



Bogotá D.C., 05-06-2025 15:19 PM

Señora

RESERVADO

Asunto: Explotación de material de arrastre, área con restricción ambiental, obras de mitigación, construcción de colchogaviones.

El contrato de concesión debidamente perfeccionado, ampara para su beneficiario la realización de actividades mineras, dentro del área otorgada siempre que se acrediten los requisitos que establece la ley según la etapa en la que se encuentre. / En caso de superponerse una obra de carácter público, sobre el área en que se encuentra un título minero, vigente y válidamente constituido, y de tratarse de una obra que integre la infraestructura de transporte, declarada como de utilidad pública e interés social, podrá acudirse a lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado 20251003803002, 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.

Hecha la anterior claridad y previo a dar respuesta a las inquietudes planteadas, se presentan las siguientes consideraciones normativas, las cuales habían sido



previamente abordadas por esta Oficina a través de concepto 20241200291561 de 23 de septiembre de 2024, el que se respondió consulta relacionada con “Explotación de material de arrastre, obra pública, gestión de riesgo y calamidad pública”, y las cuales servirán de fundamento para dar contestación puntual a las preguntas formuladas.

- **El carácter de utilidad pública de la industria minera**

La Ley 685 de 2001, dentro del marco de explotación racional de los recursos naturales no renovables establece que por regla general para acreditar y probar el derecho a explorar y explotar en el territorio nacional, se requiere de un título minero, y que para extraer materiales de construcción en beneficio de una vía pública se requiere del otorgamiento de Autorización Temporal¹, el cual lo concibió como una régimen especial en favor de las entidades territoriales y los contratistas.

Las actividades mineras que se desprenden del otorgamiento de los contratos de concesión minera, autorizaciones temporales y en general de cualquier figura jurídica a través de la cual el ordenamiento minero confiera derechos sobre los recursos minerales, hacen parte de la denominada industria minera, que gozan de especial protección al ser declararlas de utilidad pública e interés social, según lo consignado en el artículo 13² de la Ley 685 de 2001.

No obstante, en armonía con dicha finalidad, los derechos que confiere el estado para la exploración y explotación comportan limitaciones que se encuentran ligadas a la finalidad de utilidad pública de otros sectores del país que implican de igual forma desarrollo para la nación, y que se consignó en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001, entre las cuales se destaca, las áreas ocupadas por una

¹ **Artículo 116. Autorización temporal.** La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse. Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo. Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada.”

² **Artículo 13. Utilidad pública.** En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, **declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases.** Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo. La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.”



obra pública o adscrita a un servicio público, en las cuales no se podrá realizar labores salvo que i) cuenten con el permiso previo de la persona a cuyo cargo este el uso y gestión de la obra o servicio; ii) que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatible con la actividad minera por ejecutarse, y iii) que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.

Así pues, dichas restricciones limitan el derecho de los titulares mineros para adelantar actividades en las zonas antes señaladas, ya que solo se podría adelantar con el cumplimiento de los requisitos adicionales, pues el artículo 36 de la misma Ley 685 de 2001, señala que en los contratos de concesión se entenderán excluidos o restringidos de pleno derecho, las zonas trayectos y terrenos en los cuales, está prohibida o restringida la actividad minera.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que si bien, las zonas enunciadas como restringidas de la minería, implican como se señaló anteriormente una limitación al ejercicio de la actividad minera, dicha limitación no indica que sean excluidas de la minería, o que las mismas no se puedan desarrollar concomitantemente, lo cual en todo caso, requiere de las validaciones técnicas y demás necesarias para tal determinación. Así mismo la previsión que contiene la Ley 685 de 2001 en su artículo 35 literal e) parte de la existencia previa de la obra pública o adscrita a un servicio público.

- **De la Ley de infraestructura 1682 de 2013**

La Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013, "por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias", en su artículo primero definió la infraestructura del transporte como un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos.

En desarrollo de esta definición, en el artículo 4 de esta ley se establece que la infraestructura de transporte está integrada, entre otros por:

"1. La red vial de transporte terrestre automotor con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, instalaciones operativas como estaciones de pesaje, centros de control de operaciones, estaciones de peaje, áreas de servicio y atención, facilidades y su señalización, entre otras.

2. Los puentes construidos sobre los accesos viales en Zonas de Frontera.



3. Los viaductos, túneles, puentes y accesos de las vías terrestres y a terminales portuarios y aeroportuarios.

4. Los ríos, mares, canales de aguas navegables y los demás bienes de uso público asociados a estos, así como los elementos de señalización como faros, boyas y otros elementos para la facilitación y seguridad del transporte marítimo y fluvial y sistemas de apoyo y control de tráfico, sin perjuicio de su connotación como elementos de la soberanía y seguridad del Estado.

5. Los puertos marítimos y fluviales y sus vías y canales de acceso. La infraestructura portuaria, marítima y fluvial comprende las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras.

6. Las líneas férreas y la infraestructura para el control del tránsito, las estaciones férreas, la señalización y sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio.

7. La infraestructura logística especializada que contempla los nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales.

8. La infraestructura aeronáutica y aeroportuaria destinada a facilitar y hacer posible la navegación aérea.

9. Los Sistemas de Transporte por Cable: teleférico, cable aéreo, cable remolcador y funicular, construidos en el espacio público y/o con destinación al transporte de carga o pasajeros.

10. La infraestructura urbana que soporta sistemas de transporte público, sistemas integrados de transporte masivo, sistemas estratégicos de transporte público y sistemas integrados de transporte público; el espacio público que lo conforman andenes, separadores, zonas verdes, áreas de control ambiental, áreas de parqueo ocasional, así como ciclo rutas, paraderos, terminales, estaciones y plataformas tecnológicas.

