

Cover Apoyo legal para la formalización del Sector MAPE y formulación de recomendaciones de política pública y normativa para el fortalecimiento del Sector

Diagnóstico del marco legal e institucional aplicable al Sector MAPE

Agosto 2026

Elaborado por: Jorge Cabrera Medaglia, Especialista Legal, planetGOLD Costa Rica

Supported by:

Led by:



Acrónimos

CDB: Convenio sobre Diversidad Biológica

DIGECA: Dirección de Calidad de la Gestión Ambiental

DGM: Dirección de Geología y Minas

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

EsIA Estudio de Impacto Ambiental

EDA: Estudio de Diagnóstico Ambiental

GEF: Fondo Global Ambiental

INFOCOOP: Instituto de Fomento Cooperativo

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía

MINSA: Ministerio de Salud

MAPE: Minería Artesanal y en Pequeña Escala

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PGR: Procuraduría General de la República

SETENA: Secretaría Técnica Nacional Ambiental

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación

SC: Sala Constitucional

Índice

1.	<i>Introducción y metodología</i>	4
2.	<i>Identificación del marco legal aplicable al sector MAPE</i>	5
2.1	Constitución Política y principios ambientales	5
2.2	Convenios y procesos internacionales relevantes	10
2.2.1	Convenio de Minamata sobre el Mercurio	10
2.2.2	Convenio sobre Diversidad Biológica y sus anexos (CDB)	16
2.2.3	Convenio de Basilea sobre el Control Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación	18
2.2.4	Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América	20
2.2.5	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su implementación en Costa Rica	21
2.2.6	Código Internacional del Manejo de Cianuro	21
2.3	Leyes	23
2.3.1	Ley N.º 6797, Código de Minería	23
2.3.2	Ley N.º 7788, Ley de Biodiversidad	33
2.3.3	Ley N.º 7554, Ley Orgánica del Ambiente	36
2.3.4	Ley N.º 8904, reforma al Código de Minería para declarar a Costa Rica país libre de minería metálica a cielo abierto, y sus reformas	38
2.3.5	Ley Forestal	52
2.3.6	Ley N.º 5395, Ley General de Salud	55
2.3.7	Ley N.º 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, y sus reformas	57
2.3.8	Ley de Construcciones N.º 833 y su reglamento	59
2.3.9	Ley N.º 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos	59
2.3.10	Ley N.º 6756, Ley de Asociaciones Cooperativas, y sus reformas	60
2.3.11	Código Municipal	62
2.3.12	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N.º 8488	64
2.3.13	Ley Orgánica del Colegio Federado de Químicos y de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines N.º 8412	66
2.3.14	Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales N.º 6084	66
2.4	Decretos y reglamentos	71
2.4.1	Reglamento del Código de Minería, Decreto N.º 43443-MINAE de 2022	71
2.4.2	Decreto N.º 37225-MINAE, Reglamento de la actividad de la minería artesanal y en pequeña escala para subsistencia familiar por parte de cooperativas mineras, y su reforma	72
2.4.3	Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Decreto Ejecutivo N.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC	76
2.4.4	Decreto Ejecutivo N.º 44564-MINAE, moratoria de minería metálica en el distrito de Cutris	79
2.4.5	Salvaguarda ambiental para la minería, Decreto N.º 34492-MINAE	80
2.4.6	Reglamento General para la Clasificación y Manejo de Residuos Peligrosos, Decreto Ejecutivo N.º 41527-S-MINAE	80
2.4.7	Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales, Decreto Ejecutivo N.º 33601	81

2.4.8 Reglamento Técnico RTCR 478:2015 sobre productos químicos peligrosos, Decreto Ejecutivo N.º 40705-S	82
2.4.9 Reglamento para el Manejo de Productos Peligrosos N.º 28930-S	82
2.4.10 Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo N.º 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT	83
2.4.11 Reglamento sobre valores guía en suelos para descontaminación de sitios afectados por emergencias ambientales y derrames, Decreto Ejecutivo N.º 37757-S.....	84
2.4.12 Reglamento General para autorizaciones y permisos sanitarios de funcionamiento, Decreto N.º 43432-S.....	85
2.5 Clasificación aduanera y notas técnicas	85
2.6 Legislación laboral y de seguridad ocupacional.....	87
2.7 Proyectos de ley relevantes	87
3. Conclusiones y principales hallazgos: oportunidades, barreras y obstáculos para la regularización	87
4. Referencias.	93
5. Anexos	95

1. Introducción y metodología

El objetivo del presente estudio consiste en identificar el marco legal aplicable al Sector MAPE, las lagunas y barreras para la formalización de las actividades mineras, con la finalidad de incrementar los controles ambientales, reducir los impactos sobre el medio y promover mejores prácticas. El Informe parte de una actualización del documento preparado para el proceso de formulación del Prodoc del Fondo Global Ambiental (GEF) que resulta la base del presente Proyecto en su fase de implementación. El mismo tiene como propósito “Transformar el sector de la minería artesanal y en pequeña escala de oro en Costa Rica, reduciendo los impactos ambientales y sociales asociados al uso del mercurio y promoviendo una minería más segura, limpia y responsable”-.

La metodología utilizada se basó en la revisión documental de la normativa aplicable y vigente, de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, planes, programas, estrategias, procesos y decisiones de Conferencias de las Partes de instrumentos internacionales aplicables, informes, pronunciamientos, votos de la Sala Constitucional y otros órganos jurisdiccionales y administrativos, así como entrevistas a expertos seleccionados.

Dentro de las fuentes de información utilizadas se encuentran las siguientes:

- a) Estudios, diagnósticos, artículos y documentos existentes relevantes para el Sector MAPE desde la perspectiva legal e institucional, incluidos los elaborados por otros expertos del Proyecto.
- b) Políticas, estrategias, planes y lineamientos aplicables en esta temática.
- c) Bases de datos y compendios legales pertinentes (Sistema nacional de legislación vigente; Sala Constitucional, Tribunales Contenciosos, entre otros).
- d) Páginas web de los Instrumentos y procesos internacionales relevantes, incluyendo decisiones de las COP o similares cuando proceda.
- e) Informes y criterios de los departamentos legales.
- f) Entrevistas con funcionarios y expertos en asuntos asociados a la MAPE.

En el apartado 2 se desarrolla el marco normativo mediante la identificación de la normativa vigente y aplicable al sector MAPE y las lagunas y barreras para una adecuada regulación del sector, en especial para su formalización. Posteriormente, se enuncian las principales conclusiones y recomendaciones.

- El diagnóstico se enfoca la normativa ambiental, minera, de salud y comercial y presta una menor atención a los aspectos vinculados con el tema laboral, incluyendo salud y seguridad ocupacional. En este último supuesto, se presentan las normas fundamentales asociadas al tema, dada la multiplicidad que existe en el ordenamiento jurídico y que no resulta posible incorporar en este documento. En caso de ser requerido profundizar en estos componentes el consultor lo realizará. Igualmente, otros consultores desarrollarán

condiciones laborales, de salud y seguridad ocupacional y financieras que potencialmente comprenderán algunos de estos elementos. Tampoco se integra la regulación legal en materia de género, niñez, discapacidad o adultos mayores, entre otros.

- En este Informe se estudian las normas sustantivas y no las competencias institucionales que se incluirán en el segundo entregable (MINAE, SINAC, Dirección de Geología y Minas, Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental, Ministerio de Salud, INFOCOP, Colegio de Geólogos, Municipalidades, Ministerio de Seguridad Pública, Tribunal Ambiental Administrativo, Contralor Ambiental/SITADA, entre otros).
- Asimismo, la sistematización de la experiencia de formalización identificada a la fecha (CoopeBonanza) a través de sus diferentes etapas será objeto de una investigación específica y de un producto a ser elaborado posteriormente.
- En síntesis, este diagnóstico debe leerse en el contexto de otros entregables de la consultoría a ser desarrollados por el autor o por otros expertos vinculados al Proyecto PlanetGold.

2. Identificación del marco legal aplicable al sector MAPE

En los apartados siguientes se realiza la identificación de las normas de diferente rango aplicables a la regulación de la actividad de minería artesanal y en pequeña escala. Se inicia con la Constitución Política y se avanza hacia otras áreas de la jerarquía normativa.

2.1 Constitución Política y principios ambientales

Los artículos 6 y 121 de nuestra Carta Magna abordan el tema de los recursos naturales de manera general. Reconociendo a su vez, que los recursos minerales constituyen bienes de dominio público:

“ARTÍCULO 6º.- El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de baja mar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios del Derecho Internacional. Ejerce, además, una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios.”

“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

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, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;

c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados 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.”

Al respecto la jurisprudencia de la Sala se ha referido al dominio público de la siguiente manera:

“El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa (...). Voto 12254 – 2003, Sala Constitucional.

Otro artículo, de vital importancia lo constituye el artículo 50, el cual reconoce el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y que constituye la base del modelo de desarrollo sostenible del país:

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes. Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones.”

De conformidad con la numerosa jurisprudencial constitucional¹ este artículo constituye la base del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y ha permitido establecer la existencia de un modelo de desarrollo democrático sostenible.

El voto 10450-2013 que declara inconstitucional la pesca de arrastre del camarón autorizada por la Ley de Pesca y Acuicultura, plantea que el concepto de desarrollo contemplado en la Constitución responde al de “desarrollo sostenible democrático” en los siguientes términos:

“..... se infieren los siguientes principios centrales de la Pesca y Acuicultura en los Estados del Istmo Centroamericano: el principio de desarrollo sostenible y más específicamente el principio de desarrollo sostenible democrático, los principios de prevención y precaución, el principio de solidaridad y de justicia social, y el principio de responsabilidad en la actividad pesquera y de acuicultura. En virtud del primero, le corresponde a Costa Rica (actividad pública y privada relacionada con la Pesca) entre otras acciones, utilizar las artes o métodos de pesca que permitan aprovechar racionalmente los recursos marinos presentes, sin comprometer el pleno desarrollo de las generaciones futuras. Para lograrlo, deben hacer uso de los principios precautorio y preventivo, en aras de los cuales se tiende a disminuir o incluso eliminar el riesgo que para el logro de ese objetivo pueda ocasionar una actividad económica como la pesca del camarón por arrastre; para ello, deben atender a los conocimientos científicos disponibles y en caso de ausencia, considerar las medidas precautorias necesarias para garantizar a las generaciones futuras el pleno desarrollo. En la realización de esta actividad económica se tiene que tener presente la erradicación de la pobreza, por tanto, la distribución justa del ingreso proveniente de la actividad, la eliminación de discriminaciones fundadas en el género, y la generación de empleo decente donde se garantice la calidad de vida del sector (principio de solidaridad y justicia social).

La unión del primero y del tercer principio, es lo que esta Sala denomina “ principio del desarrollo sostenible democrático”, a partir cual no solo se trata de garantizar el aprovechamiento de los recursos existentes por las presentes generaciones, y de asegurar la subsistencia de las futuras, sino que para lograrlo, también se debe asegurar que el acceso a esos recursos y a la riqueza generada por las actividades económicas relacionadas con la pesca y acuicultura se distribuya equitativamente en la Sociedad, de modo que alcance al mayor número posible de personas y permita el progreso solidario de las familias que componen ese sector social y productivo. La responsabilidad es el principio que garantiza la efectiva aplicación de los otros.”

¹ Véase para un abordaje comprensivo de la misma, Peña, Mario (ed.), El derecho al ambiente en la Constitución Política. Alcances y Límites, Maestría en Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica, 2016 y en especial el artículo de Cabrera Medaglia, Jorge, Las Sentencias de la Sala Constitucional y su impacto sobre en el origen y evolución del Derecho Constitucional Ambiental en Costa Rica.

Otras normas constitucionales son relevantes desde la perspectiva de la protección ambiental y del reconocimiento del derecho a la salud:

La vida humana es inviolable-fundamento constitucional del derecho a la salud (artículo 21). Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a un trato equitativo (art. 46). La explotación racional de la tierra en los contratos de aparcería rural (artículo 69). La obligación de proteger las bellezas naturales (artículo 89). Todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo (artículo 66).

Estas disposiciones constitucionales son de transcendental importancia debido a los potenciales impactos en el ambiente y la salud por parte de la actividad minera realizada sin seguir lo dispuesto en el marco legal secundario, especialmente por el uso de sustancias peligrosas como el cianuro y el mercurio.

En particular, en un voto reciente relacionado con la extracción de arena en el Río Tárcoles (14917-2026), el cual además de reconocer la importancia de la coordinación interinstitucional y de los estándares ambientales reforzados, indica que no resulta razonable imponerles a extractores artesanales, sin distinción alguna, el mismo régimen técnico y burocrático diseñado para la minería mecanizada de gran escala. La regulación ambiental no es neutral. Cuando ignora las diferencias de escala, expulsa a las economías locales y concentra los beneficios en quienes ya tienen la capacidad de cumplir con la burocracia.

Asimismo, el Estado costarricense en su legislación y numerosa jurisprudencia-especialmente constitucional- ha consagrado principios del derecho ambiental y del desarrollo sostenible que deben guiar la actuación de todos los entes y órganos del Estado (administración central, descentralizada y municipal).

Tres de los más relevantes resultan el Principio de vinculación entre la ciencia y la técnica en materia ambiental, el preventivo y el de progresividad y no regresión

La Prevención

La prevención requiere que se tomen medidas a todo nivel para anticipar impactos ambientales significativos que no sean compatibles con la conservación del capital natural, lo cual se logra mediante el sistema de permisos, autorizaciones, concesiones, evaluación de impacto y otras herramientas legales y técnicas. Eventualmente un principio relacionado denominado precautorio es asimismo relevante, aunque en este caso su operación parte de la constatación de un estado de incerteza (duda) respecto a los efectos de una medida sobre el ambiente y ante la misma se prefiere emprender acciones favorables al ambiente.

La Objetivación de la Tutela Ambiental

Con respecto a la vinculación entre la ciencia y la técnica u objetivación de la tutela ambiental, consiste en que la actuación estatal debe ejercer en apego al principio constitucional denominado de “objetivación de la tutela ambiental” fundamentado en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, que obligan a acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones ambientales, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la "vinculación a la ciencia y a la técnica", con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia.” (Votos No. 17126-2006, 2005-14293, 2012-13367 y 2014-18836).

Uno de los últimos casos de interés donde el mismo fue aplicado ha sido el Voto No 11233-2023 relacionado con el incremento de la visitación al Parque Nacional Manuel Antonio sin que existieran criterios técnicos que así lo sustentaran. Igualmente, entre otros recientes, cabe identificar el Voto No. 036952 del 11 de diciembre del 2024 que reducía el área de la Zona Protectora Tivives.

Progresividad y no Regresión

Con respecto al principio de progresividad y no regresión reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Sala Constitucional, los Estados deben tomar medidas positivas para avanzar gradualmente hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Derechos Humanos C-23-2017 y votos de la Sala Constitucional indicados). Adicionalmente, la normativa, jurisprudencia y su aplicación no deberían ser modificadas si este cambio implica retroceder con respecto a los niveles de protección alcanzado, es decir no deben disminuirse injustificadamente los estándares de calidad ambiental o de uso de los recursos naturales, las exigencias asociadas al desarrollo de actividades productivas o domésticas (requisitos o permisos) o las capacidades regulatorias para hacer cumplir con las mismas (recursos humanos, técnicos, financieros, etc.). Como ha indicado el Profesor Peña: “El principio de no regresión no se opone a la idea de evolución clásica ni a la mutabilidad propia del derecho (modificación permanente e inevitable) a raíz de que no existe ningún derecho que sea inmutable o eterno. El derecho siempre debe evolucionar por medio de procesos de modificación y derogación legislativos, reglamentarios e incluso jurisprudenciales. A lo que sí se opone el derecho ambiental a partir de la puesta en práctica del principio de no regresividad es a cambios en el bloque de legalidad y jurisprudencial que tengan como finalidad la eliminación o disminución del nivel de protección ya alcanzado a favor de intereses no ambientales.”

La Sala Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a este principio, en el Voto de Tivives citado y el Voto No. 2020-13836 del 22 sobre la Ley No. 9610 "Modificación de los límites de la Reserva Biológica Lomas de Barbudal para el desarrollo del proyecto de abastecimiento de agua para la cuenca media del río Tempisque y comunidades costeras”, entre muchos otros.

En definitiva, los actos normativos, la jurisprudencia y la aplicación y el cumplimiento de las normas deben pasar por los filtros de su compatibilidad con el artículo 50 (entre otros) y los principios del derecho ambiental constitucional que le otorgan contenido, entre los que se encuentran los que comentamos.

2.2 Convenios y procesos internacionales relevantes

2.2.1 Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata fue ratificado por la Asamblea Legislativa mediante la ley N° 9391 de 2016 (véase [Convenio de Minamata - Inicio \(mercuryconvention.org\)](http://mercuryconvention.org)). Su objetivo es la protección de la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio (artículo 1).

En su artículo 2, define la "extracción de oro artesanal y en pequeña escala" como la extracción de oro llevada a cabo **por mineros particulares o pequeñas empresas con una inversión de capital y una producción limitadas**. Como se observa se trata de una definición sumamente general y en el caso costarricense como se presentará más adelante, la conceptualización de la misma resulta más acotada.

Especialmente sobre el sector MAPE, se cuenta con el artículo 7 el cual establece las regulaciones para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, de la siguiente manera:

1. Las medidas que figuran en el presente artículo y en el anexo C se aplicarán a las actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en las que se utilice amalgama de mercurio para extraer oro de la mina.
2. Cada Parte en cuyo territorio se realicen actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala sujetas al presente artículo adoptará medidas para reducir y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio de esas actividades y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas.
3. Cada Parte notificará a la Secretaría si en cualquier momento determina que las actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala realizadas en su territorio **son más que insignificantes**. Si así lo determina, la Parte:
 - Elaborará y aplicará un plan de acción nacional de conformidad con el Anexo C;
 - Presentará su plan de acción nacional a la Secretaría a más tardar tres años después de la entrada en vigor del Convenio para esa Parte o tres años después de la notificación a la Secretaría, si esa fecha fuese posterior; y

- En lo sucesivo, presentará un examen, cada tres años, de los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del presente artículo e incluirá esos exámenes en los informes que presente de conformidad con el artículo 21.
1. Las Partes podrán cooperar entre sí y con las organizaciones intergubernamentales y otras entidades pertinentes, según proceda, para lograr los objetivos del presente artículo. Esa cooperación podría incluir:
 - La formulación de estrategias para prevenir el desvío de mercurio o compuestos de mercurio para su uso en la extracción y el tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala;
 - Las iniciativas de educación, divulgación y creación de capacidad;
 - La promoción de investigaciones sobre prácticas alternativas sostenibles en las que no se utilice mercurio;
 - La prestación de asistencia técnica y financiera;
 - El establecimiento de modalidades de asociación para facilitar el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del presente artículo;
 - El uso de los mecanismos de intercambio de información existentes para promover conocimientos, mejores prácticas ambientales y tecnologías alternativas que sean viables desde el punto de vista ambiental, técnico, social y económico.

Por su parte, el Anexo C establece que los Estados parte deben contar con planes nacionales de acción para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, los cuales deberán incluir dentro de sus parámetros lo siguiente:

a) Las metas de reducción y los objetivos nacionales;

b) Medidas para eliminar:

- La amalgamación del mineral en bruto;
- La quema expuesta de la amalgama o amalgama procesada;
- La quema de la amalgama en zonas residenciales; y
- La lixiviación de cianuro en sedimentos, mineral en bruto o rocas a los que se ha agregado mercurio, sin eliminar primero el mercurio;

- a) **Medidas para facilitar la formalización o reglamentación** del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala;
- b) Estimaciones de referencia de las cantidades de mercurio utilizadas y las prácticas empleadas en la extracción y el tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en su territorio;
- c) **Estrategias para promover la reducción de emisiones y liberaciones de mercurio**, y la exposición a esa sustancia, en la extracción y el tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala, incluidos métodos sin mercurio;
- d) **Estrategias para gestionar el comercio y prevenir el desvío de mercurio y compuestos de mercurio procedentes de fuentes extranjeras y nacionales para su uso en la extracción y el tratamiento** de oro artesanales y en pequeña escala;
- e) Estrategias para atraer la participación de los grupos de interés en la aplicación y el perfeccionamiento permanente del plan de acción nacional;
- f) Una estrategia de salud pública sobre la exposición al mercurio de los mineros artesanales y que extraen oro en pequeña escala y sus comunidades. Dicha estrategia debería incluir, entre otras cosas, la reunión de datos de salud, la capacitación de trabajadores de la salud y campañas de sensibilización a través de los centros de salud;
- g) Estrategias para prevenir la exposición de las poblaciones vulnerables al mercurio utilizado en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, en particular los niños y las mujeres en edad fértil, especialmente las embarazadas;
- h) Estrategias para proporcionar información a los mineros artesanales y que extraen oro en pequeña escala y las comunidades afectadas; y
- i) Un calendario de aplicación del plan de acción nacional

También, se pueden incluir estrategias adicionales para alcanzar sus objetivos, por ejemplo, la utilización o introducción de normas para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala sin mercurio y mecanismos de mercado o herramientas de comercialización. Precisamente estas obligaciones son aplicables a Costa Rica y en este contexto se han emprendido acciones orientadas a generar un Plan de Acción y cumplir con lo indicado en el Anexo C del Convenio, como se indica más adelante.

Debe mencionarse que Costa Rica mediante una notificación oficial comunicó a la Secretaría que sus actividades MAPE resultan mucho más que insignificantes con lo

cual procedió a elaborar y oficializar el respectivo Plan de Acción.²

Si bien estas disposiciones resultan las más relevantes para el objetivo de esta investigación, se cuenta con otras disposiciones que devienen eventualmente aplicables a actividades relacionadas con el Sector MAPE, por ejemplo, en cuanto al control de las importaciones de mercurio, los residuos o los sitios contaminados:³

- El artículo 3 punto 6 se refiere a las fuentes de suministro y comercio de mercurio. Entre las disposiciones de este numeral se encuentra la obligación de cualquier Parte Exportadora de no permitir la exportación de mercurio, salvo: a) A una Parte que haya proporcionado a la Parte exportadora su consentimiento por escrito y únicamente para: i) Un uso permitido a esa Parte importadora en virtud del presente Convenio; o ii) Su almacenamiento provisional ambientalmente racional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10. Esta sería la situación de una importación de mercurio para su empleo en las actividades mineras establecidas en el artículo 8 del Código de Minería al menos mientras sea permitido el uso de esta sustancia para la actividad de conformidad con lo establecido en el transitorio I de la Ley No. 8904 y su reforma, lo cual se explica más adelante.
- De conformidad con el inciso 7 de este mismo numeral una Parte exportadora podrá considerar que una notificación general a la Secretaría **por la Parte importadora**, o por un Estado u organización importador que no sea Parte, constituye el consentimiento por escrito exigido en el párrafo 6. En esa notificación general se enunciarán las cláusulas y las condiciones en virtud de las cuales la Parte importadora, o el Estado u organización importador que no sea Parte, proporciona el 19 consentimiento. La notificación podrá ser revocada en cualquier momento por dicha Parte o dicho Estado u organización que no sea Parte. La Secretaría mantendrá un registro público de esas notificaciones. Si bien el artículo continúa desarrollando el tema y presenta algunas condiciones para su aplicación, a la fecha el país no ha producido un consentimiento previo por escrito de forma general o específica para una importación. En este sentido mediante la participación de la DIGECA en su condición de Punto Focal podría valorarse prever este acuerdo de forma general (para usos permitidos) o proceder a otorgar antes de cada importación concreta el mismo mediante una Nota Técnica.⁴

² Notificación del Gobierno de Costa Rica, DIGECA-252-2019 de fecha 19 de julio del 2019, disponible en la página web del Convenio.

³ Cfr, PNUMA, Documento de Orientación. Elaboración de un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso del mercurio en la extracción artesanal del oro y en pequeña escala, Documento de Trabajo, abril del 2017.

⁴ El análisis del contenido en el documento "Marco Jurídico, Institucional y Político," MINAE, GEF, PNUD, sin fecha, identifica otros vacíos con respecto a este artículo 3 que a juicio del consultor resulta menos relevante para los propósitos del Informe.

- El artículo 8 dispone sobre emisiones y el artículo 9 sobre liberaciones, en cuanto a estos dos últimos aspectos el artículo 7 explicado comprende por igual estas dos acciones: las emisiones y las liberaciones.
- El artículo 10 recoge la situación del almacenamiento provisional ambientalmente racional del mercurio, diferente a los desechos de mercurio.
- El artículo 11 sobre desechos o residuos de mercurio indica que a los efectos del Convenio, por desechos de mercurio se entienden sustancias u objetos: a) que constan de mercurio o compuestos de mercurio; b) que contienen mercurio o compuestos de mercurio; o c) contaminados con mercurio o compuestos de mercurio, en una cantidad que exceda los umbrales pertinentes definidos por la Conferencia de las Partes, en colaboración con los órganos pertinentes del Convenio de Basilea de manera armonizada, a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional o en el presente Convenio. **Se excluyen de esta definición la roca de recubrimiento, de desecho y los desechos de la minería, salvo los derivados de la extracción primaria de mercurio, a menos que contengan cantidades de mercurio o compuestos de mercurio que excedan los umbrales definidos por la Conferencia de las Partes.** Cada Parte debe adoptar las medidas apropiadas para que los desechos de mercurio, las cuales se enuncian en dicho artículo.
- Con respecto a los sitios contaminados el artículo 13 establece que “Cada Parte procurará elaborar estrategias adecuadas para identificar y evaluar los sitios contaminados con mercurio o compuestos de mercurio. 2. Toda medida adoptada para reducir los riesgos que generan esos sitios se llevará a cabo de manera ambientalmente racional incorporando, cuando proceda, una evaluación de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados del mercurio o de los compuestos de mercurio que contengan.....”
- Finalmente, el artículo 16 (aspectos relacionados con la salud) es pertinente, en el tanto alienta a los países parte a desarrollar estrategias y planes para identificar y proteger a la población en riesgo, especialmente a los más vulnerables.

