



Bogotá D.C., 30-09-2025 15:41 PM

RESERVADO

ASUNTO: Respuesta radicado ANM 20251003666232 del 20 de enero de 2025. Solicitud concepto jurídico en relación con la disposición final y aprovechamiento de Residuos de Construcción y Demolición (RCD).

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20251003666232 del 20 de enero 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"* modificado por el Decreto 1681 de 2020, 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.**

La peticionaria plantea inquietudes relativas a la posibilidad de llevar a cabo la disposición final y aprovechamiento de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en áreas que se encuentren en proceso de cierre y terminación de actividades mineras o desmantelamiento del proyecto minero.

Hechas las anteriores precisiones, se abordarán los siguientes aspectos para resolver las cuestiones planteadas en el marco de las competencias de la ANM:
(i) Los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) y las competencias de la



autoridad minera.; **(ii)** Consideraciones generales sobre el cierre y abandono de minas, y; **(iii)** Respuesta a la consulta formulada.

(i) Los Residuos de Construcción y Demolición (RDC) y las competencias de la autoridad minera.

La Agencia Nacional de Minería como autoridad minera nacional, tiene sus competencias establecidas en el Decreto-Ley 4134 de 2011, modificado por Decreto 1681 de 2020, y tiene a su cargo la administración integral de los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas vigentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran.

A través del concepto 20221200280661 de 14 de marzo de 2022, esta Oficina Asesora Jurídica precisó que "(...) *la Ley 685 de 2001, actual Código de Minas regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada*"¹.

El referido concepto señaló que el mencionado Código de Minas en su artículo 10°, establece la definición de **mineral** como "(...) *la sustancia cristalina, por lo general inorgánica, con características físicas y químicas propias debido a un agrupamiento atómico específico*"; en similar sentido, el Glosario Técnico Minero adoptado por el Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución No. 40599 del 27 de mayo de 2015, señala que el *mineral* es la "1. *Sustancia homogénea originada por un proceso genético natural con composición química, estructura cristalina y propiedades físicas constantes dentro de ciertos límites*".

Ahora bien, el artículo 11° de la Ley 685 de 2001 estipula que "*Para todos los efectos legales **se consideran materiales de construcción, los productos pétreos explotados en minas y canteras usados**, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacientes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales. Los materiales antes mencionados, se denominan materiales de construcción aunque, una vez explotados, no se destinen a esta industria. El otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar los materiales de construcción de que trata este artículo, se regulan íntegramente*

¹ Ley 685 de 2001. Artículo 2°.



por este Código y son de la competencia exclusiva de la autoridad minera".
(Subraya y negrilla fuera de texto original).

A su vez, el artículo 95 de la Ley 685 de 2001, define la explotación minera como *"el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura. El acopio y el beneficio pueden realizarse dentro o fuera de dicha área. El beneficio de los minerales consiste en el proceso de separación, molienda, trituración, lavado, concentración y otras operaciones similares, a que se somete el mineral extraído para su posterior utilización o transformación"*.

En consonancia con la definición de explotación del Código de Minas, el Glosario Técnico Minero adoptado por el Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución No. 40599 del 27 de mayo de 2015 señala:

"Explotación (industria minera)

- 1. Proceso de extracción y procesamiento de los **minerales**, así como la actividad orientada a la preparación y el desarrollo de las áreas que abarca el depósito mineral.*
- 2. Es la aplicación de un conjunto de técnicas y normas geológico mineras y ambientales, **para extraer un mineral** o depósito de carácter económico, para su transformación y comercialización.*
- 3. El Código de Minas (artículo 95 de la Ley 685 de 2001) define la explotación como "el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura" (...). (Negrilla fuera de texto original).*

Presentado el anterior contexto sobre lo que el ordenamiento jurídico vigente y la normatividad de índole técnico definen como mineral, materiales de construcción y explotación minera, nos referiremos ahora a la Resolución No. 0472 de 2017 modificada por la Resolución No. 1257 del 23 de noviembre de 2021 *"Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición - RCD y se dictan otras disposiciones"*, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual estableció las disposiciones para la gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición RCD, aplicables a todas las personas naturales y jurídicas que generen, recolecten, transporten, almacenen, aprovechen y dispongan tales RCD de las obras civiles o de otras actividades conexas en el territorio nacional.

Según el referido acto administrativo y su modificación, los Residuos de Construcción y Demolición RCD (**antes conocidos como escombros**), son los *residuos sólidos provenientes de las actividades de excavación, construcción,*



demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas², entre los que se pueden encontrar:

"1. Residuos de construcción y demolición RDC, susceptibles de aprovechamiento:

1.1. Productos de excavación y sobrantes de la adecuación de terreno, coberturas vegetales, tierras, limos y materiales pétreos, productos de la excavación entre otros.

1.2. Productos de cimentaciones y pilotajes: arcillas, bentonitas y demás.

1.3. Pétreos: hormigón, arenas, gravas, gravillas, cantos, pétreos asfálticos, trozos de ladrillo y bloques, cerámicas, sobrantes de mezcla de cementos y concretos hidráulicos, entre otros.

1.4. No pétreos: vidrio, metales como acero, hierro, cobre, aluminio, con o sin recubrimientos de zinc o estaño, plásticos tales como PVC, polietileno, policarbonato, acrílico, espumas de poliestireno y de poliuretano, gomas y cauchos, compuestos de madera o cartón-yeso (drywall) entre otros.

2. Residuos de construcción y demolición RDC, NO susceptibles de aprovechamiento:

2.1. Los contaminados con residuos peligrosos.

2.2. Los que por su estado no pueden ser aprovechados.

2.3. Los que tengan características de peligrosidad, estos se registrarán por la normatividad ambiental especial establecida para su gestión."

Dadas las definiciones transcritas previamente, y tratándose de Residuos de Construcciones y Demoliciones RCD, acorde con lo aquí analizado, así como lo precisado por esta Oficina Asesora Jurídica en entre otros conceptos, los identificados con radicados, 20201200273781 de 29 de enero de 2020, 20221200280661 de 14 de marzo de 2022 y 20221200284001 de 22 de noviembre de 2022, se puede inferir que de acuerdo con su naturaleza, composición y posibilidad de aprovechamiento, no se constituyen en mineral en los términos de la Ley 685 de 2001, teniendo su propia regulación, y escapando de las competencias de la autoridad minera el determinar el destino que los generadores de tales puedan darles, sin perjuicio de las autorizaciones, permisos o licencias que deban expedir los municipios o distritos y/o las autoridades ambientales competentes respecto a la gestión, aprovechamiento o disposición de dichos residuos.

Así las cosas, sobre el particular, deberá estarse al contenido regulatorio de la Resolución No. 0472 de 2017 modificada por la Resolución No. 1257 del 23 de noviembre de 2021, así como a lo que la autoridad competente en la misma medida determine.

² Resolución No. 0472 de 2017. Artículo 2. Definiciones.



(ii) **Consideraciones generales sobre el cierre y abandono de minas.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 685 de 2001, el contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.

En virtud de lo anterior el artículo 84 de la Ley 685 de 2001, prevé 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. Este programa debe contener entre otros elementos y documentos: *"el Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura"*.

En desarrollo de lo anterior, a través de la Resolución 143 de 2017 se adoptaron los *"Términos de Referencia para los Trabajos de Exploración, Programa Mínimo Exploratorio y Programa de Trabajos y Obras (PTO) Para Materiales y Minerales Distintos del Espacio y Fondo Marino"*, documento en el cual, se establece en el numeral 9. PLAN DE CIERRE Y ABANDONO, lo siguiente:

"Para la minería a cielo abierto, se buscará que el área explotada se recupere con miras a darle otro uso potencial a la zona, acorde con el medio ambiente circundante y los planes de ordenamiento territorial municipal, los cuales pueden ser, de tipo urbanístico o industrial, de recreación pasiva o intensiva, agrícola o forestal, conservación de la naturaleza, depósito de agua, vertedero de estéril y basuras, etc."

En concordancia con lo anterior el Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su artículo 2.2.2.3.9.2. establece que el titular del proyecto, obra o actividad deberá contemplar que su plan de desmantelamiento y abandono, además de los requerimientos ambientales, contemple lo exigido por las autoridades competentes en materia de minería y de hidrocarburos en sus planes específicos de desmantelamiento, cierre y abandono, respectivos.

Conforme a lo anterior los instrumentos de planeamiento técnico minero y ambiental, deben ser concordantes, pues a la luz del artículo 204 del Código de Minas con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero, el cual contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los



impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; **las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo**; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas, a su turno, estos documentos técnicos minero y ambiental, deben consultar las condiciones del medio ambiente circundante y estar ajustados a los planes de ordenamiento territorial.

Así, los aspectos técnicos y operativos y las obligaciones ambientales y sociales de esta fase de cierre y abandono de minas deben estar previstas tanto en el Plan de Trabajos y Obras como en el Estudio de Impacto Ambiental y en la Licencia Ambiental correspondiente, correspondiendo a cada autoridad el seguimiento al instrumento correspondiente conforme a sus competencias. Sin perjuicio de lo anterior no corresponde a la autoridad minera pronunciarse sobre la posibilidad de realizar la disposición final y aprovechamiento de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en áreas que se encuentren en proceso de cierre y terminación de actividades mineras o desmantelamiento del proyecto minero.

(iii) Respuesta a la consulta formulada

De conformidad con lo expuesto en precedencia, se desprende que los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) no se constituyen en minerales en los términos del Código de Minas - Ley 685 de 2001, por cuanto presentan una regulación propia establecida en la Resolución No. 0472 de 2017, modificada por la Resolución No. 1257 de 2021, de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En consecuencia, la Agencia Nacional de Minería como autoridad minera nacional, carece de competencias para determinar el destino que los generadores de estos puedan darles, sin perjuicio de las autorizaciones, permisos o licencias que deban expedir los municipios o distritos y/o las autoridades ambientales competentes respecto a la gestión, aprovechamiento o disposición de estos residuos, siendo estas últimas las autoridades competentes en la materia.

Por lo anterior, en aras de brindar una guía para la adopción de las decisiones que al ente territorial correspondan, es preciso señalar que ante la ausencia de un título minero vigente o de los instrumentos de control minero o ambiental, corresponderá definir las acciones a la autoridad municipal en ejercicio de sus competencias y atendiendo a las condiciones de ordenamiento territorial fijadas para el área sobre la cual se pretenden realizar las actividades de manejo de los RCD. Por el contrario, en el caso que el título minero se encuentre vigente y así el instrumento técnico minero y el de comando ambiental, podrá concertarse, en desarrollo de las actividades del cierre de la actividad las fórmulas que



permitan compatibilizar las medidas de cierre y desmantelamiento aprobadas por las autoridades minera y ambiental con las de planeamiento territorial.

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

Atentamente,

JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Mauricio González Barrero - Contratista Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Adriana Motta Garavito - Contratista Oficina Asesora Jurídica

Fecha de elaboración: 25 de septiembre de 2025

Número de radicado que responde: 20251003666232 del 20 de enero de 2025.

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica 2025.