

Bogotá D.C, 25 de abril de 2024

Señora

MARÍA ALEJANDRA GÓMEZ

seguimientoacs@ppulegal.com

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico relacionado con propiedad y titularidad de proyectos solares en las áreas objeto de cierre y abandono por parte de los proyectos mineros.

Etapas del contrato de concesión Minera - exploración, construcción y montaje y explotación / *Cierre y abandono de las actividades mineras* - Corresponde a una obligación legal que hace parte de la última etapa contractual, esto es, la *etapa de explotación* / *Glosario Técnico Minero* - Adoptado mediante Resolución 40599 de 2015 define el término cierre como la terminación de actividades mineras o desmantelamiento del proyecto / *Aplicación normativa ambiental a actividades mineras* - Las actividades mineras por su misma naturaleza están acompañadas de permisos ambientales, sin los cuales no habrá lugar a que se de inicio a los trabajos y obras de explotación minera / *Autonomía empresarial y subcontratos* - El titular minero tiene la capacidad para suscribir los contratos durante la ejecución de los trabajos y obras de explotación, sin requerir permiso o realizar aviso alguno a la autoridad minera

Cordial saludo,

En atención a la solicitud de concepto radicada en esta Agencia bajo el número 20241002876022 de 29 enero de 2024¹, que a su vez fue trasladada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionada con la propiedad y titularidad de proyectos solares en áreas objeto de cierre y abandono por parte de los proyectos mineros, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, “*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*”, corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad. No obstante, se aclara que, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular, en tratándose de casos particulares,

1 Mediante radicado No. 20241200288761 de 8 de marzo de 2024, se solicitó plazo adicional para respuesta de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.

deberá estarse a la decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área encargada.

Conforme a lo anterior se colige que, los conceptos que emite esta Oficina: (i) carecen de efectos vinculantes, (ii) no sustituyen los análisis y responsabilidades que corresponden a cada área y (iii) el solicitante, podrá acoger o no, la interpretación normativa y la posición que se plasme en el presente concepto.

1. La Consulta

¿Existe alguna diferencia o consideración específica, desde la perspectiva legal, en relación con el supuesto de que la propiedad y titularidad del proyecto solar sea de un tercero independiente al titular del proyecto minero?

2. Marco normativo y desarrollo de la consulta

2.1. Marco normativo

1. Ley 685 de 2011
2. Resolución 40599 de 2015
3. Ley 99 de 1993
4. Decreto 1076 de 2015

2.2 Desarrollo de la consulta

Previo a resolver el interrogante planteado en su consulta, se considera necesario presentar algunas consideraciones sobre el contrato de concesión minera y sus etapas, para a partir de allí entrar a responder la pregunta formulada y en el marco de la normativa vigente.

Sea lo primero mencionar que, el contrato de concesión minera se encuentra regulado por el Código de Minas, normativa especial y de aplicación preferente a las relaciones del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera, de acuerdo con lo señalado en los artículos 2² y 3³ del Código de Minas.

2 ARTÍCULO 2. AMBITO MATERIAL DEL CÓDIGO. El presente Código regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se excluyen la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se regirán por las disposiciones especiales sobre la materia.

3 ARTÍCULO 3. REGULACIÓN COMPLETA. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas.

Ahora bien, el Código de Minas en su artículo 5 señala que, el contrato de concesión minera es aquel que celebra el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, actividades de exploración y de explotación de minerales de propiedad estatal, y que otorga al concesionario la facultad de efectuar, dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas de la geología e ingeniería de minas. También concede la facultad de instalar y construir, dentro de la zona y fuera de ella, equipos, servicios y obras.

Así pues, el contrato de concesión, transfiere al beneficiario el derecho de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales de propiedad estatal, a fin de apropiárselos mediante su extracción o captación, pero a la vez impone al concesionario, unas obligaciones que se encuentran establecidas legal y contractualmente.