En su primera reunión, la Conferencia de las Partes acordó orientaciones para la preparación de planes de acción nacionales, disponibles en el siguiente vínculo [aquí](http://www.mercuryconvention.org/Convenio/Formulariosyorientaci%c3%b3n/tabid/5778/language/es-CO/Default.aspx). Igualmente, adoptó una serie de formularios y de documentos de orientación para la aplicación efectiva del Convenio por las Partes, incluidos sobre el comercio de mercurio y los sitios contaminados. Estos se encuentran disponibles en la página web del mismo.
<http://www.mercuryconvention.org/Convenio/Formulariosyorientaci%c3%b3n/tabid/5778/language/es-CO/Default.aspx>

Según notificación oficial, la señora Shirley Soto Montero, directora general de DIGECA constituye el Punto Focal Nacional.

Desde el punto de vista legal el país generó en el año 2016 un análisis de las implicaciones y lagunas legales del Convenio de Minamata en su totalidad y con respecto al sector/obligaciones MAPE pueden indicarse las siguientes conclusiones: “ La legislación nacional comprende en la reforma a la Ley de Minería, Ley No. 8904, la incorporación del transitorio I mencionado antes; dicho transitorio completa la normativa necesaria para que no existan vacíos en la aplicación del Convenio, especialmente las medidas de reconversión tecnológica y uso de mejores prácticas en la actividad. Además, como se desprende del artículo 2, inciso a) del Convenio, la definición incluye a particulares y a pequeñas empresas ambos con una inversión de capital y producción limitadas. Para el caso de Costa Rica, la definición es más amplia, lo cual es así, pues el Convenio lo estableció con dicho propósito, para incluir las variaciones de los diferentes contextos nacionales. Un aspecto importante del Convenio es que no distingue entre minería artesanal formal o informal abarcando entonces ambos tipos, mientras que la legislación nacional lo identifica como formal basado en la necesidad de agremiarse o el proceso de registro establecido ante la Dirección de Geología y Minas”⁵.

La SC ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a las implicaciones del MINAMATA para la legislación interna y ha aplicado el derecho internacional de forma directa. Por medio del Voto No. 23789-2020 se analizó el Proyecto de Ley No. 21229 y se consideró resulta inconstitucional por violación del principio de conexidad en el Transitorio I, en cuanto cambió el objeto general del Proyecto de regular plazos de cumplimiento a la liberalización de ellos, lo que es incompatible con los compromisos adoptados en el Convenio de Minamata, de reducir y eliminar el uso del mercurio y el cianuro en la extracción de oro artesanal en pequeña escala; b) por ser contrario el Transitorio X a los artículos 21 y 50 de la Constitución y al Convenio de Minamata, en cuanto al establecimiento de controles estatales y ambientales laxos que no permiten resguardar la explotación y comercialización del oro, de conformidad con la salud humana, la **protección** del medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas (sic) de mercurio y compuestos de mercurio.

Respecto a los temas de fondo el Voto indica en lo que resulta de interés que el Proyecto transita en sentido contrario a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado costarricense, concluyendo que lo hacen inconvencional (y por ende inconstitucional) por razones de plazo y por la falta de controles reales y efectivos de técnicas que utilizan el lixiviado de mercurio y cianuro. Menciona el Voto que la normativa internacional contiene un requerimiento para que los países que tienen

⁵ MINAE, GEF, PNUD, “Marco Jurídico, Institucional y Político”, sin fecha.

actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala dispongan que las técnicas de extracción sean a la baja. En este sentido el compromiso de reducir ha establecido una conducta estatal concreta que materializarse hacia la baja o reducción, de modo que sería contrario todo esfuerzo que anule esa acción concreta establecida en el artículo 8 del CM. Las obligaciones del Estado deben conducir a esa reducción y no a permitir que se pueda incumplir con ese compromiso *sine die*. Se podría afirmar que la disposición de liberar los plazos hasta tanto el Estado costarricense no cumpla con sus obligaciones, es una actuación que pondría en mal predicamento al mismo ante la comunidad internacional.

Considera además que la declaración jurada establecida en dicho Proyecto para determinar el origen del oro es un instrumento que podría calificarse de control de laxo que no permitiría resguardar los objetivos principales del Convenio de Minamata.

Finalmente, el país oficializó (decreto 44366-MINAE-S del 6 de marzo del 2024) el Plan Nacional de Acción para la Extracción de Oro Artesanal y en Pequeña Escala en Costa Rica, de conformidad con el Convenio de Minamata, el cual incluye un análisis del marco legal aplicable y estrategias para la regularización del sector (páginas 69 y siguientes) [plan_nacionalaccion_mape_web-1.pdf](#). El decreto constituye un Comité Directivo para brindar seguimiento y ejecución del Plan (artículo 4).

2.2.2 Convenio sobre Diversidad Biológica y sus anexos (CDB)

El CDB fue ratificado a nivel legislativo mediante la ley 7416 de 1994. Posee tres objetivos a saber la conservación, la utilización sostenible de la biodiversidad y la justa y equitativa distribución de beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos (artículo 1). Este Convenio, establece una serie de obligaciones o medidas generales a los Estados a efectos de la conservación y la utilización sostenible (artículo 6), destacando la elaboración de Estrategias Nacionales o Planes de Acción e integrar, de ser posible y según proceda, la conservación y utilización de la diversidad biológica en planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales. Al resultar un Convenio de carácter marco sus disposiciones se han implementado mediante acciones nacionales especialmente a nivel de las Estrategias Nacionales de Biodiversidad y sus Planes de Acción. En todo caso, este artículo resulta de especial interés y debe tomarse en cuenta en el desarrollo de la actividad de minería artesanal, para evitar efectos perjudiciales sobre la biodiversidad. Adicionalmente, el Convenio requiere la identificación y seguimiento de los componentes de la biodiversidad (artículo 7) y prevé que cada Parte, en la medida de lo posible y según proceda, deberá emprender acciones orientadas a la conservación *ex situ*, incluidas para rehabilitar o restaurar ecosistemas degradados y en el caso de identificar un efecto adverso sobre la biodiversidad, reglamentará u ordenará los procesos y actividades (artículo 8 incisos f y l respectivamente).

Dentro de la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica los Estados Contratantes, deben cumplir con una serie de medidas (artículo 10):

- a) **Integrar** el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;
- b) Adoptar medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica.
- c) Proteger la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;
- d) Prestar ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y
- e) Fomentar la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

Otro aspecto relevante establecido en el CDB, es la evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso estipulado en el artículo 14. Considerando que los Estados deben exigir la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos. Además, de considerar que sobre la base de estudios de impacto ambiental se establecerá la responsabilidad y reparación, por los daños causados a la diversidad biológica, salvo cuando esa responsabilidad sea una cuestión puramente interna. Estos aspectos han sido desarrollados mediante diferentes instrumentos y mecanismos voluntarios adoptados por la Conferencia de las Partes⁶.

En el marco de la CBD han sido tomadas diferentes Decisiones por las Conferencias de las Partes, destacando las asumidas en la COP XIV que pretenden transversalizar la biodiversidad dentro de otras actividades productivas una de ellas la minería.

- **Decisión 14/3. Integración de la diversidad biológica en los sectores de energía y minería, infraestructura, manufactura y procesamiento⁷**

Esta orientación establece que, en la planificación de los sectores de energía y minería, infraestructura y manufactura, debe tomarse en cuenta de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas con el fin de mitigar la pérdida de

⁶ <https://www.cbd.int/impact/>

⁷Véase: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-03-es.pdf>

diversidad biológica. Además, reconoce que si bien existen políticas y herramientas para abordar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica deben incluirse dentro de la planificación territorial y estratégica integradas, el diseño de proyectos, la toma de decisiones y las políticas a nivel de toda la economía y todos los sectores, incluidos incentivos de acuerdo con la Meta 3 de Aichi para la Diversidad Biológica.

También, busca promover y fortalecer las mejores prácticas de consumo y producción sostenibles aplicadas en los sectores de la energía y la minería, las infraestructuras, las manufacturas y el procesamiento y otros sectores que favorezcan la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica,

La COP 15 del CBD adoptó un nuevo Marco Global de la Biodiversidad Post 2020. [Convention on Biological Diversity \(cbd.int\) 2030 Targets \(with Guidance Notes\)](http://www.cbd.int/2030/2030Targets/2030TargetsGuidanceNotes.pdf) .Con respecto a la COP 15 como tal, su resultado central radicó en la finalización y adopción del Marco Global de la Biodiversidad Post 2020 y Decisiones complementarias que sustituye al Plan Estratégico de la Biodiversidad 2011-2020 y a las Metas de Aichi. El Marco Global aprobado el último día de la COP como parte de un paquete, incluye, entre otros, una Visión, Misión, 4 grandes Objetivos y 23 Metas. Además, cuenta con elementos de apoyo, tales como monitoreo y seguimiento, financiamiento, sensibilización y educación, entre otros. Un análisis del mismo escapa a los alcances de este documento posee implicaciones generales sobre la conservación y uso de la biodiversidad aplicables al sector minero.

Con respecto a Decisiones de las Conferencias de las Partes del Convenio u otros órganos del mismo de interés para la minería estas pueden revisarse en la página del Convenio, [Convention on Biological Diversity \(cbd.int\)](http://www.cbd.int/2030/2030Targets/2030TargetsGuidanceNotes.pdf)

2.2.3 Convenio de Basilea sobre el Control Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación⁸

El Convenio de Basilea fue ratificado mediante la Ley 7438 de 1994, en el mismo se realiza una caracterización de los desechos (residuos) considerados como peligrosos entre ellos los desechos metálicos y desechos que contengan aleaciones como el mercurio. También, considera como peligrosos los desechos que tengan como constituyentes o contaminantes mercurio o compuestos de mercurio. Como se indicó, el propio Convenio de Minamata refiere a este instrumento internacional al abordar el tema de los residuos de mercurio (artículo 11).

Dentro de las principales obligaciones para los Estados Parte se consideran las siguientes (artículo 4):

- a. Reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros

⁸Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26456&nValor3=76383&strTipM=TC

- desechos en ella, teniendo en cuenta los aspectos sociales, tecnológicos y económicos;
- b. Establecer instalaciones adecuadas de eliminación para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos;
 - c. Velar por que las personas que participen en el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos dentro de ella adopten las medidas necesarias para impedir que ese manejo dé lugar a una contaminación y, en caso de que se produzca ésta, para reducir al mínimo sus consecuencias sobre la salud humana y el medio ambiente;
 - d. Velar por que el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y otros desechos se reduzca al mínimo compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente de esos desechos, y que se lleve a cabo de forma que se protejan la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos que puedan derivarse de ese movimiento;
 - e. No permitir la exportación de desechos peligrosos y otros desechos a un Estado o grupo de Estados pertenecientes a una organización de integración económica y/o política que sean Partes, particularmente a países en desarrollo, que hayan prohibido en su legislación todas las importaciones, o si tiene razones para creer que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional, de conformidad con los criterios que adopten las Partes en su primera reunión.
 - f. Impedir la importación de desechos peligrosos y otros desechos si tiene razones para creer que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional.

Uno de los principales mecanismos del Convenio consiste en la obligación de obtener el consentimiento informado previo por parte del Estado importador antes del envío de residuos incluidos dentro del ámbito (artículos 1 y 3) del mismo (véase artículo 6 que regula el movimiento transfronterizo entre Estados Parte y artículo 7 entre Partes y no Partes). Para tales efectos la Secretaría ha desarrollado una cantidad importante de guías y otros documentos de orientación cuyo estudio escapa a los objetivos de este Informe⁹.

Este Convenio posee como Punto Focal, autoridad competente y responsable designado al Ministerio de Salud según decreto que establece la Secretaría Técnica de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas, decreto No 33104-RE-MAG-MINAE-S del 7 de junio del 2006 (artículo 4).

En estos casos estas disposiciones aplican a residuos y no a productos como tales, pero tiene incidencia en la gestión de la actividad minera especialmente en

⁹ <http://www.basel.int/default.aspx>

supuestos de exportación de residuos derivados de las actividades del Sector MAPE.

¹⁰

Finalmente, otros acuerdos internacionales contemplan medidas generales eventualmente aplicables al Sector MAPE, por ejemplo, relacionadas con la conservación de la biodiversidad ¹¹ o residuos¹²

2.2.4 Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América

Firmada en Washington en 1940 y aprobada por Costa Rica mediante ley número 3763 el 19 de noviembre de 1966. El objetivo de esta Convención es salvar de la extinción a todas las especies y géneros de la flora y fauna nativos de América y preservar las formas geológicas espectaculares y los lugares de belleza extraordinaria o de valor estético, histórico o científico. Esta Convención (artículo 3) obliga a prohibir la caza, la matanza y la captura de especímenes de la fauna y destrucción de la flora de los parques nacionales. Además, establece la obligación de no alterar ni enajenar los límites de los parques nacionales sino es por autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellas no se explotarán con fines comerciales. Se deben mantener las reservas vírgenes en tanto sea factible, excepto para investigación científica y designar y crear áreas protegidas, especialmente parques nacionales,

¹⁰ Debe mencionarse que el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, incluye a ciertos compuestos de mercurio como plaguicidas. En el país, la normativa interna relacionada con estos químicos los prohíbe. Este Convenio es aplicado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

¹¹ Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central. Firmado en Managua; Nicaragua en diciembre de 1992, aprobado mediante ley número 7433 el 14 de setiembre de 1994 y ratificado el 7 de diciembre de 1994. Su objetivo es conservar al máximo posible la diversidad biológica, terrestre y costero-marina, de la región centroamericana, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones. Las obligaciones más relevantes que este Convenio establece son: Conservar y usar sosteniblemente en función social, sus recursos biológicos; asegurar que las actividades dentro de sus jurisdicciones o control, no causen daños a la diversidad biológica de sus Estados o áreas que limitan su jurisdicción nacional; adoptar una estrategia nacional para la conservación de la biodiversidad, así como la creación y manejo de áreas protegidas, especialmente para la ejecución de los Planes de Sistemas de Áreas Silvestres Protegidas; hacer esfuerzos para mejorar la conservación in-situ, especialmente mediante el control de la recolección de los recursos biológicos y la regulación del comercio de dichos recursos.

¹² Cfr. el Acuerdo Regional para el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, Ley No. 7520 del 6 de julio de 1995, posiblemente de poco impacto jurídico ante la membrecía del Convenio de Basilea.

reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes. Integra al control de constitucionalidad de cualquier iniciativa de autorizar usos comerciales en Parques Nacionales.

2.2.5 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su implementación en Costa Rica¹³

A continuación, se realiza un breve resumen de los ODS principalmente vinculados con la actividad minera:

- *ODS 13 Acción por el clima:* Medir e informar las emisiones directas, indirectas y relacionadas con productos mineros. Además, de planear para anticipar los impactos en el cambio climático en las minas y las comunidades; fortalecer los planes de respuesta a emergencias; modelar el impacto ambiental relacionado con el clima.
- *ODS 14 Vida submarina:* Abstenerse de desechar los relaves/ desechos peligrosos en mares o ríos. Abordar la minería del fondo marino con cautela: adoptar el principio precautorio de proteger la vida marina; minimizar la alteración de hábitats.
- *ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres:* Se debe aplicar la jerarquía de mitigación para minimizar el impacto; evitar perturbar los hábitats críticos; compensar el impacto en la biodiversidad. Además, evitar degradar los ecosistemas y hacer daño a la biodiversidad debido a la contaminación y a la huella de las operaciones mineras.

A nivel nacional se cuenta con un Plan de Gobernanza e Implementación establecido mediante el Decreto N° 40203-PLAN-RE-MINAE de 2017 y sus reformas, el cual tiene como finalidad velar por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2.2.6 Código Internacional del Manejo de Cianuro¹⁴

Desde 2016, existe un instrumento técnico marco internacional que regula el uso del cianuro. Este es un “programa voluntario de la industria para compañías mineras de oro diseñado por una Comisión Directiva de múltiples partes interesadas bajo el amparo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el

¹³Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83609&nValor3=107552&strTipM=TC

¹⁴Véase: https://www.cyanidecode.org/sites/default/files/sppdf/01_SP_CyanideCode.pdf

Consejo Internacional de Metales y el Medio Ambiente (CIMMA).

Su objetivo del Código es “mejorar el manejo del cianuro utilizado en la minería del oro y ayudar en la protección de la salud humana y en la reducción de impactos ambientales. El programa se centra exclusivamente en el manejo seguro del cianuro, relaves de molienda de cianidación y soluciones de lixiviación” (International Cyanide Management Code s.f).

Ha tenido un reconocimiento a nivel internacional. El texto reúne una serie de medidas técnicas que pueden adoptarse, para lograr un adecuado uso del cianuro. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con el mercurio (Convenio de Minamata, que pretende disminuir o erradicar su uso), el Código Internacional del Manejo del Cianuro desarrolla consideraciones importantes para su adecuado manejo.

El Código del Cianuro se centra exclusivamente en el manejo seguro del cianuro que es producido, transportado y utilizado en la recuperación del oro y plata, así como en los residuos del tratamiento y las soluciones de lixiviación. El Código del Cianuro cubre el tema de la producción, transporte, almacenamiento y uso del cianuro, así como el desmantelamiento de instalaciones de cianuro. Incluye también requerimientos relacionados con el aseguramiento financiero, la prevención de accidentes, la respuesta ante emergencias, la capacitación, la información pública, la participación de interesados y los procedimientos de verificación.

Los productores y transportistas de cianuro están sujetos a aquellas secciones del Código del Cianuro correspondientes, identificadas en sus respectivos Protocolos de Verificación. El código no se ocupa de todas las actividades de seguridad o medio ambiente que puedan estar presentes en las operaciones de minería del oro y plata, tales como el diseño y construcción de diques de cola o el cierre a largo plazo y la rehabilitación de las operaciones mineras.

Dentro de sus principales disposiciones se encuentra:

- Fomentar la manufacturación responsable del cianuro, mediante la compra del producto a fabricantes que operen de manera segura y con respeto al medio ambiente.
- Proteger a las comunidades y al medio ambiente durante el transporte de cianuro.
- Proteger a los trabajadores y al medio ambiente durante la manipulación y el almacenamiento del cianuro. Ello a partir de instalaciones, que se la mano con prácticas adecuadas de ingeniería y controles de calidad, se podrá evitar derrames.
- Manejar adecuadamente las soluciones del proceso de cianuración y los flujos de desecho, para proteger a la salud humana y al medio ambiente.

2.3 Leyes

2.3.1 Ley N.º 6797, Código de Minería

El Código de Minería Ley 6797 de 1982 constituye uno de los cuerpos normativos fundamentales para la regulación de las actividades mineras, incluyendo las artesanales. El primer aspecto de relevancia de dicha ley es el reconocimiento del dominio absoluto, inalienable e imprescriptible del Estado en relación a 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 (artículo 1)

Dentro de los recursos minerales se consideran 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 (artículo 4).

De conformidad con el artículo 3 no podrán hacerse exploraciones o explotaciones de sustancias minerales sin el previo permiso de exploración o la concesión de explotación. Corresponderá a la Dirección de Geología y Minas 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. Esta constituye una de las disposiciones que de forma expresa vinculan el otorgamiento de permisos y concesiones con la aprobación de un estudio de impacto. Por su parte, continua el artículo indicando que 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 tuvieran participación social.

La actividad minera se declara de utilidad pública y se indica que los permisos y concesiones podrán negarse o condicionarse de conformidad con los estudios sobre el impacto social o ambiental que se hagan (artículo 6).

La Ley No. 6797 establece una serie de limitaciones a la actividad minera. En relación a la explotación en áreas declaradas parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales y refugios estatales de vida silvestre, se prohíbe de manera absoluta y en las zonas declaradas reservas (territorios) indígenas, deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa (artículo 8), no procederá el trámite legislativo cuando sea el Estado quien realiza directamente la exploración o la explotación. Otros componentes y restricciones para el uso del mercurio y el cianuro se abordan

al tratar la Ley No. 8904 la cual, si bien resulta en una reforma al CM, amerita su estudio singular debido a su relevancia para la MAPE.

No se otorgarán permisos ni concesiones para actividades de exploración y explotación de minería metálica a cielo abierto en el territorio nacional (artículo 8 bis). 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 N° 8904 del 1° de diciembre de 2010, "Ley que Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto"*)

El Código regula con detalle sobre los permisos y concesiones los cuales conceptualiza como derechos reales limitados (artículo 12). Dentro de los permisos y concesiones que tiene la facultad de otorgar la Dirección de Geologías y Minas se encuentran:

- *El permiso de exploración y la concesión de explotación:* 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 y Minas 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 (artículo 19). Será otorgado por un término no mayor de tres años (artículo 20) y la superficie máxima que comprendan los permisos de exploración otorgables a personas físicas o jurídicas será de veinte kilómetros cuadrados (artículo 21).
- El Código regula con detalle otros aspectos relacionados con los derechos y obligaciones de los concesionarios (artículos 33 y 34) y sobre la extinción de las mismas (Título XI artículos 62 y siguientes). Los procedimientos y trámites se encuentran contemplados en el Título XIII (artículos 76 y siguientes).

Con respecto a la figura de las cooperativas mineras, el CM ya preveía las mismas (artículo 72 y siguientes). Estas una vez constituidas conforme a la normativa cooperativa, deben inscribirse en el Registro Nacional Minero (artículo 73). Únicamente 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. (artículo 74). En lo no previsto en estas disposiciones regirá la legislación vigente sobre cooperativas, la cual se explica posteriormente.

Otro aspecto crucial del CM radica en su Título sobre Normas de Protección al Ambiente. 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 (artículo 101). Se prohíben toda acción u operación que deteriore el ambiente natural de manera que haga inservibles sus elementos básicos (artículo 102). El CM

enuncia varios factores que deterioran el ambiente, tales como la contaminación del aire, las aguas, suelo y demás recursos naturales. Expresamente incluye: inciso 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. (por medio de la reforma introducida por la Ley No, 8904 del 1 de diciembre del 2010).

El artículo 105 determina que el análisis del impacto ambiental (no precisa que deba ser un estudio como si ocurre en normas anteriores) 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.

Por su parte, el artículo 106 estipula que dicho análisis debe comprender como mínimo ciertos efectos (sobre la vegetación, suelos, calidad del agua, vías de acceso, flora y fauna, poblaciones y asentamientos humanos y la riqueza arqueológica y cultural).

En resumen, estos requerimientos son aplicables a las concesiones de explotación o permisos de exploración que pueden ser gestionados por mineros artesanales.

Respecto a la evaluación de impacto ambiental en la minería existen varios votos de interés. En particular, el Voto 17155 del 5 de noviembre del 2009 determina que la evaluación de impacto debe ser previa al otorgamiento de las concesiones o permisos pues de lo contrario desconocería el deber del Estado de proteger el ambiente consagrado en el artículo 50. Si bien, en ocasiones el voto hace referencia a la evaluación de impacto (tópico más general) en otras por el contrario menciona el estudio de impacto. Por ejemplo, textualmente dice: “Precisamente el artículo 3 del Código de Minería dispone que todo permiso de exploración o concesión de explotación requiere de previo el análisis y la aprobación del estudio o la evaluación de impacto ambiental. Lo anterior, por cuanto sin duda alguna los efectos que produce un proyecto minero requieren de una evaluación del impacto ambiental por las consecuencias que suelen producir...” En las conclusiones, sin embargo, menciona:” Con relación a los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad decretada de los

artículos 34 inciso ch, 97 inciso g) y la normativa conexas del Código de Minería, se reitera que de conformidad con el artículo 3 vigente de ese mismo Código, permanece la obligación para los solicitantes de una concesión de exploración o explotación minera, de realizar los estudios de impacto ambiental correspondientes, de forma previa a cualquier concesión “¹⁵

Desde el punto de vista sancionatorio el CM contempla una gama importante de delitos y contravenciones que serían de aplicación al sector MAPE, los cuales se describen en el siguiente cuadro:

¹⁵ otorgada para tales efectos”.

*De manera similar por medio de la resolución número:10421-03 de las 16 horas con 38 minutos del 17/09/2003, la Sala Constitucional manifestó: "Se declara con lugar la acción, únicamente en cuanto se dispone que **es inconstitucional la omisión en exigir el estudio de impacto ambiental** y su correspondiente aprobación por parte de la SETENA como requisito previo a las solicitudes reguladas en los artículos 129 y 153 del D.E #29300, por lo que debe exigirse dicho requisito a efecto de la autorización de los proyectos menores y específicos definidos en los artículos 128 y 152 del mismo Decreto."*

Cuadro 1. Infracciones y sanciones administrativas previstas en el Código de Minería

Infracciones y sanciones administrativas		
Artículo del Código de Minería	Tipo de infracción	Sanción
Artículo 121	Si una persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión no mantenga al día un registro del personal empleado.	Multa de dos salarios base mensuales
Artículo 122	Si una persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión no informe semestralmente a la DGM de los cambios en la propiedad de las acciones nominativas.	Multa de tres salarios base mensuales
Artículo 123	Si una 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 omita incluir en este la información y la fotocopia de la bitácora geológica.	Tres salarios base mensuales
Artículo 124	Si una persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión viola las normas sobre seguridad de los trabajadores mineros, establecidas en el reglamento de seguridad debidamente aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Multa de cinco salarios base mensuales
Artículo 125	Si una persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión no informa 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.	Multa de cinco salarios base mensuales
Artículo 126	Si una persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, no presenta los informes de labores dentro del plazo de diez días naturales contados a partir de la notificación por parte de la DGM.	Multa de cinco salarios base mensuales.
Artículo 127	Si una persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión se haya atrasado en el pago de los respectivos derechos de superficie.	Multa de cinco salarios base mensuales.

