



Bogotá D.C., 25-08-2026 17:36 PM

RESERVADO

Asunto: Régimen aplicable a materiales provenientes de excavaciones realizadas en obra de infraestructura hidráulica y su eventual aprovechamiento, en área con traslape respecto de un Contrato de Concesión. Respuesta a Radicados Nos. 20261004723682 y 20261004722982 08 de julio de 2026.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto 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.

- Antecedente

De acuerdo con la información suministrada, la Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá S.A. E.S.P., indica que, en desarrollo de un Contrato de Obra,

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.”



para la construcción de un tanque de almacenamiento de agua potable con capacidad aproximada de 10.000 m³, las actividades de excavación requeridas para la ejecución de la obra han generado un volumen aproximado de 40.000 m³ de material crudo, identificado por la peticionaria principalmente como “arena de peña” y “arcillas”.

Según lo manifestado en la solicitud, la remoción de dichos materiales se produjo como consecuencia de las excavaciones necesarias para la ejecución de la obra civil y no obedeció, según la información suministrada, al desarrollo autónomo de actividades de exploración o explotación minera, es decir que los materiales se generaron incidentalmente en el desarrollo de una obra civil.

Para efectos de responder los interrogantes planteados, resulta necesario efectuar una serie de consideraciones previas, en los siguientes términos.

- **Del régimen jurídico de los Residuos de Construcción y Demolición - RCD.**

En materia ambiental, la Resolución 472 de 2017 modificada por la Resolución 1257 de 2021, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, reglamenta la gestión integral de los Residuos de Construcción y Demolición - RCD generados en el territorio nacional.

De conformidad con dicha regulación, los RCD corresponden a los residuos sólidos provenientes de las actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas.

La misma regulación identifica expresamente, entre los RCD susceptibles de aprovechamiento, los siguientes:

“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 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 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 regirán por la normatividad ambiental especial establecida para su gestión."

De acuerdo con esta clasificación, la regulación de los RCD comprende expresamente los productos provenientes de excavaciones y contempla dentro de aquellos susceptibles de aprovechamiento, entre otros, las arcillas y los materiales pétreos, dentro de los cuales se encuentran las arenas.

La identificación de los RCD, debe verse también de cara a su generación, por ejemplo que se produzca en el marco de una actividad de excavación asociada a una obra civil, de igual manera debe atenderse a su naturaleza, composición y posibilidad de aprovechamiento.

- La normativa minera

En primer lugar, el artículo 5 de la Ley 685 de 2001 dispone:

"Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos."

Esta disposición permite establecer una primera diferenciación fundamental: la propiedad de un inmueble no equivale a ostentar la propiedad de los recursos minerales que eventualmente se encuentren en el suelo o subsuelo del referido predio. Por ello, la condición de propietaria del predio que ostenta la ESP de Tocancipá no constituye, por sí sola, fundamento para afirmar la titularidad sobre eventuales recursos minerales.

A su turno, 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."

Por su parte, el artículo 11 ibidem establece:



“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.”

La misma disposición establece que el otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar los materiales de construcción allí previstos se regulan íntegramente por el Código de Minas y son de competencia exclusiva de la autoridad minera.

De otra parte, 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.”

En concordancia con esta disposición, el Glosario Técnico Minero, adoptado mediante Resolución 40599 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, define la explotación como el proceso de extracción y procesamiento de minerales y como la aplicación de técnicas y normas geológico-mineras y ambientales para extraer un mineral o depósito de carácter económico para su transformación y comercialización.

Así, la aplicación del régimen minero exige analizar la naturaleza del material y, particularmente, las circunstancias y finalidad de la actividad que dio lugar a su extracción.

En este sentido, resulta pertinente traer a consideración lo señalado por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería en el Concepto 20251200297371 del 26 de noviembre de 2025, en el cual se precisó que los materiales provenientes de excavaciones que, atendiendo a su naturaleza, composición y posibilidad de aprovechamiento, no se constituyan en minerales en los términos de la Ley 685 de 2001, se encuentran sometidos a la regulación específica que les resulte aplicable, particularmente a aquella relativa a los Residuos de Construcción y Demolición – RCD. En consecuencia, su generación, manejo, almacenamiento y aprovechamiento no se encuentran sometidos al régimen de fiscalización minera, sin perjuicio de las autorizaciones, permisos, obligaciones y demás requisitos que, de acuerdo con la naturaleza y destinación de los materiales, correspondan a las autoridades ambientales o territoriales competentes.

De esta manera, en tratándose de Residuos de Construcción y Demolición – RCD, deberá estarse a las disposiciones de la Resolución 472 de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y modificada



por la Resolución 1257 de 2021, ahora bien, cuando en el desarrollo de obras se requiera el uso y aprovechamiento de minerales o materiales de construcción en los términos del artículo 11 de la Ley 685 de 2001, deberá obtenerse la correspondiente autorización o concesión de la autoridad minera.