11. Redes de sistemas inteligentes de transporte. (...)”.

El artículo séptimo de la misma normativa, establece que las entidades públicas y las personas responsables de la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte deberán identificar y analizar integralmente durante la etapa de estructuración, la existencia en el área de influencia directa e indirecta del proyecto, los siguientes aspectos:



"a) Las redes y activos de servicios públicos, los activos e infraestructura de la industria del petróleo y la infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones;

b) El patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico;

c) Los recursos, bienes o áreas objeto de autorización, permiso o licencia ambiental o en proceso de declaratoria de reserva, exclusión o áreas protegidas;

d) Los inmuebles sobre los cuales recaigan medidas de protección al patrimonio de la población desplazada y/o restitución de tierras, conforme a lo previsto en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y demás disposiciones que las modifiquen, adicionen o complementen;

e) Las comunidades étnicas establecidas;

f) Títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación;

g) Diagnóstico predial o análisis de predios objeto de adquisición". (n.f.t.)

Para lo anterior, se indica que se deberá solicitar a las autoridades, entidades o empresas que tengan a su cargo estas actividades o servicios dicha información, así mismo consultar los sistemas de información vigentes al momento de la estructuración, y reunida la información de que tratan los literales anteriores, el responsable de la estructuración de proyectos de infraestructura de transporte deberá analizar integralmente la misma, **con el objetivo de establecer el mejor costo-beneficio para el proyecto en función de los aspectos, programas, planes y proyectos que lo impacten. El estructurador mantendrá un diálogo permanente con los actores e interesados para garantizar el interés general.**

De otro lado, en tratándose de los proyectos específicos de infraestructura de transporte, el artículo 19 de la Ley 1682 de 2013, declaró como de utilidad pública e interés social la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte a los que se refiere esta ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la constitución política.

Ahora bien, la Ley 1682 de 2013 en el Título III Capítulo IV sobre Permisos Mineros, artículo 57, prevé que la autoridad competente deberá informar a la autoridad minera o quien haga sus veces, los trazados y ubicación de los



proyectos de infraestructura de transporte, una vez aprobados, así como las fuentes de materiales que se identifiquen por el responsable del proyecto, necesarias para la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte, con el fin de que las áreas ubicadas en dicho trazado y las fuentes de materiales identificadas sean incluidas en el Catastro Minero Colombiano y de este modo sean declaradas como zonas de minería restringida y en las mismas, no se puedan otorgar nuevos títulos de materiales de construcción, durante la vigencia del proyecto distintos a las autorizaciones temporales requeridas para la ejecución del mismo.

Por otra parte la Ley 1682 de 2013, hizo mención al procedimiento en el evento en que un proyecto de infraestructura de transporte, interfiera total o parcialmente con los derechos otorgados previamente a un titular minero, así:

*"Artículo 59. Sobre la infraestructura de transporte que conforma la Red Vial Nacional, la autoridad minera restringirá las actividades de exploración y explotación en dichos tramos y no podrá otorgar nuevos derechos mineros que afecten el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte. El Ministerio del Transporte delimitará los corredores existentes y/o necesarios. Lo anterior, sin perjuicio de las restricciones a la actividad minera previstas en el artículo 35 del Código de Minas y en la presente ley. **En el evento que un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público, interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero, este título no será oponible para el desarrollo del proyecto.** El proyecto de infraestructura de transporte podrá ser suspendido por un término de treinta (30) días calendario, por parte de la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte, **con el fin de que se llegue a un acuerdo en el monto a reconocer para compensar el monto a que haya lugar al titular minero, por los eventuales derechos económicos de los cuales sea beneficiario y se prueben afectados, teniendo en cuenta la etapa en la que se encuentre el proyecto minero y la información que del título minero posea la autoridad minera.** En caso de que no se logre acuerdo entre el titular del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero, dentro del término establecido en el párrafo anterior, se reanudará la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte.*

*En consecuencia, **la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte y la autoridad minera designarán peritos con el fin de determinar el valor a compensar al titular minero.** Cuando el propietario del predio en el que se desarrolle un proyecto de infraestructura de transporte sea diferente al titular minero y se demuestren perjuicios económicos como consecuencia del desarrollo del proyecto, las partes podrán llegar a un acuerdo dentro de un término de treinta (30) días sobre el valor de la compensación económica a que haya lugar, la cual será asumida por el titular de la obra de infraestructura.*



En el evento en el que no se llegue a un acuerdo, el valor de la compensación será determinado por un perito designado de conformidad con el procedimiento establecido en el inciso anterior. No obstante, las partes podrán acudir a un método alternativo de solución de conflictos que determinará el valor a compensar a favor del titular minero.

Las compensaciones a que haya lugar serán asumidas por el proyecto de infraestructura de transporte, para lo cual se realizarán las apropiaciones presupuestales correspondientes. El Gobierno Nacional establecerá la forma en la que se desarrollarán dichos procedimientos.

Parágrafo. En el evento que el titular minero haya contraído obligaciones ante las autoridades ambientales, la autoridad encargada del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero deberán someter a aprobación de la correspondiente autoridad ambiental un acuerdo en el que las partes se obliguen a cumplir con las obligaciones de corto, mediano y largo plazo que continúen vigentes derivadas de las autorizaciones ambientales que ostentan el proyecto minero". (n.f.t.)

De la transcripción del citado artículo podemos concluir que sin perjuicio de lo señalado en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 que restringe la actividad minera cuando se superpone con una obra pública o adscrita a un servicio público, existen unos eventos en los cuales los proyectos de infraestructura pudieran comprometer áreas en las cuales previamente existen derechos de exploración y explotación minera otorgados a un titular minero, evento en el cual, si bien se considera que el título no puede ser oponible para el desarrollo del proyecto, también lo es que la norma prevé que se deberá reconocer una compensación al titular minero, por los eventuales derechos económicos de los cuales sea beneficiario y se prueben afectados.

- **La Ley 2250 de 2022 y la Resolución VSC 001 de 2023**

La Ley 2250 de 11 de julio de 2022 "*Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental*", en su artículo 21 estableció el uso excepcional de los materiales de construcción, así:

"Artículo 21. Uso excepcional de los materiales de construcción. Los materiales de construcción resultantes de fenómenos naturales ocasionados por periodos invernales, por actividades enfocadas en la gestión del riesgo, podrán ser utilizados de manera excepcional por parte de los entes territoriales donde se encuentren para mantenimiento y recuperación de vías; siempre y cuando dichos materiales están ubicados en áreas no tituladas y cuenten con apoyo técnico minero propio con el fin de mitigar daños ambientales.