Artículo 128	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.	Multa de veinte salarios base mensuales.
Artículo 129	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.	Multa de veinte salarios base mensuales
Artículo 130	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.	Multa de treinta salarios base mensuales.
Artículo 131	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.	Multa de treinta salarios base mensuales.
Artículo 132	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.	Multa de sesenta salarios base mensuales.
Artículo 133	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.	Multa de sesenta salarios base mensuales.
Artículo 134	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.	Multa de sesenta salarios base mensuales.
Artículo 135	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.	Multa de sesenta salarios base mensuales.
Artículo 136	La persona física o jurídica, titular de un permiso o una concesión, que incumpla el programa de exploración o explotación aprobado.	Multa de sesenta salarios base mensuales.

Artículo 137	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.	Cancelación definitiva del 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.
Artículo 138	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.	Cancelación definitiva del 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.

Cuadro 2. Delitos y sanciones previstos en el Código de Minería

Delitos mineros		
Artículo del Código de Minería	Tipo de delito	Sanción
<i>Artículo 139</i>	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.	Prisión de tres meses a cinco años
<i>Artículo 140</i>	Quien patrocine actividades mineras ilícitas.	Prisión de tres meses a cinco años
<i>Artículo 141</i>	Quien realice actividades mineras de reconocimiento, exploración o explotación, sin contar con el respectivo permiso o concesión.	Prisión de tres meses a cinco años.

Más adelante se abordan algunos aspectos de la implementación de estas disposiciones al sector MAPE al analizar de manera separada la Ley No. 8904 y sus reformas. Respecto a los casos denunciados en vía penal se presenta el siguiente cuadro que incluye los temas mineros, sin diferencia si se trata de minería metálica o no metálica.

Cuadro 3. Denuncias ambientales ante el Ministerio Público y referencia a infracciones mineras, 2020–202

Año	denuncias	Recursos naturales afectados	Comentarios generales
2020	Para el caso de los delitos ambientales en el 2020 ingresaron un total de 2.896 denuncias ambientales a nivel nacional y los 10 delitos que más se denunciaron, fueron los siguientes:	Se concentran en la temática forestal, aguas y aprovechamiento de materiales mineros.	Estas denuncias se encuentran en estados diferentes dentro del proceso penal (investigación, audiencias preliminares, debates, salidas alternas mediante conciliaciones, sobreseimientos, absolutorias y condenas)
2021	De conformidad con el sistema empleado para el registro estadístico de denuncias por delitos ambientales (SIGMA), para el año 2021 se ingresó un total de 2.671 denuncias.	Se concentran en la temática forestal, aguas y aprovechamiento de materiales mineros.	Estas denuncias se encuentran en estados diferentes dentro del proceso penal (investigación, audiencias preliminares, debates, salidas alternas mediante conciliaciones, sobreseimientos, absolutorias y condenas).
2022	Se contabilizan 2358 denuncias	Con respecto a los principales delitos denunciados lo constituyen las infracciones forestales, mineras y a la Ley de Pesca y Acuicultura-	Como parte de algunas reflexiones sobre los delitos ambientales presentadas por el Fiscal Msc Luis Diego Hernández en el Foro de Derecho Ambiental y Cambio Climático del Colegio de Abogados y Abogadas, 5 de junio del 2023 resaltan: a) la importancia de mejorar la capacitación, ante la ausencia de una jurisdicción especializada; b) las penas menores a 3 años para la mayoría de delitos ambientales (con

			algunas excepciones, por ejemplo, en la Ley de Gestión Integral de Residuos, No. 8839); y c) la conveniencia de conceptualizar legalmente a la delincuencia ambiental como crimen organizado y por ende aplicar los mecanismos e instrumentos previstos para este tipo de crimen en el ordenamiento jurídico. Estas denuncias se encuentran en estados diferentes dentro del proceso penal (investigación, audiencias preliminares, debates, salidas alternas mediante conciliaciones, sobreseimientos, absolutorias y condenas).
2023	Ingresaron un total de 2355	Los principales delitos denunciados fueron: invasión de área protegida, aprovechamientos forestales, incluyendo en áreas de protección hídrica, explotación ilegal de material minero, infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura	Estas denuncias se encuentran en estados diferentes dentro del proceso penal (investigación, audiencias preliminares, debates, salidas alternas mediante conciliaciones, sobreseimientos, absolutorias y condenas)
2024	Durante el año ingresaron a las oficinas del Ministerio Público de todo el país, un total de 2345 denuncias por delitos ambientales.	Los delitos más frecuentes denunciados fueron: infracción a la Ley Forestal; Infracción al Código de Minería; Infracción a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; e Infracción a la Ley de Pesca y Acuicultura	Estas denuncias se encuentran en estados diferentes dentro del proceso penal (investigación, audiencias preliminares, debates, salidas alternas mediante conciliaciones, sobreseimientos, absolutorias y condenas)

Fuente: Cabrera Medaglia, Jorge, Ponencia sobre Normativa Ambiental y Capacidades Regulatorias, Informe del Estado de la Nación, 2024

2.3.2 Ley N.º 7788, Ley de Biodiversidad

La Ley de Biodiversidad N.º 7788 y sus reformas contempla una amplia gama de objetivos, principios, criterios y mecanismos que son de aplicación por parte del Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir con los fines de dicha ley. Sin embargo, estos son igualmente relevantes para la actuación de toda la Administración Pública.

Objetivos de la ley

Entre ellos, se indican los siguientes:

- Integrar la conservación y el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad en el desarrollo de políticas socioculturales, económicas y ambientales.
- Promover la participación activa de todos los sectores de la sociedad en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad para procurar una sostenibilidad social, económica y cultural.
- Promover la educación y la conciencia pública sobre la conservación y la utilización de la biodiversidad.
- Regular el acceso y posibilitar con ello la distribución equitativa de los beneficios sociales ambientales y económicos para todos los sectores de la sociedad, con atención especial a las comunidades locales y pueblos indígenas.
- Reconocer y compensar los conocimientos, prácticas e innovaciones de las comunidades locales y pueblos indígenas en materia de biodiversidad.
- Reconocer los derechos que provienen de la contribución del conocimiento científico para la conservación y el uso ecológicamente sostenible de los elementos de la biodiversidad.
- No limitar la participación de todos los sectores en el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad y el desarrollo de la investigación y la tecnología.
- Promover el acceso a los elementos de la biodiversidad y la transferencia tecnológica asociada.
- Promover la adopción de incentivos y la retribución de servicios ambientales para la conservación, el uso sostenible y los elementos de la biodiversidad

- Establecer un sistema de conservación de la biodiversidad que logre la coordinación entre el sector privado, los ciudadanos y el Estado para garantizar la aplicación de la LB.

En particular, en su artículo 49, la ley indica que el mantenimiento de los procesos ecológicos es un deber del Estado y de los ciudadanos. Para tales efectos, el Ministerio de Ambiente y Energía y los demás entes públicos pertinentes, tomando en cuenta la legislación específica vigente, dictarán las normas técnicas adecuadas y utilizarán mecanismos para su conservación.

Por su parte, el artículo 50 requiere que las actividades humanas se ajusten a las normas científico-técnicas emitidas por el Ministerio de Ambiente y Energía y demás entes públicos competentes para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales, tanto dentro de áreas silvestres protegidas como fuera de ellas. Asimismo, contempla otras obligaciones para la restauración, recuperación y rehabilitación de especies (art. 53), con el fin de atender el daño ambiental (art. 54) y tratándose de especies en peligro de extinción (arts. 55 y 56), entre otros.

En especial, el artículo 51 dispone que el Ministerio del Ambiente y Energía, en colaboración con otros entes públicos y privados, dispondrá un sistema de parámetros que permitirá la identificación de los ecosistemas y sus componentes, para tomar las medidas apropiadas, incluso la mitigación, el control, la restauración, la recuperación y la rehabilitación.

Por su parte, los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos minerales, suelo, flora, fauna, agua y otros recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, sea del Gobierno central, las instituciones autónomas o los municipios, considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las áreas silvestres protegidas (art. 52).

La restauración, recuperación y rehabilitación de los ecosistemas, las especies y los servicios ambientales que brindan deben ser fomentados por el Ministerio de Ambiente y Energía y los demás entes públicos, mediante planes y medidas que contemplen un sistema de incentivos, de acuerdo con esta ley y otras pertinentes (art. 53).

Otras normas de la Ley de Biodiversidad merecen ser mencionadas. Respecto a las prioridades en el desarrollo de programas de conservación para las especies en peligro de extinción, se contempla expresamente que, cuando exista un uso comunitario, cultural o de subsistencia, acorde con la conservación y el uso sostenible incluidos en las listas de especies, el Estado promoverá la asistencia técnica y la investigación necesaria para asegurar la conservación a largo plazo de la especie, respetando la práctica cultural (art. 55, inciso 2).

En los mismos términos anteriores, el artículo 55, inciso 3, considera las acciones de conservación para las especies importantes para el consumo local, aun cuando no estén en las listas de especies en peligro de extinción.

Igualmente, se establecen como objeto prioritario de conservación *in situ* y *ex situ* las especies ligadas a las necesidades socioeconómicas y culturales, locales y nacionales, y las especies con particular significado religioso, cultural o cosmogónico (arts. 56, inciso 5 y 57, incisos 4 y 5).

De manera congruente, el artículo 100 dispone que, como parte del Plan de Incentivos para alcanzar los objetivos de la LB, se incluye cualquiera vigente en la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico N.º 7169 de 1990.

Asimismo, es deber del Estado **fomentar el rescate**, el mantenimiento y la difusión de tecnologías y prácticas tradicionales útiles para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (art. 91). El establecimiento de programas de capacitación científica, técnica y tecnológica, así como los proyectos de investigación que fomenten la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad se favorecen mediante los incentivos previstos en esta ley, en otras o interpretaciones que se hagan de ellas (art. 99).

De conformidad con el artículo 104, el Ministerio del Ambiente y Energía y las demás autoridades públicas promoverán la conservación y el uso sostenible de los recursos biológicos y genéticos que hayan sido objeto de mejoramiento o selección por las comunidades locales o los pueblos indígenas, especialmente los que se encuentren amenazados o en peligro de extinción y que requieran ser restaurados, recuperados o rehabilitados. El Ministerio otorgará la **asistencia técnica** o financiera necesaria para cumplir con esta obligación.

Resultan de particular interés algunos artículos de la LB, cuyo contenido es general, especialmente los artículos 9 y 11 y otras normas puntuales, pero con importantes alcances en su aplicación.

Por su parte, el Reglamento a la Ley de Biodiversidad N.º 34433-MINAE del 11 de marzo de 2008 expresamente reconoce el enfoque ecosistémico o por ecosistemas y sus 12 principios, incluyendo aquellos que requieren a las personas administradoras de los ecosistemas tener en cuenta los efectos reales de sus actividades en estos (principio 3), y con el fin de mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas, deben ser objetivos prioritarios (principio 5), y estos deben gestionarse dentro de los límites de su funcionamiento (principio 6), entre otros relevantes.

2.3.3 Ley N.º 7554, Ley Orgánica del Ambiente

Esta Ley procura dotar a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El Estado mediante la aplicación de esta ley, defenderá y preservará ese derecho, en busca de un mayor bienestar para todos los habitantes de la Nación (art 1). Dentro de sus principios se establece que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los Convenios internacionales y las leyes. El Estado y los particulares deben participar en su conservación y utilización sostenibles, que son de utilidad pública e interés social (art 2). Otros principios son:

- a) Todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente sostenible para desarrollarse, así como el deber de conservarlo, según el artículo 50 de la Constitución Política.
- b) El **Estado velará por la utilización racional de los elementos ambientales**, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.
- c) Quien contamine el ambiente o le ocasione daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes.
- d) El daño al ambiente constituye un delito de carácter social, pues afecta las bases de la existencia de la sociedad; económico, porque atenta contra las materias y los recursos indispensables para las actividades productivas; cultural, en tanto pone en peligro la forma de vida de las comunidades, y ético, porque atenta contra la existencia misma de las generaciones presentes y futuras.

El artículo 4 fija los fines de la Ley:

- a) Fomentar y lograr la armonía entre el ser humano y su medio.

- b) Satisfacer las necesidades humanas básicas, sin limitar las opciones de las generaciones futuras.
- c) Promover los esfuerzos necesarios para prevenir y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente.
- d) Regular la conducta humana, individual o colectiva, y la actividad pública o privada respecto del ambiente, así como las relaciones y las acciones que surjan del aprovechamiento y la conservación ambiental.
- e) Establecer los principios que orienten las actividades de la Administración Pública en materia ambiental, incluyendo los mecanismos de coordinación para una labor eficiente y eficaz.

Si bien estos son principios generales resultan aplicables a cualquier actividad incluida la minería artesanal y en pequeña escala y en tal condición deben ser citados.

Son de relevancia para esta investigación las disposiciones de la Ley relativas a la evaluación de impacto ambiental y la creación y potestades de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y sobre la prevención y control de la contaminación.

Todas las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la SETENA. Su aprobación previa por parte de este organismo será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos (artículo 17). Este numeral requiere, en armonía con lo descrito para el CM; la aprobación necesaria de la evaluación de impacto antes del otorgamiento de concesiones o permisos mineros. La aprobación de las evaluaciones de impacto deberá gestionarse ante la SETENA, estas evaluaciones deberán ser realizadas por un equipo interdisciplinario de profesionales inscritos y autorizados por la Secretaría, de conformidad con las guías elaboradas por ella. El costo de las evaluaciones correrá por cuenta del interesado (artículo 18). Estas obligaciones generales son desarrolladas mediante una serie de reglamentos que se abordan con posterioridad.

La resolución emitida por SETENA es de carácter obligatorio (artículo 19) y en casos de violación se podrá ordenar la paralización de las obras, generando responsabilidad solidaria por el daño ambiental entre el autor del estudio y quienes lo aprueben (artículo 20).

Los artículos 83 y siguientes disponen sobre la creación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como un órgano de desconcentración máxima del MINAE, cuyo propósito fundamental es armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos (artículo 83).

Con respecto a los bienes ambientales, la Ley Orgánica dispone sobre criterios para proteger el recurso suelo (artículo 53), los cuales deben ser considerados en el

otorgamiento, modificación, suspensión o revocación de permisos, concesiones o cualquier otro tipo de autorizaciones sobre el aprovechamiento del suelo y del subsuelo (artículo 54 inciso d).

Finalmente, la Ley aborda en su Capítulo XV la contaminación, la cual entiende como toda alteración o modificación al ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar el ambiente en general. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir o corregir la contaminación (artículo 59). En particular, se dispone sobre la prevención y control de la contaminación, incluyendo la relacionada con desechos (residuos) y el control de sustancias químicas y radioactivas (artículo 60). Disposiciones para prevenir el deterioro de la atmósfera (artículo 63), la contaminación del agua (artículo 64) y del suelo (artículos 68 y 69), aunque resultan de carácter general y en muchos casos incorporadas en otra legislación sectorial, merecen ser incluidas en este diagnóstico.

Al respecto sobre el cumplimiento de estas y otras obligaciones similares ha indicado la SC (en la que se enuncia en numerosas sentencias en similar sentido):

"III.- Obligación de las instituciones del Estado de cumplir con la legislación ambiental en su actividad ordinaria: *El párrafo tercero del numeral 50 Constitucional señala con toda claridad que el Estado debe garantizar, defender y preservar el derecho de todas persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; lo que implica afirmar que los entes públicos no sólo están en la obligación de hacer cumplir –a los particulares y otros entes públicos- la legislación ambiental, sino también, ante todo, que deben ajustar su accionar a los dictados de esos cuerpos normativos tutelares. Las instituciones del Estado son las primeras llamadas a cumplir con la legislación tutelar ambiental, sin que exista justificación alguna para eximir las del cumplimiento de requisitos ambientales como, a manera de ejemplo, el estudio de impacto ambiental que exige la Ley Orgánica del Ambiente para las actividades que emprendan los entes públicos que, por su naturaleza, puedan alterar o destruir el ambiente."* (sentencia número 20

Otras consideraciones sobre el marco legal de la evaluación de impacto se presentan al analizar los diferentes instrumentos reglamentarios sobre este tema.

2.3.4 Ley N.º 8904, reforma al Código de Minería para declarar a Costa Rica país libre de minería metálica a cielo abierto, y sus reformas

Si bien esta normativa al final constituye una reforma al CM, es imprescindible para efectos del análisis singularizarla por su relevancia y para poder visualizar apropiadamente sus alcances y transitorios.

La Ley N°8904 del 01 de diciembre de 2010 declaró a Costa Rica como país libre de minería metálica a cielo abierto modificando **el Artículo 8 de la Ley N°6797** del 04

de octubre del 1982. Tiene como antecedente el Decreto No. 35982-MINAET del 11 de mayo del 2010 y su reforma que había declarado una moratoria nacional por plazo indefinido para la actividad de minería metálica de oro en el territorio nacional. Entendida ésta como la exploración, explotación, y el beneficio de los materiales extraídos utilizando cianuro o mercurio (artículo 1) y puede considerarse una de las consecuencias de las controversias sociales y jurídicas derivadas del proyecto minero conocido como “Crucitas”.

Precisamente una de las principales consecuencias derivadas del conflicto de Crucitas- uno de los más relevantes de la década anterior- radica en la promulgación de la Ley No. 8904 del 2011, la cual prohibió la minería metálica a cielo abierto y además, entre otros aspectos, reguló la posibilidad de autorizar ciertas actividades mineras subterráneas en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero según se define en la normativa. En este sentido, la prohibición no abarcó toda la minería metálica existente en el país. De hecho, se permite, bajo determinadas condiciones, la extracción de oro y otros materiales para la minería en pequeña escala considerando que la misma se practicaba en diversas partes del territorio. Esta se encuentra regulada por medio del decreto No. 37225 del 2012 que reglamenta la actividad de la minería artesanal y en pequeña escala para subsistencia familiar por parte de cooperativas mineras, los trámites y requisitos para obtener las concesiones y el protocolo de seguridad para el manejo de sustancias peligrosas, entre otros. Por ende, este tipo de minería continuó siendo legal con posterioridad a la Ley 8904 del 2011 siempre que se adecue a las condiciones estipuladas en el decreto citado, el Código de Minería y legislación ambiental y de salud conexas.

Ante la declaratoria por parte de los Tribunales costarricenses, incluida la Sala Primera, de la ilegalidad de varios actos que permitían la operación minera de la empresa Infinito Gold Ltd. y de la posterior cancelación de la concesión, esta presenta una demanda de arbitraje contra el país ante el Centro de Resolución de Disputas entre Estados e inversores (conocido como CIADI por sus siglas en español). Como corolario del conflicto de Crucitas, a inicios de junio del 2021 se publicó el laudo (fallo) del arbitraje internacional iniciado en 2014 por la compañía Infinito Gold debido a la imposibilidad legal de llevar adelante la explotación de oro en Crucitas. El fallo declara que el Estado costarricense no deberá pagar ninguna indemnización al inversionista (que reclamaba cerca de US \$400 millones).

Del laudo es importante destacar que no se ponen en duda las potestades estatales para regular- al punto de prohibir- actividades específicas, en este caso sobre bienes de dominio público como los minerales, y considera que se ha verificado una correcta aplicación de la normativa nacional y se otorgó un adecuado acceso a la justicia a los inversionistas al resolver sus distintos reclamos. Si bien considera se transgredieron derechos del inversionista en el procedimiento de declaratoria del país como libre de minería a cielo abierto, no se demostró que esta acción hubiera ocasionado un daño indemnizable a la empresa.

Con posterioridad, Infinito Gold en octubre del 2021 solicitó la nulidad del laudo y luego de un procedimiento que estuvo acompañado de aparentes dificultades financieras por parte de esta, ambas partes acordaron la “descontinuación”, tal y como se denomina según las Reglas de Arbitraje del CIADI (artículo 55), de dicha gestión y la finalización del arbitraje. El Comité *ad hoc* creado para conocer y resolver la nulidad toma nota de la solicitud y el caso se considera concluido. Las razones y contenido de dicha solicitud no se han hecho públicas siguiendo la práctica del CIADI.

Si bien, no existía impedimento alguno para tomar estas decisiones, parece que este “cierre” del proceso ha sido visto por algunos actores como un punto de partida para la toma de decisiones respecto a la minería en Crucitas y quizá para todo el país. Todo parece indicar que este será un punto de inflexión en las discusiones nacionales sobre la situación de Crucitas, tanto desde el punto de vista legal, como de acciones concretas respecto a la situación socioambiental, este último aspecto de por sí ordenado en un Voto de la Sala Constitucional.

La norma establece que 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 (mediante la adición de un artículo 8 bis al CM).

Al respecto indica la SC:

“Los artículos 8 bis, 65 inciso f) y el Transitorio IV que se impugnan en lugar de ser incompatibles con el ambiente y con el principio de desarrollo sostenible, tienden a su protección. El legislador dentro del marco de la Constitución opta por un modelo de desarrollo que estimula la generación de riqueza basada en el aprovechamiento del patrimonio natural, y desestimula aquel que para generarla pone en peligro o sacrifica ese patrimonio. El legislador optó por la no explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado en aras de una mayor protección del medio ambiente y un mayor bienestar ambiental de los habitantes. No estamos en presencia de bienes privados destinados a una finalidad pública, estamos en presencia de bienes públicos destinados a una finalidad pública. Desde esta perspectiva no existe inconstitucionalidad alguna en el hecho de que el legislador disponga prohibir la minería metálica a cielo abierto aun en el supuesto de que sea posible su explotación de manera compatible con el ambiente. En consecuencia, se declara sin lugar la acción respecto de esta violación alegada.” Se declara sin lugar la acción. Resolución N° 01594 – 2013 de las dieciséis horas y uno minutos del treinta de enero del dos mil trece.¹⁶

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

¹⁶Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-566169>

metálica, con base en los estudios técnicos que realice la Dirección de Geología y Minas

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.

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.

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. 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.

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.

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.

En cuanto al tema de la explotación ilegal a cielo abierto, la SC se ha pronunciado en diversas ocasiones, entre las más importantes se encuentran:

- ✓ Resolución N° 20047 - 2021. Se ordena que, de forma coordinada, se establezca un plan a mediano plazo, máximo tres meses posteriores a la notificación de esta sentencia, en el que se tomen las medidas de seguridad que correspondan para que se defina un plan de contención para la minería

ilegal en la zona Crucitas y, a partir de ese momento, se realice una valoración de la magnitud e intensidad del daño ambiental, el levantamiento topográfico de los cuerpos de agua, la valoración y muestreos de los niveles de mercurio en agua, suelo y sedimentos, se establezca una línea base de seguimiento y se tomen las medidas técnicas que correspondan para remediar los daños ambientales. De lo cual se debe establecer un cronograma de actividades y categorías de autoridades responsables para que en el término máximo de dieciocho meses posteriores a la concreción del plan de seguridad, estén en cumplimiento las acciones remediales que correspondan.

- ✓ Resolución No. 10560.2026 que ordena, entre otros, al Ministro de Seguridad Pública mantener de modo permanente e indefinido la presencia policial; reforzar el control migratorio; mantener el control y vigilancia con la finalidad de evitar que continúe la actividad de minería ilegal; adoptar medidas para contar con el contenido presupuestario y de recursos humanos; coordinar medidas y acciones con otras instituciones. Al Presidente Ejecutivo del AYA continuar con el suministro de agua potable y concluir proyectos de abastecimiento de aguas. A la Ministra de Salud continuar con el control y seguimiento dentro del ámbito de sus competencias y permanecer formado parte de la Comisión Interinstitucional sobre Crucitas. Al Ministro de Ambiente y Energía y al Ministro de la Presidencia que procedan de manera inmediata a tomar medidas para desarrollar en el plazo de tres meses un plan detallado de acciones, incluidas acciones de restauración, saneamiento y mitigación y contar con los recursos materiales, económicos y humanos para tal efecto.

Adicionalmente, mediante varios transitorios se establecen otras condiciones para la minería artesanal contemplada en el artículo indicado, entre ellas:

- Durante el plazo de ocho años, contado a partir de la entrada en vigencia de esta reforma, la prohibición de utilización de técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio no regirá para los trabajadores organizados en cooperativas mineras dedicadas a la explotación de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. En ese plazo, estas personas tendrán la obligación de reconvertir su actividad al desarrollo de tecnologías alternativas más amigables con el ambiente; para ello, contarán con el apoyo, el asesoramiento y la asistencia técnica y financiera del Estado costarricense. Asimismo, en un plazo de tres años, el Estado procurará los esfuerzos necesarios para promover alternativas productivas sustentables como turismo minero, la orfebrería u otras opciones que den valor agregado a la producción minera en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. Para estos fines, la actividad minera en pequeña escala,

la artesanal y coligallero tendrá la condición de sector prioritario en el acceso al crédito para su desarrollo, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N.º 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008 y la banca estatal. Por medio del artículo único de la Ley No. 9662 del 5 de febrero del 2019, se acordó prorrogar por cuatro años más y por una única vez el plazo de ocho años establecido en el presente transitorio (transitorio I). Posteriormente, la Ley No. 10132 (Ley de Fortalecimiento y Mejoramiento Ambiental de la Minería Artesanal de Abangares), que reforma el transitorio I y se adicionan los transitorios XIII, IX, X de la Ley No. 8904 y la Ley No. 10375 (que reforma únicamente el transitorio X) han venido a establecer las condiciones jurídicas para la operación del sector MAPE.