En consecuencia, debe distinguirse entre:

- i) los materiales que son removidos incidentalmente como consecuencia de las excavaciones necesarias para ejecutar una obra civil y que, por su naturaleza, composición y posibilidad de aprovechamiento, se encuentran comprendidos en la regulación de los RCD; y
- ii) los minerales o materiales de construcción cuya extracción o captación constituye una actividad de aprovechamiento de recursos minerales sometida al régimen de la Ley 685 de 2001.

Conforme a las anteriores consideraciones, procede a responderse los interrogantes planteados.

- **Siendo el predio propiedad de la ESP de Tocancipá y tratándose de un mineral (arena de peña) distinto al concesionado en el Título 12600 (arena de sílice), ¿tiene la ESP el derecho pleno de disponer y comercializar dicho material incidental?**

Sea lo primero indicar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 685 de 2001 los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. En consecuencia, el hecho de que la empresa peticionaria sea propietaria de los terrenos donde se adelanta la actividad en cuestión, no le otorga el “derecho pleno de disponer y comercializar dicho material incidental”.

En segundo lugar, dado que en la consulta se hace referencia al traslape del área en cuestión con el área de un título minero, deberá hacerse las validaciones pertinentes en tanto, el otorgamiento de un contrato de concesión minera otorga a su beneficiario el derecho a efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro del área otorgada y de explotarlos en los términos y condiciones establecidos en el Código de Minas. Esto aunado a que de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 685 de 2001, el concesionario tiene derecho a explotar además de los minerales expresamente comprendidos en el contrato, los que se hallen en liga íntima o asociados con estos o se obtengan como subproductos de la explotación. Para estos efectos, se considera que se hallan en liga íntima los minerales que hacen parte del material extraído y que su separación sólo se obtiene mediante posteriores procesos físicos o químicos de beneficio. Se considera que un mineral es un



subproducto de la explotación del concesionario, cuando es necesariamente extraído con el que es objeto del contrato y que por su calidad o cantidad no sería económicamente explotable en forma separada. Y se entiende por minerales asociados aquellos que hacen parte integral del cuerpo mineralizado objeto del contrato de concesión.

Sin perjuicio de lo anterior el artículo 62 ibídem prevé que cuando por los trabajos de exploración o explotación se encontraren minerales distintos de los que son objeto del contrato y que no se encontraren en las circunstancias señaladas anteriormente, el interesado podrá solicitar que su concesión se extienda a dichos minerales sin más trámite o formalidad que la suscripción de un acta adicional que se anotará en el Registro Minero Nacional. Por lo que dada la existencia de un título minero en el área en cuestión, deberá hacerse las validaciones técnicas respectivas de cara entre otras cosas, a lo aprobado en el instrumento técnico de planeamiento minero respectivo, en caso de que este ya se encuentre aprobado y a la posibilidad de adición de mineral.

Adicional a lo anterior, y como quiera que los conceptos emitidos por esta Oficina ostentan un carácter netamente jurídico, sin perjuicio de las validaciones de orden técnico que respecto de la actividad o proyecto en particular correspondan por parte de todas las autoridades concernidas, deberá hacerse las validaciones respectivas, recordando que cuando los materiales en cuestión provienen de actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas, entre los cuales se pueden encontrar: productos de excavación y sobrantes de la adecuación de terreno, materiales pétreos productos de la excavación, productos de cimentaciones y pilotajes: como arcillas, bentonitas y demás, atendiendo a su naturaleza, composición y posibilidad de aprovechamiento, escapan de la regulación propia de la actividad minera, sin perjuicio de las autorizaciones que correspondan a las autoridades ambientales o territoriales competentes, en tanto su manejo y eventual aprovechamiento debe sujetarse al régimen aplicable a los RCD, de conformidad con la Resolución 472 de 2017, modificada por la Resolución 1257 de 2021, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por su parte frente a la posibilidad de aprovechamiento y comercialización de minerales habrá de remitirse a la legislación minera correspondiente.

- **Mecanismo de Comercialización: ¿Es viable que la comercialización se realice a través del contratista de la Obra (Consorcio Tanque), mediante una modificación contractual que incluya la "destinación" de materiales y el trámite de su registro en el RUCOM?**

En línea con lo señalado en la respuesta al punto anterior, en el marco de la comercialización de minerales, se tiene que el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015 establece mecanismos específicos de identificación de los sujetos que intervienen en la



explotación y comercialización de minerales, así como instrumentos destinados a acreditar su procedencia lícita.

El artículo 2.2.5.6.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, define Comercializador de Minerales Autorizado (CMA), como la *persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, y que cuente con certificación vigente de la Agencia Nacional de Minería, donde conste dicha inscripción.*

El mismo artículo define “**Certificado de Origen**”, como el documento que se emite por el Explotador Minero Autorizado, con excepción de los mineros de subsistencia, con el objeto de certificar la procedencia lícita del mineral que se transporte, transforme, beneficie, distribuya, intermedie, comercialice o exporte; el cual, no tendrá fecha de vencimiento alguna.

Lo señalado permite advertir que la actividad de comercialización de minerales y los mecanismos de control y trazabilidad buscan entre otras cosas establecer la procedencia lícita del mineral y asociarlos a una fuente de extracción legalmente constituida.

Por lo anterior, deberá contarse con las validaciones técnicas respectivas, a efecto de determinar si corresponde aplicar el régimen correspondiente a los RCD, de conformidad con la Resolución 472 de 2017, modificada por la Resolución 1257 de 2021, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual incluye las actividades de gestión integral, dentro de las que se encuentran la recolección y transporte, el almacenamiento, aprovechamiento y disposición final, según lo que establezca la autoridad ambiental competente. O si corresponde remitirse a la normativa en materia de comercialización de minerales.

Frente a las modificaciones al contrato de obra en cuestión, ello corresponde al ámbito particular de la gestión de la obra y de los extremos contractuales concernidos, destacando que en caso tal, ello no podría conferir al contratista la calidad de Comercializador de Minerales Autorizado, ni constituir un título minero o una autorización de explotación, puesto que dicha modificación únicamente produce efectos dentro de la relación contractual y no sustituye las habilitaciones previstas por el régimen minero para quienes desarrollan actividades de explotación o comercialización de minerales.

- **Pago de regalías: En caso de venta, ¿es el pago de regalías por parte de la ESP o el municipio el acto administrativo suficiente para "liberar" el material y permitir su libre tráfico comercial?**



En virtud de lo previsto en los artículos 226 y 227 de la ley 685 de 2001, la regalía se constituye en la contraprestación económica que se paga por virtud de la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal.

Por lo anterior, y dado que el hecho generador del pago de regalías es la **explotación** del recurso minero, no es dable asumir que el pago de regalías habilite por sí mismo el tráfico comercial del mineral.

- **Soporte de Legalidad: Ante la inexistencia de un título minero propio, ¿qué documentos sustituyen el Certificado de Origen para amparar el transporte y la venta legal del material ante terceros?**

Como se señaló en la respuesta al numeral segundo de la presente, el Certificado de Origen, ha sido definido por el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015 como el documento que se emite por el Explotador Minero Autorizado, con excepción de los mineros de subsistencia, con el objeto de certificar la procedencia lícita del mineral que se transporte, transforme, beneficie, distribuya, intermedie, comercialice o exporte; el cual, no tendrá fecha de vencimiento alguna.

El mismo decreto entiende por Explotador Minero Autorizado las siguientes personas: (i) Titular Minero en Etapa de Explotación; (ii) Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera siempre y cuando cuenten con autorización legal para su resolución (iii) Beneficiarios de áreas de reserva especial mientras se resuelvan dichas solicitudes; (iv) Subcontratista de formalización minera; (v) Mineros de Subsistencia.

Frente a la acreditación de la procedencia lícita del mineral, el artículo 2.2.5.6.1.1.4. del señalado decreto indica que *“El Comercializador de Minerales Autorizado con el fin de acreditar la procedencia lícita del mineral deberá contar con: (i) Certificado de Origen expedido por el Titular Minero en Etapa de Explotación, o por el solicitante de programas de legalización o de formalización minera, o por los beneficiarios de áreas de reserva especial, o por los subcontratistas de formalización minera o por propietarios de las Plantas de Beneficio; (ii) Constancia de la Alcaldía, en el caso de adquirir minerales de barequeros y (iii) Declaración de Producción para los demás Mineros de Subsistencia”*.

Adicional a lo anterior, el citado decreto no establece otro documento que sustituya el Certificado de Origen.

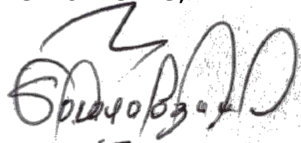
Finalmente teniendo en cuenta que, en el escenario planteado, el área en que se ejecutó el Contrato de Obra en cuestión, presenta un traslape con un título minero, se reitera la pertinencia de realizar las validaciones respectivas a partir de los derechos emanados del título minero, de su instrumento técnico de planeamiento minero y de los acuerdos que en el marco de la autonomía empresarial este pueda desarrollar.



Por la misma razón y en caso de persistir dudas adicionales en el marco de la materia objeto de consulta, podrá acudir a la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera y al Grupo de Regalías de la misma Vicepresidencia, en atención a las competencias relativas al seguimiento y control a títulos mineros, la gestión del RUCOM y de liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías.

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,



SORAYÁ ASTRID LOZANO MARÍN
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: "No Aplica".

Copia: Sandra Marcela Acero Cabrera

Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera (E).

Elaboró: Lida Margarita Cabrera - Contratista Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Adriana Motta Garavito - Contratista Oficina Asesora Jurídica.

Fecha de elaboración: 21/08/2026.

Número de radicado que responde: 20261004723682 y 20261004722982

Tipo de respuesta: "Total"

Archivado en: OAJ