



Bogotá D.C., 04-06-2025 17:45 PM

Señora

RESERVADO

Asunto: Póliza Minero Ambiental y renuncia a etapas

REF: Reiteración de conceptos jurídicos 20141200321141 de 17 de septiembre de 2014, 20141200341111 de 1 de octubre de 2014, 2015120015551 de 26 de enero de 2015 y 20151200374721 de 7 de diciembre de 2015, 20161200033281 de 8 de febrero de 2016, 20161200118771 de 8 de abril de 2016, 20251200294431 de 22 de abril de 2025. / La póliza minero-ambiental regulada por el artículo 280 de la Ley 685 de 2001, para la etapa de explotación solo podrá ser calculada sobre la base del “volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión” incluido en el PTO. / Cuando el titular presenta el PTO con el fin de iniciar la explotación anticipada y solicita la renuncia al resto de las etapas, corresponde a la autoridad minera, previa verificación de la procedencia de lo solicitado, emitir el acto administrativo de modificación de etapas y aprobación del Programa de Trabajos y Obras, siendo en dicho acto administrativo que se defina en que momento inicia la etapa de explotación.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado 20251003778122 de 05 de marzo de 2025, relacionada con la temática indicada en el asunto, 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 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, deberá estarse a la decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área misional o entidad encargada.

Agencia Nacional de Minería

Conmutador: (+57) 601 220 19 99

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 933 833



Hecha la anterior claridad se pasa a dar respuesta a las inquietudes planteadas.

1. *¿Para el calculo de la póliza de garantía de cumplimiento y al caso específico en que el volumen de producción anual estimado en el documento ambiental (licencia ambiental o PMA) sea menor al volumen de producción anual aprobado en el documento técnico y dado que solo se podrá explotar la cantidad de mineral que especifica dicho documento ambiental, ¿se podrá calcular el valor asegurado de la póliza con la producción aprobada en dicho documento ambiental?*

El artículo 280 de la Ley 685 de 2001, dispone:

“ARTÍCULO 280. PÓLIZA MINERO-AMBIENTAL. Al celebrarse el contrato de concesión minera el interesado deberá constituir una póliza de garantía de cumplimiento, que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad. En el evento en que la póliza se haga efectiva, subsistirá la obligación de reponer dicha garantía.

El valor asegurado se calculará con base en los siguientes criterios:

a) Para la etapa de exploración, un 5% del valor anual de la cuantía de la inversión prevista en exploración para la respectiva anualidad;

b) Para la etapa de construcción y montaje el 5% de la inversión anual por dicho concepto;

c) Para la etapa de explotación equivaldrá a un 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión, por el precio en boca de mina del referido mineral fijado anualmente por el Gobierno.

Dicha póliza, que habrá de ser aprobada por la autoridad concedente, deberá mantenerse vigente durante la vida de la concesión, de sus prórrogas y por tres (3) años más. El monto asegurado deberá siempre corresponder a los porcentajes establecidos en el presente artículo”. (n.f.t)

En relación con el calculo de la poliza minero ambiental, esta Oficina, a través de concepto jurídico con radicado 20251200294431 de 22 de abril de 2025, resolvió el problema jurídico relativo a si *“la póliza minero ambiental regulada en el artículo 280 de la Ley 685 de 2001 puede reducirse cuando el volumen de producción anual estimado en el PTO o PTI, y aprobado por la autoridad minera, es superior al volumen aprobado por la autoridad ambiental en el plan de manejo ambiental o la licencia ambiental”*. Así dada la identidad de lo consultado, corresponde citar y reiterar el referido concepto a continuación.

Respecto al cálculo de la poliza, en etapa de explotación, debe tenerse en cuenta que el artículo 84 de la Ley 685 de 2001, respecto del PTO establece que: *“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*

Agencia Nacional de Minería

Conmutador: (+57) 601 220 19 99

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 933 833



obligaciones” y que este -entre otras cosas-, deberá contener la “escala y duración de la producción esperada.”

A su vez el artículo 281 de la misma norma, indica que en el acto administrativo de aprobación del PTO la Autoridad Minera *“autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva licencia ambiental.”* Por su parte, el artículo 85 ibídem señala que, *“simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras”,* el concesionario deberá presentar el estudio que demuestra la factibilidad ambiental del programa. La norma es clara en prescribir que *“sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera”.*

Por lo anterior, el citado concepto concluyó que el valor de la póliza debe establecerse con base en el volumen de producción anual estimado en el PTO aprobado por la autoridad minera, incluso si la autoridad ambiental aprueba un volumen de producción menor como producto de su análisis del Programa de Trabajos y Obras.