-Por su relevancia se transcriben los actuales transitorios de la Ley Np 8904 reformados y adicionados por las Leyes 10132 del 2022 y 10375 del 2023 para contar con un mejor entendimiento de la evolución y situación actual:

“ DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- Durante el plazo de ocho años, contando a partir de la entrada en vigencia de esta reforma,

la prohibición de utilización de técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio no regirá para los trabajadores organizados en cooperativas mineras dedicadas a explotación de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero.

En ese plazo, estas personas tendrán la obligación de reconvertir sus actividades al desarrollo de tecnologías alternativas más amigables con el ambiente; para ello, contarán con el apoyo, el asesoramiento y la asistencia técnica y financiera del Estado costarricense.

Para tales efectos dentro de ese mismo plazo, el Estado deberá brindar el apoyo, el asesoramiento y la asistencia técnica a las personas trabajadoras de las comunidades vecinas a la explotación minera que se encuentren debidamente organizadas en cooperativas dedicadas a la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero, a efectos de que estos reduzcan paulatinamente, hasta llegar a la eliminación del uso de mercurio y de compuestos de mercurio y las emisiones y liberaciones de mercurio en el ambiente proveniente de esta actividad, ajustándose a las medidas, los plazos y el plan de acción que el Poder Ejecutivo determine, de conformidad con la Ley 9391, Convenio de Minamata sobre el Mercurio, de 16 de agosto de 2016.

Las técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio se podrán seguir utilizando bajo los más estrictos controles que el Estado determine para evitar daños ambientales y en la salud de las personas, de conformidad con los planes referidos, hasta que este certifique a

las distintas cooperativas concesionarias como usuarias de tecnologías amigables con el ambiente, de acuerdo con el plan de acción mencionado. Para estos efectos, el Estado dispondrá de un plazo hasta el 10 de febrero del año 2025. El incumplimiento de este plazo, por parte del Poder Ejecutivo, podrá constituirse en el delito de incumplimiento de deberes tipificado en el artículo 339 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970.

Para estos fines, la actividad minera en pequeña escala, la artesanal y coligallero tendrán la condición de sector prioritario en el acceso al crédito para su desarrollo, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008 y la banca estatal. *(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo único de la ley N° 9662 del 5 de febrero del 2019, se acordó prorroga por cuatro años más y por una única vez el plazo de ocho años establecido en el presente transitorio) (Así reformado por el artículo único de la Ley de Fortalecimiento y mejoramiento ambiental de la minería artesanal de Abangares, N° 10132 del 10 de febrero del 2022)*

TRANSITORIO II.-Quedan a salvo de lo dispuesto en esta Ley, los derechos de concesión adquiridos de buena fe y en cumplimiento de todos los requisitos de la normativa vigente, con anterioridad a su entrada en vigencia. Los titulares de estos derechos deberán cumplir todas las obligaciones establecidas en la legislación nacional.

TRANSITORIO III.- Todos los trámites relacionados con permisos de exploración y concesiones de explotación para realizar actividades de minería metálica a cielo abierto, que se encuentren pendientes de resolución ante la Dirección de Geología y Minas y ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán ser archivados.

TRANSITORIO IV.- Ningún permiso o concesión para minería metálica a cielo abierto será renovado o prorrogado, después de haberse extinguido estos por cualquier motivo, de conformidad con la legislación que los regula.

TRANSITORIO V.-En el plazo de dos meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el Minae por medio de la Dirección de Geología y Minas, deberá realizar un estudio sobre el estado de todas las solicitudes pendientes de resolución, así como de los permisos y las concesiones otorgados en el área de reserva minera establecida

en el artículo 2. Inmediatamente, procederá a la cancelación, previa aplicación del debido proceso, de las concesiones que no cumplan lo dispuesto en esta Ley. Asimismo, deberá archivar, sin más trámite, todas las solicitudes de permisos o concesiones que se encuentren en esa misma condición de incumplimiento.

TRANSITORIO VI. - En los tres meses posteriores a la publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo deberá reglamentar lo dispuesto en el artículo 2. Dicho Reglamento actividad de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. Además, deberá contemplar la asistencia y los incentivos necesarios para promover el desarrollo de tecnologías limpias, así como la promoción de alternativas productivas sustentables como el turismo minero, la orfebrería u otras opciones que den valor agregado a la producción minera en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero.

TRANSITORIO VII.- Dentro de los seis meses posteriores a la publicación de la presente Ley, el Ministerio de Salud, en coordinación con el Minae deberá reglamentar y elaborar los protocolos en el almacenamiento, transporte, uso y la manipulación del cianuro, mercurio y las sustancias peligrosas de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero.

TRANSITORIO VIII- En el plazo de dos meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), por medio de la Dirección de Geología y Minas, deberá realizar un estudio sobre el estado de todas las solicitudes pendientes de resolución, así como de los permisos y las concesiones otorgadas en el área de reserva minera establecida en el artículo 8 de la Ley 6797, Código de Minería, de 4 de octubre de 1982. Inmediatamente procederá a la cancelación, previa aplicación del debido proceso, de las concesiones que no cumplan lo dispuesto en dicho artículo. Asimismo, deberá archivar, sin más trámite, todas las solicitudes de permisos o concesiones que se encuentren en esa misma condición de incumplimiento.

Las personas funcionarias públicas responsables del incumplimiento de los plazos establecidos en esta ley incurrirán en el delito de incumplimiento de deberes, de conformidad con lo establecido en el artículo 339 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1979. *(Así adicionado por el artículo único de la Ley de Fortalecimiento y mejoramiento ambiental de la minería artesanal de Abangares, N° 10132 del 10 de febrero del 2022).*

TRANSITORIO IX- En los tres meses posteriores a la publicación de la presente ley, el Poder Ejecutivo deberá reglamentar lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 6797, Código de Minería, de 4 de octubre de 1982.

Dicho reglamento incluirá las disposiciones necesarias para ordenar y dar seguridad jurídica a la actividad de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. Además, deberá contemplar la asistencia y los incentivos necesarios para promover el desarrollo de tecnologías limpias, así como la promoción de alternativas productivas sustentables como el turismo minero, la orfebrería y otras opciones que den valor agregado a la producción minera en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. El Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), el Sistema de Banca para el Desarrollo y la banca pública deberán colaborar, en sus respectivos ámbitos de competencia, a efectos de que el Estado otorgue la asistencia, los incentivos y la promoción requeridos. El Poder Ejecutivo incluirá, en este reglamento, la creación de una comisión interinstitucional con las instituciones mencionadas en este transitorio, así como con cualquier otra que este considere necesario, para poder dar cumplimiento a estos objetivos. El incumplimiento de las obligaciones descritas en el presente transitorio, por parte de las respectivas autoridades, será sancionado de conformidad con lo que establece el artículo 339 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970. *Así adicionado por el artículo único de la Ley de Fortalecimiento y mejoramiento ambiental de la minería artesanal de Abangares, N° 10132 del 10 de febrero del 2022)*

TRANSITORIO X- A partir del 16 de agosto de 2023 y hasta el 10 de febrero de 2025, queda habilitada la explotación y el procesamiento del oro por parte de los trabajadores mineros debidamente asociados a las cooperativas de mineros a las que hace referencia el artículo 8 del Código de Minería, que tengan presentadas solicitudes de concesión para el área de reserva minera del cantón de Abangares.

Cuando hayan presentado la solicitud correspondiente ante la Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente y Energía, indicando:

- a. Que el material proviene únicamente del cantón de Abangares, del área concesionada o del área solicitada en concesión, según corresponda.
- b. El tipo de material a exportar, la cantidad y el peso, tanto bruto como neto, que pertenezcan exclusivamente a las partidas arancelarias del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), a saber, las partidas 710811000000, 710812000000, 710813000000, 710820000000.
- c. El país, lugar de destino y medio de transporte a utilizar.

d. La estimación del valor comercial.

La Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente y Energía deberá resolver todas las solicitudes de concesión pendientes para el área de reserva minera del cantón de Abangares, antes del vencimiento del plazo establecido en este transitorio. *(Así adicionado por el artículo único de la Ley de Fortalecimiento y mejoramiento ambiental de la minería artesanal de Abangares, N° 10132 del 10 de febrero del 2022)”*

En síntesis, se puede comentar lo siguiente respecto a las reformas del 2019, 2022 y 2023

El plazo para el uso del mercurio y cianuro, se extiende mediante la reforma al Transitorio I por parte de la Ley **No. 10132 y según las condiciones allí mencionadas.**

-Quedan a salvo de lo dispuesto en esta Ley, los derechos de concesión adquiridos de buena fe y en cumplimiento de todos los requisitos de la normativa vigente, con anterioridad a su entrada en vigencia. Los titulares de estos derechos deberán cumplir todas las obligaciones establecidas en la legislación nacional (transitorio II).

-En el plazo de dos meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la Dirección de Geología y Minas, deberá realizar un estudio sobre el estado de todas las solicitudes pendientes de resolución, así como de los permisos y las concesiones otorgados en el área de reserva minera establecida en el artículo 2. Inmediatamente, procederá a la cancelación, previa aplicación del debido proceso, de las concesiones que no cumplan lo dispuesto en esta Ley. Asimismo, deberá archivar, sin más trámite, todas las solicitudes de permisos o concesiones que se encuentren en esa misma condición de incumplimiento (transitorio V).

-En los tres meses posteriores a la publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo deberá reglamentar lo dispuesto en el artículo 2. Dicho Reglamento actividad de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. Además, deberá contemplar la asistencia y los incentivos necesarios para promover el desarrollo de tecnologías limpias, así como la promoción de alternativas productivas sustentables como el turismo minero, la orfebrería u otras opciones que den valor agregado a la producción minera en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero (transitorio VI).

-Dentro de los seis meses posteriores a la publicación de la presente Ley, el Ministerio de Salud, en coordinación con el MINAE, deberá reglamentar y elaborar los protocolos en el almacenamiento, transporte, uso y la manipulación del cianuro, mercurio y las sustancias peligrosas de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero (transitorio VII).

-El adicionado Transitorio IX establece obligaciones por parte de una serie de instituciones para generar incentivos para la reconversión del sector MAPE.

-Finalmente, el Transitorio X brinda una autorización legal para explotar, procesar y exportar (con una redacción poco clara) sin necesidad de contar con concesión a quienes posean una solicitud de la misma en el cantón de Abangares. Esta autorización proveniente de la normativa no se extiende a ninguna otra zona geográfica o situación particular.

La reforma al artículo 8 e introducción del artículo 8 bis del CM, así como los diferentes transitorios adicionados y reformados tienen un efecto directo e importante sobre el sector MAPE y sobre la posible regularización de actividades mineras artesanales y de pequeña escala que se encuentran en ejecución, especialmente en la zona de Abangares.

En particular sobre las cooperativas mineras la SC se ha pronunciado de la siguiente manera:

“II.- SOBRE EL FONDO. En el caso del ordenamiento jurídico costarricense, existe una arraigada tradición constitucional y legal de protección, defensa, garantía y preservación del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 Constitucional y todo su desarrollo infraconstitucional). De modo general, la minería artesanal impacta el medioambiente y, por consiguiente, el goce de tal derecho fundamental, razón por la cual este Tribunal Constitucional no estima que la racionalización de la minería artesanal, a través del otorgamiento de títulos habilitantes, a asociaciones cooperativas resulte inconstitucional o contrario el principio de no discriminación, razonabilidad y al derecho de asociación. El fin de tal normativa es evitar la proliferación de concesiones o permisos, por cada persona física que quiera dedicarse a tal actividad y, al propio tiempo, que devenga en una explotación industrial y no artesanal. Por lo expuesto, se impone el rechazo por el fondo de la acción interpuesta. “*Resolución N° 02711 – 2016*”¹⁷

“Esa situación, como se explica en el análisis señalado, no solo requiere ser corregida para que la actividad minera se pueda dar de forma ambientalmente sustentable, sino que también se puedan remediar los mayores problemas ambientales que se han dado. Ante esto, es que reafirma lo señalado de que el modelo de las cooperativas mineras artesanales de subsistencia no ha sido funcional, como lo demuestra el hecho de que casi 10 años después, la situación ambiental e incluso social, lejos de resolverse, más bien se ha agravado. De ahí que se considera que la solución a esta situación debe involucrar el que la actividad minera se desarrolle, también como complemento, por empresas privadas, pequeñas y medianas, costarricenses, a fin de poder alcanzar una mayor sustentabilidad ambiental. Con base en lo anterior, solicita que se declare

¹⁷Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-661991>

inconstitucional el artículo 8 del Código de Minería aquí impugnado, en la medida en que este excluye que la actividad minera pueda ser realizada por empresas privadas costarricenses, pequeñas y medianas y, sobre todo, porque la situación establecida en dicho artículo y resumido en el término “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” como la única actividad que podría desarrollar la actividad minera en Abangares, representa, en la práctica un serio daño ambiental creciente que atenta contra el artículo 50 constitucional.” Rechazado el trámite. Resolución N° 11726 – 2020 de las catorce horas y treinta minutos del veinticuatro de junio de dos mil veinte ¹⁸. En mismo sentido, la Resolución N° 13830 – 2020 de las nueve horas quince minutos del veintidós de julio de dos mil veinte. ¹⁹

Ha dispuesto también sobre el otorgamiento de concesiones:

“De otra parte, lo ordenado tampoco implica una lesión al derecho al trabajo, pues, se debe tener claro que la sola presentación de la solicitud no genera expectativa sobre la posible concesión minera, por cuanto el Estado no está obligado a otorgarla. Al ser bienes demaniales, su reconocimiento, explotación, exploración y la obtención de beneficios de los recursos minerales por parte de sujetos de derecho privado, solamente es viable en la medida que el interés público lo demande. Corresponde a las autoridades competentes ponderar a la luz de criterios técnicos, así como de oportunidad y conveniencia, si se verifican o no los supuestos para disponer la concesión, denegarla o inclusive, dictar una moratoria como la cuestionada en este proceso. Si el amparado considera que dichos parámetros fueron valorados de manera errónea o bien no brindan sustento suficiente para una medida como la dispuesta, debe cuestionarlos ante la jurisdicción contencioso administrativa y no ante esta sede. Indudablemente, hacerlo en la vía procesal del amparo excedería su naturaleza sumaria, así como la competencia de este Tribunal, configurada por la Ley y la propia Constitución Política. Bajo este orden de consideraciones, el amparo es improcedente y así debe declararse.” **Se rechaza por el fondo. Resolución N° 12144 – 2010 de las dieciséis horas y veintisiete minutos del veinte de julio del dos mil diez.** ²⁰

El transitorio X no tuvo por objetivo establecer un plazo máximo para el otorgamiento de concesiones para el Secor Mape, sino estipular la obligación del Estado de resolver estas solicitudes dentro de un plazo. Asimismo, pretendió “habilitar” desde la propia ley la realización de actividades de exploración, explotación, procesamiento (beneficio) y exportación, sin contar con la concesión respectiva. Lo anterior, a juicio del consultor, no quiere decir que posteriormente al vencimiento del plazo o a quienes no se encontrarán por algún motivo en los supuestos del transitorio, no puedan ser regularizados utilizando el Código de Minería, la Ley 8904,

¹⁸Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-981659>

¹⁹Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-986240>

²⁰Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-482202>

su reglamento y el reglamento al Código de Minería.

Al respecto el Oficio DAJ-MINAE-1168-2026 indica:

“ Para resolver lo anterior, resulta imprescindible analizar el alcance jurídico del régimen excepcional establecido mediante las reformas a la Ley N.º 8904, en particular las disposiciones transitorias introducidas por las Leyes N.º 9662, 10132 y 10375, las cuales habilitaron de manera temporal la explotación y el procesamiento de oro por parte de cooperativas de minería artesanal, fijando como límite de dicha habilitación el 10 de febrero de 2025. No obstante, del examen integral de dichas disposiciones no se desprende la existencia de una norma expresa que disponga la caducidad automática, el archivo obligatorio o la pérdida de eficacia de los procedimientos administrativos que hubiesen sido iniciados válidamente dentro del plazo de vigencia del régimen excepcional. Desde la perspectiva del derecho administrativo, las causales de extinción de los procedimientos deben encontrarse expresamente reguladas, en atención a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de modo que no resulta jurídicamente admisible presumir la pérdida de derechos o la extinción de procedimientos en ausencia de una disposición normativa clara en ese sentido. En consecuencia, la falta de previsión expresa sobre el destino de los expedientes en trámite al vencimiento del plazo legal permite concluir que subsiste un margen interpretativo que debe resolverse conforme a los principios generales del ordenamiento jurídico administrativo.”

Igualmente, concluye la Dirección de Asesoría Legal lo siguiente:

1. La Dirección de Geología y Minas debe continuar sin dilación la tramitación de todos los expedientes que se encuentren en esta condición, ya que cualquier decisión de archivo o rechazo basada en el vencimiento del plazo, sin norma expresa que lo habilite, sería jurídicamente improcedente y susceptible de ser anulada en sede jurisdiccional. 2. Debe entenderse, con carácter obligatorio, que los criterios de la Procuraduría General de la República en materia de protección de derechos del administrado frente a la mora administrativa son vinculantes, por lo que su inobservancia expone directamente a la Administración a riesgos de nulidad de actos y responsabilidad patrimonial. 3. La Administración está obligada a emitir resoluciones de fondo debidamente motivadas, incorporando de manera expresa el análisis del cumplimiento de requisitos por parte del administrado, la inexistencia de norma de caducidad y la aplicación de los principios de buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y prohibición de traslado de cargas derivadas de la inactividad administrativa. 4. Se recomienda adoptar un criterio institucional uniforme que ordene la continuidad de estos procedimientos, a fin de evitar decisiones contradictorias, litigios innecesarios y eventuales condenas contra el Estado.

Este tipo de regularización ha sido además establecido para otras situaciones, como las zonas bajo regímenes especiales, conocidas como zonas ABRE y en particular la zona marítimo terrestre, mientras se permite o no se requiere el desalojo para

ocupaciones del territorio a pesar de no contarse con los requisitos establecidos por la Ley.

Deviene imprescindible realizar varias apreciaciones sobre la Ley No. 8904, desde el punto de vista jurídico e institucional no en razón de su conveniencia u oportunidad.

1. La prohibición de minería metálica a cielo abierto rige en todo el país y para cualquier tipo de minería (artesanal o no), excepto los supuestos de investigación previstos en el propio artículo 8 bis. Por ende, no es posible ningún tipo de minería artesanal a cielo abierto, debiendo realizarse las actividades correspondientes de forma subterránea.
2. Para el caso de las cooperativas mineras no rige por el momento la prohibición del uso del mercurio y el cianuro según las reformas del 2019 y del 2022 y con las condiciones allí estipuladas.
3. Desde el punto de vista legal, estas reformas se incorporan al Código de Minería y por ende forman parte de dicho cuerpo legal. En este sentido, las disposiciones de éste relacionadas con las condiciones, requisitos y trámites de las concesiones o permisos son de aplicación para el caso del sector MAPE, considerando eso sí las particularidades que introduce la Ley No. 8904.
4. La normativa crea un régimen para las zonas de Abangares, Golfito y Osa estableciendo en esta zona la obligación de asociarse por medio de cooperativas mineras conformadas por vecinos. No obstante, no limita las actividades mineras artesanales fuera de dichas áreas, en el tanto no sea realicen a cielo abierto debido a que estas se encuentran prohibidas según el artículo 8 bis. Para estas otras zonas no impone una forma de organización particular como si ocurre en los tres cantones mencionados. No es claro si esta fue la intención del legislador.
5. La actividad minera permitida debe ser de explotación de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero. Esta disposición restringe actividades que por sus dimensiones o escala puedan ir más allá de la subsistencia familiar, artesanal y coligallero.
6. Se contempla una definición de minería en pequeña escala y que pueden resultar igualmente en una limitante para la regularización de ciertas actividades en la zona. Este aspecto puede ser complementado con el resultado de los análisis socioeconómicos y mineros (censo) que se realizan como parte del Proyecto.
7. Vinculado con lo anterior, una de las principales omisiones de la normativa radica en la carencia de disposiciones tendientes a regularizar la minería artesanal y en pequeña escala previamente en operación mediante el

establecimiento o reformas a los requisitos legales necesarios para poder obtener la respectiva concesión.

8. La Ley se refiere cooperativas de trabajadores para el desarrollo de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligalleros de las comunidades vecinas. Posiblemente en atención a la posibilidad nuevas personas que deseen dedicarse a la minería, no estableció el requisito de demostrar de previo esta condición únicamente la de vecino. Sin embargo, como se explicará un más adelante, esta última no se verifica en la práctica por parte del Ministerio de Trabajo. El papel del INFOCOOP en estos procesos de apoyo será desarrollado en el siguiente Informe de Consultoría.
9. Finalmente, los transitorios asignan al Poder Ejecutivo y otras instituciones llevar adelante acciones de asistencia e incentivos dirigidos a lograr eventualmente una reconversión del sector y una mejorar en el uso de tecnologías.

2.3.5 Ley Forestal

Con respecto a las áreas de protección de los cuerpos de agua, la normativa costarricense históricamente ha establecido, especialmente por medio de la Ley Forestal, disposiciones para su tutela y protección.

Indica la Ley Forestal No. 7574 de 1996 lo siguiente:

“Artículo 33. **Áreas de Protección.** Se declaran áreas de protección las siguientes:

- a) Las áreas que borden nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de forma horizontal.
- b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano y de cincuenta metros si el terreno es quebrado.
- c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos y embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses privados.
- d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales cuyos límites deberán ser establecidos por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta Ley.

Artículo 34. **Prohibición de talar en áreas protegidas.** Se prohíbe la corta o eliminación de árboles en las áreas de protección descritas en el artículo anterior, excepto en proyectos declarados por el Poder Ejecutivo de Conveniencia Nacional. Los alineamientos que deban tramitarse en relación en estas áreas serán realizados por el Instituto de Vivienda y Urbanismo.”

De la lectura de los artículos que regulan las naciones se pueden inferir las siguientes limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada (artículo 45 de la Constitución Política) y libre iniciativa económica (artículo 46), que se establecen a continuación:

- No se puede construir ni cortar árboles ni desarrollar cultivos agrícolas que no sean actividades de reforestación a las orillas de los predios.
- Para el caso de proyectos de conveniencia nacional (definidos en el artículo 2 inciso m de la Ley Forestal) se permite la corta de árboles pero la normativa no menciona el caso de las construcciones. Sin embargo, esta ha sido la práctica en la declaratoria de proyectos de conveniencia nacional según se desprende de una revisión de varios de los decretos que así lo han dispuesto.
- Adicionalmente, existe una protección de carácter penal que se encuentra, principalmente en el artículo 58 de la Ley Forestal:

“Se impondrá pena de prisión de tres meses a tres años a quien:

- a) **Invada un área de conservación o protección**, cualquiera que sea su categoría de manejo, u otras áreas de bosques o terrenos sometidos al régimen forestal, cualquiera sea el área ocupada e independientemente de que se trate de terrenos privados, del Estado o de otros organismos de la administración pública o terrenos de dominio particular.....”

Este constituye uno de los delitos e infracciones a la normativa ambiental más frecuentes en el país: la construcción (u otras acciones) realizada dentro del perímetro de protección de los diferentes cuerpos de agua.

La norma en su génesis presento algunas dificultades al utilizar el verbo invadir lo cual conllevó la duda sobre la posibilidad legal de “invadir” terrenos propios, recordando que las áreas de protección de los cuerpos de agua constituyen límites a la propiedad privada y no convierten a los estas zonas en terrenos públicos. No obstante, la interpretación vigente (véase, por ejemplo, lo previsto en el anterior Manual de Delitos Ambientales del Ministerio Público del 2010, la actual Política Nacional de Persecución Penal de Delitos Ambientales del 2020, circular 01-PPP-2020 y la jurisprudencia Penal Tribunal de Casación Penal (No. 751-02 del 2020) incluye las construcciones, plantaciones, caminos y depósitos de materiales (escombros, por ejemplo) como parte de la prohibición y a los propietarios privados de los terrenos como posibles invasores del área de protección.

Otras sanciones administrativas, como derribos, desalojos, etc no se encuentran expresamente contempladas en la normativa, pero se incorporan en otras disposiciones de cuerpos aplicables como el Código Procesal Penal; las competencias del Tribunal Ambiental Administrativo (artículo 99 de la Ley Orgánica del

Ambiente) y la Ley de Construcciones y su Reglamento, entre otros que desarrollan medidas ante la violación del artículo 33 de la Ley Forestal.

La legislación tampoco ha sido clara respecto a las competencias de control y protección sobre las áreas contempladas en el artículo 33 de la Ley Forestal. Se ha interpretado corresponde al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC, en atención a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad No. 7788 que establece funciones para la protección de cuencas y sistemas hídricos y de su propia incorporación en la misma Ley Forestal cuya aplicación corresponde al SINAC) y a las Municipalidades (estas por su tarea y competencia en materia de control de construcciones y levantamiento de infraestructura en los respectivos cantones con fundamento en el Código Municipal y la Ley de Construcciones y su reglamento). Véase además el DFOE-AE-IF-14-2015 de la Contraloría General de la República Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa para el resguardo de las áreas de protección de ríos del GAM. A su vez, la Política Nacional de Áreas de Protección de los Ríos, Quebradas, Arroyos y Naciente 2020-2040 ([Politica-Nacional-de-Areas-de-Proteccion_2020-40.pdf \(da.go.cr\)](#)) señala como una de las problemáticas las múltiples competencias institucionales que dificultan la coordinación.

Una de las funciones más precisas radica en lo asignación al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo sobre los alineamientos constructivos que funciona como una responsabilidad de carácter preventivo (véase Dictamen de la Procuraduría General de la República No. C- 333-2018 del 20 de diciembre del 2018). Hasta el año 2020 se publica un Manual por parte del INVU sobre la forma de realizar estos alineamientos y se oficializa el Reglamento No. 6425 de la Junta Directiva del INVU denominado “Protocolo para el Otorgamiento del Alineamiento de las áreas de protección de la Ley Forestal No. 7575 (La Gaceta No. 144 del 17 de junio de dicho año).

Es relevante mencionar que existe una serie de actividades que puede ser desarrolladas en las citadas áreas de protección y que no se comprenden expresamente en el texto, pero derivan de otras disposiciones, tales como lo las tuberías de vertidos de aguas residuales, para realizar drenajes en cauces, para captación de aguas, diques y muros autorizados, puentes, concesiones mineras, entre otros. Estas acciones deben ser integradas como excepciones a la prohibición general del artículo 33 de la Ley Forestal. Véase al respecto lo dispuesto en la actual política de “Política de persecución de delitos ambientales” (Circular 01-PPP-2020) que menciona que estas salvedades deben analizarse caso por caso basándose en criterios de razonabilidad, oportunidad y conveniencia, así como la afectación o impacto, estado de necesidad, situaciones de riesgo, etc.

Esta insuficiencia conecta con la inadecuada regulación de las áreas de protección de los cursos de agua desde la perspectiva de las actividades en ellas permitidas y las competencias. Al respecto inclusive mediante el expediente No. 22401 (hoy Ley No 10210) se pretendía modificar parcialmente la ley forestal y adicionar dos artículos 33 bis y 33 ter.

La Ley No. 10210, (que adiciona un artículo 33 bis y 33 ter a la ley Forestal) además de recoger algunas de las actividades que por normas especiales se realizan en las áreas de protección, entre ellas, las mencionadas arriba, también incluye otras obras no consideradas anteriormente siempre que sean de bajo impacto ambiental como plataformas de observación, puentes, puentes colgantes, tirolesas, elementos de señalización y otros elementos que permitan el acceso, la observación y el disfrute seguro de las áreas naturales, cuando tengan como fin el desarrollo de actividades turísticas, entre otras. Su aprobación previa corresponderá a la Dirección de Aguas del MINAE, la cual establecerá los estudios y requisitos necesarios. La legislación si bien menciona algunos tipos de obras claramente no establece un listado taxativo y deja abierta las posibilidades a muchas otras actividades sujeto al control por parte de la Dirección de Aguas que ser el órgano que deba considerar la seguridad y otros criterios técnicos que deban cumplir.

Las áreas de protección de los cuerpos de agua contenidas en diferentes leyes, tales como la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley de Agua Potable y la Ley del ITCO (aún vigente) y la normativa reglamentaria que las desarrolla, han constituido una de las disposiciones que con mayor frecuencia han sido objeto de disputas ambientales a nivel constitucional, penal y administrativo, entre otros ámbitos. Esta forma de tutela ha combinado la declaratoria de bienes de dominio público (propiedad del Estado) con límites al derecho de propiedad privada.

La Ley No, 10210 del 2022 modifica el régimen legal. El Voto de la Sala Constitucional No 2025-041905 de diciembre del 2025 Anuló, por mayoría, el segundo párrafo del artículo 33 bis, el artículo 33 ter y el transitorio II de la Ley 10.210, al considerar que estas normas vulneraban principios constitucionales de protección ambiental. Además, el tribunal interpretó el último párrafo del artículo 33 bis y aclaró que la competencia de la Dirección de Aguas no exime la obligación constitucional y convencional de contar con una evaluación de impacto ambiental (EIA) cuando la naturaleza de la obra o actividad así lo requiera técnicamente. Esta función, recordó la Sala, corresponde a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena).

2.3.6 Ley N.º 5395, Ley General de Salud

La Ley General de Salud contempla disposiciones que son relevantes para el sector MAPE en al menos tres aspectos esenciales:

- a) El registro, almacenamiento y manejo seguro de productos peligrosos;
- b) Los permisos sanitarios de funcionamiento requeridos por la legislación.

Asimismo, otros aspectos relacionados con la gestión de residuos ordinarios, especiales y peligrosos, si bien se relaciona estrechamente con el derecho a la salud,

su análisis se realiza bajo la Ley de Gestión Integral de Residuos No. 8839 y no en este acápite.

La Ley General de Salud indica que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado (artículo 1). Es función del Estado velar por la salud de la población (artículo 2). Toda persona natural o jurídica queda sujeta a los mandatos de esta Ley, de sus reglamentos y de las órdenes generales y particulares, ordinarias y de emergencia, que las autoridades de salud dicten en el ejercicio de sus competencias (artículo 4). Ninguna persona podrá importar, fabricar, manipular, almacenar, vender, transportar, distribuir o suministrar sustancias o productos tóxicos y sustancias, productos u objetos peligrosos o de carácter radiactivo, comburente, corrosivo, irritante u otros declarados peligrosos por el Ministerio, con riesgo o daño para la salud o la vida de las personas y sin sujeción estricta a las exigencias reglamentarias o a las especiales que el Ministerio pueda dictar para precaver el riesgo o peligro (artículo 239 de la Ley).

Toda persona natural o jurídica que se ocupe de la importación, fabricación, manipulación, almacenamiento, venta, distribución y transporte y suministro de sustancias o productos tóxicos, sustancias peligrosas o declaradas peligrosas por el Ministerio deberá velar porque tales operaciones se realicen en condiciones que eliminen o disminuyan en lo posible el riesgo para la salud y seguridad de las personas y animales que quedan expuestos a ese riesgo o peligro con ocasión de su trabajo, tenencia, uso o consumo, según corresponda (artículo 240)

En todo caso, el Ministerio, en resguardo de la salud de las personas, podrá negar el permiso para importar, fabricar, comerciar, o suministrar sustancias, mezclas de sustancias, productos o mezclas de productos excesivamente tóxicos o capaces de causar daños serios a las personas o animales útiles o inofensivos al hombre u objetos o bienes que pudieren causar accidentes repetidos o que hayan sido declarados peligrosos por el Ministerio. Podrá, asimismo, ordenar un decomiso o el retiro de la circulación; prohibir la continuación de su importación, comercio, aplicación o distribución u ordenar, cuando procediere, cambios en su composición o estructura o en el uso de ciertas materias primas causantes de la peligrosidad de tales bienes (artículo 252).

Estas disposiciones posteriormente desarrolladas por la vía reglamentaria como se mostrará, constituyen la base para requerir, de previo a su venta, el registro de productos como el cianuro o el mercurio y permiten al Ministerio, en ejercicio de sus competencias, proceder a regular su utilización. No se conocen de establecimientos que vendan mercurio de forma legal en el país y al menos existe uno que suministra cianuro. Debe mencionarse que más allá de las obligaciones generales de registro e importación de productos, no existen, una vez puestos en el mercado, restricciones específicas o condiciones para la respectiva compra de los mismos.

Asimismo, se indica que toda persona natural o jurídica queda obligada a emplear el máximo de su diligencia en el cumplimiento de las disposiciones legales y

reglamentarias o de los pedidos especiales que ordene la autoridad competente a fin de evitar o controlar la contaminación atmosférica y del ambiente de los lugares destinados a la vivienda, el trabajo y la recreación (artículo 293). Toda persona que opera establecimientos industriales deberá obtener la correspondiente autorización del Ministerio de Salud para su funcionamiento (artículo 298). Ningún establecimiento podrá funcionar si constituye un elemento de peligro, insalubridad e incomodidad (artículo 302.) Los propietarios o administradores de establecimientos industriales deberán cumplir diligentemente todas las normas técnicas que el Ministerio dicte para proteger la salud del personal (artículo 303).

De las normas transcritas se genera el deber de contar con permisos sanitarios de funcionamiento para las actividades según el reglamento respectivo.

El Decreto Ejecutivo, No. 43170-MINAE-S del 2021 establece la prohibición del registro, importación, exportación y fabricación de productos con mercurio añadido incluidos en el anexo a, parte I del Convenio de Minamata sobre el mercurio, y los procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio del anexo b, parte I.

2.3.7 Ley N.º 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, y sus reformas

La Ley tiene por objeto regular la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación. (artículo 1). Esta Ley es de observancia obligatoria para todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, generadoras de residuos de toda clase, salvo aquellos que se regulan por legislación especial (artículo 3), comprendido por ende aquellos resultantes del sector Minero (ordinarios, especiales y peligrosos, entre otros). Todas las actividades, las obras o los proyectos nuevos que procesen, almacenen, recuperen, traten, eliminen y dispongan residuos ordinarios y peligrosos deberán cumplir el trámite de evaluación de impacto ambiental, previo a la obtención de los permisos o las licencias de construcción u operación (artículo 31). La exportación, la importación y el tránsito de residuos se registrará de conformidad con lo dispuesto en los convenios internacionales (en el caso de peligrosos Basilea según se explicó anteriormente) en la materia debidamente ratificados por el país para la protección de la salud humana y el ambiente, así como por las disposiciones de esta Ley y los reglamentos que de ella se deriven (artículo 33). La norma regula la responsabilidad de los generadores de residuos ordinarios, especiales y prioritarios (artículos 38 y siguientes).

En particular, sobre los residuos peligrosos indica que las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que generen residuos peligrosos tienen la responsabilidad por los daños que esos residuos ocasionen a la vida, la salud, el ambiente o los derechos de terceros, durante todo el ciclo de vida de dichos residuos. A pesar de que un generador transfiera sus residuos a un gestor autorizado, debe asegurarse por medio de

contratos y manifiestos de entrega-transporte-recepción el manejo ambientalmente adecuado de estos y evitar que ocasionen daños a la salud y el ambiente. En caso de incumplimiento de esta obligación podrá ser considerado como responsable solidario de los daños al ambiente y la salud que pueda ocasionar dicha empresa por el manejo inadecuado de estos y las sanciones que resulten aplicables (artículo 43). Como parte de las obligaciones de los generadores de residuos peligrosos se menciona (artículo 44):

- a)** Separar adecuadamente y no mezclar los residuos peligrosos, evitando particularmente las mezclas que supongan un aumento de su peligrosidad o dificulten su gestión.
- b)** Envasar y etiquetar de acuerdo con la regulación nacional e internacional vigente, los recipientes que contengan residuos peligrosos.
- c)** Llevar un registro de los residuos peligrosos generados que incluyan tipo, composición, cantidad y destino de estos para garantizar completa rastreabilidad del flujo de los residuos en todo momento.
- d)** Suministrar a los gestores autorizados para llevar a cabo la gestión de residuos la información necesaria para su adecuada manipulación, trasiego, transporte, tratamiento y disposición final.
- e)** Presentar informes semestrales al Ministerio de Salud donde se especifique, como mínimo, la cantidad de residuos peligrosos producidos, la naturaleza de estos y el destino final.
- f)** Informar inmediatamente al Ministerio de Salud en caso de desaparición, pérdida o derrame de residuos peligrosos.
- g)** Contratar únicamente gestores autorizados para gestionar residuos peligrosos.
- h)** Contar con áreas de almacenamiento temporales, cuya ubicación, diseño, construcción y operación cumplan la reglamentación vigente en la materia.

La Ley dispone en su artículo 45 sobre la responsabilidad de manejarlos en forma tal que no contaminen los suelos, los subsuelos, el agua, el aire y los ecosistemas. En caso de detectarse suelos contaminados, el Ministerio de Salud deberá emitir la declaración de suelo contaminado y ejercer las acciones necesarias porque quien resulte responsable de la contaminación deberá proceder a su limpieza y recuperación, de acuerdo con los lineamientos generales que se establecerán vía reglamento y con un plan de remediación, previamente aprobado por dicho Ministerio. En caso de que no sea posible identificar al responsable de la contaminación de un sitio por el manejo inadecuado de residuos, el Ministerio de Salud, en coordinación con la municipalidad respectiva y cualquier otra autoridad que consideren conveniente, llevarán a cabo las acciones necesarias para su remediación cuando existan riesgos inminentes para la salud y el ambiente (artículo 46).

Numerosos reglamentos, como se expondrá en la siguiente sección del trabajo, desarrollan estas previsiones generales.²¹

2.3.8 Ley de Construcciones N.º 833 y su reglamento²²

La Ley de Construcciones 833 del 02 de noviembre de 1949 en su artículo 1º, establece que es competencia de las municipalidades de la República que las construcciones cumplan con condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas.²³ En el caso de obras puedan alterar el equilibrio del subsuelo, deberán tomarse las medidas técnicas necesarias, a juicio del Departamento de Ingeniería o del Ingeniero Municipal, o del Ingeniero nombrado ad-hoc, para evitar todo daño a las propiedades (artículo 9). La Ley establece la potestad de las Municipalidades de proceder con la demolición de aquellas obras que no cumplan con la normativa de construcciones.

La Ley contempla los requisitos de seguridad, comodidad y belleza de las vías públicas, edificaciones, parques, jardines y otros lugares de uso público. Establece asimismo las directrices sobre fraccionamiento, urbanizaciones, tránsito, alineamientos, cercas, altura de edificios, rótulos, instalaciones sanitarias, calderas, aparatos de presión, ejecución de construcciones, demoliciones, excavaciones, establecimientos molestos o malsanos, licencias para construir, responsabilidad de los ingenieros e inspección de las construcciones. Toda esta normativa regula con bastante detalle los aspectos relativos a las construcciones, contemplando aspectos relacionados con la protección del ambiente (por ejemplo, disposición de aguas negras, residuos, etc.)

2.3.9 Ley N.º 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos

De conformidad con el artículo 5 de dicha Ley, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía, será el encargado del cumplimiento de las disposiciones de esta ley en materia de manejo, conservación y recuperación de suelos. Por su parte, el artículo 28 establece que el Ministerio de

²¹ Véase en particular, el Reglamento 37567-S-MINAET-H del 2 de noviembre del 2012.

²² Reglamento de Construcciones publicado en el Alcance N° 62 La Gaceta N° 54 del 22 de marzo del 2018 por el Instituto de Vivienda y Urbanismo. Véase:

<https://www.construccion.co.cr/Multimedia/Archivo/3479>

²³ Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36307&nValor3=0&strTipM=TC

Salud, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, dictará las disposiciones técnicas a las que deberán sujetarse todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, cuyas actividades puedan causar contaminación de los suelos. Para cumplir con las disposiciones de este capítulo, se autoriza a los ministerios mencionados, para incluir, en sus presupuestos ordinarios, las partidas necesarias para realizar, por sí mismos o por medio de contratación de servicios, las acciones que se les encargan en este mismo capítulo. La mencionada ley obliga a los propietarios, arrendatarios, o poseedores de tierras, por cualquier título, tienen la obligación de prevenir la degradación de los suelos que pueda ser causada por las aguas, para lo cual deberá aplicar todas las prácticas que aumenten la capacidad de infiltración en sus terrenos o la evacuación de las aguas sobrantes hacia cauces naturales. Esta obligación se extiende a la de prevenir o impedir la contaminación de acuíferos o capas de agua subterránea (artículo 44). De igual manera, establece que quien contamine o deteriore el recurso suelo, independientemente de la existencia de culpa o dolo o del grado de participación, será responsable de indemnizar, en la vía judicial que corresponda, y de reparar los daños causados al ambiente y a terceros afectados (artículo 52).

2.3.10 Ley N.º 6756, Ley de Asociaciones Cooperativas, y sus reformas

La constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, fueron declaradas de conveniencia y utilidad pública y de interés social por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país (artículo 1).

Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro (artículo 2).

Todas las cooperativas del país deberán ajustarse estrictamente a los siguientes principios y normas (artículo 3):

- a) Libre adhesión y retiro voluntario de los asociados.
- b) Derecho de voz y un solo voto por asociado.
- c) Devolución de excedentes y aceptación de pérdidas por parte de los asociados en proporción a las operaciones que realicen con la cooperativa de acuerdo a su participación en el trabajo común.
- d) Pago de un interés limitado a los aportes hechos al capital social.

- e) Neutralidad racial, religiosa y política e igualdad de derechos y obligaciones de todos los asociados.
- f) Fomento de la integración cooperativa.
- g) Fomento de la educación y del bienestar social y mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados y sus familias.
- h) Duración indefinida, capital variable e ilimitado, y número ilimitado de asociados.
- i) Responsabilidad limitada.
- j) Irrepartibilidad entre los asociados de las reservas establecidas por ley y de excedentes producidos por las operaciones con personas que, sin ser asociados, hubieran usado los servicios de la cooperativa y de los ingresos no provenientes de la función social de la cooperativa, y
- k) Autonomía en su gobierno y administración con excepción de las limitaciones que establece la presente ley.

Adicionalmente a la mención de las cooperativas mineras que se encuentra en el CM, el mandato de operar bajo esta forma de organización para el caso de los cantones cubiertos por la Ley No. 8904 y cumplir con los respectivos requisitos (trabajadores dedicados a la minería artesanal y vecinos de las zonas citadas) no se identificó en Ley de Cooperativas, formalidades o condiciones específicas para las de tipo minero.

El registro, inscripción y autorización de la personería jurídica de las asociaciones cooperativas estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, será atribución de él, solicitar a la autoridad respectiva, cuando proceda la suspensión y disolución de las mismas. El Registro Público de Asociaciones Cooperativas formará parte del Registro de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (artículo 29).²⁴

Si bien existen varias cooperativas mineras inscritas ante el Ministerio de Trabajo, el requisito de la vecindad no parece ser efectivamente verificado. Tampoco los miembros deben demostrar experiencia o trabajos previos en el sector minero artesanal.

Respecto a las competencias del INFOCOOP estas se abordarán en el siguiente informe.

²⁴ <http://www.mtss.go.cr/tramites-servicios/catalogo-tramites/organizaciones-sociales.html>

2.3.11 Código Municipal

El Código Municipal Ley No. 7794 de 1998, en su artículo 3 establece que la jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. Además, que le compete el gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.²⁵De igual manera, el artículo 172 constitucional establece que corresponde a las municipalidades la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Además, para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán de contar con la licencia municipal respectiva, que se obtiene mediante el pago de un impuesto (art. 79 del Código Municipal). La licencia municipal solo podrá ser denegada cuando la actividad sea contraria a la moral o las buenas costumbres, cuando el establecimiento no haya llenado los requisitos legales y reglamentarios o cuando la actividad en razón de su ubicación física, no esté permitida por las leyes o en su defecto, por los reglamentos municipales vigentes (art. 81). Precisamente uno de los requisitos por cumplir normalmente será, el de carácter ambiental, incluyendo su compatibilidad con el Plan Regulador de existir. También existe la obligación según el Código Municipal de que los Concejos cuenten con una Comisión de Asuntos Ambientales.

En particular, para el caso de Abangares existe una Comisión Municipal Minera y un reglamento de gestión de los residuos sólidos (Reglamento No. 47 del 28 de noviembre del 2017).

Normalmente, las licencias municipales se otorgan previo cumplimiento de otros requisitos legales aplicables como por ejemplo la viabilidad ambiental de la SETENA, razón por la cual es posible estas disposiciones hayan tenido escasa aplicación para las Cooperativas formadas que aún no cuentan con concesión.

Los artículos 169 y 170 especialmente (Régimen Municipal) y el 50 de la Constitución Política (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y derecho humano al agua potable) devienen de innegable relevancia, así como las disposiciones del Código Municipal y numerosa normativa especial que les asigna competencias ambientales de la más diversa naturaleza. Asimismo, respecto a las potestades y obligaciones para hacer valer lo dispuesto por el artículo 50, pueden citarse, entre muchos, el siguiente voto de la Sala Constitucional:

²⁵Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=TC

“ Es de la conjunción de lo dispuesto en los artículos 50 y 169 de la Constitución Política que a las municipalidades les asiste no sólo una facultad sino el deber de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y en este sentido, no debe olvidarse que es el cometido constitucional encomendado a los gobiernos locales, en lo que respecta a la "administración de los intereses y servicios locales", deberes de los que nace la obligación de velar por la salud física y mental de las personas, así como la de proteger y preservar los recursos naturales de su jurisdicción territorial, como lo ha reconocido en forma reiterada y constante la jurisprudencia constitucional”

La jurisprudencia constitucional ha establecido como típicas funciones la planificación urbana, la protección de los recursos naturales, el servicio de acueducto y alcantarillado, la gestión integral de los residuos sólidos y la protección de cuencas hidrográficas, entre otros.

Consecuentemente con estos mandatos a nivel institucional existen en una mayoría de municipios departamentos o unidades de Gestión Ambiental y se han establecido otras instancias, entre ellas de planificación urbana, ordenamiento territorial, construcciones, licencias municipales, zona marítimo-terrestre, servicios y obras públicas o policía municipal que poseen funciones relevantes en materia ambiental debido al carácter transversal de la misma.

Una reciente reforma de diciembre de este año (Ley No. 10804) significa un fortalecimiento de las responsabilidades de estos entes en materia ambiental y del cambio climático, De esta forma, se incorpora como atribuciones de las Municipales según el artículo 4, inciso m) “ Promover, facilitar y realizar, en lo local, iniciativas, acciones, propuestas y actividades dirigidas a la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático de acuerdo con la definición contenida en el artículo 1 de la Ley 7414, Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, del 13 de junio de 1994, la protección del ambiente, la conservación de la biodiversidad y contribuir a la restauración del equilibrio de la ecosfera terrestre.....” .

Adicionalmente, se reforman otros artículos (13, inciso l), 17, inciso e) y 49 de la Ley 7794 para establecer obligaciones del Concejo Municipal y del Alcalde para planificar y presupuestar las acciones a ser tomadas para dar cumplimiento a estas atribuciones de las Municipalidades.

Existe una importante, cantidad de deberes que la legislación contempla para las municipalidades en asuntos ambientales. Así, desde aquellas más conocidas como la gestión de residuos, el ordenamiento territorial (planes reguladores), el otorgamiento de licencias (patentes) municipales que pueden ser negadas o revocadas por motivos ambientales, la administración y resguardo de la zona marítimo terrestre- incluyendo las islas-área de gran riqueza y fragilidad ambiental; hasta temáticas tan disímiles

como contribuir y colaborar con la gestión de espacios naturales como corredores biológicos, áreas protegidas (que en el caso de monumentos naturales serían las encargadas de administrar) ; la protección de cuencas y, cuando procede, el suministro de agua potable a las poblaciones y la incorporación de tarifas hídricas que reflejen la conservación del recurso; coadyuvar con el control y la protección mediante sus cuerpos de inspectores tratándose de posibles infracciones ambientales como las invasiones de áreas de resguardo de los cuerpos de agua; revisar y recomendar lo correspondiente en estudios de impacto ambiental tramitados ante la SETENA que afecten al cantón; ser beneficiarios potenciales de impuestos y timbres ambientales; promover la carbono neutralidad cantonal, participar en comisiones, consejos y comités con distintas funciones de decisión y coordinación (por ejemplo, en los Consejos Regionales de la Ley de Biodiversidad es obligatorio exista un representante municipal); adquirir bienes y servicios con criterios sociales y ambientales (compras públicas sostenibles); apoyar en la prevención y gestión del riesgo y atención de emergencias; utilización de regímenes especiales para la extracción de materiales de cauces, entre otras.

Por su parte, con fundamento en las disposiciones generales del Código Municipal y en consonancia con el artículo 50 de la Constitución, los Concejos Municipales han dictado actos de distinto corte con implicaciones ambientales, tales como declaratorias de cantones libres de transgénicos o amigos de estos; no utilización de químicos sintéticos- o de algunos de ellos- en acciones de limpieza; restricciones al plástico de un solo uso en actividades municipales o para los patentados- en ocasiones formuladas como iniciativas voluntarias-; fomento al uso de bicicletas, entre muchas otras.

La reforma de diciembre del 2025 debería potenciar aún más el papel que ya de por sí desempeñan las municipalidades en el resguardo del medio, ahora con mención puntual del cambio climático y sus impactos.

2.3.12 Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N.º 8488

Esta Ley regulará las acciones ordinarias, establecidas en su artículo 14, las cuales el Estado Costarricense deberá desarrollar para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico; así como la actividad extraordinaria que el Estado deberá efectuar en caso de estado de emergencia, para lo cual se aplicará un régimen de excepción (artículo 1). Se crea la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, denominada para los efectos de esta Ley la Comisión, como órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio (artículo 13).

Entre sus competencias se citan (artículo 14):

c) Dictar resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente, basadas en criterios técnicos y científicos, tendientes a orientar las acciones de regulación y control para su eficaz prevención y manejo, que regulen o dispongan su efectivo cumplimiento por parte de las instituciones del Estado, el sector privado y la población en general. Los funcionarios de los órganos y entes competentes para ejecutar o implementar tales resoluciones vinculantes, en ningún caso, podrán desaplicarlas. A las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que edifiquen o usen indebidamente zonas restringidas mediante estas resoluciones vinculantes, se les aplicará la obligación de derribar o eliminar la obra, conforme al artículo 36 de esta Ley.

Bajo estado de emergencia, el Poder Ejecutivo podrá decretar restricciones temporales en el uso de la tierra, con el fin de evitar desastres mayores y facilitar la construcción de obras. Por las mismas razones, tomará las medidas que considere necesarias para permitir la evacuación de personas y bienes. Igualmente, podrá emitir restricciones sobre habitabilidad, tránsito e intercambio de bienes y servicios en la región afectada. La restricción concreta y temporal de las garantías señaladas en este artículo, no podrá exceder el plazo de cinco días naturales. Corresponde a la Asamblea Legislativa, en forma exclusiva, la suspensión de los derechos fundamentales previstos en el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política (artículo 34). Tiene la potestad de imposición de servidumbres, ocupación, derribo o restricción. Los predios de propiedad privada, ubicados en las áreas geográficas determinadas en la declaración de emergencia, deberán soportar todas las servidumbres necesarias para realizar las acciones, los procesos y las obras que deban realizar las entidades públicas bajo la coordinación de la Comisión. Esta disposición deberá incluirse expresamente en el decreto de emergencia. Asimismo, los propietarios estarán obligados a permitir la ocupación temporal de sus predios, cuando sea absolutamente indispensable para atender oportunamente la emergencia. La ocupación temporal deberá limitarse al espacio y tiempo estrictamente necesarios, que debe corresponder a la fase contemplada en el inciso a) del artículo 30 de esta Ley. Deberá procurarse causar el menor daño posible; sin embargo, los daños ocasionados durante esta ocupación podrán indemnizarse a solicitud de parte, siempre que medie avalúo pericial judicial (artículo 36).

Hipotéticamente, estas atribuciones podrían ser ejercidas en el caso de declaratoria de emergencias relacionadas con actividades emprendidas por el Sector Minero, como ha ocurrido con la contaminación del agua y afectación de la salud en el sector de Crucitas debido a los niveles de mercurio.

2.3.13 Ley Orgánica del Colegio Federado de Químicos y de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines N.º 8412

Establece las regulaciones para el ejercicio profesional de los ingenieros químicos y profesiones afines. En el artículo 20 se dispone que las empresas y entidades dedicadas a las actividades procesos u oficios caracterizadores de la ingeniería química y profesiones afines deberán contar con el regente o profesional respectivo en ingeniería química o profesiones afines. Se definen los procesos unitarios como los procesos en los cuales la materia cambia químicamente su carácter, entre otros procesos comprende los siguientes: combustión, electrólisis, polimerización, craqueo, reformado, hidrogenación, nitración, bioprocesos y similares.

Igualmente, el artículo 91 exige la inscripción ante el Colegio de Químicos de los laboratorios de análisis químico y físico-químico, los laboratorios de investigación química, los laboratorios de productos químicos y los establecimientos de enseñanza que cuenten con laboratorios de química. En el caso de los laboratorios que se establezcan como parte de una empresa y cuya función sea servir exclusivamente de laboratorios de control de calidad o desarrollo de procesos y productos dentro de la empresa, serán clasificados como parte de la planta industrial. El reglamento al Título II contempla en el Capítulo VI las regencias profesionales y en el Capítulo VII el uso de la bitácora

De conformidad con los procesos desarrollados en las actividades MAPE especialmente a nivel de beneficiado o procesamiento, la intervención de un químico o afín sería requerido.

2.3.14 Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales N.º 6084

El artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente otorga competencia al Ministerio del Ambiente para que establezca estas áreas.

De acuerdo el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

Artículo 32- Clasificación de las áreas silvestres protegidas. El Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) podrá establecer áreas silvestres protegidas en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

- a) Reservas forestales.
- b) Zonas protectoras.
- c) Parques nacionales.
- d) Reservas biológicas.

- e) Refugios nacionales de vida silvestre.
- f) Humedales.
- g) Monumentos naturales.
- h) Paisajes nacionales.

Esas categorías de manejo, y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar con la gestión y conservación de estas áreas.

Los objetivos primarios como secundarios de cada categoría de manejo serán definidos por el Poder Ejecutivo y serán instrumentalizados a través del Plan General de Manejo, la zonificación y los planes específicos de cada área silvestre protegida.

(Así reformado por el artículo 16 de la Ley de creación del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento, N° 10963 del 22 de junio de 2026)

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio de Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta Ley (monumentos naturales). Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas. Otros decretos, establecen categorías adicionales como las áreas marinas de manejo, las reservas marinas y los parques naturales urbanos, pero no resultan de interés para este documento (véase además el artículo 70 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad). No 34433- MINAE del 2008)

En las áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, corresponderá al MINAE adoptar medidas adecuadas para prevenir o eliminar, tanto pronto sea posible, el aprovechamiento u ocupación de toda el área para hacer respetar las características ecológicas, geomorfológicas y estéticas que han determinado su creación (artículo 34).

En particular, los parques nacionales constituyen una categoría de sumamente restrictiva y que algunos han mencionado como de “protección absoluta”. A la vez constituye una de las cuales posee un marco jurídico específico.

De esta manera, según la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084 del 25 de agosto de 1977, sus reformas y alguna normativa conexas, las actividades comerciales, industriales, domésticas y agrícolas, en general, están vedadas.

Según el artículo 8 de la Ley de Parques, dentro de los parques nacionales, queda prohibido a los visitantes:

1. Talar árboles y extraer plantas o cualquier otro tipo de productos forestales.

2. Cazar o capturar animales silvestres, recolectar o extraer cualquiera de sus productos o despojos.
3. Cazar tortugas marinas de cualquier especie; recolectar o extraer sus huevos o cualquier otro producto o despojo.
4. Rayar, marcar, manchar o provocar cualquier tipo de daño o deterioro a las plantas, los equipos o las instalaciones.
5. Pescar deportiva, artesanal o industrialmente, salvo el caso previsto en el artículo diez.
6. Recolectar o extraer corales, conchas, rocas o cualquier otro producto o desecho del mar.
7. Recolectar o extraer rocas, minerales, fósiles o cualquier otro producto geológico.
8. Portar armas de fuego, arpones y cualquier otro instrumento que pueda ser usado para cacería.
9. Introducir animales o plantas exóticas.
10. Pastorear y abreviar ganado o criar abejas.
11. Provocar cualquier tipo de contaminación ambiental.
12. Extraer piedras, arenas, grava o productos semejantes.
13. Dar de comer o beber a los animales.
14. Construir líneas de conducción eléctrica o telefónica, acueductos o carreteras o vías férreas.
15. Realizar cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial.
16. El ingreso a sitios, en que el área silvestre protegida no lo permita de acuerdo con el instrumento técnico de planificación con el que cuente o en sitios autorizados sin cumplir con la normativa vigente. Esta prohibición aplica para los parques nacionales y sitios declarados oficialmente bajo cualquier categoría de manejo.

(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 10861 del 25 de febrero de 2026)

Realizar actividades no autorizadas en el área silvestre protegida, de acuerdo con el instrumento técnico de planificación, ya sea parque nacional o cualquier otra categoría de manejo oficialmente declarada.

(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 10861 del 25 de febrero de 2026)

Quien contraviniera lo dispuesto en el artículo ocho, será expulsado inmediatamente del Parque Nacional y puesto a la orden de las autoridades judiciales correspondientes, por los empleados del Servicio de Parques Nacionales, quienes para ese efecto tendrán el carácter de autoridades de policía (artículo 9).

Según el artículo 11 de la Ley, tampoco “podrán constituirse servidumbres a favor de fundos particulares en parques nacionales.” El artículo 12 prohíbe “otorgar concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de parques nacionales, ni permiso para establecer otras instalaciones que las del servicio.”

El artículo 10 permitía, previo dictamen afirmativo del Consejo Asesor del Servicio, autorizar la pesca deportiva y artesanal en determinadas áreas de los parques nacionales, cuando se compruebe que no producirán alteraciones ecológicas. No obstante, la Ley de Pesca y Acuicultura ha venido a prohibir (artículo 9) la pesca con fines comerciales y la pesca deportiva en parques nacionales y reservas biológicas. Algunas de las leyes que establecen estas áreas repiten estas prohibiciones o remiten expresamente a la Ley de Parques.

De estas disposiciones se deduce que las actividades de carácter comercial, doméstico e industrial se encuentran vedadas, con las excepciones que se han permitido para concesionar algunos servicios no esenciales (artículo 39 de Ley de Biodiversidad) y los permisos de uso. Estas restricciones se encuentran sustentadas en otros instrumentos jurídicos, tales como el Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América, Ley No. 3763 del 19 de octubre de 1976 (conocido Como el Convenio de Washington), que en su artículo 3 establece que “las riquezas existentes en los parques nacionales no se explotarán con fines comerciales.” En virtud de lo anterior cualquier iniciativa que conllevará la “explotación comercial de las riquezas naturales” sería contraria al Convenio y a la Constitución misma (artículos 7 y 50).

De esta disposición se deduce que las actividades de carácter comercial e industrial se encuentran absolutamente prohibidas dentro de los parques. Incluso, debido a la incompatibilidad de la propiedad privada y del ejercicio de actividades comerciales, debe procederse a la compra o expropiación de los inmuebles, siendo imposible la titularidad privada. Ello debido a que las restricciones al derecho de propiedad afectan su núcleo básico y deben ser indemnizadas.

Estas restricciones son aplicables a los Parques Nacionales y las Reservas Biológicas²⁶ y por ello, debido a los límites impuestos se requiere que el Estado proceda a la compra o a la expropiación de los terrenos. Por tal motivo el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 del 4 de octubre de 1995 reformado por la Ley Forestal, No. 7575 del 5 de febrero de 1996 dispone y por la LB dispone que:

“Facultades del Poder Ejecutivo. Al establecer áreas silvestres protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, queda facultado para incluir, dentro de sus límites, las fincas o partes de fincas particulares necesarias para cumplir con los objetivos señalados en esta ley y para instrumentarlos de acuerdo con el respectivo plan de manejo o crear las servidumbres legales para la protección ecológica y el cumplimiento de la presente ley.

Cuando se trate de parques nacionales, reservas biológicas o refugios nacionales de vida silvestre estatales, los terrenos serán adquiridos por compra, expropiación o ambos procedimientos, previa indemnización. En los casos de reservas forestales, zonas protectoras, refugios de vida silvestre mixtos y humedales, los predios o sus partes también podrán comprarse o expropiarse, salvo que, por requerimiento del propietario, se sometan voluntariamente al régimen forestal. Esa sujeción será inscrita en el Registro Público de la Propiedad, como una afectación al inmueble, que se mantendrá durante el tiempo establecido en el plan de manejo.

Las fincas particulares afectadas según lo dispuesto por este artículo, por encontrarse en parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, reservas forestales y zonas protectoras, quedarán comprendidas dentro de las áreas protegidas estatales solo a partir del momento en que se hayan pagado o expropiado legalmente, salvo cuando en forma voluntaria se sometan al Régimen Forestal. Tratándose de reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre y en caso de que el pago o la expropiación no se haya efectuado y mientras se efectúa, las áreas quedarán sometidas a un plan de ordenamiento ambiental que incluye la evaluación de impacto ambiental y posteriormente, al plan de manejo, recuperación y reposición de los recursos.

Se faculta al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, realice las expropiaciones, contempladas en este artículo, de conformidad con lo establecido en la Ley de expropiaciones No. 7495, del 3 de mayo de 1995.”

La Ley Forestal en su artículo 2 permite previa justificación técnica y científica mediante Ley se determine que el terreno es imprescindible para conservar la biodiversidad quedará constituida una limitación a la propiedad que impedirá cortar árboles y cambiar el uso del suelo, la cual deberá inscribirse en el Registro Público.

²⁶ Aunque la Ley de Parques no menciona específicamente a las Reservas Biológicas, el artículo 14 modifica la Ley Forestal 4465 y en lo que interesa estipula que “... todo lo que se refiere a parques nacionales y reservas biológicas corresponderá al Servicio de Parques Nacionales”.

Por otra parte, la Ley de Biodiversidad establece en el artículo 58 que los objetivos, clasificación, requisitos y mecanismos para establecer o reducir estas áreas se determinan en la Ley Orgánica del Ambiente. **Las prohibiciones que afectan a las personas físicas y jurídicas dentro de los parques nacionales y las reservas biológicas están determinadas en la Ley de Creación del Servicio de Parques.**

Este resultaría el caso del Parque Nacional Corcovado (establecido a nivel de Ley como Parque mediante la Ley No. 6794 de 1982 que ratifica decretos ejecutivos previos), que resulta de importancia para entender la situación legal del Distrito Minero de Osa.

2.4 Decretos y reglamentos

2.4.1 Reglamento del Código de Minería, Decreto N.º 43443-MINAE de 2022

Esta norma dispone con mucho mayor detalle, aspectos relacionados con los trámites y condiciones para el otorgamiento de permisos y concesiones y los correspondientes deberes del permisionario y concesionario, aunque no existe un capítulo dirigido especialmente al caso de las cooperativas mineras. En particular, para las situaciones previstas en el artículo 8 del CM se encuentra con una normativa específica a saber el Decreto No. 37225-MINAE del 23 de julio del 2012 (Reglamento de la actividad de la minería artesanal y en pequeña escala para subsistencia familiar por parte de Cooperativas Mineras). Este último remite en algunos artículos al Reglamento al CM (ejemplo, artículos 2, 26 y 28, versión anterior). Si bien este reglamento se considera desactualizado según conversaciones sostenidas con algunos expertos, esta plenamente vigente y constituye un desarrollo específico de la Ley No. 8904. La Concesión otorgada a CoopeBonanza no menciona este decreto, sino únicamente el Reglamento al Código de Minería. Las razones asociadas a este hecho serán analizadas en el Producto relativo a la sistematización (Hoja de Ruta) del proceso de formalización, con énfasis en el caso de CoopeBonanza.

El nuevo reglamento regula múltiples aspectos relacionados con los permisos de exploración, concesiones de explotación, sus requisitos, prohibiciones, trámite, plazos, entre otros. Si bien en lo tocante a los requisitos y trámites de concesiones el Reglamento No. 37225-MINAE resulta mucho más relevante para el caso del Sector MAPE, el Decreto No. 43433 regula un aspecto que no aparece mencionado de manera expresa en el CM ni en el reglamento No. 37225 y que es importante comentar: la exportación de materiales, en este caso oro. Este requiere de un permiso de la DGM,

El reglamento requiere que el interesado en exportar muestras o materiales con valor comercial presente la respectiva solicitud ante la DGM (artículo 110 y siguientes)) que requiere indicar el número de la concesión o del permiso de exploración.

2.4.2 Decreto N.º 37225-MINAE, Reglamento de la actividad de la minería artesanal y en pequeña escala para subsistencia familiar por parte de cooperativas mineras, y su reforma

Desde el punto de vista normativo constituye uno de los componentes más relevantes para la operación a derecho del sector minero

El reglamento tiene por objetivo establecer los requisitos y procedimientos para que las cooperativas mineras, obtengan concesión para la explotación de yacimientos mineros metálicos subterráneos y el beneficiamiento del material extraído utilizando prácticas artesanales o de minería en pequeña escala, los derechos y obligaciones de los titulares, así como el control por parte del Estado de la misma, acorde con las disposiciones del Código de Minería, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley para declarar a Costa Rica país libre de minería metálica a cielo abierto, todo ello de conformidad con los principios de precaución, prevención y eficiencia (artículo 1).

Dentro de las definiciones incluye (artículo 2):

f) Minería Artesanal Metálica: Se considera minería artesanal metálica, aquella que se realiza mediante el trabajo individual, familiar o mediante asociaciones, sin utilizar métodos mecánicos, con la ayuda de herramientas tales como pico, pala, barra y otra similar.

g) Orero o Coligallero: Persona que extrae mineral metálico en forma artesanal.

h) Minería Metálica a Pequeña Escala: 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.

El artículo 7 prevé los requisitos para obtener la respectiva concesión. La cooperativa solicitante de una concesión minera, deberá presentar ante la DGM un escrito adjuntando el Formulario de Evaluación Ambiental que dispone la SETENA, y presentará este formulario completo unido al escrito de solicitud indicando lugar para oír notificaciones de conformidad con el artículo 91 del Código de Minería, la cual respetando el principio de " Primero en tiempo, primero en derecho", certificará fecha y hora de recepción del formulario, hará una reserva temporal del área de interés y lo remitirá en un plazo de cinco días a trámite ante la SETENA, contados a partir de la fecha de la recepción. Una vez aprobado el EsIA por la SETENA, el interesado cuenta con un plazo perentorio de quince días para formalizar su solicitud ante la DGM. Si el

EsIA es rechazado, la SETENA debe notificarlo a la DGM para que ésta libere el área del Padrón Minero.

Los requisitos generales se establecen con detalle en el artículo 9 e incluyen los siguientes:

La solicitud de una concesión de explotación artesanal o de minería a pequeña escala subterránea, debe presentarse por personas **organizadas en cooperativas mineras** ante el RNM con todos los requisitos que se detallan a continuación:

- a) La solicitud por escrito, en original y dos copias, debidamente firmada por su representante legal, adjuntando fotocopia certificada de la cédula jurídica y certificación notarial o registral de la personería jurídica de la cooperativa y sus representantes.
- b) Indicar el mineral de interés en explotar.
- c) **Copia del EsIA aprobado por la SETENA junto con la copia de la resolución de aprobación emitida por la SETENA.**
- d) Extensión y definición del área que se solicita.
- e) Croquis del área a explotar, con extensión del área, debiendo demostrar el acceso a la zona a explotar indicando si el acceso es público o privado. Si el acceso es por medio de una propiedad privada, deberá aportarse el permiso por escrito del propietario registral de la inmueble junta copia de su cédula de identidad o jurídica.
- f) Plazo solicitado.
- g) Certificación del SINAC de que el área no se encuentra bajo algún régimen de protección o dentro de alguna área silvestre protegida.
- h) Declaración jurada rendida ante Notario Público del representante legal de la cooperativa en la que claramente exprese que él y sus agremiados no se encuentran cubiertos por las prohibiciones contenidas en el artículo 9 del Código de Minería.
- i) **Programa de labores de explotación** propuesto, elaborado por un geólogo o ingeniero en minas debidamente incorporado al Colegio de Geólogos de Costa Rica, señalando el equipo que pretende utilizar en las labores de explotación, utilización de explosivos, sitios de acopio del mineral, instalación de rastras y ubicación de las pilas de colas.
- j) Señalar dentro del expediente administrativo lugar para atender notificaciones dentro del perímetro del primer circuito judicial de San José.
- k) Firma autenticada por abogado.

El artículo 10 dispone sobre el programa de minería en pequeña escala y artesanal que deberá contener como mínimo:

1. Información del área seleccionada.

1.1. Justificación del proyecto.

1.2. Mapa a escala 1:50.000 en el que se señala la ubicación del área.

1.3. Plano catastrado del terreno en el que se ubicará la solicitud. Si el terreno no pertenece al solicitante, deberá aportar autorización legal del propietario registral.

1.4. Descripción de las labores a desarrollar.

1.5. Material a extraer y sitio donde depositará el material.

1.6. Descripción del equipo a utilizar en sus labores. No se permite el uso de retroexcavadoras. En todo caso la DGM determinará el uso de los equipos y maquinaria, de conformidad con las labores propuestas.

1.7. Estudio Geológico elaborado por un geólogo o ingeniero en minas debidamente incorporado al Colegio de Geólogos de Costa Rica, en el que se consigne la metodología a emplear, reservas disponibles, métodos de recuperación y cierre técnico.

Igualmente, se incorporan los requisitos para la concesión de instalación de rastras y pilas de colas. (artículo 11 y siguientes)

De conformidad con el artículo 13, la DGM recomendará al Poder Ejecutivo el plazo de vigencia de una concesión para minería metálica artesanal, siempre que no exceda los límites máximos establecidos en el Código de Minería con fundamento en el proyecto de labores propuesto. Sin embargo, de ser procedente y a expresa solicitud del titular, la DGM podrá recomendar una prórroga siempre que se haya cumplido con todas las obligaciones que le son inherentes durante todo el período de la concesión. La concesión para la instalación de rastras y pilas de colas se otorgará por el término de ocho años. Sin embargo, de ser procedente y a expresa solicitud del titular, la DGM podrá recomendar una prórroga hasta por cinco años adicionales, siempre que se hayan cumplido con todas las obligaciones que le son inherentes durante todo el período de la concesión. El titular deberá presentar la documentación pertinente que le requiera la DGM y la SETENA para el período de la prórroga solicitada (artículo 14).

El decreto regula el procedimiento (artículos 15 y siguientes), los derechos de concesionario (artículo 25) y sus obligaciones (artículo 27).

El transitorio única dispone que todas las personas físicas que se encuentren realizando labores de minería en pequeña escala y artesanal y operando rastras a la fecha de publicación del presente reglamento, contarán con un año de plazo para

agremiarse en cooperativas, y cumplir con las disposiciones de este reglamento, caso contrario, cesaran sus operaciones.

En el Anexo I se establece el Protocolo para la Vigilancia de las condiciones de: almacenamiento, transporte, manipulación y uso seguro del mercurio, cianuro y sustancias peligrosas en la minería artesanal. En el mismo se establece que el encargado de Regulación de la Dirección del Área Rectora de Salud Local, quien podrá hacerse acompañar de representantes del MINAE (Dirección de Geología y Minas o Dirección de Calidad de la Gestión Ambiental) y un representante de la Municipalidad Local, procede a realizar la inspección al establecimiento, para la verificación in situ del cumplimiento de requisitos y de la documentación presentada.

a- Verificar Planes de Gestión: El funcionario de Regulación de la Dirección del Área Rectora de Salud respectiva, debe verificar durante la inspección, la existencia y correcta implementación del Plan de Salud Ocupacional, Plan de emergencias, Programa para el Manejo de los residuos, Plan de Cambio Tecnológico. Dichos Planes y Programas deben integrarse en un Sistema de Manejo Ambiental, que debe actualizarse como mínimo cada tres años.

b- Verificar documentación que demuestra que cumplen con requisitos para compra de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas: El funcionario de Regulación verifica la existencia, o solicita al administrado le muestre evidencia de los siguientes documentos:

- Formularios para llevar el control o registro de los movimientos, trasiegos, entrada y salida disponible de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas en la cooperativa.
- La empresa debe contar en el área de trabajo con copia de las Fichas de Datos de Seguridad (FDS), o Material Safety Data Sheet (MSDS), y verificarse que los trabajadores conocen sus contenidos.
- Copia de las facturas de compra, internacionales en caso que importe directamente, o bien de un proveedor nacional.

c- Recibir documentación que demuestra que cumplen con requisitos para transporte de mercurio, cianuro u otras sustancias o productos peligrosos: El funcionario de Regulación de la Dirección del Área Rectora de Salud respectiva, recibe los documentos, por parte del administrado o representante legal de la cooperativa y procede a revisar si el administrado (propietario de rastra) es a la vez transportista de sus propios productos peligrosos, debe cumplir con los requisitos para transporte de mercurio u otras sustancias o productos peligrosos (Decreto 24715-MOPT-MEIC-S.)

Por su relevancia para la investigación, el contenido completo del Anexo I del Decreto N.º 37225-MINAE se incorpora como Anexo 1 de este informe.

Este Reglamento se encuentra vigente a la fecha.

Con respecto a este aspecto la SC había indicado:

“ Las autoridades recurridas justifican el retraso en la elaboración del reglamento indicado, en el hecho de haberse interrumpido en Administraciones pasadas las funciones de Protección al Ambiente Humano; sin embargo ello no justifica que se haya incumplido su deber de reglamentar dentro del plazo establecido al efecto por la Ley para Declarar a Costa Rica País Libre de Minería Metálica a Cielo Abierto, con el fin de asegurar a los administrados la posibilidad de una adecuada Protección al Ambiente. Consecuentemente, lo procedente es declarar con lugar el recurso, no sin antes ordenar al Poder Ejecutivo, en los términos del párrafo 2º del artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que dentro del plazo improrrogable de dos meses a partir de la notificación de esta sentencia dicte la reglamentación correspondiente.” Se declara con lugar el recurso. Resolución N° 03557 – 2015 de las nueve horas veinte minutos del trece de marzo de dos mil quince.²⁷

Un elemento a valorar desde el punto de vista técnico radica en la medida en qué estos requerimientos pueden ser aún más ajustados de cara al sector MAPE. Según conversaciones sostenidas con algunos funcionarios de la DGM, el principal reclamo de los mineros se enfoca en el alto costo de cumplir con la exigencia del estudio de impacto ambiental previsto. No obstante, al menos uno de los representantes mineros que se logró consultar expresó que los requisitos técnicos en sí mismos no constituyen un obstáculo, excepto por su costo. Asimismo, se ha comentado que varias disposiciones del reglamento se consideran desactualizadas. Sobre este punto se realizan algunas recomendaciones.

2.4.3 Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Decreto Ejecutivo N.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC

Este nuevo Reglamento, establece las categorías, documentos, hojas de ruta, trámites, condiciones y otros para obtener la vialidad ambiental de la Secretaría Técnica Nacional (SETENA). Establece algunos instrumentos específicos para ser presentados ante la misma para ciertas actividades (no para la minería). En el caso de la minería metálica permitida por la ley No. 8904 debe completarse el formulario D-1 (general) y la SETENA ajustara los Términos de Referencia del instrumento de evaluación de impacto (Estudio de Impacto) a las circunstancias propias de las actividades a ser analizada, incluyendo la existencia de operaciones en curso. Posee una serie de anexos para como las Guías para la elaboración del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental (ESIA – Términos de Referencia) Parte II; Anexo 7:

²⁷Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-708330>

Formulario de Presentación del D6-Cuadrante Urbano; Anexo 8: Formulario de Presentación del D1-C; Anexo 9: Formulario de Presentación del D4-Forestal; Anexo 10: Guía de Presentación de IRAS; Anexo 11-A: Guía General para EIA; Anexo 11-B: Guía de llenado del Formulario D1. Parte I. TOMO IV: Anexo 11-B: Guía de llenado del Formulario D1. Parte II; Anexo 12-A: Guía de revisión de la SETENA.

