa de veinte salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de una concesión, que no cuente con el respectivo reglamento de seguridad debidamente aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 129.—Será sancionada con una multa de veinte salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no mantenga al día el diario de los trabajos donde se consignen los hechos importantes de la actividad.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 130.—Será sancionada con una multa de treinta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no mantenga al día y en el sitio permisionado o concesionado, el plano de los trabajos superficiales o subterráneos.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 131.—Será sancionada con una multa de treinta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que no mantenga al día el registro de producción, venta, almacenamiento y exportación de las sustancias minerales.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 132.—Será sancionada con una multa de sesenta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que explote minerales distintos del autorizado en el plan de extracción de la respectiva concesión.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 133.—Será sancionada con una multa de sesenta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que incumpla las medidas de mitigación del impacto ambiental producido por su actividad, impuestas por el órgano administrativo competente.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 134.—Será sancionada con una multa de sesenta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que cause grave daño a terceros o les ponga en peligro la vida o la propiedad, a criterio de la autoridad competente, en caso de que se retire sin dejar todas las obras materiales fijas en beneficio del Estado y sin cargo alguno para este.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 135.—Será sancionada con una multa de sesenta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que incumpla la disposición de cegar las excavaciones una vez finalizado el respectivo permiso o concesión, según lo establezca el plan de cierre técnico aprobado por el MINAE.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 136.—Será sancionada con una multa de sesenta salarios base mensuales, la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que incumpla el programa de exploración o explotación aprobado.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 137.—A la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que realice actividades de exploración o explotación minera una vez suspendido el permiso o la concesión, se le cancelará definitivamente el permiso o la concesión y no se le otorgará ningún otro dentro del plazo de cuatro años, contados a partir de la firmeza de la resolución que para tal efecto emita la DGM.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 138.—A la persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que realice labores mineras fuera del área señalada en el permiso o la concesión, se le cancelará definitivamente el permiso o la concesión correspondiente y no se le otorgará ningún otro dentro del

plazo de cuatro años, contados a partir de la firmeza de la resolución que para tal efecto emita la DGM.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

### **CAPÍTULO III: Delitos mineros**

Artículo 139.—Se impondrá prisión de tres meses a cinco años a quien desarrolle actividades mineras de reconocimiento, exploración o explotación en un parque nacional, una reserva biológica u otra área de conservación de vida silvestre que goce de protección absoluta en la legislación vigente.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 140.—Se impondrá prisión de tres meses a cinco años a quien patrocine actividades mineras ilícitas.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

Artículo 141.—Se impondrá prisión de tres meses a cinco años a quien realice actividades mineras de reconocimiento, exploración o explotación, sin contar con el respectivo permiso o concesión.

(Así adicionado por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002)

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Transitorio I.- Los permisos y concesiones otorgados antes de la vigencia de esta ley se registrarán, en cuanto a los derechos que confieren sobre áreas de exploración o de explotación y en cuanto al plazo de su vigencia, por la legislación anterior a esta ley. En todo lo demás el régimen aplicable será el que aquí se establece.

No obstante, si los interesados manifestaren su propósito de acogerse a las disposiciones de esta ley, en las materias a que se refiere la primera parte del párrafo anterior, podrán hacerlo dentro del año siguiente a su vigencia.

Transitorio II.- Las sociedades actualmente existentes, que se dediquen a las actividades mineras, o que se hayan constituido con ese exclusivo propósito, deberán inscribirse en el Registro, dentro del plazo de seis meses, contados desde la fecha de vigencia de la presente ley.

Transitorio III.- Las personas físicas o jurídicas que actualmente desarrollen algún tipo de actividad minera, sin tener legalizada su situación, deberán cumplir con las disposiciones de esta ley, dentro del plazo de seis meses.

Para ese efecto, la Dirección General hará la correspondiente notificación a los interesados, por medio de tres avisos que publicará cada ocho días, en el primer mes de vigencia de esta ley, en dos de los diarios de mayor circulación en el país.

Transitorio IV.- Todas las solicitudes de permisos de exploración o de concesiones de explotación, que se encuentren en trámite en el momento de publicarse esta ley, continuarán su tramitación de acuerdo con sus disposiciones.

#### 4 Jurisprudencia

##### a) Concesión minera: Caso Crucitas

##### **Recursos minerales: Decreto de moratoria para el otorgamiento de concesiones es facultad estatal**

[Sala Primera]<sup>6</sup>

Voto de mayoría

“LV. Considera esta Cámara, es menester tener en cuenta que el 12 de junio de 2002, el Poder Ejecutivo emitió el tantas veces citado Decreto Ejecutivo n.º 30477-MINAE, mediante el cual se declaró una moratoria por plazo indefinido para la actividad minera metálica de oro a cielo abierto en el territorio nacional. La norma transitoria primera disponía: “*Todos aquellos trámites relacionados con la exploración y explotación del mineral oro a cielo abierto que se encuentren pendientes ante la Dirección de Geología y Minas y ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental a la fecha de publicación del presente decreto ejecutivo, serán suspendidos. Todo derecho adquirido antes de la publicación del presente decreto será respetado.*” Por la trascendencia para la resolución de este proceso, resulta oportuno reiterar que los juzgadores, en torno a esa normativa, en el considerando XI de la sentencia impugnada manifestaron que, como consecuencia de la nulidad decretada por la Sala Constitucional de la resolución n.º R-578-2001-MINAE, desde el mes de diciembre del año 2004 y hasta abril de 2008 no existió (material ni formalmente) un derecho de concesión de explotación a favor de la empresa Industrias Infinito S.A. Además, que desde junio del año 2002 y hasta junio de 2008 estuvo vigente la susodicha moratoria para la actividad minera. El Tribunal aseveró que la Administración conculcó el principio de inderogabilidad singular de la norma al desaplicar, para este caso concreto, el referido Decreto Ejecutivo n.º 30477-MINAE, al no suspender los trámites pendientes y otorgar la viabilidad ambiental, aprobar los cambios al Proyecto y aplicar la figura de la conversión. Se encontraba vedada la Administración, indicaron los juzgadores, para dictar acto alguno referido a la solicitud de concesión de explotación presentada por IISA. [...] Por ende, para los juzgadores, resulta falaz afirmar que tuviera un derecho adquirido de concesión de explotación al momento en que solicitó la convalidación del acto (el 30 de mayo de 2007, data en la cual se encontraba vigente el aludido Decreto de moratoria). Consecuentemente, concluye aquel órgano decisor, tanto la Setena (al otorgar la viabilidad ambiental) como Geología y Minas (al recomendar la concesión) y el MINAET (por convertir el acto de concesión) inobservar on ese Decreto, irrespetando el principio de legalidad (en este sentido, consúltese tanto el archivo de video de la sentencia cuanto el documento a folio 2460 del expediente principal) [...].

LVI . A la luz de lo expuesto en los considerandos precedentes, determina esta Cámara que ninguno de los recurrentes que aducen que el decreto de moratoria (n.º 30477-MINAE) no resultaba aplicable en la especie, combaten o impugnan en debida forma los argumentos



esbozados por el Tribunal sobre este punto; no logrando, por ende, desvirtuarlos [...]. Empero, en virtud de lo preceptuado en el referido transitorio primero de ese Decreto, y a lo dispuesto por la propia Sala Constitucional en el voto 2010-014009 de las 13 horas 59 minutos del 24 de agosto de 2010, no solo en cuanto a que el examen del quebranto del indicado Decreto es un asunto de legalidad; sino también “[...] *que mediante la citada resolución de este Tribunal Constitucional se anuló la resolución que otorgaba la concesión minera a la empresa en cuestión, número R-578-2001-MINAE, y que los recurridos interpretaron que dicha nulidad era una nulidad relativa por lo que procedía la figura de la “conversión del acto administrativo” establecida en el artículo 164 de la Ley General de la Administración Pública, no es asunto de constitucionalidad sino de legalidad el examinar y valorar si los recurridos procedieron de forma correcta o no al “convertir” el otorgamiento de la concesión minera que había sido previamente anulada por este Tribunal Constitucional [...].*”, esta Sala concuerda con el criterio del Tribunal. Como se apuntó en el considerando I de esta sentencia, mediante voto n.º 2004-13414 de las 9 horas 29 minutos del 26 de noviembre de 2004, la Sala Constitucional anuló la resolución n.º R-578-2001-MINAE de las 9 horas del 17 de diciembre de 2001, mediante la cual se le había otorgado la concesión de explotación a la susodicha empresa demandada. Para ese momento se encontraba vigente el aludido Decreto Ejecutivo n.º 30477-MINAE, publicado en el diario oficial La Gaceta n.º 112 del 12 de junio de 2002. Por ello, es claro que, desde el momento en que fue anulada la concesión en el 2004, se imponía la suspensión de todos los trámites administrativos iniciados por IISA con posterioridad, a efecto de obtener la concesión de explotación. No obstante, la Administración Pública, lejos de actuar de esa manera, continuó con su diligenciamiento hasta la emisión del acto R-217-2008-MINAE de las 15 horas del 21 de abril de 2008, aplicando la conversión del acto que aprobó originalmente la concesión. Con ese proceder conculcó lo preceptuado en dicha norma transitoria y, por ende, también el principio de inderogabilidad singular del reglamento o norma (mandato 13 de la LGAP), pues el aludido Decreto que estableció la moratoria sobre la actividad de minería metálica a cielo abierto no fue derogado sino hasta la emisión del Decreto Ejecutivo n.º 34492-MINAE, el 4 de junio de 2008, cuando se publicó en La Gaceta n.º 107; es decir, con posterioridad al acto con el cual el Poder Ejecutivo aplicó el instituto de la conversión al n.º 578-2001-MINAE, confiriéndole la concesión a la sociedad demandada. En todo caso, y a mayor abundamiento, debe indicarse que en el caso que se analiza, el instituto de la conversión no resultaba procedente. Como bien lo indicó el Tribunal, no puede subsanarse un defecto de un acto que ya ha sido anulado, ya que la anterior declaración implica que este fue suprimido del ordenamiento jurídico. Y aunado a lo anterior, resulta aún más relevante el que, de conformidad con el numeral 189 de dicho cuerpo normativo, la conversión surte efectos a partir (*ex nunc*) de la fecha en que se dictó esta segunda resolución administrativa, es decir, cuando ya estaba vigente el decreto de moratoria, lo que dice de su invalidez, por cuanto los efectos que de la conversión se derivan resultaban contrarios al ordenamiento [...].

**LVII** . En cuanto al cuestionamiento de legalidad del Decreto n.º 30477-MINAE, el cual declaró la moratoria de la actividad minera, resulta oportuno manifestar que el Código de Minería, en el artículo primero preceptúa: “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 mantenerlas.” (Lo subrayado es suplido). La anterior norma de afectación incorpora los recursos minerales en el territorio nacional al Dominio Público, lo que implica su sometimiento al régimen jurídico propio de la categoría demanial. Por ende, la titularidad

de dichos bienes la ostenta el Estado. Esto conlleva a la conclusión de que estos bienes estén fuera del comercio, tal y como se estipula en el numeral 262 del Código Civil, de ahí que sean inalienables, imprescriptibles e inembargables, como lo reitera la norma en comentario, contado el Estado con la facultad de determinar, siempre en atención al fin público, si permite su explotación, y en caso afirmativo, la forma en que esta se va a llevar a cabo. De lo anterior se concluye que, el decretar una moratoria, tanto en la exploración como explotación de los recursos minerales –como se hizo en este caso–, cuando se estime necesario para resguardar el interés público, y siempre que se respeten los derechos adquiridos, constituye el ejercicio de esta potestad derivada de la titularidad que sobre esos bienes ostenta el Estado.”