Como fundamento adicional a esta conclusión, el mismo concepto acotó algunas consideraciones del fallo de 7 de febrero de 2025 del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A Expediente No. 25000-23-36-000-2018-00848-01 (69970) - Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, el cual si bien, analiza en específico la existencia de una desviación de poder como causal de nulidad de las resoluciones que declararon la caducidad del contrato de concesión en ese caso, presenta también un análisis en relación con la naturaleza y exigibilidad de la póliza minero-ambiental prevista en el artículo 280 supra, y su relación con el Programa de Trabajo y Obras, por lo que resulta pertinente citar para dar respuesta a la Consulta.

“(…) 2. Por versar sobre una actividad de relevancia nacional e interés social, el contrato de concesión minera es un negocio solemne y de adhesión, que impone al concesionario el deber de ejercer ese derecho cumpliendo las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental expresamente definidas en el Código de Minas, “entre las cuales se destaca la obligación de definir y entregar para su aprobación el programa de trabajos y de prestar y mantener vigente la póliza minero- ambiental como garantía de cumplimiento.”¹

3. El PTO constituye la “bitácora técnica que demarca la forma en que el concesionario ejecutará las actividades mineras y es el instrumento que permite a la autoridad minera ejecutar la supervisión y control para asegurar el cumplimiento de los estándares exigidos.”²

1 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 7, párr. 21.

2 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 8, párr. 24.



4. La póliza minero-ambiental es una garantía tomada con una compañía de seguros a favor de la autoridad minera para amparar el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales **y su valor se define “a partir de lo expresamente indicado en la norma, dependiendo de la etapa contractual”³.**

5. **Para la etapa de explotación, el valor de la póliza minero-ambiental “equivale a un 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión - definido en el PTO aprobado por la autoridad minera-, por el precio en boca de mina del referido mineral fijado anualmente por el Gobierno.”⁴**

6. La norma aplicable, a saber, **el artículo 280 del Código de Minas, “no previó alguna exclusión para la constitución y pago de una póliza de seguros en ninguna de las etapas, menos aún por motivaciones soportadas en condiciones, solicitudes, permisos, trámites, licencias o circunstancias sobrevinientes”⁵. Esto significa, en palabras de la Sección Tercera - Subsección Primera, que el titular “deberá constituir y pagar la póliza con base en los criterios establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 280 del Código de Minas, de acuerdo a la etapa en la que se encuentre el respectivo contrato de concesión, atendiendo las vigencias y el monto asegurado allí establecidos.”⁶**

7. El artículo 54 del Código de Minas autoriza al titular a solicitar la suspensión temporal de la explotación o la disminución de los volúmenes de producción cuando por circunstancias transitorias de orden técnico o económico, no constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito, se dificulten o impidan las labores de explotación. La autoridad minera podrá autorizar esa suspensión temporal o disminución, **“sin que ello implique una modificación al PTO, y por ende, del volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión previamente aprobado, a partir del cual se define el valor asegurado.”⁷** (negrillas fuera del texto original)

8. Ahora bien, la “alteración permanente de la escala de producción esperada, indicada y aprobada previamente en el PTO, da lugar a una modificación de ese programa bajo los términos de referencia y guías minero-ambientales adoptados mediante la resolución 428 de 2013 de la ANM, para lo cual, deberán presentarse los documentos e informes técnicos necesarios para definir su modificación.”⁸ (negrilla fuera del texto original) La Sección Tercera

3 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 25.

4 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 25.

5 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 26.

6 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 26.

7 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 28.

8 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 28.



Radicado ANM No: 20251200294921

- Subsección A aclara que “como el valor asegurado con la póliza minero-ambiental se calcula a partir de los volúmenes de producción esperados, **la modificación de éstos conlleva una variación de aquél y en el valor de la prima a pagar bajo el contrato de seguro, pero tampoco exime al concesionario de mantener vigente esa garantía**”.⁹

(negrillas fuera del texto original)

En similar sentido, ya esta Oficina se había pronunciado a través de concepto 20161200033281 de 8 de febrero de 2016, en el sentido de señalar que: “la norma, no previó exclusión alguna para la constitución y pago de la póliza en ninguna de sus etapas, motivada por condiciones, permisos, trámites o licencias de carácter ambiental, en este sentido, corresponde al titular constituir y pagar la póliza con base en los criterios establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 280 de la ley 685 de 2001, de acuerdo a la etapa en la que se encuentre el respectivo contrato de concesión”.

El mismo concepto 20161200033281 de 8 de febrero de 2016, resalta que la Resolución 338 de 30 mayo de 2014, por medio de la cual la ANM adopta las condiciones de las pólizas minero- ambientales, establece en su artículo segundo que: “Los valores garantizados se calcularán con base en lo establecido en el artículo 280 de la Ley 685 de 2001 y deberá ser ajustado anualmente”.

