



Bogotá D.C., 22 de abril de 2025

RESERVADO

ASUNTO: Respuesta a su derecho de petición con Radicado No. 20251003777942

Cálculo póliza minero ambiental. Volumen de producción aprobado por autoridad ambiental diferente a volumen de producción anual estimado en el Programa de Trabajos y Obras. Para el cálculo del valor asegurado en la etapa de explotación, se toma como referente el volumen de explotación estimado del mineral objeto de la concesión.

Cordial Saludo.

Atentamente hago referencia a su petición de fecha 5 de marzo de 2025, mediante la cual formula la siguiente consulta (“Consulta”):

PARA EL CALCULO DE LA POLIZA MNERO AMBIENTAL EXGIDA EN EL ARTICULO 280, POR LA LEY 685 DEL 2001 AL TITULAR MINERO, SE ESTABLECE QUE "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."

CONSULTA: En el caso específico de un título minero, donde el volumen de producción aprobado en el documento por la autoridad ambiental, SEA MENOR QUE EL volumen de producción aprobado en el documento técnico (PTO o PTI), por la autoridad minera, el titular puede utilizar como base para el cálculo de la póliza minero ambiental la producción aprobada por la autoridad ambiental en la licencia o en plan de manejo ambiental (PMA)?

Sea lo primero señalar, que en virtud del artículo 12 del Decreto – Ley 4134 de 2011, los pronunciamientos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería están dirigidos a brindar una ilustración jurídica general, y no particular, sin perjuicio de las actuaciones que consideren pertinente las áreas misionales en cada caso concreto y de conformidad con sus competencias legales. Así mismo, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.



I. EL PROBLEMA JURÍDICO RELEVANTE

A la luz de los términos de la Consulta, el problema jurídico a resolver es si la póliza minero ambiental regulada en el artículo 280 de la Ley 685 de 2001 (“Ley 685 de 2001” o “Código de Minas”) 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.

Por las razones que a continuación se exponen, la Oficina Asesora Jurídica conceptuará que, en los términos del artículo 280 de la Ley 685 de 2001, los cuales deben interpretarse de manera estricta, la póliza minero ambiental deberá calcularse con base en el “el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión” incluido y aprobado en el PTO y PTI.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La norma pertinente al análisis de su consulta es el artículo 280 de la Ley 685 de 2001, disposición que señala lo siguiente:

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.

Parágrafo. Adicionado por el art. 21, Ley 1382 de 2010. En el evento de que existiere dificultad para la constitución de la póliza, esta se podrá sustituir por una garantía real, sea esta personal o de un tercero que aseguren el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad. El Gobierno Nacional podrá reglamentar otros tipos de garantía. (Negrillas fuera del texto original)

A partir del análisis del artículo 280 de la Ley 685 de 2001 pueden derivarse las siguientes conclusiones en relación con la póliza minero-ambiental que allí se regula:

1. La póliza debe constituirse al momento de la celebración del contrato de concesión minera.
2. Se trata de una póliza para amparar el cumplimiento de obligaciones de carácter minero y ambiental, pero además el pago de multas y la caducidad, y debe ser repuesta en el evento en que esta se haga efectiva.
3. Para el cálculo del valor asegurado en la etapa de explotación, se toma como referente el volumen de explotación estimado del mineral objeto de la concesión, no el del volumen efectivamente aprobado o explotado.
4. El valor asegurado para la etapa de explotación corresponde al 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión por el precio en boca mina del mineral, según se fija anualmente por el gobierno.
5. La póliza debe mantenerse vigente durante toda la vida de la concesión, incluyendo sus prórrogas, y hasta por 3 años más.
6. El monto asegurado deberá siempre corresponder a los porcentajes establecidos en el artículo 280 del Código de Minas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 84 de la Ley 685 de 2001 define el PTO como el resultado de “*los estudios y trabajos de exploración*”, y que este debe ser presentado por el concesionario para aprobación de la autoridad minera, anexándose finalmente como parte de las obligaciones del titular minero. Sumado a esto, entre los componentes del PTO el numeral 8 del artículo 84 de la Ley 685 de 2001 incluye la “[e]scala y duración de la producción esperada.” El artículo 281 también indica que en el acto administrativo de aprobación del PTO la Agencia Nacional de Minería “*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 del Código de Minas señala que, “[s]imultáneamente 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 “[s]in 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”.

Así las cosas, es dable concluir 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.

Sin perjuicio de lo anterior, recientemente la Sección Tercera – Subsección A del Consejo de Estado analizó el contenido y alcance del artículo 280 del Código de Minas, incluyendo en el supuesto en qué circunstancias de orden técnico afecten los niveles esperados de producción incluidos en PTO.

En sentencia de 7 de febrero de 2025, la Sección Tercera-Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió en segunda instancia sobre una demanda de nulidad sobre dos resoluciones mediante las cuales la Agencia Nacional de Minería declaró la caducidad de un contrato de concesión por incumplimiento del concesionario de la obligación de renovación de la póliza minero-ambiental¹. En ese caso, se analizó un supuesto fáctico en donde, con motivo de alegadas situaciones ambientales, sociales y económicas, temporalmente se hizo imposible cumplir con los niveles extractivos anticipados, razón por la cual, sin éxito, se buscó modificar el PTO a efectos de que también se autorizara una reducción del valor asegurable de la póliza minero-ambiental, la cual estaba próxima a vencerse.

Aunque la decisión de la Sección Tercera – Subsección A 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, los 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 son pertinentes para dar respuesta a la Consulta.

A continuación se resumen las conclusiones y consideraciones principales:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Expediente No. 25000-23-36-000-2018-00848-01 (69970). Sentencia de 7 de febrero de 2025. Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez [Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2025]



1. Conforme al artículo 3 del Código de Minas, los únicos requisitos, formalidades, documentos y pruebas exigibles en relación con los negocios jurídicos mineros, *“desde el procedimiento administrativo para obtener su perfeccionamiento, hasta los términos y condiciones para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales, son los que el Código de Minas taxativamente dispone, en atención a lo consagrado en el artículo 84 Constitucional.”*²
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.”*³
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.”*⁴
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”*⁵. (negrillas por fuera del texto original)
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.”*⁶ (itálicas en el texto original)

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

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

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

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

6 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de



2025, p. 9, párr. 25.

6. La norma aplicable, a saber, el artículo 28o 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*”⁷. 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 28o 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.***”⁸ (negrillas fuera del texto original)
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.*”⁹ (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.*”¹⁰ (negrilla fuera del texto original) La Sección Tercera – 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*”.¹¹ (negrillas fuera del texto)

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

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

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

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

11 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de



2025, p. 9, párr. 28.

original)

Como puede verse, la Sección Tercera – Subsección A del Consejo de Estado favorece una interpretación estricta de los términos previstos en el artículo 280, exigiendo que el cálculo de la póliza minero-ambiental se efectúe de conformidad con los criterios allí definidos. Para el caso de la Consulta, solo podrá calcularse la póliza minero-ambiental para la etapa de explotación tomando como referencia *“el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión”*.

Claro lo anterior, la Sección Tercera – Subsección A distingue entre el supuesto en el que circunstancias transitorias de orden técnico o económico podrían justificar suspensiones temporales de la explotación o de disminución de los niveles normales de producción, caso en el cual no procederá la modificación del Programa de Trabajos y Obras, y el supuesto de alteraciones permanentes de la escala de producción esperada, indicada y aprobada previamente en el PTO, caso en el cual será procedente una modificación de ese programa.

En todo caso, el cálculo de la póliza minero ambiental prevista en el artículo 280 del Código de Minas solo podrá hacerse de conformidad con el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión contenido en el Programa de Trabajos y Obras.

I. CONCLUSIÓN Y RESPUESTA

A la luz de las consideraciones precedentes, la Oficina Asesora Jurídica concluye que la póliza minero-ambiental regulada por el artículo 280 del Código de Minas solo podrá ser calculada sobre la base del “el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión” incluido en el PTO.

Atentamente,



IVÁN DARIO GUAUQUE TORRES

Jefe – Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0

Copia: No aplica

Elaboró: Giovanny Vega-Barbosa

Revisó: No aplica

Fecha de elaboración: 22 de abril de 2025

Número de radicado que responde: 20251003777942

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: 20251003777942

Atención al Ciudadano y Radicación Sede Principal

Av. El Dorado #57-41. Torre 7, piso 2 | Bogotá D.C. - Colombia

Conmutador: (+57) 601 220 19 99

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 933 833