Parágrafo 1º. Los materiales de que trata el presente artículo **no podrán ser objeto de comercialización; su uso requeriría el pago de todos los gravámenes tributarios y regalías correspondientes**, para lo cual la autoridad minera nacional reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta norma.

Parágrafo 2º. Para el caso de los materiales requeridos para obras y actividades enfocadas en la gestión del riesgo, se debe contar con la declaración por acto administrativo de la calamidad pública derivada del fenómeno natural por parte del ente territorial, y el ente territorial debe solicitar y certificar la cantidad de material que requiere para el mantenimiento y recuperación de vías con el fin que le sean entregados los materiales por parte del generador del residuo y el responsable de la infraestructura vial deberá remitir dicha información a la autoridad minera para los fines pertinentes.” (n.f.t.)

En virtud de lo previsto en el parágrafo 1º de la disposición legal previamente citada, correspondió a esta Agencia reglamentar el pago de las regalías que se lleguen a generar con ocasión del uso excepcional de los materiales de construcción por los entes territoriales, expidiendo así la Resolución VSC 001 de 17 de marzo de 2023, por medio de la cual se determinó:

"ARTÍCULO TERCERO. DECLARACIÓN, LIQUIDACIÓN Y PAGO DE REGALÍAS. Cuando el ente territorial utilice para mantenimiento y recuperación de vías los materiales de construcción resultantes de fenómenos naturales ocasionados por periodos invernales en áreas no tituladas, o cuando utilice materiales entregados por parte del generador del residuo requeridos para obras y actividades enfocadas en la gestión del riesgo, estará obligado a presentar ante la Agencia Nacional de Minería dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre calendario, la declaración del material utilizado, liquidando las regalías que le corresponde pagar de acuerdo con el aprovechamiento declarado y el precio del material de construcción para la liquidación de regalías fijado por la Unidad de Planeación Minero Energética y el porcentaje establecido en la Ley 141 de 1994.

El pago del valor de las regalías liquidadas deberá realizarse en la misma fecha de presentación de la declaración, a la cual deberá anexarse el correspondiente comprobante de pago.

El Grupo de Regalías y Contraprestaciones Económicas de la Agencia Nacional de Minería comprobará que el pago de las regalías cumpla con los términos y condiciones establecidos en el presente artículo.

PARÁGRAFO: De manera concomitante a la presentación de la primera declaración y liquidación de regalías, el respectivo ente territorial deberá aportar a la Agencia Nacional de Minería:



1. *Acto administrativo de declaratoria de la calamidad pública derivada del fenómeno natural donde se indique expresamente el término de duración de la declaratoria.*
2. *Certificación de uso excepcional de material de construcción, la cual deberá contener:*
 - 2.1 *El volumen en letra y números del mineral que habrá de utilizarse.*
 - 2.2 *La duración de la obra, la cual debe ser acorde a lo establecido en el acto administrativo de declaratoria de calamidad pública.*
 - 2.3 *Las coordenadas geográficas (latitud y longitud) o planas (Norte y Este) en el Origen Nacional, del área no titulada en la cual se localiza el material de construcción a disponer, incluyendo los vértices del polígono que conforman dicha área con referencia al Marco Geocéntrico Nacional MAGNA-SIRGAS, o el que haga sus veces.*
 - 2.4 *El apoyo técnico minero propio con que cuenta el ente territorial, con el fin de mitigar daños ambientales". (n.f.t.)*

Así, la mencionada norma, estableció la posibilidad para los entes territoriales de usar excepcionalmente los materiales de construcción resultantes de fenómenos naturales ocasionados por periodos invernales, por actividades enfocadas en la gestión del riesgo, para mantenimiento y recuperación de vías; siempre y cuando dichos materiales están ubicados en áreas no tituladas y cuenten con apoyo técnico minero propio con el fin de mitigar daños ambientales. Así mismo para el caso de los materiales requeridos para obras y actividades enfocadas en la gestión del riesgo, se debe contar con la declaración por acto administrativo de la calamidad pública derivada del fenómeno natural por parte del ente territorial, y el ente territorial debe solicitar y certificar la cantidad de material que requiere para el mantenimiento y recuperación de vías.

Vistas las anteriores consideraciones normativas pasa a responderse lo consultado:

- Lo consultado

1. *En el evento en que sobre el área dentro del polígono de un Contrato de Concesión para labores, de exploración, explotación de materiales de arrastre, debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, la Autoridad Ambiental considere que al titular minero no le es viable realizar explotación minera en una franja del río (que se encuentra dentro del área concesionada), en razón a proteger los predios aledaños o presentes, ¿la Autoridad Minera puede consentir la explotación de esa franja por terceros que no gozan de*



titularidad minera? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

La Ley 685 de 2001, establece en su artículo 15 que el contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal **dentro del área otorgada**, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.

La misma norma establece en el artículo 85 que simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. 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.

En este orden de ideas, contando con un contrato de concesión debidamente perfeccionado, el mismo ampara para su beneficiario la realización de actividades mineras, dentro del área otorgada siempre que se acrediten los requisitos que establece la ley según la etapa en la que se encuentre. Así para efectos de las etapas de construcción y montaje y explotación se debe contar con los correspondientes instrumentos técnico (PTO) y ambiental (licencia ambiental)³. Por lo anterior si desde las competencias de la Autoridad Ambiental, se ha determinado que en una franja del área de un título minero no es viable realizar actividades de explotación, no le es dable a la Autoridad Minera "consentir" allí la explotación, por parte de personas ajenas a quien ostenta la titularidad minera.

Ahora bien teniendo en cuenta que el artículo 84 de la Ley 685 de 2001 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 el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones, el cual entre otras cosas, deberá contener: "1. Delimitación definitiva del área de explotación", corresponderá al concesionario en el proceso la delimitación definitiva del área a explotar, determinar si en virtud del principio de explotación racional de los recursos naturales, y de la restricción ambiental, se debe devolver el área con restricción.

³ **Artículo 205. Licencia ambiental.** Con base en el Estudio de Impacto Ambiental la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo en la forma prevista en el artículo 216 de este Código.