Por todo lo anterior, el concepto 20251200294431 de 22 de abril de 2025, concluye que la póliza minero-ambiental regulada por el artículo 280 de la Ley 685 de 2001, para la etapa de explotación solo podrá ser calculada sobre la base del “volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión” incluido en el PTO.

Así, esta Oficina reitera la postura plasmada en los conceptos 20161200033281 de 8 de febrero de 2016 y 20251200294431 de 22 de abril de 2025, en el sentido de que como quiera que el artículo 280 de la Ley 685 de 2001 es claro en indicar que, para la etapa de explotación el valor asegurado de la póliza equivaldrá a un 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión, por el precio en boca de mina del referido mineral fijado anualmente por el Gobierno, estando dicho volumen de producción contenido en el Programa de Trabajos y Obras aprobado, para el cálculo de la póliza de garantía de cumplimiento, se debe tener en cuenta el volumen de producción anual aprobado en dicho documento técnico PTO y no en otro.

Lo anterior sin perjuicio de solicitar la modificación del Programa de Trabajos y Obras PTO, a efecto que el mismo sea coherente con el volumen de producción aprobado en el instrumento ambiental y efectivamente explotado por el interesado.

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025, p. 9, párr. 28.



2. ¿Cuando se presenta un Programa de Trabajos y Obras PTO para iniciar la explotación anticipada y se solicita la renuncia al resto de las etapas, en que momento inicia la etapa de explotación? Cuando se presenta el PTO o cuando este se aprueba? ¿Quién define el inicio de la etapa de explotación y mediante que tipo de acto se formaliza?

La Ley 685 de 2001, contempla que por regla general el contrato de concesión minera se pactará por el término máximo de treinta (30) años¹⁰ contados desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional, correspondiendo en principio tres (3) años al periodo de exploración¹¹, tres (3) años al periodo de construcción y montaje¹² y el tiempo restante al periodo de explotación¹³.

Bajo este entendido la minuta del contrato de concesión establece la duración de cada uno de los periodos contractuales, siendo la regla general la señalada previamente. Ahora bien, en caso de que el titular pretenda ampliar o reducir el periodo de alguna de las etapas deberá hacer la solicitud correspondiente a la autoridad minera.

Por su parte respecto al Programa de Trabajos y Obras, el artículo 84 de la Ley 685 de 2001, establece la oportunidad para su presentación y los elementos contentivos del mismo, así: **“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**

¹⁰ Artículo 70. Duración total. El contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años. Dicha duración se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional.

¹¹ Artículo 71. Período de exploración. Dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato, el concesionario deberá hacer la exploración técnica del área contratada. A solicitud del proponente podrá señalarse en el contrato un período de exploración menor siempre que no implique exonerarlo de las obligaciones mínimas exigidas para esta etapa del contrato.

¹² Artículo 72. Período de construcción y montaje. Terminado definitivamente el período de exploración, se iniciará el período de tres (3) años para la construcción e instalación de la infraestructura y del montaje necesarios para las labores de explotación. Sin embargo el concesionario, sin perjuicio de su obligación de iniciar oportunamente la explotación definitiva, podrá realizar, en forma anticipada, la extracción, beneficio, transporte y comercialización de los minerales en la cantidad y calidad que le permitan la infraestructura y montajes provisionales o incipientes de que disponga. Para el efecto dará aviso previo y escrito a la autoridad concedente, de acuerdo con un Programa de Obras y Trabajos de la explotación provisional y anticipada.

¹³ Artículo 73. Período de explotación. El período máximo de explotación será el tiempo de la concesión descontando los períodos de exploración, construcción y montaje, con sus prórrogas. Si el concesionario resolviere dar comienzo a la explotación formal y definitiva de los minerales aunque no estuvieren completas las obras y equipos de infraestructura y montaje, bien sea usando estas instalaciones y obras provisionales, así podrá proceder dando aviso a la autoridad concedente y sin perjuicio de su obligación de tener completas y en uso normal las obras e instalaciones definitivas dentro del plazo correspondiente.



y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos: (...)”

Se tiene entonces que el Programa de Trabajos y Obras es el instrumento técnico de planeamiento minero, el cual debe ser aprobado por la autoridad minera en los términos previstos en el artículo 281 de la Ley 685 de 2001, así: **“En el acto de aprobación del Plan de Obras y Trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva Licencia Ambiental.”** (n.f.t)

En este orden de ideas y tal como se señaló en concepto con radicado 20161200118771 de 8 de abril de 2016, “para el estudio de la solicitud de renuncia a etapa de construcción y montaje o del tiempo restante de exploración, se requiere la presentación del Programa de Trabajos y Obras, y será a partir de su evaluación, que se determine claramente la duración de las etapas contractuales”.

El mismo concepto señala:

“Ahora bien la Ley 685 de 2001 - Código de Minas-, establece en su artículo 84 que como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación¹⁴ 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, señalando los elementos y documentos que debe contener, entre los que se encuentra la delimitación definitiva del área de explotación.

*En este orden de ideas una vez el titular presenta para estudio de la autoridad minera el Programa de Trabajos y Obras, incluyendo la renuncia a etapa de construcción y montaje, **corresponde a la autoridad minera, previa verificación de la procedencia de lo solicitado, emitir el acto administrativo de modificación de etapas y aprobación del Programa de Trabajos y Obras**, y será en atención a la duración de las etapas contractuales que se defina en el acto de modificación de las mismas, que se determine las obligaciones contractuales que haya lugar a requerirse al titular minero.*

¹⁴ Artículo 281. Aprobación del Programa de Trabajos y Obras. Presentado el Programa de Trabajos y Obras treinta (30) días antes de finalizar la etapa de exploración, la autoridad concedente lo aprobará o le formulará objeciones dentro de los treinta (30) días siguientes. Estas objeciones no podrán ser de simple forma y solamente procederán si se hubieren omitido obras, instalaciones o trabajos señalados como indispensables para una eficiente explotación. Si los estudios fueren objetados se señalará al interesado, concretamente la forma y alcance de las correcciones y adiciones. En el evento en que se acudiere al auditor externo al que hace referencia el artículo 321 de este Código, dicho Programa será presentado junto con la refrendación, con una antelación de cuarenta y cinco (45) días. En el acto de aprobación del Plan de Obras y Trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva Licencia Ambiental.



Lo anterior como quiera, que habiéndose presentado el Programa de Trabajos y Obras, y encontrándose aprobado por la autoridad minera tal instrumento técnico, los términos en que se encuentre aprobado el mismo deberán ser coherentes con la definición de las obligaciones a cargo del concesionario minero”.

De igual manera esta Oficina en conceptos 20141200321141 de 17 de septiembre de 2014, 20141200341111 de 1 de octubre de 2014, 2015120015551 de 26 de enero de 2015 y 20151200374721 de 7 de diciembre de 2015, ha precisado que *“Un título minero en el que haya culminado el término otorgado para la etapa de exploración, sin que el titular minero solicite la prórroga o renuncia de la etapa correspondiente, iniciara la etapa de construcción y montaje, no obstante que no cuente con el PTO y/o la licencia ambiental, en todo caso el incumplimiento de estas obligaciones tiene como consecuencia la imposibilidad para el concesionario de realizar las actividades propias de la construcción y montaje y las que correspondan a la explotación.*

De lo anterior se concluye que el tránsito entre una etapa y otra no se encuentra supeditado al cumplimiento de requisito alguno, sino al simple paso del tiempo, y que las etapas contractuales corresponden a las establecidas en el contrato de concesión, salvo que se haya presentado solicitud de prórroga o renuncia a ellas de conformidad con la normatividad minera, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y el contrato según corresponda, para la ejecución de actividades mineras”.

De esta manera cuando el titular presenta el Programa de Trabajos y Obras PTO con el fin de iniciar la explotación anticipada y solicita la renuncia al resto de las etapas, corresponde a la autoridad minera, previa verificación de la procedencia de lo solicitado, emitir el acto administrativo de modificación de etapas y aprobación del Programa de Trabajos y Obras, por lo que será a partir del acto administrativo en comento que se defina en que momento inicia la etapa de explotación.

Lo anterior por cuanto además el artículo 281 de la Ley 685 de 2001, es claro en establecer que *“en el acto de aprobación del Plan de Obras y Trabajos la autoridad minera autorizará la iniciación de los trabajos de explotación, siempre que se haya acreditado la obtención de la respectiva Licencia Ambiental.”*, por lo tanto corresponderá remitirse al acto administrativo de aprobación de PTO y modificación de etapas, a efecto de determinar lo correspondiente, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y el contrato, según corresponda, para la ejecución de actividades mineras, siendo indispensable la acreditación del instrumento ambiental para adelantar las labores de explotación.

En los anteriores términos se rinde el concepto solicitado.

Agencia Nacional de Minería

Conmutador: (+57) 601 220 19 99

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 933 833



Radicado ANM No: 20251200294921

Atentamente,

IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: NA
Copias: NA
Elaboró: Adriana Motta Garavito - Oficina Asesora Jurídica
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 18/05/2025
Número de radicado que responde: 20251003778122
Tipo de respuesta: Total
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica