



Bogotá D.C., 18-06-2026 14:27 PM

RESERVADO

Asunto: Respuesta a radicado ANM No. 20261004600322 de 5 de mayo de 2026. */Materiales de arrastre, minería de subsistencia y uso excepcional de materiales de construcción/*

Cordial saludo.

En atención a la solicitud radicada bajo el número 20261004600322 de 5 de mayo 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.

En atención a su solicitud, esta Oficina procede a dar respuesta en el marco de las competencias asignadas, con fundamento en la normatividad aplicable y teniendo en cuenta lo señalado por el peticionario en su comunicación.

I. MARCO NORMATIVO

Para efectos del presente análisis se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes disposiciones y antecedentes:

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.”*



- Artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 685 de 2001 – Código de Minas, artículos 14, 155, 161, 164, 227 y 306.
- Decreto 1666 de 2016, Capítulo 5 del Título 5 de la Parte 2 del Libro 2.
- Ley 1955 de 2019, artículo 327 relativo a la minería de subsistencia.
- Ley 2056 de 2020, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Ley 2250 de 2022, artículo 21 relacionado con el uso excepcional de materiales de construcción para actividades de gestión del riesgo y atención de emergencias.
- Resolución 40411 de 2021 del Ministerio de Minas y Energía, mediante la cual se adopta la Política de Gestión del Riesgo de Desastres del Sector Minero-Energético.
- Resolución VSC No. 000001 de 2023 de la Agencia Nacional de Minería, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la aplicación del artículo 21 de la Ley 2250 de 2022.
- Conceptos jurídicos emitidos por la Agencia Nacional de Minería relacionados con competencias de las entidades territoriales en materia minera, minería de subsistencia y uso excepcional de materiales de construcción.

II. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES

A continuación, se dará respuesta a las preguntas formuladas en el mismo orden y capítulos en que fueron planteadas:

1. En minería de materiales de arrastre y considerando que la autoridad ambiental restringió la explotación fuera de las márgenes del río, ¿puede considerarse como borde de mina o bocamina la margen del río señalada por la autoridad ambiental al momento de la expedición de la licencia ambiental?

El artículo 227² de la Ley 685 de 2001 establece que las regalías derivadas de la explotación de materiales de arrastre se liquidan con base en los volúmenes explotados medidos en el borde o boca de mina. Así mismo, de conformidad con los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política y con las disposiciones de la Ley 2056 de 2020³, la explotación de recursos naturales no renovables genera regalías a favor del Estado, cuya determinación se efectúa con fundamento en la producción efectivamente explotada.

² Art.227 La Regalía. 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. Esta 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. (...)"

³ Ley 2056 de 2020. "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".



Ahora bien, ninguna de las disposiciones anteriormente señaladas establece que la margen del río delimitada o referenciada por la autoridad ambiental corresponda automáticamente al concepto de borde de mina o bocamina.

En efecto, la delimitación de áreas de explotación, restricción, manejo o protección ambiental responde al ejercicio de las competencias propias de la autoridad ambiental para la administración y conservación de los recursos naturales renovables, mientras que la determinación del borde de mina constituye un concepto asociado a la operación minera y a la medición de la producción efectivamente extraída para efectos de fiscalización minera, liquidación de regalías y demás obligaciones económicas derivadas del título minero.

En consecuencia, no es resulta jurídicamente apropiado afirmar de manera general que la margen del río definida por la autoridad ambiental constituya el borde de mina para efectos de la determinación de producción o de la liquidación de regalías.

Dicha determinación deberá efectuarse atendiendo las condiciones técnicas particulares de la explotación, los instrumentos mineros y ambientales aplicables, la forma de extracción autorizada y los mecanismos de control y medición de producción establecidos para cada proyecto minero.

Por lo anterior, la definición del punto o área de medición de la producción en explotaciones de materiales de arrastre debe analizarse caso por caso, atendiendo las características específicas de la operación minera y los instrumentos técnicos aprobados, sin que la delimitación ambiental de los márgenes del río pueda asimilarse de manera automática al concepto de borde de mina previsto en la legislación minera.

2. Si dentro de un polígono de explotación de material de arrastre las entidades territoriales realizaron obras de mitigación de inundaciones utilizando material de arrastre en una zona de restricción ambiental y sin salir de la margen del río, ¿dicho material debe declararse para regalías?

Como se mencionó en la respuesta anterior, los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política establecen que el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables y que su explotación genera una contraprestación económica denominada regalía.

Por su parte, el artículo 227 de la Ley 685 de 2001 dispone que la explotación de materiales de arrastre genera el pago de regalías, mientras que el párrafo 1° del artículo 21 de la Ley 2250 de 2022 señala expresamente que los materiales utilizados bajo el régimen excepcional allí previsto:



2022 y sus disposiciones reglamentarias, corresponderá a las autoridades competentes evaluar las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de dicha actuación.

De igual forma, los artículos 306 y 315⁵ de la Ley 685 de 2001 regulan la figura del amparo administrativo frente a las perturbaciones que afecten el ejercicio de los derechos derivados de un título minero, mecanismo cuya procedencia depende de la verificación de los supuestos fácticos y jurídicos de cada caso concreto.

En consecuencia, no es posible determinar de manera general y abstracta, a través del presente concepto, si la situación planteada configura una explotación ilícita o una perturbación a un título minero. Dicha conclusión exige el análisis de las circunstancias particulares del caso, incluyendo la naturaleza de la intervención realizada, la ubicación del material utilizado, la existencia o no de una habilitación legal aplicable y el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa vigente.

4. ¿Las actividades descritas en los numerales anteriores podrían considerarse acordes con las acciones previstas en la Política de Gestión del Riesgo de Desastres del Sector Minero Energético - Resolución 40411 de 2021?

La Resolución 40411 de 2021 adoptó la Política de Gestión del Riesgo de Desastres del Sector Minero Energético, cuyo propósito es orientar acciones dirigidas al conocimiento, reducción y manejo del riesgo de desastres en el sector, promoviendo medidas de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación frente a eventos que puedan afectar a las comunidades, la infraestructura o los recursos asociados a dicho sector.

En tal sentido, las actividades encaminadas a la mitigación de inundaciones, la protección de la población o la reducción de escenarios de riesgo podrían guardar relación con los objetivos y lineamientos previstos en dicha política pública, particularmente cuando se desarrollan en el marco de actuaciones orientadas a la gestión del riesgo de desastres.

⁵ 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.

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.



No obstante, resulta importante precisar que la Política de Gestión del Riesgo de Desastres del Sector Minero Energético constituye un instrumento de orientación y articulación institucional, por lo que no crea, modifica o sustituye las condiciones legales establecidas para la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos minerales.

En consecuencia, su aplicación no constituye una habilitación autónoma para la extracción de minerales ni releva del cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 685 de 2001, la Ley 2250 de 2022, la normativa ambiental vigente y las demás disposiciones que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.

Por lo anterior, la determinación acerca de si una actuación específica se encuentra amparada por las disposiciones aplicables a la gestión del riesgo deberá analizarse en cada caso concreto, verificando el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, ambientales y económicos exigibles, así como las condiciones previstas en los instrumentos normativos que regulan el aprovechamiento excepcional de materiales de construcción asociados a actividades de gestión del riesgo.

En consecuencia, desde el ámbito de competencia de la Agencia Nacional de Minería no es posible concluir de manera general que las actividades descritas se encuentren amparadas por la Resolución 40411 de 2021; dicha valoración deberá efectuarse a partir de las circunstancias particulares de cada caso y del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa aplicable.

USO EXCEPCIONAL DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

5. En atención al artículo 21 de la Ley 2250 de 2022 y a la Resolución VSC No. 000001 de 2023, ¿es posible que un ente territorial autorice a terceros sin vínculo laboral y con maquinaria diferente al banco de maquinaria para realizar extracción de materiales de construcción?

De manera preliminar, es importante precisar que no corresponde a la Agencia Nacional de Minería autorizar, aprobar o validar las actuaciones administrativas que adelanten los entes territoriales en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 21⁶ de la Ley 2250 de 2022.

6 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.



En consecuencia, la presente respuesta se emite exclusivamente desde una perspectiva interpretativa de las disposiciones mineras aplicables y no constituye pronunciamiento sobre la legalidad de actuaciones concretas adelantadas por una entidad territorial.

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 21 de la Ley 2250 de 2022 establece un régimen excepcional para el aprovechamiento de materiales de construcción resultantes de fenómenos naturales o de actividades orientadas a la gestión del riesgo, habilitando a los entes territoriales para su utilización bajo las condiciones previstas en la misma disposición. A su vez, la Resolución VSC No. 000001 de 2023⁷ reglamentó los requisitos y procedimientos aplicables para acceder a dicho mecanismo excepcional.

Revisado el contenido de las citadas disposiciones, no se evidencia una habilitación expresa que permita a los entes territoriales transferir, delegar o ceder a terceros particulares independientes la facultad excepcional otorgada por el legislador para el aprovechamiento de dichos materiales.

Por el contrario, la norma atribuye directamente al ente territorial la responsabilidad de adelantar las actividades autorizadas y de cumplir las condiciones técnicas, mineras, ambientales y administrativas previstas para su ejecución.

Adicionalmente, el artículo 21 de la Ley 2250 de 2022 prevé la existencia de apoyo técnico minero por parte de la entidad territorial y la Resolución VSC No. 000001 de 2023 desarrolla una serie de obligaciones asociadas al control, seguimiento, reporte y manejo de la información derivada de la actividad autorizada, responsabilidades que recaen sobre el respectivo ente territorial beneficiario de la medida excepcional.

En consecuencia, desde la interpretación de la normativa minera vigente, no se advierte una autorización expresa para que terceros particulares, sin vínculo con la entidad territorial y actuando por cuenta propia, ejerzan directamente la facultad excepcional prevista en el artículo 21 de la Ley 2250 de 2022.

No obstante, la determinación sobre la legalidad de una actuación específica dependerá de las condiciones particulares bajo las cuales se haya desarrollado, así como de la valoración que realicen las autoridades competentes respecto del cumplimiento integral de los requisitos previstos en la ley y su reglamentación.

⁷ Por medio del cual se reglamenta el pago de regalías correspondientes al uso excepcional de materiales de construcción de que trata el artículo 21 de la Ley 2250 de 2022.



6. De no ser posible lo anterior y existir autorización a terceros sin apoyo técnico minero propio del ente territorial, ¿podría considerarse extracción ilícita de materiales de construcción?

En atención a lo manifestado en la respuesta anterior, se precisa que no corresponde a la Agencia Nacional de Minería determinar, mediante concepto jurídico de carácter general, si una situación particular configura o no una explotación ilícita de minerales, toda vez que dicha valoración exige el análisis de las circunstancias específicas de cada caso y la verificación de los supuestos fácticos y jurídicos correspondientes.

Ahora bien, el artículo 14 de la Ley 685 de 2001 establece que la exploración y explotación de minerales de propiedad estatal requiere título minero o habilitación legal expresa. En ese sentido, el artículo 21 de la Ley 2250 de 2022 consagra un régimen excepcional para el aprovechamiento de materiales de construcción por parte de los entes territoriales, sujeto al cumplimiento de las condiciones y requisitos allí previstos y desarrollados mediante la Resolución VSC No. 000001 de 2023.

En consecuencia, si una determinada actividad no se encuentra amparada por un título minero, una autorización o una habilitación legal válida, corresponderá a las autoridades competentes evaluar las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de dicha situación. Por lo anterior, no es posible concluir de manera general, a través del presente concepto, si el supuesto planteado configura o no una explotación ilícita de minerales.

MINERÍA DE SUBSISTENCIA

7. En atención al artículo 155 de la Ley 685 de 2001, si la actividad de barequeo se realiza fuera de terrenos aluviales actuales, ¿se consideraría ilícita?

El artículo 155⁸ de la Ley 685 de 2001 define el barequeo como la actividad tradicional consistente en el lavado manual de arenas para separar y recoger metales preciosos contenidos en terrenos aluviales. De igual forma, el artículo

⁸ Artículo 155. Barequeo. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.



327⁹ de la Ley 1955 de 2019 establece las condiciones bajo las cuales puede desarrollarse la minería de subsistencia.

En ese sentido, la determinación de si una actividad específica se encuentra amparada por el régimen de barequeo o de minería de subsistencia requiere verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente, incluyendo aspectos relacionados con la naturaleza del terreno, la ubicación de la actividad y los medios utilizados para su ejecución.

Por lo anterior, no corresponde a la Agencia Nacional de Minería determinar, a través del presente concepto y frente a un supuesto hipotético, si una actividad concreta configura o no una explotación ilícita. Dicha valoración exige el análisis de las circunstancias particulares de cada caso por parte de las autoridades competentes.

No obstante, cuando una actividad no reúna las condiciones legalmente previstas para el ejercicio del barequeo o de la minería de subsistencia, deberá evaluarse el régimen jurídico aplicable y las consecuencias que puedan derivarse conforme a la normativa minera vigente.

8. En minería de subsistencia, ¿es posible utilizar detectores de metales, mangueras plásticas, tuberías PVC, garruchas, diferenciales o malacates no motorizados?

El artículo 2.2.5.1.5.3 del Decreto 1666 de 2016 establece que la minería de subsistencia corresponde a una actividad desarrollada mediante herramientas y medios manuales, *“sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque”*. De igual manera, el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019 dispone expresamente que la minería de subsistencia no comprende el uso de maquinaria, explosivos o actividades subterráneas.