El artículo 17 de la LOA establece que la EIA es un requisito indispensable antes de llevar a cabo cualquier actividad, obra o proyecto que pueda alterar o destruir elementos del ambiente; o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; y se le encomienda a la Setena la aprobación de las evaluaciones. Con fundamento en esta norma, se publicó el Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA), N.º31849-Minaet y sus reformas y hoy sustituido por el No. 43898 del 2003. Este constituye un cuerpo jurídico sumamente detallado y que no es posible abordar con profundidad. Establece el procedimiento que entidades privadas o públicas deben seguir para obtener la licencia ambiental para distintos tipos de actividades y proyectos. Entró en vigencia el 19 de agosto del 2023 y la fecha presenta una acción de inconstitucionalidad.

Además, la Setena posee funciones complementarias, algunas de las cuales se citan a continuación.

El artículo 20 de la LOA dispone que:

La Secretaría Técnica Nacional Ambiental establecerá instrumentos y medios para dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones de la evaluación de impacto ambiental. En los casos de violación de su contenido, podrá ordenar la paralización de las obras. El interesado, el autor del estudio y quienes lo aprueben serán, directa y solidariamente, responsables por los daños que se causen.

De esta manera, una segunda función relevante de la Setena consiste en el seguimiento y auditoría ambiental de proyectos que cuentan con viabilidad ambiental, para determinar el cumplimiento con los términos y las condiciones en los cuales la viabilidad ambiental ha sido otorgada, incluyendo el apego a los compromisos ambientales adquiridos.

En general, la Sala Constitucional ha considerado que uno de los principios del derecho ambiental constitucional está conformado por la necesidad de realizar una EIA, la cual, en ocasiones, equivocadamente, la confunde con el EsIA. Siguiendo esta línea de pensamiento, la Sala ha declarado inconstitucionalidad de múltiples normas que eximen de la EIA a una serie de proyectos, entre otros, ciertos rellenos sanitarios, Voto 6322-03y planes de manejo forestal certificados, Voto 6312-03. Sobre este punto la Procuraduría General de la República (PGR) había indicado (OJ-078- 2008):

Precisamente uno de los mecanismos a través de los cuales el Estado procura asegurar el respeto al medio ambiente por parte de las actividades humanas de diversos tipos, es el requisito del Estudio de Impacto Ambiental, evaluación de la viabilidad ambiental

de la obra, y de los mecanismos para su uso racional y sostenible. (Votos números 6938 de 16 horas 23 minutos del 8 de agosto del 2000, 3840 de 10 horas 37 minutos del 11 de mayo del 2001 y 9229 de las horas 52 minutos del 20 de setiembre del 2002).

También ha indicado la SC:

d-El estudio de impacto ambiental como instrumento de protección.

...al ser los daños y contaminación del medio evaluables, el impacto de estos elementos requiere de un análisis y tratamiento científico. Por ello, la necesidad de una valoración del impacto en el ambiente que según determina el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, consiste en un procedimiento administrativo científico-técnico que permite identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el medio, una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones. [...] Es así como la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado obliga al Estado a tomar las medidas de carácter preventivo a efecto de evitar su afectación; y dentro de las principales medidas dispuestas por el legislador en este sentido, se encuentran varios instrumentos técnicos entre los que destaca el Estudio de Impacto Ambiental...(Voto No. 9927 de 11 horas 1 minuto del 3 de setiembre del 2004).

En resumen, la jurisprudencia constitucional ha sido igualmente clara respecto a la obligatoriedad de obtener VLA antes del inicio de actividades, como medida para resguardar el derecho a un ambiente sano. Se ha pronunciado, por ejemplo:1) afirmando la prohibición de otorgar permiso de movimiento de tierras en áreas frágiles sin que exista la viabilidad ambiental de Setena (Voto 2006-18051); y 2) aseverando la imposibilidad legal de otorgar permisos de construcción omitiendo este requisito (Voto 2002-05996, mediante el cual anuló la resolución de la Ministra del Ambiente y Energía que autorizó la construcción de un proyecto sin contar con la VLA previa de Setena, y también anuló el permiso municipal de construcción por carecer de viabilidad).

De conformidad con lo establecido en el CM y el Reglamento No. 37225, el instrumento técnico que procede para los proyectos mineros, lo constituye el estudio de impacto ambiental. Ello aplica sin duda a aquellos nuevos. Sin embargo, tal y como se describió anteriormente, ni el CM ni la Ley No. 8904 previeron adecuadamente la hipótesis de regularizar actividades en operación (minería artesanal subterránea en ejecución especialmente en la zona de Abangares) y su compatibilización con otras normas del ordenamiento. Ello supuso algunas dificultades legales identificadas anteriormente para poder aprobar un estudio de impacto para actividades que ya se encontraban en operación (requisito exigido como se mencionó). Sin embargo, a partir del nuevo reglamento y de una interpretación diferente, se ha podido avanzar con la solicitud de viabilidad ambiental para las actividades mineras en funcionamiento y una vez se cuente con ellas, proceder a continuar con el trámite de la concesión de explotación ante la DGM a efectos de ser regularizado. Es decir, en caso de las primeras (minería actualmente desarrollada sin concesión y otros requisitos), el artículo 3 del Código de

Minería (que manda inhabilitar por 10 años a quienes exploten el recurso sin la respectiva concesión) y requiere además en específico de un estudio de impacto ambiental. Por su parte, la LOA y normativa conexas, no permitían hacer uso de dicho instrumento para el caso de actividades iniciadas con anterioridad. En este caso, en el supuesto de utilizarse un estudio de diagnóstico ambiental (EDA), además de no ser congruente con la exigencia de un estudio de impacto que refiere el CM, se evidenciaría la situación de uso ilegal del recurso generando las consecuencias del artículo 3 citado. Sin embargo, esta situación ha variado con el nuevo Reglamento de evaluación, control y seguimiento Ambiental, DE 43898 - MINAE-S- MOPT-MAG-MEIC del 2023, y su nueva interpretación.

Por su parte, el Voto No. 022147 del 2026, obliga a la SETENA (dentro del plazo de 18 meses) a incorporar el análisis de los impactos climáticos, acciones de mitigación y adaptación en los procesos de evaluación de impacto ambiental.

2.4.4 Decreto Ejecutivo N.º 44564-MINAE, moratoria de minería metálica en el distrito de Cutris

Por medio de este decreto, promulgado como una de las primeras respuestas jurídicas al caso de la explotación de oro a cielo abierto en Crucitas, se declara la moratoria de minería metálica, en cualquier modalidad, y se congelan las áreas de reserva metálica a favor del Estado, en el Distrito de Cutris, del Cantón de San Carlos, Provincia de Alajuela por el plazo de doce (12) meses, prorrogables automáticamente, a partir de la firma de esta disposición (artículo 1). Incluye todas las áreas de reserva de minería metálica que se encuentren en el Distrito de Cutris, del Cantón de San Carlos, Provincia de Alajuela (artículo 2). El Poder Ejecutivo no otorgará permisos de exploración, ni concesiones de explotación para actividades de minería metálica, en cualquier modalidad, hasta contar con la elaboración de un plan integral de uso sostenible del recurso minero metálico, para asegurar que el desarrollo minero contribuya a incrementar el equilibrio social, ambiental, económico y político nacional. Equilibrio que debe darse principalmente en beneficio de garantizar que la actividad minera se desarrolle en total armonía con el ambiente y el desarrollo económico del país. (artículo 3). A pesar de lo indicado en numeral 3, es claro para el caso de minería metálica a cielo abierto, es necesario contar con una Ley y no basta el plan integral mencionado, aunque su elaboración es importante. Por tal, motivo el Poder Ejecutivo de forma reciente presentó una iniciativa de Ley para permitir la explotación de oro en dicha zona. El consultor no ha podido averiguar sobre el estado real de implementación de este Decreto.

2.4.5 Salvaguarda ambiental para la minería, Decreto N.º 34492-MINAE

Este decreto del año 2008 fue promulgado antes de la entrada en vigencia de la Ley No. 8904. Establece una serie de salvaguardas ambientales para la actividad minera. Define estas como un conjunto de lineamientos básicos que debe cumplir el desarrollo de la actividad minera en Costa Rica, tanto metálica como no metálica, para garantizar el desarrollo sostenible y la protección del ambiente (artículo 1). Su artículo 2 enuncia varias de ellas. De conformidad, con el artículo 3 para la aprobación, renovación, convalidación o conversión de todo trámite relacionado con la exploración, concesión de explotación o evaluación ambiental de un proyecto de esta naturaleza, se deberán respetar y aplicar las Políticas de Salvaguarda Ambiental para la Minería que se detallan en este Decreto y que serán de aplicación obligatoria por todas las dependencias estatales para todos los proyectos mineros metálicos y no metálicos, de previo al inicio de actividades.

Mediante una reforma vía decreto se indica que el mismo no aplica a la minería metálica de oro, sin especificar si se trata de aquella a cielo abierto o en cualquier modalidad (decreto No. 36019-MINAET del 2010, artículo 1).

2.4.6 Reglamento General para la Clasificación y Manejo de Residuos Peligrosos, Decreto Ejecutivo N.º 41527-S-MINAE²⁸

Este reglamento tiene como propósito establecer las condiciones y requisitos para la clasificación de los residuos peligrosos, así como las normas y procedimientos para la gestión de éstos, desde una perspectiva sanitaria y ambientalmente sostenible (artículo 1). Su ámbito **de aplicación abarca** todo el territorio nacional, para las personas físicas o jurídicas que generen, acumulen, transporten, traten, manipulen, valoricen y realicen la disposición final de cualquier residuo peligroso, según se clasifican éstos en el presente reglamento. Se excluyen del ámbito del presente reglamento los residuos radioactivos, los residuos de medicamentos y sus materias primas, así como los residuos infecto-contagiosos, que son residuos peligrosos pero que serán regulados según decretos o reglamentos específicos (artículo 2). Estas disposiciones se complementan con el Anexo I al Decreto No. 37225-MINAE que contempla diversas obligaciones, las condiciones para el almacenamiento, manipulación, transporte y gestión de los residuos peligrosos de la actividad minera en especial el mercurio y cianuro.

²⁸ El decreto No. 44741-S-MAG de noviembre del 2024, Reglamento para la prevención, preparación y respuesta ante los accidentes químicos, excluye expresamente en su artículo 2 la explotación, exploración, extracción de minerales en minas y canteras. No refiere específicamente al procesamiento de los mismos.

Las cooperativas deben contar con material adecuado para la neutralización y recolección de derrames de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas. Las pilas de lamas/colas deben ser impermeabilizadas y cubiertas a fin de evitar la infiltración de agua de lluvia y el acarreo por escorrentía o viento de los materiales acumulados. Los residuos de lamas/colas producto del beneficiado deben ser entregados a gestores de materiales peligrosos, debidamente acreditados ante el Ministerio de Salud. Los residuos deben ser caracterizados en particular en su contenido de mercurio y otras sustancias peligrosas. En las zonas de almacenamiento de éstos, y sobre los embalajes se deberá indicar "Residuos de mercurio", "Residuos de cianuro" y "Tóxico". En caso de exportación de dichos residuos para posterior beneficiamiento, deben cumplirse los requisitos sobre el Convenio de Basilea, establecidos en el Decreto 37567-S Reglamento General a la Ley de Gestión Integral de Residuos.

Ante la situación de irregularidad para la explotación y procesamiento del recurso oro el nivel de cumplimiento de estas responsabilidades es incierto y posiblemente sea escaso debido a la ausencia de controles apropiados por parte del Estado.

2.4.7 Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales, Decreto Ejecutivo N.º 33601²⁹

El presente reglamento establece que todo ente generador deberá dar tratamiento a sus aguas residuales para que cumplan con las disposiciones del presente Reglamento y se eviten así perjuicios al ambiente, a la salud, o al bienestar humano (artículo 4). Así como, la obligación de confeccionar reportes operacionales que deberá presentar periódicamente ante la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, cuando el efluente es vertido a un cuerpo receptor o alcantarillado sanitario o reusado (artículo 5)

Las aguas residuales de tipo especial se deberán analizar también los parámetros complementarios indicados para cada tipo de actividad en la Tabla 1 dada a continuación (artículo 15):

Cuadro 4. Parámetros complementarios aplicables a actividades vinculadas con la minería según el Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales

CIIU	ACTIVIDAD	PARÁMETRO
14101	Extracción de piedra para edificaciones o monumentos, minería de arcilla cerámica o refractaria, caliza, dolomita, grava y arena	Metales pesados

²⁹Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59524&nValor3=83250

14292	Minería y extracción de asbestos, mica, cuarzo, gemas, abrasivos, asfalto y bitumen, otros minerales no metálicos, n.c.e.o.p. (no especificados previamente).	Metales pesados
29151	Manufactura de grúas; equipo para levantamiento y manejo de equipo para construcción y minería.	Metales pesados
29240	Manufactura de maquinaria para minería, canteras y construcción.	Metales pesados

2.4.8 Reglamento Técnico RTCR 478:2015 sobre productos químicos peligrosos, Decreto Ejecutivo N.º 40705-S³⁰

El objetivo del reglamento es establecer los requisitos y procedimientos para el registro, importación y control de productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud pública y el ambiente. El mismo es aplicable a los productos químicos potencialmente peligrosos durante los procesos de producción, almacenamiento, utilización en el lugar de trabajo, consumo y presencia en el medio ambiente.

El Registro de los Productos Químicos Peligrosos, Notificación de Productos Químicos no peligrosos y la Notificación de Productos Químicos No Terminados ahora se realiza de manera digital por medio de la página www.registrelo.go.cr para la utilización de dicho sistema es necesario contar con la firma digital.

Aplica a la gestión del mercurio y del cianuro u otros de carácter peligroso empleados en la minería artesanal y en pequeña escala.

2.4.9 Reglamento para el Manejo de Productos Peligrosos N.º 28930-S

El Reglamento tiene por objeto regular el manejo de los Productos Peligrosos catalogados como Peligrosos conforme a la Guía para la Clasificación de Productos Peligrosos establecida en el Decreto Ejecutivo de Reglamento para el Registro de Productos Peligrosos, u otros productos declarados como tales por el Ministerio, mediante decreto o resolución administrativa (artículo 1). Remite al cumplimiento de otras normas legales y estipula algunas obligaciones del patrono para la protección de los trabajadores, incluyendo suministro de equipo, capacitación e información, almacenamiento según las hojas de seguridad, etc. Todo aquel que almacene productos peligrosos, en cualquier etapa o lugar, debe seguir las instrucciones para el almacenamiento contenidas en las etiquetas de los productos y en las hojas de

³⁰Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85223&nValor3=110162&strTipM=TC

seguridad respectivas. Además, deberá considerarse en el almacenamiento de productos peligrosos, los criterios de incompatibilidad (artículo 3).

Otras disposiciones aplicables y relevantes son las siguientes:

Otras disposiciones serían aplicables al manejo de residuos peligrosos de las actividades MAPE, por ejemplo, los siguientes: decreto Ejecutivo. N° 27000-MINAE del 29 de abril de 1998 "Reglamento sobre las características y listado de los desechos peligrosos industriales"; Decreto Ejecutivo N° 27001-MINAE del 29 de abril de 1998 "Reglamento para el manejo de los desechos peligrosos industriales"; Decreto Ejecutivo N ° 27002-MINAE del 29 de abril de 1998 "Reglamento sobre el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar constituyentes que hacen un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente", Decreto Ejecutivo N° 24715-MOPT-MEIC-S del 6 de octubre de 1995 "Reglamento para el Transporte Terrestre de Productos Peligrosos". Reglamento para los residuos de construcción-

2.4.10 Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo N.º 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT³¹

La contaminación de suelos y aguas es la alteración o modificación detrimental de las características químicas, físicas o biológicas de los suelos y aguas, debida a sustancias o materiales de carácter exógeno, generalmente causada por la actividad humana, que puede incidir negativamente en la biodiversidad de los agroecosistemas y en la salud humana (artículo 6).

En caso de que no exista una planificación de toda actividad que conlleve un riesgo de contaminación de los suelos, se realizará una evaluación ambiental por parte del interesado y en concordancia con lo que establece el reglamento que incluye un análisis de las amenazas de contaminación (artículo 67).

Todas las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividad en los suelos deberán aplicar todas las prácticas que aumenten la capacidad de infiltración en sus terrenos o la evacuación de las aguas residuales o pluviales hacia los cauces naturales, previniendo la contaminación de acuíferos, aguas superficiales o marítimas (artículo 73)

³¹Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46035&nValor3=97496&strTipM=TC

2.4.11 Reglamento sobre valores guía en suelos para descontaminación de sitios afectados por emergencias ambientales y derrames, Decreto Ejecutivo N.º 37757-S³²

Este reglamento tiene por objeto establecer el listado de sustancias químicas y los valores guía a partir de los cuales se podrían provocar alteraciones perjudiciales a la calidad del suelo, a fin de evitar daños a la salud pública y al ambiente; así como establecer los procedimientos administrativos para la gestión del riesgo en casos de contaminación de suelo y medios con los que éste tenga contacto.

El cumplimiento de esta regulación será responsabilidad de las personas físicas y jurídicas que desarrollen actividades industriales, comerciales, de servicios, actividades agropecuarias o agroindustriales, en el territorio nacional y cuyos procesos o actividades incluyan la producción, el transporte, uso, manejo, almacenamiento o transvase de alguna de las sustancias reguladas en el presente reglamento, ya sea en forma individual o incorporadas a las mezclas y productos que manipule.

En relación a los valores de intervención y los valores de prevención establecidos en el presente reglamento se considerarán como guía para clasificar las zonas que sobrepasen dichos valores. Las concentraciones máximas permisibles o tolerables en un ambiente determinado pueden ser superiores a dichos valores guía, si se determina, mediante un debido análisis de riesgo, que no hay riesgo para los receptores ambientales o humanos:

Cuadro 5. Valores de intervención para mercurio y cianuro según tipo de suelo

Sustancia inorgánica	Tipo de suelo Valor de intervención (mg/kg suelo seco)		
	Agrícola	Residencial	Industrial
Mercurio	12	36	70
Cianuro	20	20	20

Al momento de escribir este Reporte no se conoce de su aplicación al caso de suelos contaminados por actividades del sector MAPE.

³²Véase:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75223&nValor3=93682&strTipM=TC

2.4.12 Reglamento General para autorizaciones y permisos sanitarios de funcionamiento, Decreto N.º 43432-S

El reglamento tiene como objeto establecer los requisitos y trámites que deben cumplir los establecimientos que desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios a fin obtener el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud. Asimismo, se establecen los requisitos de aquellas actividades temporales que por disposición de la Ley N.º 5395 del 30 de octubre de 1973 "Ley General de Salud", requieran de una autorización sanitaria para operar en el territorio nacional (artículo 1). Los requisitos, condiciones, plazos, deberes y obligaciones que deben cumplirse y que aplican al sector MAPE para obtener y mantener los permisos se establecen de forma detallada en el reglamento de citado.

Las actividades de extracción de minerales metálicos se consideran de Alto Riesgo según el Anexo I.

2.5 Clasificación aduanera y notas técnicas

El artículo 21 de la Ley N.º 7557 Ley General de Aduanas, señala que las autoridades aduaneras y todas las que ejerzan control sobre los ingresos o las salidas de personas, mercancías, vehículos y unidades de transporte del territorio aduanero nacional, deberán ejercer sus competencias en forma coordinada, colaborando entre sí, para la aplicación correcta de las disposiciones legales y administrativas. Cuando en una operación aduanera deban aplicarse controles especiales correspondientes a otras entidades, las autoridades aduaneras deberán informar a la oficina competente y no aceptarán la declaración aduanera hasta tanto no se cumplan los requisitos respectivos.

Con respecto a la importación de mercurio y cianuro se encuentra con la siguiente información arancelaria:

Cuadro 6. Información arancelaria aplicable al oro, mercurio y cianuro

Información arancelaria						
Clasificación arancelara	Mineral	DAI ³³	IVA ³⁴	Ley 6946	Ley Golfito	Nota técnica u otro norma
7108	Oro	5%	13%	1%	10%	No aplica
280540000000	Mercurio	5%	13%	1%	10%	0054, 269

³³DAI: Derecho arancelario de importación.

³⁴IVA: Impuesto al Valor Agregado.

2837	Cianuro	5%	13%	1%	10%	0054, 269
------	----------------	----	-----	----	-----	-----------

Cuadro 7. Notas técnicas y requisitos aplicables a sustancias y residuos peligrosos

Información sobre notas técnicas	
Nota Técnica	Requisitos
54: Autorización de desalmacenaje de sustancias tóxicas y peligrosas. ³⁵	1. Carta de solicitud (puede ser formulario físico o electrónico si los gestionan en PROCOMER) 2. Copia de la factura 3. Copia de la guía
269: Autorización para la importación, exportación y tránsito de desechos peligrosos por parte de la Autoridad Nacional Designada del Convenio de Basilea e implementación del Principio de Responsabilidad Extendida del Productor establecido en la Ley para la Gestión Integral de Residuos. ³⁶	1. Carta de solicitud (puede ser formulario físico o electrónico si los gestionan en PROCOMER) 2. Copia de la factura 3. Copia de la guía

Para el caso del oro se había trabajado en la elaboración de una Nota Técnica, pero el proceso no fue culminado por aspectos relacionados con posibles decomisos del oro y la competencia de las diferentes autoridades. Según se explicó al tratar el Convenio de Minamata, no se cuenta con una Nota Técnica que comprenda el requisito del consentimiento informado previo bajo el Convenio (artículo 3), considerando además que las importaciones actuales son pequeñas.³⁷ Según se indicó, la preparación de esta Norma Técnica fue retomada y se encuentra en proceso de discusión con el Ministerio de Hacienda y Procomer como encargado de la Ventanilla Única del Comercio Exterior.

Sobre la exportación de oro la Promotora de Comercio Exterior elaboró un Informe sobre las oportunidades de comercialización del oro en el mercado internacional al se remite para obtener datos sobre esta actividad.³⁸

Debe recordarse que la comercialización local del oro no encuentra ninguna restricción aplicable a menos desde la perspectiva ambiental, aunque pudiera existir

³⁵Véase: https://www.ministeriodesalud.go.cr/misalud_2017/index.php/tramites-ms/empresas/importacion-exportacion-y-desalmacenaje

³⁶Véase: https://www.ministeriodesalud.go.cr/misalud_2017/index.php/tramites-ms/empresas/importacion-exportacion-y-desalmacenaje

³⁷ Comunicación personal de María del Mar Solano, febrero del 2021.

³⁸ Trigueros, Mónica, Oportunidades de Comercialización del Oro a Nivel Internacional, presentación de power point, Procomer, Noviembre del 2020.

alguna en términos de calidad, etiquetado o defensa del consumidor que escapa al ámbito del derecho ambiental.

2.6 Legislación laboral y de seguridad ocupacional

Con respecto a la normativa laboral y de seguridad ocupacional, existe una gran cantidad de disposiciones las cuales pueden encontrarse en la página web del Consejo de Salud y Seguridad Ocupacional [Legislación](#)

Destacan las prohibiciones, derechos y obligaciones de los trabajadores bajo el Código de Trabajo, la Ley de Riesgos del Trabajo, la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y sus reglamentos relacionados con el aseguramiento y el Reglamento de Higiene y Seguridad del Trabajo.

2.7 Proyectos de ley relevantes

A la fecha existen diversos proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa con el propósito de modificar la situación relacionada con la minería metálica a cielo abierto o en el cantón de Abangares, desde diferentes perspectivas.

Entre los más relevantes se encuentran:

1. Expediente N.º 25.491 Reforma de Ley para el Fortalecimiento del Régimen Sancionatorio del Código de Minería (Ley N.º 6797 de 1982 y sus reformas)
2. Expediente N.º 25.426 LEY PARA LA RECUPERACIÓN AMBIENTAL, RESTAURACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CRUCITAS
3. Expediente 24.577 LEY PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO DE CUTRIS A TRAVÉS DE LA EXPLOTACIÓN RESPONSABLE DE SUS RIQUEZAS
4. Expediente 24.662. FOMENTO DE LA MINERÍA ARTESANAL SOSTENIBLE EN LOS DISTRITOS DE CUTRIS, POCOSOL Y PITAL.
5. Expediente 24.717. LEY PARA REGULAR LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE MINERÍA METÁLICA SOSTENIBLE A CIELO ABIERTO EN EL DISTRITO DE CUTRIS DE SAN CARLOS, PROVINCIA DE ALAJUELA Y REFORMA PARCIAL AL CÓDIGO DE MINERÍA, LEY NO. 6797 DEL 04 DE OCTUBRE DE 1982
6. Expediente No. 25674, Ley para la Penalización de la Explotación Minera ilegal.

3. Conclusiones y principales hallazgos: oportunidades, barreras y obstáculos para la regularización

Las principales conclusiones y hallazgos derivados del diagnóstico son las siguientes:

- Para la realización legal de actividades mineras, según se establecen en la normativa vigente, se requiere de una concesión de explotación emitida formalmente por el Ministro de Ambiente y Energía, luego de un procedimiento tramitado ante la Dirección de Geología y Minas. Previo a este debe obtenerse la viabilidad ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional (SETENA).

En el caso de aquellas situaciones cubiertas por los transitorios (reformados) de la Ley No. 8904 del 2011, según se explicó en el Informe, resultaba legalmente posible, para aquellos que han presentado solicitudes de concesión en la zona de Abangares, realizar actividades de explotación, procesamiento y exportación de oro. Dicha autorización proviene directamente de la legislación indicada (Ley No. 10375 del 2023). Esta autorización se encuentra en vigencia desde el 16 de agosto del 2023 y hasta el 10 de febrero del 2025. Cualquier otra actividad sin la respectiva concesión deviene ilegal y sujeta a las sanciones establecidas en el Código de Minería, según se ha abordado en el Informe.

- El país por la ratificación del Convenio de MINAMATA adquirió un conjunto de obligaciones y compromisos generales para el uso del mercurio y específicos para el caso del Sector MAPE, entre estos últimos destacan- no siendo los únicos- los contemplados en el artículo 7 y en el Anexo C. Derivado de estas disposiciones se ha desarrollado un Plan de Acción que considera, entre otros aspectos, las reformas oportunas para lograr una adecuada regulación del sector con el propósito final de mejorar los controles ambientales, las prácticas mineras y las condiciones en las cuales se desarrolla la actividad minera en pequeña escala.
- Mediante diferentes normas, especialmente la Ley No. 8904, se establece un régimen legal específico relativo al sector MAPE con las particularidades y precisiones allí estipuladas según se analizó en este Informe. Esta normativa, que se introduce como una reforma al Código de Minería, resulta una fuente jurídica imprescindible de abordar para comprender los alcances y limitaciones del régimen jurídico bajo análisis y de sus implicaciones. La citada Ley, sin embargo, presenta una serie de debilidades y omisiones que afectan la regulación apropiada de la minería metálica, según se explicó con detalle.
- Desde el punto de vista legal, estas reformas se incorporan al Código de Minería y por ende forman parte de dicho cuerpo legal. En este sentido, las disposiciones de éste relacionadas con las condiciones, requisitos y trámites de las concesiones o permisos son de aplicación para el caso del sector MAPE, considerando eso sí las particularidades que introduce la Ley No. 8904.
- Deviene imprescindible realizar varias apreciaciones sobre la Ley No. 8904, desde el punto de vista jurídico e institucional;
- La prohibición de minería metálica a cielo abierto rige en todo el país y para cualquier tipo de minería (artesanal o no), excepto los supuestos de investigación previstos en el propio artículo 8 bis. Por ende, no es posible ningún tipo de minería artesanal a cielo abierto, debiendo realizarse las actividades correspondientes de forma subterránea. Lo anterior rige en cualquier lugar del país, incluidos los distritos mineros identificados por el

Proyecto (Abangares-Miramar- Tilarán, Osa, Cutris-Pocosol).

- Para el caso de las cooperativas mineras no rige por el momento la prohibición del uso del mercurio y el cianuro (según el plazo establecido por la Ley No. 10132 del 2022). Debe enfatizarse que el plazo de 8 años estipulado originalmente debió ser extendido mediante una ley en el año 2019 y posteriormente por medio de la Ley del 10132 del 2022.
- La normativa crea un régimen para las zonas de Abangares, Golfito y Osa estableciendo en esta zona la obligación de asociarse por medio de cooperativas mineras conformadas por vecinos. No obstante, no limita las actividades mineras artesanales fuera de dichas áreas, en el tanto no sea realicen a cielo abierto debido a que estas se encuentran prohibidas según el artículo 8 bis. Para estas otras zonas no impone una forma de organización particular como si ocurre en los tres cantones mencionados.
- La actividad minera permitida debe ser de **explotación de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero**. Esta disposición restringe actividades que por sus dimensiones o escala puedan ir más allá de la subsistencia familiar, artesanal y coligallero.
- Se contempla una definición de minería en pequeña escala que puede resultar igualmente en una limitante para la regularización de ciertas actividades en la zona. Este aspecto puede ser complementado con el resultado de los análisis socioeconómicos y mineros.
- Vinculado con lo anterior, una de las principales omisiones de la normativa radica en la carencia de disposiciones tendientes a formalizar la minería artesanal y en pequeña escala previamente en operación mediante el establecimiento o reformas a los requisitos legales necesarios para poder obtener la respectiva concesión.
- La Ley se refiere cooperativas de trabajadores para el desarrollo de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligalleros de las comunidades vecinas. Posiblemente en atención a la posibilidad de nuevas personas que deseen dedicarse a la minería, no estableció el requisito de demostrar de previo esta condición únicamente la de vecino. Sin embargo, esta última no se verifica en la práctica por parte del Ministerio de Trabajo. La normativa sobre cooperativas fue comentada en el Informe
- Finalmente, los transitorios (y sus reformas) asignan de manera genérica al Poder Ejecutivo, el llevar adelante acciones de asistencia e incentivos dirigidos a lograr eventualmente una reconversión del sector.
- En síntesis, mientras algunas disposiciones del marco legal se aplican de manera particular al sector MAPE otras poseen implicaciones sobre el mismo, sin estar especialmente diseñadas al respecto, lo cual genera que no siempre

el ordenamiento jurídico resulte coherente, completo y pueda desplegar su plena efectividad.

A continuación, se estudian algunos de los casos más significativos sin pretender ser exhaustivo.

- No obstante, en caso de las minería actualmente desarrollada sin concesión y otros requisitos) el artículo 3 del Código de Minería (que manda inhabilitar por 10 años a quienes exploten el recurso sin la respectiva concesión) y requiere además en específico de un estudio de impacto ambiental Por su parte, la LOA y normativa conexas, no permitían hacer uso de dicho instrumento para el caso de zonas impactadas. En este caso, en el supuesto de utilizarse un estudio de diagnóstico ambiental (EDA), además de no ser congruente con la exigencia de un estudio de impacto que refiere el CM, se evidenciaría la situación de uso ilegal del recurso generando las consecuencias del artículo 3 citado. Sin embargo, esta situación ha variado con el nuevo Reglamento de evaluación, control y seguimiento Ambiental, DE 43898 - MINAE-S- MOPT-MAG-MEIC del 2023, el cual establece el procedimiento que entidades privadas o públicas deben seguir para obtener la licencia ambiental para distintos tipos de actividades y proyectos. Entró en vigencia el 19 de agosto del 2023 y la fecha presenta una acción de inconstitucionalidad.
- En el pasado, esta potencial antinomia impidió la regularización de actividades debido a la exigencia de un estudio de impacto por parte del Código de Minería y a la imposibilidad de aprobar este instrumento por parte de la SETENA (debido a que se trata de actividades iniciadas y el EDA era el único mecanismo disponible).
- Sin embargo, el nuevo reglamento No. 43898 mencionado y explicado en el Informe y la nueva interpretación de las autoridades actuales, permitiría, con independencia de si se trata de actividades en operación o por desarrollarse, aprobar un estudio de impacto ambiental ajustado a la situación particular, presentando el instrumento del D-1 como punto de partida.
- A la fecha la efectividad del marco legal, entiéndase, la posibilidad de que despliegue los efectos deseados y alcance los objetivos propuestos, ha sido limitada, especialmente ante la ausencia de concesiones mineras artesanales (a excepción de CoopeBonazana de reciente otorgamiento) como una de las premisas fundamentales para la operación a derecho del Sector. Consecuentemente otras disposiciones legales aplicables, como las que pueden el registro, comercialización y uso del mercurio y cianuro, los permisos sanitarios de funcionamiento y licencias municipales, las autorizaciones para la exportación de materiales (oro) entre otros, no es posible implementarlos ante la ausencia de legalidad en la operación. Otros elementos como la formación de cooperativas han tenido un mayor nivel de efectividad, sin

disputar si esta resulta o no la mejor forma de organización asignada a los mineros de los tres cantones indicados.

- Existen varios (Proyectos de Ley en curso al momento de escribir este Informe algunos de los cuales podrían modificar sustancialmente los alcances y regulaciones aplicables al sector MAPE y a la minería metálica en general. Es imprescindible para otras acciones del Proyecto, brindar un seguimiento oportuno a ellos y a sus potenciales implicaciones o consecuencias. Asociado a lo anterior, el Voto de la Sala Constitucional relativo a la tramitación y contenido del Proyecto de Ley No. 21229, podría tener consecuencias sobre las posibilidades de ampliar las hipótesis de minería metálica en el país, debido a los argumentos vinculados con las obligaciones del Convenio de Minamata. Sin embargo, no es legalmente factible presentar una evaluación contundente sobre los efectos del fallo en el contenido de las iniciativas de Ley, debido a que pueden variar de conformidad con la redacción final de los mismos. De manera más reciente, pero aún no ha sido analizado en el Informe, el Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley para atender la situación en Crucitas que permitiría la explotación del oro a cielo abierto bajo determinadas circunstancias.
- Más allá de estas reflexiones generales, el ordenamiento legal e institucional, su interpretación y aplicación presentan algunas lagunas, contradicciones y vacíos para la adecuada regulación del sector MAPE, entre ellas, las siguientes:
- La definición de minería artesanal contenida en el artículo 8 del Código de Minería podría resultar insuficiente para permitir comprender dentro de la posible regularización (o para el caso de nuevas concesiones) a ciertas actividades que no encuadren dentro de lo conceptualizado. Cabe recordar que la definición de minería artesanal del Convenio de Minamata resulta mucho más general y vaga pero lo dispuesto en el artículo 8 del CMI es congruente con la misma.
- La reforma introducida por la Ley No. 8904, permitiría otorgar concesiones a la minería subterránea en los tres cantones indicados, siempre que se trata de organizaciones Cooperativas. A la fecha esta forma jurídica parece haber sido aceptada por los pobladores, al menos en la zona de Abangares y ha sido declarada constitucional de conformidad con lo explicado en el Informe. Tampoco resulta inusual establecer de manera obligatoria formas de asociarse como ocurre en el sector bancario o en materia más cercana con lo ambiental, con las Asociaciones de Desarrollo Integral en Territorios Indígenas. No obstante, estos requisitos para las zonas indicadas dejarían por fuera de la legalidad a mineros independientes lo cual puede dificultar aún una mayor regularización.
- Asimismo, aunque no fue posible para el consultor precisar los costos asociados al cumplimiento de los requisitos ambientales los trámites de

concesión y otros), es posible que éste resulte alto y pueda constituir una barrera para funcionar a derecho. Las posibilidades de acceder a financiamiento externo nacional o internacional deben ser exploradas.

- A pesar de lo dispuesto en el Convenio de Minamata, respecto a que el otorgamiento del consentimiento fundamentado previo para la importación de mercurio (artículo 3), sea otorgado de forma general y previa o bien para cada caso particular según prevé el Convenio, no existe por ahora un procedimiento establecido para dar cumplimiento a esta disposición del Convenio de Minamata por parte de la DIGECA en su condición de Punto Focal del mismo. Esta omisión debería ser solventada apropiadamente, por ejemplo, mediante una Nota Técnica, considerando la limitada capacidad que podría tener la Dirección al respecto.
- A la fecha no se cuenta con una Nota Técnica que requiera de dicha autorización emitida por la DGM como requisito para exportar oro que resulte además congruente con las partidas arancelarias del sistema aduanero. Este requisito ha sido enfatizado mediante comunicados enviados por el Ministro de Ambiente y Energía hace algunos años. Esta Nota Técnica fue avanzada por las autoridades nacionales (DGM y Dirección General de Aduanas) pero aún no ha sido aprobada. Lo anterior limita la trazabilidad del mineral.
- Vinculado con lo anterior, debe indicarse que no fue posible identificar alguna norma que restrinja por motivos de trazabilidad o similares, la comercialización doméstica (nacional) del oro. Este puede constituir un vacío, especialmente a la luz de posibles iniciativas para obtener certificaciones u otros incentivos que permitan diferenciar y agregar valor a la venta de oro.
- Con respecto a la legislación de áreas silvestres protegidas, la legislación minera, de parques nacionales (Ley No. 6084 de 1977) , convenios internacionales (Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América, Ley No. 3763 del 19 de octubre de 1976, conocido Como el Convenio de Washington), principios de derecho constitucional ambiental como la no regresión claramente desarrollados por la Sala Constitucional), impiden cualquier iniciativa para realizar estas actividades dentro de parques nacionales. Esto resulta especialmente relevante en el caso del Parque Nacional Corcovado.
- En el caso específico del proyecto denominado Crucitas, después de la finalización del procedimiento de arbitraje ante el Centro Internacional para la Resolución de Controversias entre Inversionistas y Estados (CIADI/ICSID), se aprobó un decreto (Decreto Ejecutivo No. 44564-MINAE, el cual declara la moratoria de minería metálica y se congelan las áreas reserva metálica a favor del estado en el distrito de Cutris, cantón de San Carlos, Provincia de Alajuela y adopta otras medidas), Adicionalmente, el gobierno ha presentado un Proyecto de Ley para permitir su explotación, cuya aprobación final es incierta.

- Con respecto a la importación y venta de mercurio existen algunos vacíos y lagunas. De conformidad con el marco legal, la adquisición de mercurio o cianuro no se encuentra sujeta a ningún requisito por parte del comprador una vez que se haya puesto en el mercado nacional, si bien para el caso del Sector MAPE se aplica el Anexo I del Decreto 37225-MINAE según se explicó.
- Existe numerosa legislación citada en el Informe relacionada con la gestión de productos y residuos peligrosos y otras normas conexas aplicables a las actividades mineras.
- La capacidad institucional para la aplicación y el cumplimiento de la normativa debe distinguirse en dos grandes aspectos o componentes: a) de aplicación en sentido estricto, entendiéndose la de tramitar las solicitudes y resolverlas, la cual es relativamente adecuada al menos en las principales instituciones involucradas como la SETENA, Dirección de Geología y Minas, Ministerio de Salud, Municipalidades, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre otros); b) en términos de la fiscalización sea de actividades ilegales o del cumplimiento de los términos y condiciones de permisos, concesiones y otras autorizaciones administrativas, la capacidad de recursos humanos, técnicos y tecnológicos y legales (carecen algunas entidades de autoridad de policía, planes de fiscalización, funcionarios especializados, entre otros), resulta mucho más limitada. En la práctica, el control de la actividad ilegal (si se toma como referencia el caso Crucitas aunque se trata de un supuesto diferente de minería metálica a cielo abierto) ésta se ha realizado primordialmente mediante la intervención de la Fuerza Pública y la Fiscalía (especialmente la Agraria y Ambiental), con el apoyo y colaboración del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Salud. Otras instancias administrativas de denuncia como el Tribunal Ambiental Administrativo o el Contralor Ambiental han tenido un papel menos activo y registran pocos expedientes o acciones relacionadas con minería metálica ilegal.
- La conformación de Un Grupo Legal Asesor integrado por miembros de las Direcciones Jurídicas de los órganos participantes en el Proyecto permitiría mejorar la interpretación y aplicación del régimen legal del Sector MAPE brindando más certeza legal a los interesados y a los tomadores de decisiones.

1. Referencias.

Cabrera Medaglia, Capacidades institucionales para la fiscalización ambiental. Ponencia preparada para el Estado de La Nación, 2024

MINAE, DIGECA; GEF, PNUD, Estado de Situación: uso de almagamas y minería artesanal de oro en Costa Rica, San José, sin fecha. En estudio se enfoca en el Cantón de Abangares. Disponible en la página de la DIGECA, www.digeca.go.cr .

MINAE, GEF, PNUD “Marco Jurídico, Institucional y Político para la Implementación del Convenio de Minamata”, San José. sin fecha.

Poltronieri, Francisco y Cabrera Medaglia, Jorge, Impacto Ambiental y Mitigación de Daños, UNED, San José, 2016.

2. Anexos

ANEXO I Protocolo para la Vigilancia de las condiciones de: almacenamiento, transporte, manipulación y uso seguro del mercurio, cianuro y sustancias peligrosas en la minería artesanal

El Encargado de Regulación de la Dirección del Área Rectora de Salud Local, **quien podrá** hacerse acompañar de representantes del MINAE (Dirección de Geología y Minas o Dirección de Calidad de la Gestión Ambiental) y un representante de la Municipalidad Local, procede a realizar la inspección al establecimiento, para la verificación en sitio del cumplimiento de requisitos y de la documentación presentada.

a- Verificar Planes de Gestión

El funcionario de Regulación de la Dirección del Área Rectora de Salud respectiva, debe verificar durante la inspección, la existencia y correcta implementación de:

Plan de Salud Ocupacional

-Cuenta con medidas internas, equipo, implementos de uso personal, guantes, mascarillas, anteojos, para el autocuidado personal en la manipulación del mercurio u otras sustancias peligrosas, en el proceso de extracción del oro.

-Los funcionarios designados para realizar la inspección, verifican el cumplimiento de requisitos de Salud Ocupacional, según reglamentación sanitaria sobre Permisos de Funcionamiento, así como la educación/capacitación con que cuenten los trabajadores sobre los riesgos de las sustancias químicas a la salud humana y el medio ambiente.

Plan de emergencias

Verificar, si dentro del Plan de emergencia, el que debe elaborarse según reglamentación sanitaria sobre Permisos de Funcionamiento, se incorporan medidas preventivas necesarias para evitar y atender una emergencia por fuga o derrame de mercurio, cianuro u otras sustancias peligrosas.

Verificar si en la cooperativa, se dispone de los equipos y de las medidas preventivas para atención del riesgo a las personas y accidentes o daños a la población.

Programa para el Manejo de los residuos,

Debe ser acorde a lo establecido en el Decreto 37567-S-MINAET-H e incorporar un subprograma para el Manejo de Residuos Peligrosos, de conformidad

con el Decreto 37788-S-MINAE, Reglamento General para la Clasificación y Manejo de Residuos Peligrosos.

Plan de Cambio Tecnológico

A fin de cumplir con lo establecido en la Ley 8904, Transitorio I, el administrado deberá contar con un Plan de Cambio Tecnológico, a fin de lograr, para la fecha establecida en esa norma, la sustitución del mercurio y cianuro por otros métodos de beneficiado del oro. A este fin, todos los PSF extendidos por el Ministerio de Salud, expirarán en 10 de febrero del 2019, a excepción de aquellos que hayan realizado el cambio tecnológico, cuya vigencia será por 5 años.

Dichos Planes y Programas deben integrarse en un **Sistema de Manejo Ambiental**, que debe actualizarse como mínimo cada tres años.

b- Verificar documentación que demuestra que cumplen con requisitos para compra de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas.

El funcionario de Regulación verifica la existencia, o solicita al administrado le muestre evidencia de los siguientes documentos:

Formularios para llevar el control o registro de los movimientos, trasiegos, entrada y salida disponible de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas en la cooperativa.

La empresa debe contar en el área de trabajo con copia de las Fichas de Datos de Seguridad (FDS), o Material Safety Data Sheet (MSDS), y verificarse que los trabajadores conocen sus contenidos.

Copia de las facturas de compra, internacionales en caso que importe directamente, o bien de un suplidor nacional.

Solamente en caso que importe directamente productos peligrosos, debe contar con registro, verificable in-situ, de las sustancias, otorgado por la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario del Ministerio de Salud.

c- Recibir documentación que demuestra que cumplen con requisitos para transporte de mercurio, cianuro u otras sustancias o productos peligrosos.

El funcionario de Regulación de la Dirección del Área Rectora de Salud respectiva, recibe los documentos, por parte del administrado o representante legal de la cooperativa y procede a revisar que:

Si el administrado (propietario de rastra) es a la vez transportista de sus propios productos peligrosos, debe cumplir con los requisitos para transporte de mercurio u otras sustancias o productos peligrosos (Decreto 24715-MOPT-MEIC-S.)

Si el administrado (propietario de rastra) a la vez transporta sus propios residuos, debe registrarse adicionalmente como gestor de residuos, por lo que debe verificarse el cumplimiento con requisitos del Decreto Ejecutivo 37567-MINAET-H

Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos y Decreto 37788-S-MINAE:

Para el transporte de productos peligrosos o residuos peligrosos debe verificarse durante la inspección al sitio lo aplicable entre lo siguiente:

- i. Vehículo cumple con normas de rotulación de acuerdo a Normas de la ONU y la reglamentación vigente
- ii. Indicación grupo de embalaje/envase (Grupos I, II y III, según corresponda)
- iii. Ficha de emergencia para transporte de productos peligrosos.
- iv. Registro de acreditación como gestor por el Ministerio de Salud.
- v. Certificado de Capacitación para el transporte de productos peligrosos.
- vi. Instrumentos o formularios para el control o documentos que registren los movimientos, trasiegos del mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas.
- vii. Documento que indica dónde provienen los residuos y constancia de que el sitio para la disposición esté avalado por el Ministerio de Salud. (Permiso Sanitario de Funcionamiento y Registro de Gestor)

d) Manejo de sustancias peligrosas en planta

Disponer de una bitácora "Reporte movimiento del Mercurio y sustancias o productos peligrosas", en el que se muestren claramente los ingresos a la planta, el consumo por evento, la cantidad recuperada por evento, y la cantidad de colas/lamas generadas (residuos).

Verificar el registro y control operativo de la cantidad de recuperación del mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas, según cada evento.

Verificar el registro y control de la cantidad, según peso Kg, de la cantidad de oro recuperado de la amalgamación, tratamiento o lavado.

e) Almacenamiento

i) Ubicación del local de almacenamiento de sustancias peligrosas.

- Lo más cerca posible de la planta de procesamiento aurífero.
- No puede estar ubicado en sitios inundables, humedales, pantanos y manglares.
- No puede estar ubicado en terrenos expuestos a deslizamientos.
- Debe de estar fuera de terrenos considerados patrimonio natural del Estado.
- Debe respetar cualquier tipo de alineamiento que afecte el terreno.

-Deberá respetarse una distancia de 100 metros de las casas de habitación colindantes.

ii) Características del local de almacenamiento.

El local debe ser un sitio seco, cerrado, pero debidamente ventilado.

El local debe de estar debidamente rotulado que indique el almacenamiento de sustancias peligrosas.

El local debe de estar cerrado y su acceso restringido.

El piso debe ser impermeable y que no tenga grietas o hendiduras que dificulten la recolección de polvo o residuos.

iii) Almacenamiento de las sustancias peligrosas.

Determinar si existe incompatibilidad de las sustancias peligrosas a almacenar.

Las sustancias peligrosas deben de estar en recipientes herméticos y debidamente etiquetados, resistentes a impactos.

No guardar alimentos o bebidas en el mismo local de almacenamiento de sustancias peligrosas.

El local debe de mantenerse limpio.

El almacenamiento en pequeñas cantidades en planta (zona de rastras) debe limitarse a lo requerido para un evento (un bache de proceso), y en recipientes herméticos y debidamente etiquetados, resistentes a impactos.

El mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas deben almacenarse de forma separada a otras materias primas.

iv) Manipulación

El personal que manipula la sustancia peligrosa debe utilizar implementos de seguridad de uso personal, tales como guantes, mascarillas, anteojos.

Bajo ninguna circunstancia se debe de permitir el quemado de la amalgama al aire libre en circuito abierto.

Las instalaciones para el manejo de gas LP deben ser acorde a la norma NFPA 58.

Para la recuperación del oro de la amalgama se debe de utilizar el sistema de retortas de circuito cerrado, que evite la liberación del mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas en forma de vapor.

No consumir alimentos o bebidas, ni fumar durante el proceso de manipulación de la sustancia peligrosa.

Evitar que el mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas entren en contacto con la piel, así como la impregnación de la ropa de trabajo.

No usar recipientes que hayan contenido mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas para guardar alimentos o bebidas.

No se debe de verter mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas residuales al suelo o fuentes de agua.

Se recomienda, una vez al año, hacer un monitoreo de higiene industrial, para el vapor de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas, en los sitios de trabajo a fin de verificar el cumplimiento con la Norma INTE 31-08-04-97, Concentraciones ambientales máximas permisibles en los centros de trabajo e informar a los trabajadores sobre su nivel de exposición potencial.

En caso de sobrepasarse el TLV, deben establecerse las medidas ingenieriles, de protección personal o de carácter administrativo, a fin de minimizar la exposición riesgosa, medidas que deben verificarse en menos de 60 días, mediante una nueva medición ambiental.

Se aceptará la medición de Indicadores Biológicos de Exposición (IBE = muestras de sangre u orina) como indicador de la exposición.

v) Residuos

Los residuos ordinarios deben manejarse de conformidad con la Ley 8839 y su reglamento.

Los residuos peligrosos que se produzcan deben de cumplir con el Reglamento 37788-S-MINAE, y manejarse de forma separada de los residuos ordinarios.

Las empresas deben contar con material adecuado para la neutralización y recolección de derrames de mercurio, cianuro y otras sustancias peligrosas.

Las pilas de lamas/colas deben ser impermeabilizadas y cubiertas a fin de evitar la infiltración de agua de lluvia y el acarreo por escorrentía o viento de los materiales acumulados.

Los residuos de lamas/colas producto del beneficiado deben ser entregados a gestores de materiales peligrosos, debidamente acreditados ante el Ministerio de Salud. Los residuos deben ser caracterizados de conformidad con el Decreto 37788-S-MINAE Reglamento General para la Clasificación y Manejo de Residuos Peligrosos, en particular en su contenido de mercurio y otras sustancias peligrosas.

En las zonas de almacenamiento de éstos, y sobre los embalajes se deberá indicar "Residuos de mercurio", "Residuos de cianuro" y "Tóxico".

En caso de exportación de dichos residuos para posterior beneficiamiento, deben cumplirse los requisitos sobre el Convenio de Basilea, establecidos en el Decreto 37567-S Reglamento General a la Ley de Gestión Integral de Residuos.

Las aguas residuales de los procesos de beneficiamiento del oro deben cumplir con lo establecido en el Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas Residuales (Decreto 33601-S-MINAE).

Los humos emitidos por el crisol y retorta deben ser capturados/extraídos y burbujeados en agua o filtrados en carbón activado (preferiblemente impregnado con azufre).