**b) Bienes demaniales: Régimen jurídico de los materiales extraídos del subsuelo**

[Trib. Cont. Adm. Secc. VI]7

Voto de mayoría

**“VIII.- SOBRE EL CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD PRIVADA Y SU FUNCIÓN SOCIAL.** Para el examen de otras actuaciones materiales de las accionadas que a juicio de los actores son constitutivas de la vía de hecho, es menester referirse, de modo muy general a temas como el derecho a la propiedad privada y su función social, la naturaleza jurídica del subsuelo y los materiales extraídos de éste. En este sentido, el derecho de propiedad, tutelado en el canon 45 de la Carta Magna se define como un derecho, en principio, de carácter absoluto, exclusivo y perpetuo. No obstante, el análisis de este derecho ha evolucionado a la percepción de una naturaleza relativa, en tanto está sujeto a la posibilidad de imponer limitaciones por causa de interés público. En el fallo No. 4205-96 de las 14:33 horas del 20 de agosto de 1996, la Sala Constitucional, sobre el contenido de este derecho indicó: *“V. DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y SU RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD -PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Una concepción del derecho de propiedad privada en términos absolutos y prácticamente ilimitados, pasó a constituir el punto de apoyo básico sobre el cual se estableció el sistema occidental, consagrándose como centro básico del ordenamiento jurídico la completa intangibilidad del derecho de propiedad, por cuanto la misma implicaba el completo señorío sobre el bien, de manera absoluta, general, independiente, plena, universal, ilimitada y exclusiva. Sin embargo, tal concepto ha evolucionado, hasta llegar a proponerse la defensa de una propiedad basada en la armonía social, y por un sentido social de la propiedad de la tierra. Se modifica así la base jurídica sobre la que descansa la protección de la propiedad y de ser un derecho exclusivo para el individuo, pasa a corresponderle una obligación en favor de la armónica convivencia de la sociedad. Surgió la idea de la “función social” de la propiedad, en la que todo individuo tiene la obligación de cumplir ciertas obligaciones comunales, en razón directa del lugar que ocupa y de los intereses del grupo social que lo representa. El contenido de esta “propiedad-función”, consiste en que el propietario tiene el poder de emplear el bien objeto del dominio en la satisfacción de sus propias necesidades, pero correspondiéndole el deber de ponerla también al servicio de las necesidades sociales cuando tal comportamiento sea imprescindible. Con este nuevo concepto se ensanchan las atribuciones del*



legislador para determinar el contenido del derecho de propiedad, lo que se logra por medio de los límites y obligaciones de interés social que pueda crear, poniendo fin a su sentido exclusivo, sagrado e inviolable.(...) VI. El artículo 45 de la Constitución Política consagra, en nuestro orden jurídico-constitucional, el derecho de propiedad. En el párrafo primero señala su carácter de "inviolable" y establece la obligación por parte del Estado de indemnizar al propietario previamente, cuando deba suprimirla por razones de "interés público legalmente comprobado". En el párrafo segundo establece la posibilidad de establecer limitaciones de interés social a la propiedad, mediante ley aprobada por votación calificada -votación de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa-. De lo anterior, queda claro que la obligación de indemnizar por parte del Estado, está constitucionalmente prevista única y exclusivamente cuando se trata de expropiar y no rige para las limitaciones de interés social que se establezcan mediante ley aprobada por votación calificada (...)" Desde este plano, esa propiedad, cuyo contenido legal se observa en el canon 26 4 del Código Civil, se encuentra sujeta a limitaciones impuestas por ley teniendo en cuenta el interés privado de los demás propietarios; en atención al interés público de la colectividad. Estas últimas se rigen por el derecho administrativo. Dichas limitaciones administrativas pueden consistir en meras restricciones, servidumbres, ocupación temporánea. Las restricciones consisten en condiciones legales del ejercicio del derecho de propiedad. Es una tolerancia que el propietario debe soportar, por lo que tratan de un sacrificio particular o especial del propietario sino que es una restricción general. Están ínsitas en la existencia del derecho. Por ende, son generales, constantes y actuales. Son limitadas en número y clase, sin que puedan llegar a desmembrar el derecho de propiedad, es decir, restringir de tal forma su uso y goce que lleguen a afectar la plenitud del derecho. Dada su generalidad, no se indemnizan, excepción hecha de los daños que culposamente pueda ocasionar la Administración al ejecutar los trabajos en que se materializa la restricción. Con todo, como límite infranqueable, deben ser proporcionales a la necesidad administrativa que con ella se debe satisfacer, ergo, deben responder a una necesidad administrativa, no pueden desintegrar el contenido esencial del derecho de propiedad. En cuanto a los alcances y restricciones de esas limitaciones al contenido esencial del derecho a la propiedad, el Tribunal Constitucional en el fallo aludido expresó en lo relevante: "*VIII. No obstante lo señalado en los considerandos anteriores, debe advertirse que las limitaciones legítimas que puedan imponerse a la propiedad privada encuentran su frontera natural en el grado de afectación a la propiedad; esto es, cuando la restricción al derecho de propiedad se convierte en una verdadera expropiación con la consecuente obligación de indemnizar, porque se hace desaparecer completamente el derecho de propiedad, o cuando no se afecte a la generalidad de la colectividad. Así lo señaló la Corte Plena en relación con las limitaciones a imponer a la propiedad cuando traspasan el límite señalado, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres: "[...] es decir "limitaciones" como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad privada ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la carta política"; y como lo indicó este Tribunal en las citadas sentencias número 5097-93 y 2345-96; en que señaló: "IV.) Para la Sala los límites razonables que el Estado puede imponer a la propiedad privada, de acuerdo con su naturaleza, son constitucionalmente posibles en tanto no vacíen su contenido. Cuando ello ocurre deja de ser ya una limitación razonable para convertirse en una privación del derecho mismo". (Sentencia número 5097-93); "Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural*



*de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien". (sentencia número 2345-96)."*

**IX.- SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUBSUELO EN COSTA RICA . DEMANIALIDAD DE LOS MATERIALES EXTRAIDOS DEL SUBSUELO.**

Aspecto medular en la presente causa es la determinación de la titularidad del espacio de subsuelo a través del cual se realizaron las excavaciones por parte del ICE y la JASEC para la construcción del área de túnel del Proyecto Hidroeléctrico Toro III. Lo anterior dado que los accionantes alegan un derecho de pertenencia sobre ese espacio físico. Concretamente, en los hechos 46, 47, 48 y 49 de la demanda alegan invasión del subsuelo del Parque Nacional Juan Castro Blanco y el atinente a sus respectivas propiedades. Sobre el tema cabe señalar lo que de seguido se expone. El régimen jurídico del subsuelo en el sistema normativo patrio es un tema poco explorado y de especial complejidad, dada la necesaria ponderación de técnicas actuales de edificabilidad que posibilitan la disponibilidad de dicho espacio. Ciertamente existe normativa que regula temas zozales del subsuelo, pero que no establecen solución para la controversia que en este proceso se suscita. Para citar algunas referencias sobre régimen del subsuelo, pueden mencionarse las siguientes: artículo 6 de la Ley Indígena, No. 6172, art. 25 Ley No. 7779, reforma a la Ley de Creación de la JASEC, artículo numeral 151 del Reglamento a dicha ley, sea, decreto ejecutivo No. 29375, canon 6 del Decreto Ejecutivo No. 30387-MINAE-MAG Reglamento para perforación y explotación de aguas subterráneas, artículo 53 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554, artículo 4 inciso 51 del Reglamento al Código de Minería, No. 29300-MINAE, Artículo 4 Código de Minería, No. 6797, Artículo 9 Ley de Construcciones, No. 833, Reglamento de Construcciones, Decretos Ejecutivos Nos 34522, 32967 y 32712 sobre guías ambientales para construcción, para citar algunas. Se trata de un instituto jurídico de escasa regulación jurídica. Como punto de partida, ha de tenerse claro el concepto y alcances del derecho de propiedad, tema ya debatido en apartes previos del presente fallo. En este punto, debe reiterarse, el derecho de propiedad tutelado en el canon 45 de la Carta Magna, constituye un derecho que debe ser interpretado a la luz de la función social de la propiedad, de modo que no se trata de un derecho absoluto e irrestricto, y que incluso, al amparo de esa misma norma suprema, acepta limitaciones impuestas por ley aprobada por mayoría calificada, por criterios de utilidad pública. Una ponderación adecuada e integralista del numeral 45 precitado y el 50 ejusdem lleva a establecer que como criterio de base de la ponderación de los alcances y proyecciones del derecho de propiedad, resulta imperativo armonizar los intereses del individuo frente a los intereses de la colectividad, imponiéndole al propietario la obligación de cumplir con la función social. Ahora bien, esta referencia resulta obligatoria para efectos de ubicación del tema, siendo que se alega que la construcción del túnel en el subsuelo supone una invasión al derecho de propiedad sin servidumbre o acto habilitante alguno que legitime ese proceder material. El derecho de propiedad, si bien de base constitucional, su contenido es materia de desarrollo legal. En efecto, es el numeral 264 del Código Civil la norma que alude a los atributos del dominio (o propiedad). Incluso, el mismo precepto 264 ibídem reitera que la propiedad y los derechos que comprende no tiene mas limitaciones que las que le imponga el propietario y le fije la ley. Desde este plano, en materia de subsuelo, es el mandato 505 del Código Civil la norma que establece alguna suerte de parámetros regulatorios sobre el objeto de controversia, sin que pueda tenerse como la norma que la soluciona, como se verá. Dicha normativa señala en su tenor literal: *"El derecho de propiedad no se limita a la superficie de la tierra, sino que se extiende por accesión a lo que está sobre la superficie y a lo que está por debajo. Salvadas las excepciones establecidas por la ley o la convención, el propietario puede hacer arriba todas las construcciones o plantaciones que le convenga, y hacer debajo todas las construcciones que juzgue a propósito y sacar de esas excavaciones todos los productos que puedan darle. / Lo anterior sólo será aplicable*