En ese contexto, la determinación sobre la compatibilidad del uso de detectores de metales, mangueras, tuberías de PVC, garruchas, diferenciales, malacates u otros elementos con el régimen de minería de subsistencia requiere analizar las características técnicas y funcionales de cada caso particular, así como la forma en que dichos elementos son utilizados durante el desarrollo de la actividad minera, con el fin de establecer si corresponden a herramientas manuales permitidas o a equipos mecánicos o mecanizados incompatibles con dicho régimen especial.

⁹ ARTÍCULO 327. MINERÍA DE SUBSISTENCIA. Los mineros de subsistencia, definidos por el Gobierno nacional, sólo requerirán para el desarrollo de su actividad la inscripción personal y gratuita ante la alcaldía del municipio donde realizan la actividad y de efectuarse en terrenos de propiedad privada deberá obtener la autorización del propietario. La alcaldía del municipio donde se realiza la actividad minera podrá mediar en la obtención de dicha autorización. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo.

La minería de subsistencia no comprende la realización de actividades subterráneas, hacer uso de maquinaria o explosivos, ni puede exceder los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía. Para el ejercicio de esta actividad los mineros deberán cumplir con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001. (...)



En consecuencia, no corresponde a la Agencia Nacional de Minería determinar, mediante el presente concepto y frente a supuestos hipotéticos, si un elemento específico se encuentra permitido o prohibido dentro de una actividad de minería de subsistencia, por lo que dicha valoración deberá efectuarse a partir de las circunstancias particulares de cada caso, verificando el cumplimiento de las condiciones previstas en la normativa vigente para el desarrollo del barequeo y de la minería de subsistencia.

9. ¿En minería de subsistencia se encuentra permitida la extracción de minerales asociados al rodio?

La normativa minera vigente delimita expresamente los minerales que pueden ser objeto de aprovechamiento mediante actividades de minería de subsistencia. En ese sentido, el artículo 2.2.5.1.5.3 del Decreto 1666 de 2016 establece que esta modalidad comprende la extracción y recolección, a pequeña escala, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas. Por su parte, el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019 mantuvo este régimen especial para el desarrollo de actividades de minería de subsistencia.

En consecuencia, la procedencia del aprovechamiento de minerales asociados al rodio dependerá de la naturaleza y clasificación mineralógica del recurso efectivamente explotado, así como de la verificación de que este se encuentre comprendido dentro de las categorías de minerales expresamente autorizadas por la normativa aplicable a la minería de subsistencia.

No obstante, no corresponde a la Agencia Nacional de Minería determinar, mediante el presente concepto y frente a supuestos hipotéticos, si una actividad particular de aprovechamiento de minerales asociados al rodio se encuentra o no amparada por dicho régimen especial, toda vez que ello exige el análisis de las condiciones técnicas, geológicas y operativas de cada caso concreto, así como la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa minera vigente.

ACUERDOS, CONVENIOS U OTROS

10. ¿La Agencia Nacional de Minería ha establecido acuerdos o convenios con la Gobernación del Meta? En caso afirmativo, suministrar documento con objeto y actividades.

Consultadas las dependencias competentes de la Agencia Nacional de Minería con funciones relacionadas con la gestión contractual y administración documental, no se identificó información que permita establecer la existencia de convenios u acuerdos interadministrativos suscritos entre la Agencia Nacional de Minería y la Gobernación del Meta relacionados con el objeto de la presente consulta.

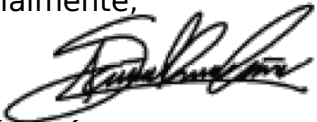


En consecuencia, con fundamento en la información reportada por las áreas competentes de la Entidad al momento de emitir el presente concepto, la Agencia Nacional de Minería no cuenta con información sobre la existencia de convenios o acuerdos con la Gobernación del Meta que permitan atender afirmativamente la solicitud formulada.

Finalmente, se precisa que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015, y constituye una orientación de carácter general, sin efectos vinculantes.

En los anteriores términos, damos respuesta a la solicitud de la referencia.

Cordialmente,



JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: Concepto Jurídico No. 20251200295531; No. 20241200291281 y 20251200295521

Copia: No aplica.

Elaboró: Rafael Enrique Ríos Osorio - Contratista OAJ.

Revisó: Elías Pinto Martínez- Contratista VPFM.

Fecha de elaboración: 20/04/2026

Número de radicado que responde: 20261004490682

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Conceptos OAJ.