Así se deberán validar los términos y condiciones en que los instrumentos técnico y ambiental permiten al concesionario adelantar las labores de explotación, y de igual manera se deberán validar las capas restrictivas, excluidas y demás pertinentes en el Sistema Integral de Gestión Minera Anna Minería.

2. En el evento en que sobre el área del polígono de un contrato de concesión debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, se establezca una franja de restricción de explotación en la Licencia Ambiental otorgada, y sobre esa franja se construyan obras de mitigación consistentes en gaviones, colchogaviones u espolones:

2.1 ¿El titular minero pierde los derechos patrimoniales sobre el material "piedra gavión" con el que se elabora la obra de mitigación? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Como se señaló en la respuesta anterior, la Ley 685 de 2001, establece que el contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal **dentro del área otorgada**, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades. Lo anterior sin perjuicio del deber de acreditar los permisos y requisitos que la norma establece para el efecto, según la etapa contractual en la que se encuentre el título minero.

Adicional a lo anterior, tal como se señaló en el concepto con radicado 20241200291561 de 23 de septiembre de 2024, se resalta, que los derechos derivados de un contrato de concesión minera, se erigen como derechos subjetivos de carácter personal, que entran a hacer parte del patrimonio del concesionario. Por lo que si bien en virtud de un contrato de concesión minera no se otorga un derecho real, -es decir aquel que se tiene sobre una cosa independiente de la persona-⁴, si se otorga un derecho personal, -esto es, aquel que solo puede reclamarse de ciertas personas que por un hecho suyo o por disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas⁵-, consistente

⁴ Código Civil - Artículo 665. Derecho Real. Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales

⁵ Código Civil - Artículo 666. Derechos Personales o Créditos. Derechos personales o créditos son los que sólo pueden reclamarse de ciertas personas que, por un hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas; como el que tiene el prestamista contra su deudor por el dinero prestado, o el hijo contra el padre por alimentos. De estos derechos nacen las acciones personales.



en el derecho de explorar y explotar minerales de propiedad estatal, derecho que entra en el patrimonio del concesionario, sumándose a la prenda común de la que gozan los acreedores.

2.2 ¿En el entendido en que para la construcción de gaviones y colchogaviones se requiere explotar, captar, clasificar y acopiar los materiales de arrastre "al tenor de lo dispuesto en el artículo 95 del Código de Minas", yacientes dentro de la franja objeto de restricción ambiental, pueden las entidades territoriales y/o sus contratistas, explorar, captar, clasificar, acopiar, los minerales concesionados dentro del área concesionada objeto de restricción ambiental sin permiso del titular minero, de la Autoridad Minera o de la Autoridad Ambiental? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Frente a este escenario, y dejando la salvedad de que no se cuenta con mayor información (documental y cotejada en campo) respecto a la situación puesta en conocimiento, esta Oficina, reitera lo señalado en el concepto con radicado 20241200291561 de 23 de septiembre de 2024, el que se respondió consulta relacionada.

"En caso de superponerse una obra de carácter público, sobre el área en que se encuentra un título minero, vigente y válidamente constituido, y de tratarse de una obra que integre la infraestructura de transporte, declarada como de utilidad pública e interés social, podrá acudirse a lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013, en particular lo previsto en el artículo 59, que establece la actuación a seguir en el evento de que un proyecto de infraestructura de transporte interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero. (...)

*De encuadrar la situación particular, en lo previsto en la Ley 1682 de 2013, corresponderá acudir a lo previsto en el artículo 58, que establece que las entidades públicas, entidades territoriales, empresas y los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público por parte del Gobierno Nacional, podrán con sujeción a las normas ambientales, solicitar a la autoridad minera autorización temporal e intransferible, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para su ejecución, quienes deberán obtener los respectivos permisos ambientales. El mismo artículo prevé que cuando las solicitudes de autorización temporal se superpongan con un título minero de materiales de construcción, **sus titulares estarán obligados a suministrar los mismos a precios de mercado normalizado para la zona.** En caso de que el titular minero no suministre los materiales, la autoridad minera otorgará la autorización temporal para que el contratista de la obra de infraestructura*



extraiga los materiales de construcción requeridos. En caso de que la situación, no se encuadre en lo previsto anteriormente y en lo normado en la ley 1682 de 2013 y de requerirse materiales que se encuentran en el área de un título minero válidamente otorgado, podrá acordarse con el titular minero la compra de los mismos, quien deberá efectuar el pago de las regalías correspondientes”.

[Y que] en tratándose de materiales requeridos para obras y actividades enfocadas en la gestión del riesgo, con ocasión a la declaratoria de calamidad pública derivada de un fenómeno natural por parte de un ente territorial, podrá acudir a lo señalado en la Ley 2250 de 11 de julio de 2022, y su Resolución reglamentaria VSC 001 de 17 de marzo de 2023”. (n.f.t)

Por lo que deberá determinarse si la situación en cuestión se enmarca en alguno de los supuestos previamente descritos.

De igual manera y como se señaló anteriormente, se deberán validar los términos y condiciones en que los instrumentos técnico y ambiental permiten al concesionario adelantar las labores de explotación, así como las capas restrictivas, excluidas, determinantes ambientales y demás pertinentes en el Sistema Integral de Gestión Minedera Anna Minería, a efecto de que las actividades mineras en el área concesionada se realicen conforme a lo que establece la norma vigente y aplicable.

2.3 El permiso de ocupación de cauce otorgado por la Autoridad Ambiental para la intervención del área concesionada objeto de la restricción ambiental, ¿faculta a las entidades territoriales o a sus contratistas para explotar, captar, acopiar, extraer, clasificar los materiales de construcción concesionados que se ubiquen dentro de la zona de restricción ambiental que a su vez se ubican dentro del polígono de un contrato de concesión debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Los términos y condiciones en que se otorgue un permiso de ocupación de cauce, es de competencia de la autoridad ambiental de la jurisdicción, por lo que escapa de la órbita de competencias de la ANM pronunciarse sobre tal.