De esta forma el Contrato de Concesión Minera contempla el derecho de adelantar las etapas propias del mismo según lo dispone la Ley 685 de 2001, entre las cuales se identifican las siguientes:

- 1) *Exploración:* Tiene por objeto establecer la existencia de los minerales concedidos y la factibilidad técnica y económica de explotarlos. Estas labores inician con la exploración del área contratada por un término de tres (3) años los cuales pueden ser prorrogados por periodos de dos (2) años hasta por un término total de once (11) años.
- 2) *Construcción y montaje:* Una vez el titular cuenta con un Plan de Trabajos y Obras -PTO, procede a adecuar la infraestructura para dar inicio a la etapa de explotación, que consiste en la preparación de los frentes mineros, instalaciones de obras, servicios, equipos y maquinaria fija, construcciones de obras civiles, entre otras, que permitan iniciar y adelantar la explotación, acopio transporte y beneficio de los minerales. Para adelantar las anteriores labores se cuenta con un término de tres (3) años, prorrogables por un (1) año.
- 3) *Explotación:* Se adelanta el conjunto de operaciones relacionadas con la extracción, acopio, beneficio y **cierre y abandono de los montajes y la infraestructura**. El tiempo de duración de este periodo corresponderá al restante una vez se agoten las etapas anteriores y las respectivas prorrogas, según sea el caso. No obstante, antes de vencerse el periodo de explotación el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta (30) años, que deberá ser perfeccionada mediante inscripción en el Registro Minero Nacional.

PARÁGRAFO. En todo caso, las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia. En este caso, acudirán a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política.



Considerando lo anterior, en lo que respecta al objeto de la consulta, el cierre y abandono de las actividades mineras corresponde a una obligación legal que hace parte de la última etapa contractual, esto es, la *etapa de explotación*, la cual está a cargo del titular minero, que es autónomo para ejecutar trabajos y obras propios del contrato de concesión en sus diferentes etapas, en los términos previstos en la ley minera.

Es así que, el concesionario está obligado a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que dispone la Ley 685 de 2001 de conformidad con lo señalado en el artículo 59⁴. Adicionalmente, menciona el Código de Minas en su artículo 57⁵ que el concesionario tiene completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial durante la ejecución de los trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación.

Ahora, la Ley 685 de 2001 establece en relación con las actividades de cierre y abandono de las actividades mineras, en el marco del contrato de concesión, lo siguiente:

ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN. *El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.*

*El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y **el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.***

ARTÍCULO 84. PROGRAMA DE TRABAJOS Y OBRAS. *Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos: (...) **11. Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.***

ARTÍCULO 95. NATURALEZA DE LA EXPLOTACIÓN. *La explotación es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio,*

4 ARTÍCULO 59. OBLIGACIONES. El concesionario está obligado en el ejercicio de su derecho, a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que expresamente le señala este Código. Ninguna autoridad podrá imponerle otras obligaciones, ni señalarle requisitos de forma o de fondo adicionales o que, de alguna manera, condicionen, demoren o hagan más gravoso su cumplimiento.

5 ARTÍCULO 57. CONTRATISTA INDEPENDIENTE. El concesionario será considerado como contratista independiente para efectos de todos los contratos civiles, comerciales y laborales que celebre por causa de sus estudios, trabajos y obras de exploración y explotación.

su beneficio y **el cierre y abandono de los montajes** y de la infraestructura. El acopio y el beneficio pueden realizarse dentro o fuera de dicha área. (...)

ARTÍCULO 209. OBLIGACIONES EN EL CASO DE TERMINACIÓN. *En todos los casos de terminación del título, el beneficiario estará obligado a hacer las obras y poner en práctica todas las medidas ambientales necesarias para el cierre o abandono de las operaciones y frentes de trabajo. Para el efecto se le exigirá la extensión de la garantía ambiental por tres (3) años más a partir de la fecha de terminación del contrato.*

Conforme el anterior contexto legal, surge claro que, el cierre y abandono de las actividades mineras es una fase de la actividad minera, que está incluida dentro de la naturaleza propia de la etapa de explotación, lo que conlleva la obligación legal de su desarrollo por parte del concesionario minero.