*a los casos de propiedad horizontal, con las limitaciones que se contienen en la respectiva ley."* Una interpretación ligera (y eventualmente gramatical de ese precepto)- que no se comparte-, puede llevar al equivoco de considerar que tal mandato resuelve el dilema de la titularidad del subsuelo, asignándolo al propietario de la superficie. No obstante, es criterio de este Tribunal, al igual que ha sucedido en derecho comparado, en sistemas jurídicos como el español, italiano o el francés, debe negarse una hermeneútica gramaticalista de ese precepto legislativo (y las normas similares en dichos regímenes), acudiendo más bien a mecanismos de interpretación jurídica integral, sistemática y evolutiva, que ponderen la realidad social en la que surten efectos y su finalidad misma, según lo manda el artículo 10 del Código Civil. Esa misma exégesis finalista se observa también en el mandato 10 de la Ley General de la Administración Pública. La realidad social imperante evidencia tecnologías de aprovechamiento del subsuelo mediante desarrollos edilicios en las áreas de vocación urbana, así como de desarrollos de obras públicas de interés público, como es el caso de las redes subterráneas de electrificación, o bien, áreas de prestación de servicios públicos de transporte o de proyectos de generación hidroeléctrica, todos ellos conflictos difícilmente previsibles por una norma que data de 1888, lo que exige el abandono de la literalidad para ajustar la interpretación al contexto actual de los tiempos y las necesidades y tendencias modernas. En efecto, cada día es más frecuente la disposición del subsuelo para el desarrollo de obras privadas o públicas, presentando por ende controversias y extremos hipotéticos que no encuentran solución plena en las ordenanzas normales de la propiedad superficial que contiene el canon 505 del Código Civil. Si bien el régimen jurídico de las servidumbres administrativas ha posibilitado soluciones particulares para conflictos concretos en este tema, como es el caso de las servidumbre de paso voluntarias de poliductos u oleoductos que establece RECOPE, no puede considerarse un régimen generalizado aplicable a cualquier intento de uso del subsuelo. No pueden asimilarse esos supuestos en que la profundidad de la excavación para ejercer el derecho de paso es poca, de un desarrollo que se realiza a una penetración considerable. En el primer ejemplo, como tesis de principio, el espacio de subsuelo utilizado se ubica dentro del área potencialmente explotable o utilizable por el propietario de la superficie, en tanto que en la segunda, sea, excavaciones profundas, no pareciera generarse una perturbación tal que justifique el empleo de estas formas jurídicas. Lo mismo puede decirse del régimen de las concesiones y las autorizaciones administrativas. De ahí que de pleno inicio, deba desecharse la aplicación gramatical del precepto 505 del Código Civil, para sostener que en todos los casos, el subsuelo es una extensión del derecho de propiedad del titular del terreno superficial. Incluso, debe hacerse notar que la norma en cuestión se ubica dentro del capítulo de la accesión, no así en el de propiedad. Ciertamente señala que la propiedad de lo que esté debajo de la superficie es parte de dicha titularidad, no obstante, tal pertenencia se produce por el fenómeno de la accesión, lo que implicaría, incluso en esa visión gramatical, que si en el subsuelo no se ha utilizado para construcción de obras o en general no existe cosa adherida en ese espacio por falta de aprovechamiento, la presunción de propiedad no opera. Es el caso de una casa en la que se utilizó el subsuelo para la construcción de un sótano, o un desarrollo urbano de alta densidad que supone espacio subterráneos de parqueo o vivienda. En tales casos, es claro que lo construido, siempre que respete las normas regulatorias en materia urbanística y de construcción, por el fenómeno aludido se entiende parte del derecho de propiedad. Mas cuando el subsuelo no tiene una vocación de aprovechamiento razonable, sea por su profundidad o por sus condiciones genéricas, no puede presumirse tal titularidad.

**X.-** En esa dimensión, la doctrina se ha inclinado por el criterio de interés del propietario de la superficie para utilizar el subsuelo, a fin de ponderar el nivel de profundidad de su derecho de propiedad. Bajo este contexto, en menesteres de suelo privado, sería el interés real y legal del titular el que delimita la fracción del subsuelo utilizable. En el caso de bienes públicos, sería el interés público el criterio delimitante de verticalidad. En el contexto de derecho comparado, en



regímenes en los que el tema del subsuelo ha tenido un intenso análisis, como es el caso de la española, en la que el numeral 350 del Código Civil expresamente señala que *"El propietario del terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella..."*. Sin embargo, ese tratamiento legislativo no es asimilable a la legislación nacional, siendo que el precepto 505 del Código Civil, ya referido, refiere a la titularidad sobre lo que está debajo de la superficie, por el fenómeno de la accesión, tema ya expuesto, más no bajo una formulación genérica que permita justificar, como tesis incontrovertible y genérica, que el subsuelo (lo que está debajo de la superficie) es de su total provecho, al margen de la tenencia o no de un interés razonable y proporcionado. Nótese que el precitado mandato señala que el titular de la superficie puede: *"... hacer debajo todas las construcciones que juzgue a propósito y sacar de esas excavaciones todos los productos que puedan darle. (...)"* Lo anterior implica que en tesis de principio, el propietario cuenta con una presunción simple de utilización del subsuelo, no obstante, tal presunción debe vincularse con la existencia de un interés razonable determinado por la posibilidad real de uso, actual o potencial, de ese espacio. Es dicho interés razonable el límite al ejercicio de esa presunción de disponibilidad del subsuelo. Véase, como se ha señalado ut supra, que por accesión, lo que esté debajo de la tierra será parte de su propiedad (como es el caso de sótanos y parqueos, con las precisiones apuntadas), más el simple subsuelo, sin interés o posibilidad real de uso, no se ampara en dicha presunción y por tanto, no ha de considerarse parte de ese derecho privado. Es claro con todo, que ese interés razonable de uso está moldeado y sujeto en gran medida a las normas urbanísticas, así como a las normas que en general, fijan marcos regulatorios para la ordenación del uso del suelo. A ello debe complementarse las normas atinentes a la materia de edificabilidad o construcción. Son estos referentes que en cada caso concreto aportan criterios particulares y casuísticos para determinar el nivel de oponibilidad y por ende de la correlativa tutela de dicho interés razonable de uso. De ahí que el tema del subsuelo, al margen del interesante debate de su titularidad, debe centrarse en la valoración de las condiciones del caso concreto para definir el margen vertical de posibilidad real de uso del titular de la superficie sobre el subsuelo, siendo que dentro de dicho espacio, según se ha apuntado, es en el que emerge el derecho de tutela jurídica. En ese orden, no es el mismo tratamiento el que ha de darse a una propiedad ubicada en zona residencial o industrial de alta densidad, en la que es factible la construcción de centros de comercio con amplios espacios subterráneos, o bien torres de condominios y apartamentos, que el que debe darse a una franja de terreno, situada en zona rural, de vocación eminentemente agrícola. En el primer caso debe determinarse si en la zona en particular las normas de uso de suelo y de construcciones posibilitan ese desarrollo, caso en el cual, estaría determinándose esa posibilidad efectiva de uso, debiendo por ende determinarse la profundidad de esa posibilidad de disponer del subsuelo; en tanto que en la segunda hipótesis dada, el límite vertical será mucho menor. Debe entenderse, la mayoría de las obras civiles para albergar personas, supone un uso del subsuelo, por lo que la existencia del interés razonable posibilita ese uso sin conflicto jurídico, más ello no dice de un titularidad plena e irrestricta del titular sobre todo el subsuelo o bien, de todo lo que se encuentre por debajo de su superficie. Véase que incluso dentro del derecho español aludido, pese a la redacción del artículo 350 del Código Civil, se ha establecido la improcedencia de una interpretación gramatical y se ha empleado la necesaria concurrencia de un interés razonable para fijar los límites de uso del subsuelo. Esto puede observarse en otros regímenes como el derecho francés y en el alemán. En nuestro contexto, cabe señalar, el numeral 505 del Código Civil se ubica dentro del capítulo de "Accesión" (que no de propiedad) y como se ha evidenciado, fija la posibilidad de uso de lo que está debajo de la tierra en la medida en que exista un interés razonable determinado por la posibilidad real de uso. De ese modo, el límite vertical del derecho de uso del suelo se encuentra indisolublemente asociado o sujeto al interés del propietario de su utilización. Como derivación de lo expuesto, debe indicarse, la carga de la prueba sobre el interés en la utilización efectiva del subsuelo, corre a cargo del propietario, aspecto para lo cual ha de valorarse en cada caso, se insiste, los instrumentos de planificación y ordenación de uso del suelo.



Ahora el criterio de interés razonable anotado, puede llevar a dos percepciones; por un lado, que el interés real del propietario marca el límite de su propiedad sobre el subsuelo, o bien, que esa propiedad se prolonga de manera indefinida, pero el titular no tiene acción para oponerse a las inmisiones que no le perturban. Sin embargo, es criterio de este Tribunal, la correcta percepción del tema en nuestro régimen, no lleva a afirmar que el titular de la superficie lo sea del subsuelo de manera irrestricta o ilimitada, sino que es la posibilidad real de uso la que le posibilita disponer de ese espacio vertical inferior, la que en caso de acreditarse y disponerse, por criterio de accesión, pasaría a ser de su propiedad. El dominio se extendería por tanto al la porción que sea correlativa a su posibilidad legítima, razonable y proporcionada de aprovechamiento. No se trata de un visión ilimitada de propiedad que cede ante actos que no perturben, sino a la posibilidad de uso en la medida que exista un interés razonable. La delimitación de este espacio es tarea de análisis concretos, pero en definitiva sometida al criterio de función social de la propiedad que en el tema examina supone, la extensión vertical de la titularidad de los bienes inmuebles llega hasta donde sean útiles para el titular, atendiendo a coeficientes particulares como vocación de la tierra, ubicación, uso conforme, programación de desarrollo territorial, normas de la denominada policía urbana, licencias urbanísticas como los permisos de remoción de tierras, entre otros. Lo opuesto configuraría un abuso de derecho (artículo 22 del Código Civil) no tolerado por nuestro ordenamiento, en la medida en que la percepción ilimitada de la propiedad sobre lo que está por encima y por debajo de la superficie, llevaría a grados extremistas de tutelar espacios sobre los cuales, el propietario no tiene ninguna posibilidad real de uso y trasciende el límite normal del ejercicio de sus derechos, con grave lesión para el interés público. De lo dicho surge entonces, que fuera de ese espacio físico dentro del cual el propietario de la superficie cuenta con una posibilidad de uso o explotación, que ha de acreditar y que debe valorarse en cada caso concreto, el ordenamiento no concede a ese titular un derecho privativo de aprovechamiento, ni mucho menos de ventaja sobre los materiales que se ubiquen en el subsuelo. Por ello, no podrían cohonestarse pretensiones que se direccionen a alegar una suerte de derecho de pertenencia de los recursos que se localizan en el subsuelo cuando no se ha acreditado la posibilidad real de uso, sea, el interés razonable en su aprovechamiento. Incluso, aún dentro de ese espacio de uso potencial que delimita el interés razonable, cabría la imposición de limitaciones administrativas, o bien servidumbres forzosas, como es el caso, de las que sea de rigor para el desarrollo de proyectos u obras de interés públicos. En este aparte sin embargo, es claro que en la eventualidad de que esas figuras lleven a disfuncionalizar la propiedad, de manera que no se pueda disponer de la superficie como derivación de la restricción de uso del subsuelo, se estaría en el supuesto de expropiación de facto, siendo imperativo en esos estadios, ordenar la expropiación de esa franja de terreno. De nuevo, es un tema por demás casuístico que ha ponderarse conforme a las precisiones de cada debate analizado.