2.4 En el entendido en que el titular minero no puede explotar la franja con restricción ambiental impuesta por la Autoridad Ambiental, ¿el provecho económico de esos materiales yacientes dentro de la mencionada franja y dentro del área del título minero, pertenecen al titular minero, a las entidades territoriales o a sus contratistas? ¿A quién le asiste el provecho económico de esos materiales de construcción explotados dentro de la franja de restricción ambiental y dentro del área del polígono concesionado? Sírvase manifestar el



fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Sin perjuicio de las verificaciones de las connotaciones que revista el caso particular, teniendo en cuenta que el contrato de concesión otorga a su beneficiario el derecho de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, y a apropiárselos mediante su extracción o captación, y que sobre la explotación de estos minerales corresponde al titular minero efectuar el pago de las regalías correspondientes, en caso de que un tercero requiera el uso de materiales provenientes de un área concesionada, deberá acordar con el titular minero si con ocasión al destino de los mismos se efectuaría una venta u otro tipo de negocio.

3. Las entidades territoriales y/o sus contratistas:

3.1 ¿Deben pagar los materiales de construcción explotados dentro del área concesionada que cuenta con que restricción ambiental y que fueron utilizados en la obra pública? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Como se ha venido estableciendo, en principio en el área de un título minero debidamente perfeccionado, es su beneficiario el autorizado para establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, y a apropiárselos mediante su extracción o captación, y al mismo corresponde efectuar el pago de las regalías correspondientes a su explotación. Por lo que, en caso de que un tercero requiera el uso de materiales yacientes en un área concesionada, deberá acordar con el titular minero si con ocasión al destino de los mismos se efectuaría una venta u otro tipo de negocio.

Sin perjuicio de lo anterior, si en el caso particular, se presenta una obra de aquellas que integran la infraestructura de transporte de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013, tal como se manifestó en el concepto 20241200291561 de 23 de septiembre de 2024, debe tenerse en cuenta que el artículo séptimo de la misma normativa, prevé que las entidades públicas y las personas responsables de la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte deberán identificar y analizar integralmente durante la etapa de estructuración, la existencia en el área de influencia directa e indirecta del proyecto, de -entre otros- "Títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación"; para lo cual deberán solicitar a las autoridades, entidades o empresas que tengan a su cargo estas actividades o servicios dicha información, así mismo consultar los sistemas



de información vigentes al momento de la estructuración, esto con el fin de que el responsable de la estructuración del proyecto de infraestructura de transporte determine el mejor costo-beneficio para el proyecto en función de los aspectos, programas, planes y proyectos que lo impacten, debiendo el estructurador mantener un diálogo permanente con los actores e interesados para garantizar el interés general.

De igual manera debe tenerse en cuenta que el artículo 59 de la Ley 1682 de 2013, establece la actuación a seguir en el evento de que un proyecto de infraestructura de transporte interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero.

También deberá verificarse si la situación particular, encuadra en lo previsto en la Ley 1682 de 2013, artículo 58, ya señalado previamente.

3.2 ¿Deben pagar regalías por concepto de la explotación minera? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

El artículo 360 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 05 de 2011, señaló que *"La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte"*.

En el mismo sentido la Ley 685 de 2001, determina en su artículo 227, que de conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria, la cual consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

Así el numeral 8 del artículo 4° del Decreto Ley 4134 de 2011 modificado por el Decreto 1681 de 2020, establece como función de la Agencia Nacional de Minería *"8. Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, **en los términos señalados en la ley**"*.



Por lo anterior se tiene que la norma vigente es clara en determinar que toda explotación de minerales genera el pago de regalía, incluso cuando se hace uso excepcional de materiales de construcción⁶.

3.3 ¿Las entidades territoriales y/o sus contratistas deben pagar el impuesto al valor agregado (IVA) por cada metro cúbico explotado y utilizado en la elaboración de gaviones y colchogaviones? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Escapa de las competencias de la ANM determinar lo relativo al pago de impuestos como el IVA.

4. En el evento en que las entidades territoriales y/o sus contratistas no cuenten con permiso de la Autoridad Minera, ni del titular minero para explotar, captar, acopiar, clasificar y obtener provecho económico de los materiales de construcción concesionados que yacen dentro del área del contrato de concesión objeto de la restricción ambiental en favor de la obra pública de mitigación de trasvase del río:

4.1 ¿Esa explotación, captación, extracción, clasificación, configura explotación ilícita de yacimiento minero? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Tal como se señaló en conceptos 20231200287351 de 7 de noviembre de 2023 y 20241200291761 de 1 de octubre de 2024, de conformidad con lo previsto en el artículo 159 de la Ley 685 de 2001, la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constituye el delito contemplado en el Código Penal, y se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

Así el aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo, según lo prevé el artículo 160 de la misma Ley 685 de 2001.

⁶ Ver artículo 21 de la Ley 2250 de 2022 y la Resolución VSC 0001 de 2023



En consonancia con lo anterior, el Código Penal - Ley 599 de 2000, tipifica la conducta punible de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 332. EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

Así, la realización de conductas típicas, según lo previsto en la norma mencionada, da lugar a la imposición de las sanciones penales correspondientes.

Ahora, respecto a las competencias de los alcaldes en lo que tiene que ver con el desarrollo de actividades mineras, sin el cumplimiento de los requisitos legales, los artículos 161, 164 y 306 de la Ley 685 de 2001, prevén que corresponde a la máxima autoridad del municipio suspender las explotaciones mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, así como efectuar el decomiso provisional de los minerales de procedencia ilícita, y poner a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos, indicando:

"Artículo 161. Decomiso. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo. (...)

Artículo 164. Aviso a las autoridades. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes. (...)

Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave".



En este sentido, resulta clara la competencia que tienen los alcaldes municipales de llevar a cabo el decomiso provisional de los minerales que: i) se exploten sin el amparo de un título minero inscrito en el registro minero nacional y ii) se transporten o comercien sin estar amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

Adicional a lo anterior, el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011, estableció '*Medidas de control a la comercialización de minerales*', indicando que los compradores y comercializadores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas, so pena del decomiso por la autoridad competente, del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la autoridad minera conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001. Y señaló que los bienes decomisados serán enajenados por las autoridades que realicen el decomiso de los mismos y el producido de esto deberá destinarse por parte de dichas autoridades a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

Así, el Decreto 276 de 2015 por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores (Rucom), compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, estableció en su artículo 2.2.5.6.1,4.2. que una vez la Policía Nacional incaute con fines de decomiso el mineral, cuya procedencia lícita no haya sido certificada, procederá a dejarlo a disposición alcalde del lugar donde se realice dicha incautación, para los fines pertinentes, sin perjuicio de la información que deba suministrarse a la Fiscalía General de la Nación. La norma prevé:

"Artículo 2.2.5.6.1,4.2. Decomiso y Multa. Una vez la Policía Nacional incaute con fines decomiso el mineral, cuya procedencia lícita no haya sido certificada, procederá a dejarlo a disposición alcalde del lugar donde se realice dicha incautación, para los fines pertinentes, sin perjuicio de la información que deba suministrarse a la Fiscalía General de la Nación.

La acreditación de que habla el inciso anterior se demostrará, (i) para el caso Comercializador de Minerales Autorizado, con: (a) la certificación de inscripción en el RUCOM expedida por la Agencia Nacional Minería (b) copia certificado origen del mineral, (c) factura en el evento que se estime pertinente, (ii) para el caso del titular minero en explotación, de los solicitantes de procesos legalización o formalización minera, beneficiarios de especial y subcontratos de formalización con: certificado de origen del mineral, (iii) para el caso del barequero o chatarrero, con: de inscripción en la alcaldía respectiva.



Una vez el alcalde reciba el mineral de parte de la Policía Nacional, efectuará el decomiso provisional del mismo y, no acreditarse la procedencia lícita, lo pondrá a disposición de la autoridad penal competente, la cual, una vez agotado el procedimiento respectivo, ordenará la enajenación a título oneroso y que el producto se destine a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

Parágrafo 1º. *Cuando no se acredite ante la Policía Nacional de minerales comercializados, esta informará a la Agencia Nacional Minería para que imponga una multa de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley 685 de 2001 en concordancia con lo establecido por el artículo 112 de la Ley 1450 2011, conforme a los para el fije el Ministerio de Minas y Energía.*

Parágrafo 2º. *La Policía Nacional para realizar la incautación, cumplirá con protocolos de actos urgentes, rotulación, embalaje, fijación fotográfica, cadena de custodia, entrevistas y demás que considere para dar legitimidad al procedimiento”.*

Conforme a la normativa expuesta se tiene que, las medidas derivadas de la exploración y explotación ilícita de minerales y el aprovechamiento ilícito, tales como el decomiso provisional y el cierre de minas ilegales son competencia del alcalde del municipio correspondiente, en los términos señalados previamente.

La Agencia Nacional de Minería, en cumplimiento de la función establecida en el Decreto Ley 4134 de 2011 “*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*” modificado por el Decreto 1681 de 2020 , artículo 16, numeral 11, relativa a “*dar el apoyo a las autoridades competentes para la ejecución de la política de erradicación de la explotación ilícita de minerales*”, presta los servicios de apoyo y logística a la Policía Nacional como lo es tener acceso a la herramienta del Catastro Minero Colombiano (CMC) que delimita los polígonos de las áreas de cada título minero debidamente otorgado y con ello realiza la labor de seguimiento a las quejas radicadas por terceros, también cuando del caso sea necesario, se presta el acompañamiento a dichas zonas, siempre y cuando sea solicitado por la autoridad competente.

Con lo anterior y el apoyo que se presta por parte de la Agencia Nacional de Minería para la ubicación de las áreas en las que se infringe la ley con la exploración y explotación ilícita de yacimientos minerales propiedad del Estado, es la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional quien dirige y es competente para llevar a cabo los operativos de erradicación de minería ilegal, sin embargo dicha función a nivel global es delegada a los comandos de policía de los distintos departamentos y municipios del país.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se estableció el decomiso como una de las figuras correctivas previstas en el artículo 173 de dicho código. Adicionalmente,

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



el párrafo transitorio del artículo 179 ibídem defirió al gobierno nacional la potestad de reglamentar: "la entidad de orden nacional o territorial responsable del traslado, almacenamiento, preservación, depósito, cuidado, administración y destino definitivo de los bienes decomisados por las autoridades y la asignación de los recursos para tal fin, en razón al tipo de bien decomisado, a la especialidad de la entidad, y la destinación".

En desarrollo de esta habilitación el gobierno nacional expidió el Decreto Nacional 1007 del 2022, con el propósito de reglamentar diversas disposiciones del código, entre otras, las relacionadas con "el procedimiento para el bodegaje de los elementos incautados y decomisados por parte de las administraciones distritales o municipales"

En este punto es importante recordar que existe un compendio de normas que involucran a diversos estamentos del Estado, con funciones en materia penal, fiscal, ambiental, policial, entre otros, que desde sus fundamentos legales y misionales están llamados a tomar acciones ante la ocurrencia de hechos y actos que se encuadran en el concepto de minería ilegal, dentro de las cuales se resaltan:

- **Ley 599 de 2000** (Código Penal), artículos 332 y 334A.
- **Ley 1333 de 2009** "Por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental"
- **Ley 1450 de 2011** "PND", artículo 106 – Control a la Explotación Ilícita de minerales.
- **Ley 1658 de 2013** "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones".
- **Decreto 2235 de 2012** "Por el cual se reglamentan el artículo 6° de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley"
- **Ley 1801 de 2016** o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- **Decreto 1007 del 2022**, establece procedimiento para el bodegaje de los elementos incautados y decomisados por parte de las administraciones distritales o municipales.
- **Decreto 1035 de 2024** Faculta a la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la Armada Nacional para ejecutar la medida de destrucción, inhabilitación o neutralización de la maquinaria pesada y sus partes.



Así, se tiene que, una de las funciones asignadas a la Vicepresidencia de Seguimiento Control y Seguridad Minera de la ANM es brindar el apoyo correspondiente en el desarrollo de la política de erradicación de minería ilegal, dependencia que, atiende cada uno de los requerimientos de las autoridades competentes orientadas a suministrar información, realizar acompañamientos de visitas de verificación y las demás que se consideren pertinentes en el ámbito de nuestras funciones.

De manera que si bien, la Agencia Nacional de Minería, no tiene competencia directa para tomar medidas administrativas contra la explotación ilícita de minerales, si brinda apoyo y acompañamiento a las autoridades competentes en esta materia.

En este sentido el Procurador Delegado con funciones mixtas 3: para asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios, a través de Circular 003 de 18 de marzo de 2024, instó a las Alcaldías Municipales cuando tengan conocimiento de actividades de explotación ilícita de minerales en las áreas de su circunscripción, a adoptar las medidas administrativas y policivas para controlar esta problemática, así como poner en conocimiento de la jurisdicción penal las conductas de exploración, explotación y aprovechamiento ilícito de minerales establecidas en la Ley 685 de 2001 y la Ley 2111 de 2021.

De modo que deberán realizarse las validaciones técnicas que permitan determinar cual es exactamente el tipo de actividades que se están desarrollando en el área en cuestión, a saber labores de explotación minera, labores de mitigación, labores de readecuación de terrenos, etc, a fin de determinar las posibles consecuencias jurídicas aplicables.

4.2 ¿Puede el titular minero iniciar el trámite de amparo administrativo? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Tal como se señaló en el concepto de 20241200291761 de 1 de octubre de 2024, "El procedimiento de amparo administrativo se encuentra establecido en el Capítulo XXVII del Código de Minas –Ley 685 de 2001, -norma especial y de aplicación preferente que 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 diferentes fases-, regulación completa que comprende 11 artículos, del 306 al 316 inclusive, y tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto



perturbatorio⁷, actual o inminente contra el derecho que consagra el título minero.

El artículo 306 del Código de Minas –Ley 685 de 2001-⁸ señala que los alcaldes municipales suspenderán de forma indefinida la explotación de minerales que no cuenten con título inscrito en el Registro Minero Nacional, para lo cual dentro del ámbito de sus competencias deberán adoptar las medidas que consideren necesarias para dar cumplimiento a las normas mineras.

El artículo 307 del mismo cuerpo normativo, señala que la querrela de amparo administrativo deberá tramitarse mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes.

Por su parte, el artículo 309 detalla que en la diligencia de reconocimiento del área sólo será admisible para la defensa del perturbador, la presentación de un título minero vigente e inscrito,⁹ en caso de no presentarlo: *"se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos. Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal."*

Sobre la naturaleza del amparo administrativo, la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. T-361/93, determinó que *"su finalidad, su objeto, su trámite y su semejanza con los juicios civiles de policía regulados en el Código Nacional de Policía, permiten concluir que participa de una naturaleza policiva"*, señalando:

"La acción de amparo administrativo tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, actual o inminente contra el derecho que consagra el título. El carácter tuitivo de esta garantía de los derechos mineros frente a actos de

⁷ Diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanellas PERTURBACIÓN. Desorden. Trastorno. Confusión. Desconocimiento de derechos". (Editorial Heliasta, tomo 6, año 1996, pág. 232)

-Otros- Acto de despojo, o tentativa del mismo, contra el propietario, el legítimo poseedor tan sólo o el simple tenedor, éste con respecto a un extraño.

⁸ Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

⁹ **Artículo 309.** Reconocimiento del área y desalojo. Recibida la solicitud, el alcalde fijará fecha y hora para verificar sobre el terreno los hechos y si han tenido ocurrencia dentro de los linderos del título del beneficiario. La fijación de dicha fecha se notificará personal y previamente al autor de los hechos si este fuere conocido. **En la diligencia sólo será admisible su defensa si presenta un título minero vigente e inscrito.** La fijación del día y hora para la diligencia se hará dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes al recibo de la querrela y se practicará dentro de los veinte (20) días siguientes.



perturbación u ocupación de hecho se refleja en un procedimiento previsto por el legislador en el que no se vislumbra ni se articula confrontación alguna entre el particular y el Estado, sino amparo de los derechos de un sujeto privado ante los actos perturbadores de otro u otros, todo lo cual hace de éste un proceso de naturaleza eminentemente policiva. La intervención del Ministerio de Minas al decidir en forma definitiva la solicitud de amparo no tiene la virtud de sujetar a la jurisdicción contencioso administrativa la respectiva resolución contra la que no procede recurso alguno, porque la función aquí ejercida por la Administración Central es netamente policiva - protección del statu-quo minero mediante un trámite inmediato, con prelación a cualquier otro asunto - y su atribución al Ministerio de Minas y Energía obedece a la titularidad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.”

Así también se destaca, que la Ley 685 de 2001, prevé en su artículo 115 la posibilidad de que la perturbación sea realizada por autoridad, y al respecto señala:

“Artículo 315. Despojo y perturbación por autoridad. Cuando la explotación del área objeto del título sea realizada por orden de autoridad o esta misma la adelante sin autorización o disposición legal, el beneficiario de dicho título podrá impetrar amparo administrativo de su derecho para hacer cesar la mencionada explotación.

En el caso contemplado en el inciso anterior, se ordenará la cesación de los actos perturbatorios mas no el decomiso de los elementos de explotación y de los minerales extraídos.

El amparo contra el despojo y perturbación por autoridad, se otorgará sin perjuicio del ejercicio, por el interesado de las correspondientes acciones contencioso-administrativas.

Del amparo administrativo de que trata este artículo conocerá, en forma privativa e indelegable, la autoridad minera nacional”.

En este orden de ideas, el trámite del amparo administrativo se estructura como un procedimiento prevalente y sumario que garantiza los derechos de un sujeto privado ante los actos perturbadores de otro u otros, todo lo cual hace de éste un proceso de naturaleza policiva, y obedece a la titularidad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

De manera que el titular minero, que considere que dentro del área a el concesionada se presenta ejercicio ilegal de actividades mineras, ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, podrá solicitar amparo administrativo, y corresponderá a la autoridad encargada, entrar a valorar la situación en el contexto particular, y adoptar las decisiones que en atención a las pruebas y a lo advertido en la diligencia se corrobore.

4.3 ¿Puede la entidad territorial y la Autoridad Ambiental otorgar y y/o facultar a los contratistas que ejecutan la obra pública de mitigación para



explorar, captar, acopiar y extraer los materiales de construcción objeto de concesión minera? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

La Agencia Nacional de Minería, ANM como agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, se encarga de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento, control y fiscalización a los títulos mineros, encontrándose dentro de sus competencias el otorgamiento de títulos mineros y de autorizaciones temporales, siendo estos los instrumentos que por regla general permiten la exploración y explotación de minerales (materiales de construcción) en el territorio nacional.