Ahora bien, las actividades mineras por su misma naturaleza están acompañadas de permisos ambientales, sin los cuales no habrá lugar a que se de inicio a los trabajos y obras de explotación minera, tal como lo dispone el citado artículo 85 de la ley 685 de 2001, y que son otorgados por la autoridad ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ser la autoridad competente para establecer las medidas que el titular de cualquier proyecto deben realizar cuando se esté en la fase de desmantelamiento y abandono.

Para finalizar, es importante mencionar traer a colación la definición del término cierre contenida en el Glosario Técnico Minero adoptado mediante Resolución 40599 de 2015, a saber:

" **Cierre.** 1. *Terminación de actividades mineras o desmantelamiento del proyecto originado en renuncia total, caducidad o extinción de los derechos del titular minero. Es la última etapa del desarrollo de una mina y se presenta cuando los márgenes de rentabilidad no son los adecuados por los bajos tenores o agotamiento de las reservas que no la hacen competitiva con otras minas.*
2. *Acto de cerrar cualquier labor minera, generalmente subterránea, cuando finalizan las labores extractivas, con el fin de evitar riesgos de accidentes y facilitar la recuperación de los terrenos."*

Hechas las anteriores precisiones, en atención a su consulta, sobre si existe alguna diferencia o consideración específica, desde la perspectiva legal, en relación con el supuesto de que la propiedad y titularidad del proyecto solar esté en cabeza de un tercero independiente al titular del proyecto minero, es importante reiterar que en ejercicio de la autonomía empresarial a que alude el artículo 57 de la Ley 685 de 2001, el titular minero tiene la capacidad para suscribir los contratos que considere necesarios y pertinentes durante la ejecución de los trabajos y obras de explotación, sin requerir permiso o realizar aviso alguno a la autoridad minera, tal como lo dispone el artículo 27 de la citada ley:

ARTÍCULO 27. SUBCONTRATOS. *El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado,*



mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar. Para los contratos mencionados no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera.

Por tanto, si bien es cierto que, el titular minero goza de autonomía frente a la suscripción de contratos para el cierre y abandono de actividades mineras conforme lo dispone el Código de Minas, no se pueden perder de vista, como se indicó en párrafos anteriores, las disposiciones de orden ambiental, que para el caso puntual de los proyectos solares, presupone el tener en cuenta la normativa ambiental vigente, destacando la relacionada con si requiere o no licencia ambiental y la debida diligencia en la gestión predial, teniendo en cuenta que ser titular minero, no implica ser propietario de los predios.

Ahora bien, otra de las consideraciones a realizar frente a los proyectos solares en ejecución de actividades de cierre y abandono, estaría relacionada con el alcance de la licencia ambiental del título minero, en la medida que pueda o no incluir proyectos de esta naturaleza, dependiendo de la capacidad instalada de dicho proyecto, y, en consecuencia, en la determinación del beneficiario o titular de la licencia ambiental. De modo que, frente a su pregunta de si existe diferencia o consideración específica, en relación con el supuesto de que la propiedad y titularidad del proyecto solar esté en cabeza de un tercero independiente al titular del proyecto minero, es posible concluir desde la perspectiva legal de carácter minero, que no existe diferencia alguna.

Para finalizar, frente al tema ambiental, es importante mencionar que, será la autoridad ambiental, a quien le corresponde definir en el marco de la ley y de sus competencias, si existe alguna consideración frente a la propiedad y titularidad del proyecto solar a cargo de un tercero independiente al titular del proyecto minero.

En los anteriores términos, damos respuesta de fondo a su solicitud, aclarando que los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0

Copia: No aplica

Elaboró: Claudia Gómez Prada

Revisó: "No aplica"

Fecha de elaboración: 16/04/2024

Número de radicado que responde: 20241002876022

Tipo de respuesta: Total