**XI.-** Como complemento de lo anteriormente expuesto, cabe precisar, en determinados supuestos, el ordenamiento jurídico establece regulaciones especiales que configuran regímenes normativos prevalentes que dan un tratamiento diverso en la materia objeto de examen. En general, tratándose del régimen de minas y canteras, recurso hídrico, patrimonio arqueológico, materia ambiental, mantos acuíferos, entre otros, existe normativa sectorial que establece una afectación legal de esos recurso del subsuelo y en cuyos casos, asigna el carácter de demanialidad a esos espacios. En efecto, en cada uno de esas áreas, las normas regulatorias del campo establece la titularidad pública de ese espacio. En esta dirección, en materia minera, el Decreto Ejecutivo No. 29300-MINAE del 08 de febrero del 2001, publicado en La Gaceta No. 54 del 16 de marzo del 2001, denominado "Reglamento al Código de Minería", el artículo 4, inciso 51, conceptualiza que debe entenderse por subsuelo en los siguientes términos: *"Subsuelo: Zona de roca firme o formación rocosa no consolidada en estado sano, no alterado, que pueden estar localizadas por debajo del suelo, o bien estar expuestas directamente en la superficie y dentro de las cuales no se dan los*



*procesos biofísicos necesarios para sostener la vida micro y macroscópicamente, como el suelo. En el caso de rocas propiamente dichas, se distinguen porque sus agregados minerales están ligados entre sí por fuerzas de cohesión fuertes y permanentes, que solo pueden ser vencidas por acciones mecánicas importantes ( martillos, maquinaria, explosivos, otros)."* Al margen de ese concepto, debe tenerse claro que el Código de Minería, Ley No. 6797 declara como demaniales los recursos minerales existentes en el territorio nacional. Es claro que en esa medida, todo recurso mineral, con independencia de su ubicación, ha de considerarse titularidad pública. El numeral primero del citado Código señala en su tenor literal: *"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 mantenerlas."*

Luego, dicha normativa establece un marco regulatorio sobre el sistema de permisos de exploración y concesiones de explotación, régimen de servidumbres y eventuales expropiaciones, temas que en este aparte no serán abordados. El mismo tratamiento da la ley No. 6172, Ley Indígena a los recursos minerales encontrados en el subsuelo de las reservas indígenas, que para los efectos pertenecen al Estado y a las comunidades indígenas. Igual sucede en materia de hidrocarburos, conforme a la Ley de Hidrocarburos, No. 7399 que considera de dominio público las fuentes y depósitos de petróleo y de cualquiera otras sustancias hidrocarbурadas existentes en el territorio nacional. En esa misma orientación el canon 121 inciso 14 de la Carta Magna, en su sub inciso b) señala que los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarbурadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional, no pueden salir del dominio del Estado. Igual tratamiento tiene el tema de las aguas subterráneas, conforme a la Ley de Aguas, No. 276 del 27 de agosto de 1942, para citar solamente algunas regulaciones especiales en las que en virtud de la relevancia pública del bien o de los materiales que componen el subsuelo, se determina una titularidad pública y en ciertos casos, una demanialidad. En concreto, cuando en el subsuelo se presente alguno de los supuestos de hecho que precisa esa normativa especial, el debate de la disponibilidad de uso o no de un tercero debe ceder ante un régimen prevalente, especial que se impone sobre cualquier percepción de régimen privado.

**XII.-** Ahora bien, el régimen del subsuelo arriba tratado no debe dejar de lado el aspecto de la valoración de potenciales daños que puedan ocasionarse al titular de la superficie como consecuencia del uso y aprovechamiento del subsuelo, sea por obras públicas o bien, por actividades privadas que posean las habilitaciones administrativas pertinentes. En estas hipótesis, cuando el desarrollo de esas obras o actividades generen daños en la superficie del terreno, a tono con lo regulado por el numeral 196 de la Ley General de la Administración o bien, del 1045 del Código Civil, según sea el caso. Sería el caso de excavaciones que desestabilicen la propiedad o genere hundimientos, vibraciones que dañen estructuras ya construidas, caídas de árboles o especies forestales entre otras manifestaciones. En éstos, el daño ha de ser acreditado por quien lo reclama, aportando los elementos de convicción que permitan demostrarlo, sin perjuicio de las probanzas técnicas y fases de reconocimiento in situ que son previsibles para aproximar al juzgador a la realidad de la fatíspece debatida. Por otra parte, ya se ha indicado que cuando se impongan servidumbres o limitaciones administrativas que imposibiliten el uso pleno del derecho de propiedad de modo que de desfuncionalice ese dominio, surge el derecho a ser expropiado. En la particularidad del presente asunto, las accionantes aducen que el trazado del túnel por debajo de



sus propiedades, por un lado les ha ocasionado una merma en su derecho de dominio. Incluso en la fase de conclusiones, el apoderado especial judicial de Cascadas del Toro S.A., refirió, que el tema se hubiera solucionado si en las negociaciones conciliatorias el ICE hubiera aceptado la entrega del material obtenido de la excavación del túnel, dejando entender que se invadió su propiedad, privándole del aprovechamiento de esos materiales. A tono con lo expuesto arriba, es criterio de este Tribunal, no se ha generado las lesiones reclamadas por los accionantes. En efecto, en cuanto a la titularidad de los materiales extraídos, según se ha expuesto, las excavaciones para la construcción del túnel que forma parte del Proyecto Hidroeléctrico Toro 3, se realizaron en un trayecto que discurre por el subsuelo localizado debajo de la propiedad de los accionantes, así como del Parque Nacional Juan Castro Blanco. Como punto de partida debe desecharse, como se ha expuesto arriba, toda presunción o afirmación de que el titular de la superficie sea de manera irrestricta e ilimitada, propietario del subsuelo. La precisión pese a lo reiterado es necesaria: será dueño de aquello que por accesión se haya construido en ese espacio, previo acatamiento de las normas de construcción y de ordenación urbanística y acorde a su interés razonable concretado en la posibilidad real de uso. En el caso específico, las fincas de los promoventes se localizan en sector de naturaleza rural, y no se ha aportado a los autos probanza o alegación alguna que permita establecer la concurrencia de un interés de aprovechamiento en el espacio de subsuelo dentro del cual se construyó el túnel. No han aportado los accionantes elementos de convicción que permita establecer la posibilidad real de uso de ese espacio, sin que sea posible en ese aspecto alegar una suerte de presunción iuris tantum que genere un derecho a su favor. Ello implica que para el desarrollo de la obra cuestionada no era necesario la existencia de servidumbres de paso subterráneo o figuras similares para que los propietarios de la superficie dieran visto bueno para las excavaciones citadas. Los promoventes no cuentan con título privativo de explotación de ese espacio de subsuelo ni en general, de título habilitante que les conceda de manera total o provisional un derecho oponible a terceros, incluidas las administraciones demandadas, de manera tal que para poder explotar el subsuelo, requirieran de esa anuencia de los titulares del dominio superficial. Cabe reiterar, aún de considerar que la propiedad del subsuelo es del titular del suelo, no cabría un derecho de negarse a desarrollos de interés público. No obstante, el tratamiento doctrinario que respalda esa postura no es compartido por esta Cámara, por las razones ya explicitadas. Por el contrario, al no haberse acreditado la existencia del interés razonable, el subsuelo utilizado no puede ni debe considerarse patrimonio de los accionantes, y sobre este espacio, no poseen derecho alguno, excepción hecha de las perturbaciones que en su propiedad inmobiliaria (que no incluye el subsuelo en los términos dichos) puedan llevar a crear derechos de corte indemnizatorio. Se trataría por ende de un espacio cuya titularidad no es privada, sino, en todo caso, pública, sobre la cual, los desarrollos públicos o privados deben contar con las habilitaciones administrativas de rigor, en acato y resguardo de las variables de construcción, ambientales y según sea el caso, urbanísticas. Sin embargo, del análisis objetivo de los autos y de la profundidad a la que se han realizado las obras en ese trayecto, dentro de un marco de análisis de razonabilidad y proporcionalidad, no permite suponer que esas excavaciones hayan generado una lesión en la parte del subsuelo que los demandantes podrían alegar como parte de su interés razonable de provechamiento. Con independencia de la profundidad de excavación, que no es uniforme en todos los espacios, lo cierto del caso es que los actores no muestran como esas obras invaden el espacio en que pudieron haber aprovechado su propiedad o se encuentren aprovechándolo. Por otra parte, tampoco se ofrece prueba alguna sobre probables daños en el ámbito superficial del suelo. Se han expresado simples conjeturas no acuerpadas en acreditaciones de orden fáctico o técnico. En definitiva, no consta en autos que la construcción del túnel haya producido una lesión a las propiedades de los accionantes. No se alega inestabilidad del terreno ni perjuicio similar. Con todo, es claro que en la dinámica de este tipo de obras, la detección de ese tipo de lesiones materiales no siempre se genera de manera inmediata. En ocasiones, de darse afectaciones (las que no tiene por acreditadas esta cámara en este momento), se manifiestan con

posterioridad. Por tal razón, es evidente que de producirse, los alcances de este fallo no alcanzarían el examen de dichos aspectos, quedando abierta la vía para su reclamo.”

**c) Concesión de exploración minera: Plazo de vigencia inicia con su inscripción**

[Trib. Cont. Adm. Secc. VI]<sup>8</sup>

Voto de mayoría

**IV.- SOBRE EL EXAMEN DE VALIDEZ DE LA CONDUCTA IMPUGNADA.** De los alegatos formulados por la parte actora, tanto en su demanda como al exponer sus conclusiones durante la audiencia preliminar, se desprende que se ataca la resolución No. 1039, dictada a las 13 horas del 13 de setiembre de 2006, y mediante la cual el Registro Nacional Minero de la Dirección de Geología y Minas denegó la solicitud de prórroga por haber sido presentada en forma extemporánea y declaró el vencimiento de la concesión de extracción de materiales en el cauce del Río Guácimo, otorgada a favor de los accionantes, ordenado la inmediata suspensión de labores de extracción y procesamiento de materiales. En lo fundamental, alegan dos motivos de invalidez. El primero, una violación al procedimiento al haber ordenado el cierre sin conceder la audiencia obligatoria que indica el numeral 94 del Código de Minería. El segundo, violación al derecho derivado del artículo 91 del mismo cuerpo normativo, según el cual la concesión se adquiere a partir de la inscripción en el Registro Nacional Minero. Conforme a ello, el plazo de vigencia de la concesión empieza a correr a partir de la citada inscripción, por lo que la solicitud de prórroga fue presentada en tiempo. Para efectos de un examen ordenado del presente caso, este Tribunal procede al análisis de los cargos alegados por los demandantes de la siguiente manera. En relación con la violación al procedimiento que se recrimina debe señalarse que el artículo 94 del Código de Minería señala que *"...Cualquier cuestión que se suscite o promueva en materia de permisos o concesiones, durante su tramitación o con motivo de su ejercicio o extinción, sobre cualquier asunto que no haya sido entregado para conocimiento de otra autoridad, será resuelta por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, previa audiencia que se conceda a los afectados en un plazo máximo de noventa días, durante el cual la Dirección podrá solicitar las pruebas, ordenar las diligencias que considere convenientes y resolver la cuestión debatida. Contra las resoluciones que se dicten procederán los recursos de revocatoria y de revisión, ante la Dirección, y de apelación ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Contra la resolución que dé por agotada la vía administrativa podrá interponerse acción contencioso administrativa ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, dentro del plazo de dos meses, salvo otras disposiciones de esta ley. (Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N ° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 90 al 94).* En efecto, la norma citada impone una audiencia obligatoria al solicitante o concesionario respecto de las incidencias que se presenten durante el procedimiento de otorgamiento o extinción de este tipo de concesiones. La finalidad de ello, sin duda, es resguardar las garantías del debido proceso, a efectos de que el administrado esté informado de cuestiones que podrían ser tomadas en cuenta al momento del dictado del acto final que se trate, en tanto su omisión implicaría la violación a una formalidad sustancial del procedimiento. Así, estima este Tribunal que una correcta interpretación del citado numeral 94 lleva a concluir que la audiencia



resulta obligatoria, por ejemplo, cuando se denuncien presuntas violaciones o incumplimientos de la concesión o bien se pretenda declarar su nulidad de la concesión en virtud de alguna de las causales que regula el artículo 65 del Código de Minería. No obstante, cuando la extinción de la concesión se decreta como consecuencia del vencimiento del plazo, no se observa la necesidad de que ese trámite sea preceptivo. A la luz del ordinal 63 del citado Código, el vencimiento del plazo concedido tiene como consecuencia natural, legal y automática la extinción de la concesión. En ello no se observa ninguna lesión al debido proceso, nótese incluso que la resolución que declara la extinción tiene recurso de revocatoria con apelación en subsidio, lo que resguarda el derecho de defensa del administrado. En la especie, la extinción se decretó por vencimiento del plazo, al considerar la Administración que la solicitud de prórroga fue presentada en forma extemporánea y contra esa decisión los actores interpusieron los medios impugnativos previstos por la legislación vigente, razón por la cual no se observa menoscabo alguno a sus derechos o intereses. Así las cosas, de conformidad con el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, no se observa motivo alguno para declarar la invalidez de lo actuado y así debe declararse

**V.-** Como segundo motivo de invalidez, se alega que la solicitud de prórroga fue presentada en tiempo, razón por la cual no podría haberse decretado la extinción de la concesión. De previo al análisis jurídico de lo debatido, es menester recalcar que en el presente asunto, el vencimiento de la concesión otorgada a los accionantes se decretó en virtud de que se estimó que la solicitud de prórroga fue presentada en forma extemporánea. Ese fue el presupuesto fáctico del acto impugnado. Ello se desprende no solo del Considerando segundo de esa conducta formal sino también de las manifestaciones de la mandataria estatal durante las conclusiones. Ahora bien, de conformidad con el artículo 33 inciso a) de Código de Minería, los concesionarios tienen el derecho de obtener una prórroga del plazo de la concesión, claro está, siempre que sea solicitada de previo al vencimiento del que inicialmente fue concedido. A efectos de determinar si la solicitud de prórroga fue presentada o no a tiempo, resulta indispensable establecer el momento a partir del cual corre el plazo de vigencia de la concesión otorgada. En el presente asunto se ha tenido por acreditado que mediante resolución R-110-2001 MINAE, de las 8 horas del 27 de marzo de 2001, se otorgó a los accionantes una concesión de explotación de arena y grava en cauce de dominio público del río Guácimo, por un plazo de cinco años. Esa resolución fue notificada a los demandantes el 2 de abril de 2001 y publicada en La Gaceta del día 2 de mayo de 2001 (*folios 70 a 74 del expediente administrativo y 121 y 122 del expediente judicial*). Como se observa, si bien el acto de otorgamiento indica que el plazo recomendado para otorgar la concesión es de cinco años, no señala expresamente el momento a partir de cual éste debe computarse. Asimismo, cabe señalar que se observan falencias en la motivación de la conducta formal que se impugna. Ello toda vez que aunque señala que la concesión se extinguió el 2 de abril de 2006, nunca se indican las razones fácticas o jurídicas que sustentan y permiten arribar a esa conclusión. Luego, señala que la solicitud de prórroga fue presentada en forma extemporánea, porque se gestionó hasta el 3 de abril de ese año, esto es, cuando ya había vencido el plazo originalmente concedido. Así, corresponde acudir a las normas vigentes a fin de esclarecer este punto, el cual resulta fundamental para determinar si la solicitud de prórroga se presentó de forma extemporánea. Debe señalarse que la vigencia de este tipo de actos normalmente coincide con el inicio de su eficacia. En este sentido, el artículo 14 del citado Código de Minería indica que *"...El permiso, o la concesión, se entenderán adquiridos desde la fecha en que se inscriba la resolución de otorgamiento en el Registro Nacional Minero. Desde entonces, el titular originario o su sucesor, según el caso, será poseedor de su derechos de concesionario o de titular del permiso de exploración."*

Por su parte, los numerales 1, 15, 85 y 86 del Código de minas refieren a la inscripción de la concesión en el Registro Nacional Minero como presupuesto para que puedan ejercerse una serie



de actos estrechamente relacionados con el uso y la disponibilidad del derecho concedido. En abono a lo expuesto, el ordinal 3 es claro al señalar que no podrán hacerse exploraciones o explotaciones de sustancias minerales sin el previo permiso de exploración o la concesión de explotación. Así las cosas, para este Tribunal el plazo de vigencia de la concesión debe contarse a partir de que ésta empieza a surtir sus efectos y el concesionario está en posibilidad de usar y disponer del derecho real administrativo concedido, lo que sucede a partir de su inscripción en el Registro Nacional Minero, tal y como lo dispone el artículo 14 citado. Además, ello se reitera en el numeral 91 del mismo cuerpo normativo cuando señala que *"...Los permisos de exploración y las concesiones de explotación se entenderán adquiridos desde la fecha en que se inscriba la resolución en el Registro Nacional Minero, a petición del beneficiario. El acto de pedir la inscripción constituye la aceptación, por parte del titular, de todos los derechos, obligaciones y condiciones con que han sido otorgadas. (Modificada su numeración por el artículo 2 de la Ley N° 8246 de 24 de abril del 2002, que lo pasó del 87 al 91).."*

En efecto, ambas normas deben ser interpretadas en forma conjunta y coherente. No obstante, este órgano colegiado discrepa del argumento del Estado, según el cual debe interpretarse que cuando se pide la inscripción de la concesión se adquieren los derechos y obligaciones, siendo a partir de esa petición que empieza regir el plazo de su vigencia. Amén de que ambas normas son diáfanas al señalar que los derechos y obligaciones se adquieren a partir de la fecha en que se inscriba la resolución de otorgamiento de la concesión, lo cierto es que debe privar una interpretación integral y coherente de la norma, que al fin de cuentas condiciona su ejercicio y disponibilidad a la debida inscripción en el Registro Nacional Minero. La solicitud de inscripción que gestiona el concesionario es, en realidad, un acto mediante el cual éste manifiesta su voluntad y acepta los derechos y obligaciones concedidos. Pero ello no conlleva, persé, su eficacia. Es por ello que es necesario que el concesionario pida que la concesión concedida sea inscrita para que, a partir de ese momento, despliegue todos sus efectos. No de otra forma pueden interpretarse esas normas. Por otra parte, tampoco comparte este órgano colegiado el alegato de la mandataria del Estado referido a que, por tratarse de un acto que concede derechos, de conformidad con el numeral 140 de la Ley General de la Administración Pública, éste es eficaz a partir de su adopción. Lo que el citado ordinal indica es que cuando se trate de actos que únicamente conceden derechos, su eficacia corre con la adopción. Ese presupuesto no se cumple en el subjúdice. Debe tener presente el demandado que el otorgamiento de una concesión no concede únicamente derechos, sino que además impone deberes y obligaciones, según se desprende claramente del artículo 34 del citado Código de Minería. No en vano se reconoce que al concesionario le asiste el derecho y deber de explotar la concesión en los términos que ha sido concedida. Expuesto lo anterior, debe señalarse que se ha tenido por acreditado que el 2 de abril de 2001, el consultor técnico de los actores solicitó al Registro Nacional Minero la inscripción de la resolución No. R-110-2001 MINAE (*folio 80 del expediente administrativo*). Asimismo, que el 3 de abril de 2006, los accionantes presentaron ante el Registro Nacional Minero una solicitud de prórroga de la concesión otorgada por resolución No. R-110-2001 MINAE citada, por cinco años adicionales. De acuerdo a la tesis jurídica sostenida por el Estado en sus conclusiones (porque se reitera que el acto impugnado es omiso en esa fundamentación), a partir del 2 de abril de 2001 (fecha en la cual se solicitó la inscripción ante el Registro Nacional Minero) empezaron a correr los cinco años de vigencia de la concesión, razón por la cual la petición de la prórroga es extemporánea por haberse solicitado el 3 de abril de 2006. Por las razones expuestas, el argumento no es de recibo. Conforme se ha indicado, el plazo de vigencia debe correr a partir de su inscripción en el citado Registro. Ello implica necesariamente la nulidad absoluta del acto que se impugna, en virtud de que el presupuesto jurídico en el que se fundamentó la decisión de declarar la extinción por haber solicitado la prórroga fuera de plazo, resulta jurídicamente improcedente. Ahora, si bien de la prueba documental admitida en este proceso, no es posible determinar la fecha de inscripción de la



concesión, lo cierto es que esa falencia impide establecer, en este momento procesal, si la prórroga fue peticionada antes del vencimiento del plazo originalmente concedido. Es por ello que invalidez que aquí se declara conlleva retrotraer el procedimiento a la etapa previa o aquella en la que se ha establecido el vicio, lo que supone la devolución del procedimiento a la fase de revisión de la solicitud de prórroga presentada por los accionantes el día 3 de abril de 2006, a efectos de que se determine su procedencia, para lo cual, ha de ponderarse lo anteriormente expuesto.

**VI.-** Ahora bien, respecto al pedimento de los demandantes tendente a que se les permita seguir ejerciendo la concesión otorgada, éste debe rechazarse por las siguientes razones. De pleno inicio, resulta prematura tal pretensión toda vez que al haberse declarado la nulidad las resoluciones impugnadas, deberá el órgano competente valorar y decidir nuevamente respecto de la solicitud de prórroga y de lo que ahí se decida dependerá que pueda continuarse con la explotación de la concesión otorgada en el año 2001 y, que a la fecha, se encuentra vencida. Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que la decisión de prorrogar o no la concesión, así como decidir sobre su vigencia le compete en forma exclusiva a la Administración activa, toda vez que involucra el ejercicio de potestades regladas y discrecionales que el juez no puede sustituir. Así las cosas, se reitera que la nulidad que aquí se declara lo que conlleva es la que los órganos competentes entren a conocer nuevamente la solicitud de prórroga planteada y resuelvan por el fondo su procedencia, ponderando lo que en este fallo se ha explicado.”

***d) Concesión minera: Autorización para remover bosque forma parte del estudio de impacto ambiental y deber de la administración de advertirlo en forma previa***

***Responsabilidad objetiva de la administración por conducta lícita con respecto a reclamo por daños y perjuicios ante la falta de permiso para el retiro de cobertura vegetal dentro del área aprobada***

[Trib. Cont. Adm. Secc. VIII]<sup>9</sup>

Voto de mayoría

**“IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.** De conformidad con el régimen objetivo de responsabilidad administrativa establecido en la Constitución Política de la República (artículos 9, párrafo primero, 11, 18, 33, 34, 41, 45, 49 párrafo primero, 139 inciso 4), 140 inciso 8), 148, 188 y 191) y las disposiciones contenidas en los artículos 190 siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública, la Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo, ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero. La legitimidad o ilegitimidad del funcionamiento de la Administración se refiere básicamente a las conductas jurídicas, mientras que la normalidad o anormalidad se refiere ante todo (pero no en forma exclusiva) a la conducta material o técnica, representada entre otras por la actividad prestacional que se atribuye al Estado. Conforme lo ha señalado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia No. 000584-F-2005 de las diez horas cuarenta minutos del once de agosto del 2005, la anormalidad atiende a aquellas conductas administrativas, que en sí mismas, se apartan de la buena administración (conforme al concepto utilizado por la Ley



Generalde la Administración Pública en el artículo 102, inciso d) que entre otras cosas incluye la eficacia y la eficiencia) o de la organización, de las reglas técnicas o científicas de la pericia y el prudente quehacer en el despliegue de sus actuaciones. La anormalidad se puede manifestar a través de un mal funcionamiento, un funcionamiento tardío o una ausencia total de funcionamiento. La Administración Pública también es responsable por los daños y perjuicios causados con su inactividad administrativa. Esa pasividad frente al cumplimiento de obligaciones preexistentes se emarca para efectos de la responsabilidad civil extracontractual como funcionamiento anormal (en tanto corresponda con una actividad material debida y con una conducta ilegítima), en la medida en que el incumplimiento de lo debido atente contra las reglas de la buena administración o incumpla las potestades administrativas funcionales que dimanen del ordenamiento jurídico. En todo caso, la determinación de responsabilidad queda sujeta a la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta administrativa y el daño producido, el que deberá ser cierto, efectivo, evaluable, indemnizable y no conjeturable. Asimismo, conforme se señala en el numeral 194.2 de la ley de cita, la Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión (responsabilidad sin falta o por sacrificio especial), siendo que en tal caso, la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante. En el sentido indicado y sobre el régimen de la responsabilidad de la Administración Pública, la Sección Sexta de éste Tribunal ha considerado lo siguiente: "(....) **“VI.- DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** La responsabilidad de la Administración Pública encuentra su fundamento constitucional, en los artículo 9 y 41 de la Constitución Política, en tanto establece lo siguiente: "Artículo 9°—El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial". (El destacado es nuestro) " **ARTÍCULO 41 .-**

*Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes". Con base en estas disposiciones constitucionales, a partir de 1978, la Ley General de la Administración Pública, distingue dos tipos de actividad de la administración generadoras de responsabilidad: en primer término, la actividad ilícita o anormal de la Administración, en tanto que supone una transgresión del ordenamiento jurídico. En este sentido, los artículos 190, 191 y 192 de la Ley General de la Administración Pública indican lo siguiente: "1La 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 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 siguiente". "La Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aún cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión". "La Administración será también responsable en las anteriores condiciones cuando suprima o limite derechos subjetivos usando ilegalmente sus potestades para ello". La ilicitud de la conducta se vincula al incumplimiento de normas administrativas, en tanto que la anormalidad se origina con motivo de la actividad material o de prestación de servicios de aquella. En todo caso, la responsabilidad por este tipo de conducta se encuentra íntimamente ligada con el concepto de falta de servicio, como condición indispensable. Dicha falta de servicio es definida de la siguiente manera: "... toda violación de las obligaciones administrativas preexistentes, lo que trae a colación los estándares o cánones jurídicos, técnicos y científicos que deben observar la administraciones públicas." De*



conformidad con lo anterior, se puede presentar una falta de servicio de conformidad, tanto por la prestación tardía o defectuosa del servicio público, como por la omisión de prestación del servicio público o por el dictado de un acto administrativo ilícito o inválido o por la omisión de formalidades sustanciales en el dictado de un acto administrativo. En segundo término está la responsabilidad por conducta lícita y funcionamiento normal, de conformidad con el artículo 194 de la Ley General, en tanto dispone: "1. La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión. 2. En este caso la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante. 3. El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo " Con respecto a las características del daño para ambos tipos de responsabilidad, la Ley General de la Administración Pública, señala: "En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo". "Cabrá responsabilidad por el daño de bienes puramente morales, lo mismo que por el padecimiento moral y el dolor físico causados por la muerte o por la lesión inferida, respectivamente". "El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que generó la responsabilidad. El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso". Con respecto a los alcances de la responsabilidad de la Administración, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su voto **000074-F-2007 de las diez horas quince minutos del dos de febrero del dos mil siete**, dispuso: "... la responsabilidad patrimonial (que no civil) y extracontractual de la Administración Pública, se enmarca dentro de un régimen preeminentemente objetivo, que comprende en su base tanto la teoría del riesgo como el equilibrio en la ecuación patrimonial. Con ello se procura esencialmente, la reparación indemnizatoria a quien ha sufrido una lesión atribuible a la organización pública como centro de autoridad. Este criterio finalista produce a su vez, una transformación plena en el eje central de la responsabilidad misma, pues abandona la observación analítica del sujeto productor del daño y la calificación de su conducta, para ubicarse en la posición de la víctima, que menguada en su situación jurídica, queda eximida en la comprobación de cualquier parámetro subjetivo del agente público actuante (salvo en lo que a su responsabilidad personal se refiere). Esto ocasiona, sin duda, un giro radical en el enfoque propio de su fundamento, ya que habría responsabilidad del Estado siempre que la víctima no tenga el deber de soportar el daño, ya sea este de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial. A partir de allá, es patente la reversión de los componentes y efectos del instituto en pleno. Tanto los presupuestos esenciales como la carga de la prueba, adquieren un nuevo matiz, que libera al afectado no solo de amarras sustanciales sino también procesales, y coloca a la Administración en la obligada descarga frente a los cargos y hechos que se le imputan. En este marco, la responsabilidad marcadamente objetiva dispensa el análisis de factores de corte subjetivo e individual del agente productor para la determinabilidad de la reparación del daño, trasladándose a la esfera del lesionado. En tanto se haya sufrido una lesión como consecuencia de una conducta pública, sea esta activa u omisiva, que no tiene el deber de soportar, se impone el deber de resarcimiento, en virtud del principio de reparación integral del daño que se desprende del numeral 41 de la Constitución Política. En este mismo sentido, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias de esta Sala números 138 de las 15 horas 5 minutos del 23 de agosto; 192 de las 14 horas 15 minutos del 6 de noviembre, ambas de 1991; 48 de las 14 horas 10 minutos del 29 de mayo de 1996 y 55 de las 14 horas treinta minutos del 4 de julio de 1997.) A la luz de lo dispuesto en dichos precedentes, y como bien lo dispuso el Tribunal, el Ordenamiento Jurídico, a partir de la Ley General de la Administración Pública, adopta, según se ha dicho, el sistema de responsabilidad preeminentemente objetiva. Por ello, no es necesaria la existencia -y, por ende, su demostración-, del dolo o la culpa o, en general, una falta subjetiva imputable a los servidores o funcionarios públicos para que surja el deber de resarcir los daños y perjuicios causados por su



funcionamiento. Por ello, el canon 190 de ese cuerpo legal dispone con meridiana claridad la responsabilidad del Estado por su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo que converjan en el caso concreto, las causas eximentes que esa misma disposición, de forma taxativa expresa, a saber; la fuerza mayor, la culpa de la víctima y el hecho de un tercero, correspondiéndole a la Administración acreditar su existencia. De este órgano colegiado, puede verse las sentencias de esta misma Sala no. 589-F-99 de 14 horas 20 minutos del primero de octubre de 1999 y no. 252-F-01, de las 16 horas 15 minutos del 28 de marzo del 2001. En esta misma línea, el canon 194.3 de ese mismo cuerpo legal sienta las bases legales de la responsabilidad del Estado Legislador. Los numerales 9, 11, 33, 41 y 154, todos de la Carta Magna, constituyen el fundamento y sustento de la responsabilidad del Estado Juez por el error judicial, el funcionamiento anormal o ilícito de la función jurisdiccional. De ahí que no podrá sostenerse una "impunidad" del Estado, bajo el fundamento de que carece de desarrollo legal, pues aquella se encuentra establecida por principio, en el marco de la Constitución, a la vez que supondrá un quebranto a la seguridad jurídica, el principio de igualdad y al control de la arbitrariedad de los poderes públicos. Así visto, su reconocimiento no está condicionado a la existencia de mandato legal que la regule. La responsabilidad aludida se rige por lo estatuido en la Carta Fundamental, es decir, constituye un principio de base constitucional, impuesto por las normas referidas y que busca el control del ejercicio de toda la función y conducta del Estado en cualquiera de sus esferas, así como la tutela de los derechos e intereses de los justiciables. **V.- Parámetros de Imputación Legal. Funcionamiento anormal.** Por las particularidades propias de la responsabilidad de la Administración Pública, generadas a través de su evolución gradual, así como el carácter objetivo alcanzado, con claro fundamento constitucional, no puede interpretarse como un deber resarcitorio, irrestricto y permanente, aplicable siempre y para todas las hipótesis de lesión. Sería inaudito un régimen de tal naturaleza y materialmente insoportable para cualquier Estado con recursos financieros limitados. Por ello se ha acudido a criterios de imputación que de alguna forma dimensionan, dentro de la objetividad dicha, ese deber indemnizatorio originado por la conducta pública. De allí que puede afirmarse que, el nacional, es un régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de carácter objetivamente moderado, en tanto no renuncia a parámetros o criterios de imputación, sobre todo en lo tocante a la anormalidad e ilicitud, en la que de una u otra forma, valora y califica la conducta del aparato público. Se trata de criterios amplios y diversos a los de dolo y culpa que tradicionalmente utiliza el derecho común, pero que no por ello, dejan de convertirse en criterios de atribución que alejan el instituto de una mera transferencia patrimonial y automática, sin valoración alguna de la conducta administrativa desplegada. De esta manera, el numeral 190 de nuestra Ley General de la Administración Pública refiere a funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, de donde la legitimidad o su antítesis, hace referencia básicamente a las conductas jurídicas de la Administración, mientras que lo normal o anormal, apunta, ante todo (pero no en exclusiva), a la conducta material de la Administración, representada entre otras, por la actividad prestacional que se atribuye al Estado como parte de la categoría social que también se le asigna en procura del bienestar general del colectivo. Nótese como el artículo 194 de la indicada ley, hace referencia a los actos lícitos, bajo la concepción de actividad jurídica, distinguiéndolos en la misma norma, de lo que califica como funcionamiento normal, entendido como actividad material. De esta manera, la anormalidad atiende a aquellas conductas administrativas, que en sí mismas, se apartan de la buena administración (conforme al concepto utilizado por la propia Ley General en el artículo 102 inciso d., que entre otras cosas incluye la eficacia y la eficiencia) o de la organización, de las reglas técnicas o de la pericia y el prudente quehacer en el despliegue de sus actuaciones, con efecto lesivo para la persona. Esto permite señalar que la anormalidad puede manifestarse a través de un mal funcionamiento; un funcionamiento tardío, o una ausencia total de funcionamiento. **Anormalidad e ilicitud, no deben por tanto adoptarse como conceptos equivalentes**, ni siquiera en lo que corresponde a la hipótesis de aquel funcionamiento que siendo debido o conforme con las reglas



antedichas, produce un resultado dañoso, denominado por algún sector doctrinal como funcionamiento anormal por resultado, pues en tal caso, lo que opera es una responsabilidad por **funcionamiento normal con efecto o resultado lesivo**, indemnizable, claro está, siempre que se cubran los requisitos preestablecidos expresamente por el propio Ordenamiento Jurídico (véase el mismo artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública). Tampoco debe confundirse esta anormalidad del funcionamiento y la ilegitimidad de éste, con la antijuricidad genérica y de base, imprescindible en toda reparación civil. En efecto, la responsabilidad civil nace de la antijuricidad, que a su vez se constituye en su fundamento (derivado algunas veces de una norma positiva, mientras que en otras, del principio básico traducido en el deber de no dañar a otro), y que para esta materia particular se concreta en la inexistencia de ese deber para soportar el daño. Así las cosas, si no existe para la víctima el deber de sobrellevar el daño, entendido como la consecuencia final ablativa de la conducta pública, es porque la Administración debía evitarla, o, en caso contrario y bajo ciertas circunstancias, asumir las consecuencias reparadoras de aquella que no pudo impedir, bien por imprevisible, bien por inevitable. Caso contrario produce entonces, el incumplimiento al deber de indemnidad patrimonial de la persona, y en ese tanto, habrá que reputar el detrimento a la esfera jurídica de la víctima como antijurídica, y por ende, de obligada reparación. De esta manera, puede afirmarse que sólo es indemnizable la que confrontada con la globalidad del Ordenamiento, pueda reputarse como antijurídica en su base, pues lo opuesto será afirmar la compensación por acción dañosa frente a un menoscabo que el Ordenamiento no reprocha y que, por el contrario, tolera y conciente como normal y justificado. Ha de reiterarse entonces, que para la existencia en Derecho de una reparación debida, es menester que exista antijuricidad antecedente y de base, lo que en modo alguno apunta a la naturaleza (legítima o ilegítima) de la conducta desplegada por el agente productor del daño, ni por el resultado que produce dicha acción u omisión. En efecto, aún en los supuestos de funcionamiento legítimo y normal, en los que no existe ilicitud en el comportamiento, se produce una consecuencia dañosa, que con determinadas características (intensidad excepcional o pequeña proporción de afectados), se reputa como de obligada reparación, lo cual dice de su antijuricidad, tanto así, que con la lesión misma surge la obligación patrimonial y su consecuente derecho de accionar. Se puede sostener entonces, que la antijuricidad de base, a la que se hace referencia como sustrato y presupuesto global e imprescindible para la responsabilidad, es cosa distinta e independiente del parámetro de imputación utilizada por el Sistema Jurídico, pues aún en el evento de un régimen objetivo (que excluya los elementos subjetivos de la culpa y dolo, para dar paso a una simple transferencia económica dirigida a restaurar el desequilibrio producido en la igualdad de las cargas públicas numeral 194 de la Ley General de la Administración Pública-), hay antijuricidad, en la medida en que la norma declara la obligación existente bajo el presupuesto implícito de una lesión contraria a Derecho, que no debe ser soportada por la víctima. Esa reiterada antijuricidad estará siempre presente en el daño indemnizable, bien sea por funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo. Sea como fuere, esos cuatro criterios de imputación que utiliza la Ley General de la Administración Pública en el artículo 190, han de reputarse de cobijo y respaldo constitucional, en tanto concretan la transferencia que el constituyente realizó en el numeral 41 al legislador ordinario ("ocurriendo a las leyes") y concretan la tutela judicial efectiva que consagra la Constitución. Y siendo ello así, habrá de concluirse que tales criterios aplican para la responsabilidad patrimonial de toda autoridad pública, sea administrativa, legislativa o jurisdiccional". De conformidad con lo anterior, se evidencia que la responsabilidad administrativa es objetiva por excelencia, sea, se determina por conducta lícita como por conducta ilícita, sin hacer referencia a los criterios subjetivos de la culpa o el dolo, por lo que relevante es la comprobación de la existencia de un daño ligado por un nexo de causalidad a una administración pública. Con relación a las características de dicho daño para ser indemnizable, la Sala Primera de Casación en sentencia número 14 de 16 horas del 2 de marzo de 1993, ha señalado: "El daño, en sentido jurídico, constituye todo menoscabo, pérdida o detrimento de la esfera jurídica patrimonial o



extrapatrimonial de la persona (damnificado), el cual provoca la privación de un bien jurídico, respecto del cual era objetivamente esperable su conservación de no haber acaecido el hecho dañoso. Bajo esta tesitura, no hay responsabilidad civil si no media daño, así como no existe daño si no hay damnificado. Por otra parte, sólo es daño indemnizable el que se llega a probar (realidad o existencia), siendo ello una cuestión de hecho reservada al prudente arbitrio del juzgador. En suma, el daño constituye la brecha perjudicial para la víctima, resultante de confrontar la situación anterior al hecho ilícito con la posterior al mismo.(...) El daño constituye la pérdida irrogada al damnificado, en tanto el perjuicio está conformado por la ganancia o utilidad frustrada o dejada de percibir (lucro cesante), la cual era razonable y probablemente esperable si no se hubiese producido el hecho ilícito. (...) No cualquier daño da pie a la obligación de resarcir: Para tal efecto, han de confluir, básicamente, las siguientes características para ser un daño indemnizable: A) debe ser cierto, real y efectivo, y no meramente eventual o hipotético, no puede estar fundado en realizaciones supuestas o conjeturables. El daño no pierde esta característica si su cuantificación resulta incierta, indeterminada o de difícil apreciación o prueba; tampoco debe confundirse la certeza con la actualidad, pues es admisible la reparación del daño cierto pero futuro; asimismo, no cabe confundir el daño futuro con el lucro cesante o perjuicio, pues el primero está referido a aquel que surge como una consecuencia necesaria derivada del hecho causal o generador del daño, es decir, sus repercusiones no se proyectan al incoarse el proceso. En lo relativo a la magnitud o monto (seriedad) del daño, ello constituye un extremo de incumbencia subjetiva única del damnificado, empero el derecho no puede ocuparse de pretensiones fundadas en daños insignificantes, derivadas de una excesiva susceptibilidad. B) Debe mediar lesión a un interés jurídicamente relevante y merecedor de amparo. Así puede haber un damnificado directo y otro indirecto: el primero es la víctima del hecho dañoso, y el segundo serán los sucesores de la víctima. C ). Deberá ser causado por un tercero, y subsistente, esto es, si ha sido reparado por el responsable o un tercero resulta insubsistente. D) Debe mediar una relación de causalidad entre el hecho ilícito y el daño." Del análisis de las anteriores consideraciones para el caso concreto, se puede determinar la procedencia de acoger una pretensión concreta en la cual la parte correspondiente pruebe la existencia de daños con motivo del funcionamiento anormal o ilícito de la Administración, independientemente de si se puede determinar el servidor responsable de éstos o si lo realizado por él, fue hecho con dolo o culpa. En la materia de análisis, resulta irrelevante para efectos de determinar la responsabilidad de la Administración, este último aspecto subjetivo, en tanto que nuestro ordenamiento se encuentra orientado al reconocimiento del deber de indemnizar cuando concurre una conducta u omisión de la Administración ilegítima o anormal - salvo que operen los supuestos de responsabilidad por conducta legítima- que provoca un daño con un efectivo nexo de causalidad entre ambos. Es este el análisis que debe realizarse por el juzgador con respecto a las conductas objeto del proceso, para así determinar si se acoge un determinado argumento que de base a un resarcimiento. **(Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta No. 022-2008 de las 10:30 horas del 23 de mayo del 2008)**. En la especie, por las razones que se dirán, la reclamación formulada por la accionante no puede ser acogida en sentencia, toda vez que el acto impugnado (la denegatoria de autorización para remover la cobertura boscosa), constituye un hecho lícito y normal, siendo que las utilidades dejadas de percibir constituyen un perjuicio (lucro cesante) que no puede ser reconocido, por disposición expresa del artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública. Además, aún cuando se considerara la existencia de una actuación ilegítima o anormal de la Administración, los perjuicios reclamados constituyen un hecho futuro pero incierto por lo que conforme al régimen de responsabilidad administrativa vigente, no podría ser reconocido en sentencia, todo lo cual, según se detalla en los considerandos siguientes. [...] **VI. SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN FORMULADO POR LA ACTORA.** La parte actora fundamenta su demanda en la anormalidad e ilicitud del acto dictado por la Oficina Sub-Regional de Grecia que denegó la remoción de la cobertura boscosa, lo que generó la revocatoria de hecho del derecho real administrativo



otorgado a la accionante mediante la concesión de explotación minera otorgada ya que dicho acto imposibilita el ejercicio del derecho otorgado en la Concesión. En su consideración la actuación administrativa impugnada constituye un acto anormal e ilegal que genera la obligación del Estado de indemnizar los daños y perjuicios irrogados con la actuación administrativa, en este caso supeditado a las sumas dejadas de percibir y que asciende a **¢544.363.270.00**. De un análisis detallado de los autos, ésta Cámara avala las consideraciones de la Jueza de instancia en cuanto a la existencia de una actuación administrativa contraria a los principios del servicio público en la tramitación de la concesión de explotación minera efectuada por la accionante, toda vez que al aprobar el Estudio de Impacto Ambiental no se le indicó a la actora sobre la imposibilidad de remover la capa boscosa como requisito para autorizar la concesión de explotación minera. En efecto, conforme lo ha establecido la Sala Primera en la Sentencia No.584-2005 de las 10:40 horas del 11 de agosto del 2005, de conformidad con las regulaciones establecidas en los artículos 139 inciso 4), 140 inciso 8) y 191, de la Constitución Política, interpretados a contrario sensu, existe un derecho fundamental de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos que impone a los entes públicos la obligación de dar cumplimiento a los principios de eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos. Atendiendo a principios de eficiencia y seguridad jurídica, el administrado debe conocer de antemano los requisitos que exigen las Administraciones para efectuar los distintos trámites y autorizaciones, en este caso para el otorgamiento de una concesión minera, cuyos requisitos se encuentran claramente determinados en el Código de Minería aprobado por ley No. 6797 del 4 de octubre de 1982 y sus reformas. La actividad de los entes públicos debe estar sujeta a los principios del servicio público de continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio, conforme a los términos del artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública. En la especie es clara la existencia de una descoordinación existente entre las diferentes dependencias del Ministerio de Ambiente y Energía (Dirección de Geología y Minas, Secretaría Técnica Nacional Ambiental y el Área de Conservación de la Cordillera Volcánica Central).

**VII .** La actora cumplió con todos los requisitos exigidos por el MINAE para el otorgamiento de la Concesión, siendo que ni de los términos en que se autorizó el Estudio de Impacto Ambiental por parte de SETENA, ni de los términos en que se autorizó la Concesión, se estableció como condición a la actora el gestionar la remoción de la superficie boscosa ante el Área de Conservación. Este Tribunal considera que atenta contra los principios de lógica y eficiencia el hecho de que el SETENA no hubiera advertido la necesidad de autorizar la remoción de la capa boscosa, al momento de aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, toda vez que conforme consta en los planos que fueron aportados por la accionante, era evidente que aproximadamente un 60% del Área de la Concesión estaba cubierta por bosque. Según lo indicó el perito Luis Guillermo Leandro (folios 178 a 191 del principal), el Programa de Cierre Técnico que debió aportar la actora al MINAE, comprende las medidas que se tomarán para la conformación estable de la topografía resultante de la extracción y las actividades que se llevarán a cabo para la futura regeneración de la cobertura vegetal, diseño del manejo de las escorrentías y la tasa de erosión al finalizar la extracción, así como los programas de reforestación y regeneración de cobertura vegetal, lo que evidencia que existían elementos dentro del expediente administrativo a efecto de que los funcionarios encargados del estudio de la concesión y los personeros de SETENA hubieran advertido que para el otorgamiento de la concesión para explotación minera solicitado por la actora, se requería necesariamente de la autorización para la remoción de la capa vegetal. El estudio de impacto ambiental autorizado por SETENA a la accionante, debió haber considerado este aspecto, que constituye una base fundamental para la aprobación de dicho estudio, pero no lo hizo, lo cual constituye la conducta administrativa anormal que percibe éste Tribunal, pero sin embargo, ello no



es objeto de ésta litis. En efecto, conforme lo establecido por el artículo 2 del Código de Minería, el Estudio de Impacto Ambiental constituye un 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; 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 (SETENA), organismo de desconcentración máxima adscrito al anteriormente denominado Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Por su parte, el artículo 106 inciso a)- del Código de Minería, establece que el análisis de impacto ambiental de la actividad minera incluirá entre otros los efectos sobre la vegetación y áreas que se verán afectadas por la actividad. Es claro para este Tribunal que de conformidad con las competencias otorgadas tanto por el Código de Minería como por su ley de creación, le correspondía a SETENA, establecer la coordinación pertinente con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y la Dirección de Geología y Minas a efecto de realizar el estudio de los efectos sobre la vegetación y áreas que se verían deforestadas por la actividad que desplegaría la actora, como requisito previo a la autorización del estudio de impacto ambiental y por ende como requisito previo a recomendar la concesión a la accionante. La labor de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental debe ser coordinada y eficaz con las demás dependencias del MINAE sin que sea de recibo la tesitura sostenida por el representante del Estado en cuanto a la existencia de competencias funcionales entre las distintas dependencias del citado Ministerio, ni en cuanto a la existencia en la especie de un eximente de responsabilidad por culpa de la víctima. En este mismo sentido, carece de fundamento el agravio esbozado por el representante del Estado respecto de una supuesta inversión en el subjúdice de la carga probatoria y la violación del artículo 317 del Código Procesal Civil, ni las argumentaciones en punto a que la demandada al ser una empresa consolidada en la extracción de materiales debió haber sabido del cumplimiento del requisito de cambio de uso de suelo como requisito esencial a efecto de que la concesión otorgada pudiera adquirir validez o eficacia, pues aunque no podía la empresa actora alegar desconocimiento de dicho requisito legal, de conformidad con el artículo 129 de la Constitución Política, ello no subsana la omisión estatal referida al momento de aprobar el Estudio de Impacto Ambiental. Asimismo, no evidencia ésta Cámara violación del principio de legalidad establecido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, toda vez que el deber de la administración en observar los principios de eficiencia y eficacia, le obligan a mantener una coordinación interorgánica constante, sin que ello implique el desconocimiento de la existencia de competencias específicas para cada uno de los órganos que conforma la estructura pública.

**VIII .** Conforme a lo señalado en los Considerandos anteriores, si bien existió una actuación anormal por parte de la Administración en el trámite de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, contraria a los principios del servicio público, al no advertir a la actora la necesidad de contar con la autorización de la oficina correspondiente para la remoción de la cobertura boscosa, lo cierto es que dicha omisión no es objeto de impugnación en el presente proceso, por lo que ésta actuación no podría fundamentar la pretensión de la accionante. En efecto, la actora reclama los daños y perjuicios irrogados como consecuencia inmediata y directa de la negativa del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de la Sub-Región Grecia de no autorizar el retiro de la cobertura vegetal dentro del área aprobada en la concesión de explotación minera aprobada a la accionante y no de la omisión en el trámite para obtener la Concesión. En el sentido indicado, y contrario a lo argumentado por el apelante, la denegatoria por parte de la oficina Sub-Regional de Grecia, de no autorizar la remoción de la cobertura boscosa (destape), **constituye una actuación normal y lícita**, debidamente fundamentada en el criterio técnico rendido por funcionarios del MINAE (Informe de Inspección No. SRG-452-01), en el que se determinó que existía una



imposibilidad legal de autorizar la remoción de la cobertura vegetal, ya que el área sobre la cual se pretendía desarrollar la explotación minera, constituía un bosque, siendo que por disposición expresa del artículo 19 de la Ley Forestal, en tales circunstancias existe una imposibilidad legal de autorizar el cambio de uso de suelo, lo que impedía brindar la autorización.

**IX .** Si bien la denegatoria del permiso de remoción de la cobertura boscosa constituye un acto legal, conforme las disposiciones contenidas en el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública y en la Ley Forestal indicada, el Estado tendría el deber de indemnizar el valor de los daños irrogados con la actuación administrativa al momento de su pago, más no el lucro cesante, por imperio de ley. Lo anterior al existir en la especie un sacrificio especial generado a la accionante, toda vez que contaba en su favor con una concesión de explotación minera, que constituye un acto declaratorio de derechos en su favor y la imposibilidad de la remoción boscosa no hace posible el ejercicio de tal derecho. En la especie, señala el actor (folio 47) que los daños y perjuicios patrimoniales reclamados como consecuencia del acto impugnado, lo constituye el **perjuicio** material causado por la suma de **¢544.373.270.00**, correspondiente a la **utilidad neta dejada de percibir** durante los ocho años de plazo que fueron otorgados por la concesión. Según se evidencia de lo señalado, si bien la accionante reclama la indemnización de los daños y perjuicios irrogados, al momento de precisar en qué consisten, **el actor limita su reclamo al reconocimiento de las utilidades no ingresadas al patrimonio de la actora como consecuencia directa e inmediata del acto impugnado, lo que constituye el reconocimiento del lucro cesante o perjuicio**, por lo que dicho extremo no es indemnizable, toda vez que según la citada disposición legal, tratándose de una actuación lícita y normal de la administración, no se podría reconocer los perjuicios (lucro cesante) irrogados con la actuación administrativa, por lo que el reclamo no puede ser otorgado en sentencia.

**X.** En todo caso, si bien de conformidad con las regulaciones contenidas en los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, es admisible la reparación del daño futuro, según el artículo 196 Ibidem, el daño alegado habrá de ser cierto; real y efectivo, y no meramente eventual o hipotético y no puede estar fundado en realizaciones supuestas o conjeturales. En la especie el perjuicio reclamado por la actora, obedece a meras expectativas, toda vez que las proyecciones de las posibles utilidades netas que hubiera percibido la accionante por la explotación del tajo durante la vigencia de la concesión depende de una serie de variables ajenas, como el valor del mercado del material, la demanda en la colocación del material con los eventuales compradores, la existencia de contratos de compra, las posibilidades reales de explotación. Considera ésta Cámara que no podría considerarse que la concesión garantizara que la actora fuera a percibir dichas utilidades. En este mismo sentido el peritaje matemático rendido en autos por la Actuaría Matemática Laura Alvarez Corella, (folios 214 a 225), no constituiría una prueba idónea para sustentar los daños y perjuicios reclamados por la actora, ya que constituye una mera proyección de las utilidades netas (ganancias) que hubiera podido obtener la actora de haber explotado el tajo conforme a las probabilidades máximas de explotación y extracción en el período que va del primero de junio del 2001 al 20 de octubre del 2008, lo que constituye un hecho futuro e incierto, y por ende, no indemnizable, al tenor de lo anteriormente expuesto.

**XI .** Por la forma en que se resuelve el presente asunto, las argumentaciones de la accionante en el sentido de que considera equívoca la resolución recurrida cuando afirma que la actora realizó trabajos relacionados con la concesión, no tienen ninguna incidencia respecto del fondo del asunto tratado en autos, por lo que no es de recibo. En este mismo sentido, no son de recibo sus argumentaciones en el sentido de que considera equívoca la resolución recurrida en cuanto afirma que el plazo de explotación de la concesión se limitó a 6 años y no se consideró por 8 años conforme lo establece la resolución que aprobó la concesión. Lo anterior toda vez que según se señalara en los considerandos precedentes, no existe fundamento de legalidad a efecto de

reconocer a la accionante la utilidad neta que se hubiera generado con la posible venta del material a extraer del tajo ni durante los 6 años que le restaba al Contrato de explotación de Tajo suscrito por la actora con la empresa Hacienda Ganadera Poasito Sociedad Anónima, en razón de lo que el agravio no es de recibo.”



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 URIBE HERRERA, A. (1968). Manual de Derecho de Minería. Tercera edición actualizada. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. Pp. 17-20.
- 2 PUYUELO, c. (1954). Derecho Minero. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. España. Pp. 3-24.
- 3 LIRA OVALLE, S. (1992). Curso de Derecho de Minería. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. Pp. 35-50
- 4 FUENTEALBA MOENA, R.(1977). El Derecho Minero en Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica. Pp. 40-48.
- 5 ASAMBLEA LEGISLATIVA.- Ley número 6797 del cuatro de octubre de 1982. Código de Minería. Fecha de vigencia desde 04/10/1982. Versión de la norma 10 de 10 del 01/12/2010. Datos de la Publicación Colección de leyes y decretos Año 1982. Semestre: 2. Tomo: 1. Página: 121.
- 6 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número1469 de las nueve horas del treinta de noviembre de dos mil once. Expediente: 08-001282-1027-CA.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA.- Sentencia número 115 de las quince horas quince minutos del trece de mayo de dos mil once. Expediente: 09-000170-1027-CA.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA.- Sentencia número 2111 de las dieciséis horas del primero de junio de dos mil diez. Expediente: 09-001958-1027-CA.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN OCTAVA.- Sentencia número 81 de las once horas cincuenta y cuatro minutos del treinta de setiembre de dos mil diez. Expediente: 03-000429-0163-CA.