Por su parte las entidades territoriales y las Autoridades Ambientales ostentan otra clase de competencias, previamente definidas en la ley y en el marco de ellas deberán actuar.

De modo que deberá realizarse las validaciones técnicas respectivas a fin de determinar si la denominada "obra pública de mitigación", requiere de algún tipo de permiso minero o de la injerencia de la Autoridad Minera.

5. En el entendido en que el titular no puede explotar, extraer, captar, clasificar y acopiar los materiales concesionados dentro del área de concesión objeto de restricción ambiental:

5.1 ¿Lo puede hacer los terceros contratistas de las entidades territoriales sin contar con título minero? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Esta pregunta se entiende contestada con lo señalado en las respuestas a las preguntas 1, 2.2. y 4.3.

5.2 ¿Constituye esa explotación por parte de terceros minería ilegal? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Esta pregunta se entiende respondida con lo señalado en las respuesta a la pregunta 4.1.



6. Para ejercer actividades de explotación, extracción, captación, acopio y clasificación de los materiales de construcción concesionados objeto de la franja de restricción ambiental:

6.1 ¿Debe la entidad territorial y/o sus contratistas contar con el aval del titular minero? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Como se ha venido indicando, contando con un título minero perfeccionado, es su beneficiario el autorizado para adelantar actividades mineras en el área concesionada cumpliendo con los requisitos establecidos legalmente para el efecto, según la etapa contractual en la que se encuentre. Esto sin perjuicio de los acuerdos que, en el marco de la autonomía empresarial, pueda este celebrar, y a la vez sin perjuicio de que ante la existencia de situaciones que encuadren en lo previsto en la Ley de infraestructura 1682 de 2013 y la Resolución 001 de 2023, se aplique lo allí previsto.

6.2 ¿Deben contar con el aval de la Agencia Nacional de Minería? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Para ejercer actividades de explotación, extracción, captación, de materiales de construcción se requiere ostentar título minero, autorización temporal, o ser beneficiario de alguna de las figuras jurídicas a través de la cuales el ordenamiento minero confiera derechos sobre los recursos minerales, y a la vez acreditar los requisitos que la ley establezca para el efecto según la etapa contractual en la que se encuentre el título o figura de que se trate. Esto sin perjuicio de las validaciones de orden técnico tendientes a determinar si las actividades en cuestión se constituyen en labores de explotación minera, labores de mitigación, labores de readecuación de terrenos, etc.

7. En el evento en que la entidad territorial y sus contratistas no cuenten con permiso para explotar, extraer, captar, acopiar y clasificar los materiales de construcción yacientes dentro del contrato de concesión y objeto de la franja de restricción ambiental:

7.1 ¿Puede el titular minero tramitar la solicitud de amparo administrativo? ¿Tiene la autoridad minera la obligación legal de suspender la obra de mitigación a través de amparo administrativo, si los querellados no presentan la prueba única para explotación minera? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.



Esta pregunta se entiende contestada con lo señalado en la respuesta a la pregunta 4.2.

7.2 ¿La socialización de la obra de mitigación con la comunidad es el equivalente a un permiso para explotar materiales dentro del área objeto de concesión? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Socializar una obra de mitigación con la comunidad, no equivale a acreditar un permiso para explotar materiales dentro del área objeto de concesión, pues como se señaló, desde lo que establece el ordenamiento jurídico minero, se requiere ostentar título minero, autorización temporal, o ser beneficiario de alguna de las figuras jurídicas a través de la cuales la norma vigente confiera derechos sobre los recursos minerales. Esto sin perjuicio de lo establecido en otras normas, como la Ley 1682 de 2013 y la Resolución VSC 001 y a la vez sin perjuicio de las validaciones de orden técnico tendientes a determinar si la naturaleza de las actividades en cuestión.

7.3 En el evento en que una obra pública no cuente con permiso del titular minero, ni de la autoridad minera, como tampoco de la autoridad ambiental, para explotar, captar, extraer materiales de construcción dentro del área concesionada objeto de restricción ambiental, ¿esta situación se entiende como evidencia de Minería ilegal? Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Esta pregunta se entiende contestada con lo señalado en la respuesta a la pregunta 4.1.

7.4 ¿Cuáles son los requisitos técnicos y jurídicos que debe contener el informe técnico de inspección de fiscalización integral? ¿pueden terceros ajenos al título minero intervenir en el informe de inspección? En caso positivo, indique ¿ en qué eventos? señale el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Los requisitos del informe de inspección de fiscalización integral son los descritos en el documento con Código: MIS4-P-002-F-015 versión 2, el cual se remite como anexo a la presente respuesta. El mismo también puede ser consultado a través de la aplicación isolucion de la Agencia Nacional de Minería en el enlace: <https://www.anm.gov.co/?q=acceso-isolucion>

7.5 Sírvase señalar, cual es el concepto técnico y jurídico de minería ilegal y cuales son los requisitos para su perfeccionamiento. señale el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.



Esta pregunta se entiende contestada con lo señalado en la respuesta a la pregunta 4.1.

7.6.- Sírvase señalar cuál es el procedimiento técnico y jurídico que utiliza la autoridad minera para determinar la existencia de un acto perturbatorio y cuales son los elementos para que la solicitud de amparo administrativo prospere. Sírvase manifestar el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta.

Esta pregunta se entiende contestada con lo señalado en la respuesta a la pregunta 4.2.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado, informando que como quiera que el mismo presenta una ilustración jurídica general y no particular, en tratándose de casos particulares, y de presentarse inquietudes adicionales relacionadas con la temática acá expuesta, podrá acudir a la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, quien como área encargada de hacer seguimiento y control a los títulos mineros, podrá abordar con mayor detalle y conocimiento técnico el particular.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Atentamente,


IVÁN DARIÓ GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: NA
Copias: NA
Elaboró: Adriana Motta Garavito - Oficina Asesora Jurídica
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 05/06/2025
Número de radicado que responde: 20251003803002
Tipo de respuesta: Total
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica