



Bogotá D.C., 03-06-2026 15:53 PM

RESERVADO

Asunto: Manejo de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) generados en ejecución de PMRRA - Respuesta a Radicado No. 20261004567322 de fecha 21 de abril de 2026.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20261004567322 de fecha 21 de abril de 2026, 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 vinculantes¹.

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.

Hechas las anteriores claridades pasa a responderse los interrogantes planteados, no sin antes realizar las siguientes consideraciones generales:

- i) Competencias de la Agencia Nacional de Minería respecto de los recursos minerales y materiales de construcción.
- ii) Naturaleza jurídica de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) y su regulación normativa.

¹ Al respecto es importante advertir lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia C-542 de 2005 en cuanto a que: *“Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.”*



- iii) Relación entre los RCD y las actividades de restauración ambiental derivadas de PMRRA ordenados judicialmente.
- iv) Respuesta a los interrogantes formulados por el peticionario.

I. Competencias de la Agencia Nacional de Minería y régimen jurídico de los recursos minerales

El artículo 3º del Decreto Ley 4134 de 2011, modificado por el Decreto 1681 de 2020, dispone que el objeto de la Agencia Nacional de Minería consiste en administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado y promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de dichos recursos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los asuntos que así lo requieran.

En consonancia con ello, la Ley 685 de 2001 Código de Minas, regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de éstos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus diferentes fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de minerales.

El artículo 10 de la Ley 685 de 2001 establece:

“Para los efectos de este Código se entenderá por mina, el yacimiento, formación o criadero de minerales o de materias fósiles, útil y aprovechable económicamente, ya se encuentre en el suelo o el subsuelo. También para los mismos efectos, se entenderá por mineral la sustancia cristalina, por lo general inorgánica, con características físicas y químicas propias debido a un agrupamiento atómico específico.”

A su turno, el Glosario Técnico Minero, adoptado por el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución No. 40599 del 27 de mayo de 2015, define el recurso mineral como:

“Una concentración o una ocurrencia de material natural, sólido o líquido, inorgánico u orgánico fosilizado en o sobre la corteza terrestre en forma y calidad tal, y en tal grado y calidad, que tiene posibilidades razonables para una extracción económica.”

De conformidad con dicha definición, la existencia de un recurso mineral supone no solo la presencia material del elemento en la corteza terrestre, sino además la posibilidad de desarrollar sobre este una actividad de extracción con viabilidad económica, elemento que resulta determinante para diferenciar las actividades propiamente mineras de aquellas asociadas a procesos de construcciones urbanísticas o de adecuación de terrenos sin finalidad extractiva autónoma.

Así mismo, el artículo 11 del Código de Minas define los materiales de construcción como:



“Los productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción (...) El otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar los materiales de construcción de que trata este artículo, se regulan íntegramente por este Código y son de la competencia exclusiva de la autoridad minera.”

De igual forma, el artículo 95 de la Ley 685 de 2001 dispone que la explotación minera corresponde al:

“Conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo (...) para su posterior utilización o transformación.”

De las normas citadas se desprende que la competencia de la autoridad minera recae específicamente sobre actividades relacionadas con la exploración y explotación de recursos minerales entre ellos los materiales de construcción en los términos definidos por el Código de Minas.

II. Naturaleza Jurídica de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD)

La Resolución 472 de 2017 modificada por la Resolución 1257 de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentó la gestión integral de los Residuos de Construcción y Demolición - RCD, definiéndolos en su artículo 2° como *“los residuos sólidos provenientes de las actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas”*.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica ya se ha pronunciado respecto del alcance de la normativa minera frente al aprovechamiento de materiales provenientes de actividades de construcción, movimientos de tierra y adecuación de terrenos, mediante, entre otros, los conceptos jurídicos con radicados 20201200273781 de 29 de enero de 2020², 20221200280661 de 14 de marzo de 2022³, y 20251200296671 del 30 de septiembre de 2025⁴, en los cuales se desarrollaron consideraciones doctrinales y normativas orientadas a

²https://www.anm.gov.co/index.php/conceptosjuridicos?field_ano_value=&field_radicacion_value=20201200273781&title=&antibot_key=spfkcNPISAoqD1CU9kfQcYgjjWb8pyYdYU7v06MzazQ

³https://www.anm.gov.co/index.php/conceptosjuridicos?field_ano_value=&field_radicacion_value=20221200280661&title=&antibot_key=spfkcNPISAoqD1CU9kfQcYgjjWb8pyYdYU7v06MzazQ

⁴https://www.anm.gov.co/index.php/conceptosjuridicos?field_ano_value=&field_radicacion_value=20251200296671&title=&antibot_key=spfkcNPISAoqD1CU9kfQcYgjjWb8pyYdYU7v06MzazQ



diferenciar las actividades propias de la industria minera de aquellas inherentes a la ejecución de obras civiles y urbanísticas.

En particular en el concepto con radicado 20251200296671 del 30 de septiembre de 2025, se precisó que los Residuos de Construcción y Demolición - RCD cuentan con un régimen jurídico y técnico de carácter eminentemente ambiental, razón por la cual su generación, manejo, aprovechamiento y disposición deben analizarse, a la luz de la normativa ambiental que los regula.

Así mismo, se indicó que los materiales provenientes de excavaciones, cortes, nivelaciones, descapote, adecuación de terrenos y demás actividades asociadas a obras civiles no constituyen *per se* minerales sometidos al régimen minero, especialmente cuando su generación ocurre como consecuencia accesoria de procesos de construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas y no en desarrollo de una actividad extractiva autónoma orientada al aprovechamiento económico del recurso minero.

En ese sentido, se concluyó que materiales tales como sobrantes de excavación, materiales pétreos, recibos, gravas y demás elementos derivados del movimiento de tierras dentro de proyectos urbanísticos o de infraestructura y su disposición, cuando son utilizados exclusivamente en el mismo proyecto y carecen de destinación comercial independiente, escapan al ámbito competencial de la autoridad minera en lo relacionado con su generación, almacenamiento, reutilización, aprovechamiento y disposición técnica, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las autoridades ambientales y territoriales en materia de manejo de RCD y control ambiental.

Igualmente, el concepto jurídico 20251200295211 señaló que el denominado "*material de rezaga*" proveniente de excavaciones y túneles corresponde a material excavado que, de acuerdo con su naturaleza y composición, no constituye automáticamente mineral susceptible de concesión minera, salvo que exista aprovechamiento económico minero en los términos del Código de Minas.

III. RCD generados en ejecución de PMRRA ordenado judicialmente

Los Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental (PMRRA) constituyen instrumentos orientados a la recuperación, adecuación, estabilización y restauración de áreas intervenidas o degradadas ambientalmente.

En aquellos eventos en los cuales un PMRRA es impuesto como medida de restauración ambiental obligatoria, la generación de materiales producto de excavaciones, remoción de material, adecuaciones morfológicas, estabilización o recuperación del terreno constituye, en principio, una consecuencia accesoria



del cumplimiento de una obligación ambiental y no una actividad extractiva minera dirigida al aprovechamiento económico de recursos minerales.

En consecuencia, cuando los materiales derivados de la ejecución del PMRRA correspondan efectivamente a residuos de excavación, sobrantes de adecuación, materiales pétreos o demás elementos catalogables como RCD conforme a la Resolución 472 de 2017 modificada por la Resolución 1257 de 2021 del MADS, dichos materiales se someten prima facie al régimen jurídico ambiental especial previsto para los Residuos de Construcción y Demolición en la referida normativa.

Bajo este entendido, la sola existencia de materiales pétreos, arenas, gravas, limos, rechos o materiales similares no implica automáticamente que se configure una actividad minera o que dichos elementos adquieran la naturaleza jurídica de recurso mineral explotable en los términos del Código de Minas.

No obstante, esta Oficina considera necesario reiterar que, si en el caso concreto las actividades desarrolladas exceden el ámbito propio de la restauración ambiental y se evidencia una verdadera actividad de extracción, aprovechamiento económico, comercialización o explotación sistemática de minerales o materiales de construcción, podrían resultar aplicables las disposiciones previstas en materia minera y, por ende, las competencias de la autoridad minera.

Tal determinación exige necesariamente validaciones técnicas y fácticas específicas que deberán ser adelantadas por las autoridades competentes según las circunstancias particulares de cada caso.

IV. Respuesta a los interrogantes formulados

1. Naturaleza jurídica de los materiales (RCD) generados en ejecución de un PMRRA ordenado judicialmente.

Los denominados materiales (RCD) generados en ejecución de un PMRRA ordenado judicialmente pueden catalogarse, en principio, como Residuos de Construcción y Demolición (RCD), en los términos de la Resolución 472 de 2017 modificada por la Resolución 1257 de 2021 del MADS, siempre que bajo las validaciones técnicas se verifique que los mismos provienen de actividades de excavación, restauración, adecuación del terreno, recuperación morfológica o estabilización ambiental, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas, entre los cuales se pueden encontrar los siguientes tipos, según lo señala la referida normativa:

- 1. Residuos de Construcción y Demolición (RCD), 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 ladrillos 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 (RCD) 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.

Conforme a la línea doctrinal reiterada de esta Oficina Asesora Jurídica, los referidos materiales no constituyen automáticamente minerales sometidos al régimen de la Ley 685 de 2001, por lo que, en todo caso, deberá realizarse las validaciones de orden técnico en campo que correspondan.

2. Sobre si deben considerarse exclusivamente residuos o materiales de interés minero

Los RCD cuentan con regulación ambiental autónoma y diferenciada. En consecuencia, cuando los materiales son generados y gestionados exclusivamente como resultado de actividades de restauración ambiental y no existe una actividad extractiva dirigida al aprovechamiento económico de minerales, éstos se entienden sometidos principalmente al régimen ambiental aplicable a los RCD.

No obstante, si en el caso concreto se desarrollan actividades materialmente constitutivas de explotación, captación o aprovechamiento económico de minerales o materiales de construcción en los términos de la Ley 685 de 2001, podría configurarse una actividad sometida al régimen minero. Ello deberá validarse a partir del caso concreto desde el punto de vista técnico.

3. Sobre la necesidad de título minero, autorización especial o cumplimiento exclusivo del régimen RCD

Cuando los materiales efectivamente correspondan a RCD generados en desarrollo de actividades de restauración ambiental obligatoria y no exista explotación minera, su manejo, transporte, aprovechamiento, reutilización y disposición se sujetarán principalmente a la normativa ambiental aplicable y a las autorizaciones, permisos o instrumentos definidos por las autoridades



ambientales y territoriales competentes. En dichos eventos no se requiere título minero. Sin perjuicio de lo anterior, cuando la actividad desarrollada implique explotación o aprovechamiento económico de minerales o materiales de construcción en los términos del Código de Minas, deberá estarse a lo previsto en la legislación minera vigente, no solo contar con título minero, sino dar cumplimiento a las condiciones para su comercialización y de su trazabilidad.

4. Sobre la existencia de un régimen excepcional o diferenciado

Que los materiales provengan de actividades asociadas al cumplimiento de obligaciones de restauración ambiental constituye un elemento relevante para determinar la naturaleza y finalidad de la actividad desarrollada, de modo que de no existir actividad minera en curso y de catalogarse los materiales generados como RCD, a los mismos se les aplicará el régimen ambiental previsto para tales.

No obstante, cada situación deberá analizarse conforme a sus particularidades técnicas, jurídicas y fácticas.

5. Competencia institucional

La competencia principal respecto de la gestión, manejo, aprovechamiento y disposición de los RCD corresponde a las autoridades ambientales competentes y a las entidades territoriales en el marco de sus funciones legales y reglamentarias.

Por su parte, la Agencia Nacional de Minería ejerce competencias exclusivamente respecto de actividades relacionadas con la exploración y explotación de recursos minerales sometidos al régimen de la Ley 685 de 2001.

En consecuencia, tratándose de RCD generados en ejecución de un PMRRA ordenado judicialmente, la competencia principal corresponde, en principio, a las autoridades ambientales competentes, sin perjuicio de eventuales competencias concurrentes cuando se identifiquen actividades materialmente mineras y de las validaciones técnicas particulares.

6. Sobre lineamientos técnicos y antecedentes doctrinales

Sobre la materia objeto de consulta, la Agencia Nacional de Minería ha desarrollado criterios doctrinales en anteriores pronunciamientos, entre ellos los conceptos jurídicos con radicados Nos. 20201200273781 de 29 de enero de 2020, 20221200280661 de 14 de marzo de 2022, y 20251200296671 del 30 de septiembre de 2025, cuyos enlaces de acceso se dispusieron al inicio del presente documento. En dichos pronunciamientos se ha reiterado que los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) poseen regulación ambiental



propia y que su manejo, disposición y aprovechamiento escapan, en principio, a la competencia de la autoridad minera, salvo cuando se configure explotación o aprovechamiento económico de minerales en los términos del Código de Minas.

Finalmente se reitera que el presente pronunciamiento se emite desde un análisis netamente jurídico, sin perjuicio de las validaciones de orden técnico, que en el estudio de las connotaciones particulares del caso en cuestión, corresponda a las autoridades concernidas.

En los anteriores términos doy 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 Oficina Asesora Jurídica

Anexos: No Aplica.

Copia: No aplica.

Elaboró: Lida Margarita Cabrera - Contratista Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Adriana Motta Garavito - Contratista Oficina Asesora Jurídica.

Fecha de elaboración: 21/05/2026.

Número de radicado que responde: 20261004567322

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: OAJ