

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES
Y DE ENERGÍA**

**INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA
EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA DIRECCIÓN DE GEOLOGÍA Y
MINAS EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA
EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINERALES
NO METÁLICOS**

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La presente auditoría operativa tuvo como objetivo determinar si el proceso de otorgamiento y seguimiento a las concesiones de explotación minera no metálica es ágil, y permite asegurar el aprovechamiento racional del recurso minero. El análisis se realizó para el periodo del 2013 al 2014 y se amplió cuando se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

El Estado costarricense tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales del país; y puede otorgar concesiones para que sobre estos se ejerza una actividad de explotación. Por ello, es relevante analizar si el marco de gestión en materia minera se sustenta en procedimientos ágiles, al menor costo y en apego a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica. Lo anterior, de forma que se garantice el equilibrio ambiental, la seguridad jurídica para el interés general y del administrado, así como, la transparencia en la actuación pública relativa al otorgamiento de concesiones.

¿Qué encontramos?

Se determinó la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia del proceso para otorgar las concesiones de explotación de recursos minerales no metálicos, regulado por el Código de Minería, Ley nro. 6797, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo nro. 29300-MINAE. Al respecto, 4 de los 21 requisitos son innecesarios, es el caso de solicitar al interesado una certificación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, donde conste que el área de interés está fuera de un área silvestre protegida y dos constancias del avance en el trámite de viabilidad ambiental emitidas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), lo cual puede ser verificado directamente por la Dirección de Geología y Minas (DGM) mediante coordinación con ambas instituciones, en congruencia con la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley nro. 8220. Además, no corresponde solicitar al administrado el comprobante de pago de la garantía ambiental exigida por la SETENA, pues su verificación es competencia de esa Secretaría y no de la DGM.

Asimismo, 3 de 18 actividades del proceso de cita no se realizan en el momento oportuno. En explotaciones en cauce de dominio público, la consulta de la DGM a la Municipalidad del cantón para verificar su interés en extraer materiales del sitio solicitado en concesión, se efectúa en un momento en el cual si la respuesta es afirmativa, ya el administrado incurrió en costos de análisis previos y viabilidad ambiental de un proyecto que no puede continuar. Además, la DGM consulta a la Dirección de Aguas del MINAE sin que la normativa establezca un propósito claro, y en la práctica obtienen medidas en resguardo de concesiones de agua e infraestructura hidráulica cercanas al sitio de interés, pero formuladas justo antes de la fase de otorgamiento de la concesión, a pesar de requerirse esta información para trámites previos. En la modalidad de explotación de canteras, se consulta en una fase avanzada del proceso al Ministerio de Agricultura y Ganadería para obtener el visto bueno a la solicitud de concesión, y si encuentra oposición al considerar que el suelo pierde capacidad productiva, procede archivar el expediente cuando ya el administrado incurrió en costos.

Se encontró que 3 actividades se trasladan al administrado pero deben ser asumidas por la DGM. Así, se le requiere que: 1. tramite la publicación de la resolución de otorgamiento, 2. presente el comprobante de dicho trámite ante esa Dirección y 3. solicite inscribir la concesión ante el Registro Nacional Minero. Esto no se apega a los principios de la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, al constituir elementos para la eficacia del acto propios de la Administración. A ello, se suma la práctica de exigir al administrado la presentación de requisitos faltantes en cualquier momento del proceso, a pesar de que la Ley de cita establece que debe ser en una única oportunidad.

La base de datos del Catastro Nacional Minero presenta 1327 campos inconsistentes relacionados con las fechas de solicitud, otorgamiento, prórroga y vencimiento de las concesiones, 809 campos incompletos en cuanto a las tasas de extracción de materiales y 67 de ubicación de la concesión, lo cual, limita el control de la razonabilidad de los aprovechamientos. A ello se suma que los expedientes de las concesiones no tienen una secuencia cronológica de sus documentos, están dispersos en escritorios de funcionarios y archivadores sin seguridad, colocando en riesgo la integridad y seguridad de los actos administrativos y agregando cargas administrativas innecesarias en la búsqueda de información.

Es excesivo el plazo que tardó la DGM para otorgar 43 de 73 concesiones de explotación minera no metálica en cauce de dominio público y cantera, durante el período 2002-2014. Así, el plazo para otorgar concesiones en cauce de dominio público es de un máximo de 750 días hábiles, pero la duración promedio real del trámite fue de 955 días hábiles (2.6 años). Además, el plazo máximo para otorgar concesiones de explotación minera no metálica en canteras es de 647 días hábiles, pero el trámite tardó en promedio 759 días hábiles (2 años). Al respecto, el Órgano Contralor considera que incluso los plazos definidos en la normativa son innecesariamente extensos y no han sido objeto de racionalización mediante una mejora regulatoria. Además, la viabilidad de su reducción se ratifica al encontrar 30 concesiones otorgadas en menor tiempo, logrando en algunos casos 179 días hábiles en canteras y 294 en cauce de dominio público.

Por otra parte, es insuficiente el seguimiento que la DGM realiza al ejercicio de la actividad minera, lo cual, imposibilita concluir si el aprovechamiento del recurso es razonable y resguarda el ambiente. Así, los informes presentados por los concesionarios para detallar las labores mineras realizadas durante el año contienen información que repite errores de periodos anteriores, como indicar que el material a explotar es ignimbrita cuando en realidad es roca caliza; aportan perfiles topográficos de un cauce de dominio público cuando lo concesionado es una cantera, y la información hidrológica incorporada en casos de cauce de dominio público no cambia de un año a otro, sin que sea razonable esperar un comportamiento idéntico pues los ríos son sistemas dinámicos.

Además, en 6 de los 16 informes de labores analizados no se incorpora información que permita conocer la condición topográfica actual del área concesionada y el avance en la explotación. En concesiones de cauce de dominio público, no se aportaron los perfiles topográficos transversales de la sección de cauce concesionada, necesarios para conocer las reservas de materiales, el avance de la explotación y su efecto sobre las márgenes del río. También, en 2 casos se omiten los perfiles topográficos longitudinales, requeridos para conocer las variaciones en la pendiente longitudinal del cauce. En el caso de una cantera, no se aportaron los estudios sobre estabilidad de taludes ni estudios hidrogeológicos actualizados. En 6 concesiones está vencido el contrato del concesionario con el geólogo o ingeniero en minas regente de la explotación; y en 2 el concesionario no presentó contrato con un regente, a pesar de que es obligatorio según el artículo 86 del Reglamento al Código de Minería.

Por su parte, la programación de las inspecciones de campo se efectúa sin una orientación basada en criterios de riesgo. Así, en visitas de campo del Órgano Contralor se constataron 8 casos que incumplen con los amojonamientos que demarcan el área de aprovechamiento; presión creciente por la explotación de minerales en cauces de dominio público como en el río Barranca que ubica 8 concesiones en secuencia, y roca expuesta (basamento del río) en los ríos General y Toro Amarillo. Esto es crítico para la salud de los cuerpos de agua, con posible causa en sobre explotación o disminución en la recarga de material debido a condiciones de sequía.

Tampoco la DGM emite el informe del estado de la actividad minera del país, lo cual, impide conocer las cantidades de materiales extraídos, procesados y vendidos, así como sus rendimientos económicos. En consecuencia, no se informa a la sociedad civil sobre el costo beneficio de la actividad minera, tal como lo solicita el artículo 5 del Reglamento al Código de Minería, nro. 29300-MINAE.

¿Qué sigue?

Se dispone al Ministro de Ambiente y Energía y a la Directora de Geología y Minas reestructurar y emitir el proceso para otorgar concesiones de explotación minera no metálica, considerando: el orden lógico de las actividades; puntos de control de calidad; criterios de eficacia, eficiencia, integralidad en el ordenamiento, simplificación en los trámites, racionalización de plazos y requisitos indispensables, así como, elaborar una propuesta de reforma al Reglamento del Código de Minería que permita la mejora del proceso. También, establecer e implementar un sistema de información automatizado que gestione las concesiones de explotación minera desde el ingreso de la solicitud hasta el seguimiento y cierre de la concesión e instaurar el expediente digital. También, establecer criterios de priorización del seguimiento a las concesiones y la emisión de un informe anual que rinda cuentas acerca de la explotación minera en el país.

