



Radicado ANM No: 20181200268131

Bogotá D.C., 20-11-2018 15:22 PM

Señor:

Luis Carlos Montoya Leyton

Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural

Dirección: Carrera 14 No. 11F – 54 Barrio San Francisco

País: COLOMBIA

Departamento: CAQUETA

Municipio: FLORENCIA

Asunto: Respuesta requerimiento con Rad. ANM No. 20181000326622

Cordial saludo,

En atención a la solicitud radicada a esta entidad bajo en consecutivo de la referencia, en la que se efectúan unas preguntas en relación con actividades de extracción de materiales de construcción justificada como material sobrante que no puede ser acumulada a orillas del río en obras de dragado, nos permitimos dar respuesta a cada uno de sus requerimientos previas las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el Decreto-Ley 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería es creada como la autoridad concedente de títulos en el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Minas y Energía a la que le corresponde entre otras, las funciones de administrar los recursos minerales del estado, conceder los derechos para la exploración y explotación de los mismos, por medio de contratos de concesión minera respecto de los cuales se efectúa el correspondiente seguimiento, control y fiscalización por delegación del Ministerio de Minas y Energía mediante las Resoluciones 180876 del 7 de junio de 2012 y 91818 del 13 de diciembre de 2012.

Entre las funciones descritas, se destaca el seguimiento y control que esta Autoridad Minera realiza sobre los títulos mineros legalmente otorgados en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la norma en cita, esto es, seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de índole legal, contractual, técnica, administrativa y ambiental derivadas del derecho de explorar y explotar recursos minerales otorgados por el estado a través de un título minero o autorización previo cumplimiento de los requisitos de Ley. En este sentido, la competencia de la Agencia Nacional de Minería, se circunscribe única y exclusivamente a los títulos mineros o autorizaciones otorgadas bajo los parámetros y presupuestos legales establecidos para el efecto. El control sobre las actividades ilícitas recae en los entes con funciones de policía incluyendo el delito de explotación ilícita de yacimiento minero.



Radicado ANM No: 20181200268131

1. Materiales de construcción y residuos mineros

En primera medida se debe aclarar que en algunos eventos, para adelantar las actividades mineras se requiere extraer piedra y arena de río para lo cual se emplea un proceso de dragado en el cual *"participan cinco o seis personas; utilizan una draga de succión para extraer la arena del lecho de un río"* de acuerdo con lo definido por el Glosario Técnico Minero.

Ahora bien, para el particular estima esta Oficina Asesora Jurídica que se debe efectuar una distinción entre i) materiales de construcción y lo que en su requerimiento denomina como ii) "material sobrante", con el objetivo de determinar la procedencia de los mismos y el régimen legal que les aplica.

i) Material de Construcción

La Ley 685 de 2001 define material de construcción como:

"Artículo 11. Materiales de construcción. 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 yacentes 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 por este Código y son de la competencia exclusiva de la autoridad minera" (Negrillas fuera del texto)

Es así que es de competencia de la autoridad minera otorgar el derecho a explorar y explotar mediante un título minero de materiales de construcción¹, todos los productos pétreos explotados en minas y canteras que sean usados generalmente en la industria de la construcción, así como los materiales de arrastre como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales; estos materiales que son considerados por la misma reglamentación como material industrial, los cuales tienen un valor económico².

En este sentido el código de minas establece que únicamente se puede constituir, declarar y probar el

¹ Ley 685 de 2001. Artículo 116. *Autorización temporal.*

² Resolución 4 0599 de 2015 "Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero"



Radicado ANM No: 20181200268131

derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante un contrato de concesión minera³, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional; en este sentido, la misma normatividad establece la definición de contrato de concesión de la siguiente forma:

“Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.

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”.

El contrato de concesión minera, en los términos del artículo 15 de la Ley 685 de 2001, transfiere al beneficiario el derecho de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales de propiedad estatal –en el presente caso, materiales de construcción-, a fin de apropiárselos mediante su extracción o captación, pero a la vez impone al concesionario, unas obligaciones que se encuentran establecidas tanto en la normatividad vigente como en el mismo contrato.

Es importante aclarar que no solo se otorga el permiso a explorar y explotar materiales de construcción mediante un título minero, sino que además la autoridad minera puede otorgar autorizaciones temporales concebidas por el código de minas como régimen especial de otorgamiento de derechos a explotar estos materiales, las cuales son destinadas exclusivamente en beneficio de una vía pública en los términos del artículo 116 de la Ley 685 de 2001 que dispone:

“Artículo 116. Autorización temporal. 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 gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional 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 dicha obra, con base en la constancia que expida la entidad para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía o característica de la obra, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que deberá utilizarse.

(...)”

³ Ley 685 de 2001. **Artículo 14. Título minero.**



Radicado ANM No: 20181200268131

De acuerdo con lo anterior, la autoridad minera puede otorgar además de títulos mineros de material de construcción, permisos temporales a las entidades públicas, entidades territoriales, empresas y contratistas para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra de construcción, reparación y mantenimiento de vía pública los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para adelantar dicha obra.

Aclara el código de minas que las áreas que cuenten con un título minero de materiales de construcción no son susceptibles de autorizaciones temporales, sin embargo los titulares están obligados a suministrar dichos materiales a precios de mercado y en caso de no hacerlo la explotación será adelantada por el solicitante de la autorización temporal. En el evento en que la zona objeto de autorización temporal se superpusiera a una propuesta de concesión que no incluya materiales de construcción, se otorgará la autorización temporal, aunque una vez finalizada el área hará parte de la propuesta o contrato de concesión⁴.

⁴ Ley 685 de 2001. **Artículo 116. Autorización temporal.** 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 gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional 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 dicha obra, con base en la constancia que expida la entidad para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía o característica de la obra, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que deberá utilizarse.

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

La autorización temporal tendrá una vigencia máxima de tres (3) años prorrogables, por una sola vez, contados a partir de su otorgamiento.

La Autoridad Minera competente hará seguimiento a las actividades realizadas en ejecución de las autorizaciones temporales. El incumplimiento de las medidas señaladas en el informe de actividades o de las obligaciones impuestas en el acto administrativo de otorgamiento del derecho por parte del beneficiario de la autorización, temporal, dará lugar a que se revoque la autorización temporal, sin perjuicio de la imposición de las multas a que haya lugar, de conformidad con el artículo 115 de este Código.

Las áreas sobre las cuales exista un título minero de materiales de construcción, no son susceptibles de autorizaciones temporales; no obstante sus titulares estarán obligados a suministrar los materiales de construcción a precios de mercado normalizado para la zona. De no existir acuerdo sobre este precio se procederá a convocar un arbitramento técnico a través de la Cámara de Comercio respectiva, para que defina dicho precio.

En caso de que el concesionario no suministre los materiales de construcción, la explotación será adelantada por el solicitante de la autorización temporal y en dicho evento en el arbitramento además se resolverá sobre las zonas compatibles para adelantar las nuevas explotaciones. Respecto al pago y al ingreso a la zona se aplicará, en lo pertinente, lo previsto en el Capítulo de Servidumbres del presente Código.

Si el concesionario se encuentra en la etapa de exploración, con sujeción a las normas ambientales, podrá solicitar a la Autoridad Minera que se autorice el inicio del período de construcción y montaje y la explotación anticipada acorde con lo estipulado en este Código.

Si la zona objeto de la autorización temporal se superpusiere a una propuesta de concesión, que no incluya materiales de construcción, se otorgará la autorización temporal, pero una vez finalizada dicha autorización, el área hará parte de la propuesta o contrato a la cual se superpuso.

Cuando el proponente o titular de un derecho minero lo autorice, la Autoridad Minera podrá otorgar autorización temporal



Radicado ANM No: 20181200268131

Adicionalmente, "es menester resaltar que el artículo 119 de la Ley 685 de 2001 prohíbe dentro de las autorizaciones temporales la venta o comercialización por parte del contratista, de la producción o de los excedentes de los materiales de construcción explotados y no utilizados en la construcción de las vías públicas. Por consiguiente, la entidad territorial no podrá aprovecharse⁵ del mineral explotado, toda vez que el mismo tiene un destino exclusivo a las obras relacionadas con las vías públicas"⁶

ii) Residuos mineros

Ahora bien en relación con el "material sobrante", esta Oficina Asesora Jurídica⁷ ha señalado que este término no se encuentra definido por el Glosario Minero, por lo cual haciendo uso del artículo 28 del Código Civil Colombiano, estas palabras se entienden en su sentido natural y obvio, de forma que se entiende que se habla de residuos mineros.

Es así que se considera pertinente hacer mención a los vocablos residuos, residuos mineros y estériles definidos en la Resolución 4 0599 de 2015, expedida por el Ministerio de Minas y Energía "Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero" con el fin de determinar se constituyen en mineral, de acuerdo con la definición contenida en la Ley 685 de 2001:

"Residuos

Cualquier sustancia, objeto o materia no productiva que puede ser gaseosa, líquida o sólida; generada durante los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó y que puede representar algún valor económico para terceros, como material reciclable o reutilizable".

Residuos mineros

1. Residuos producto de la extracción y la explotación de minerales.
2. Desmontes, escombreras, colas, desechos y escorias resultantes de las actividades minero metalúrgicas".

de manera concurrente. En este caso cada titular responderá por los trabajos mineros que realice directamente y por el cumplimiento de las normas ambientales vigentes.

Lo dispuesto en los artículos 117, 118, 119, 120 y 332 de la Ley 685 del 2001 es aplicable también a las obras de infraestructura a que se refiere el inciso primero de este artículo e igualmente se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada.

⁵ El término aprovechamiento denota beneficio, comercio o adquisición, por cuanto si bien existe prohibición de venta o comercialización en la autorización temporal, la alcaldía no puede aprovecharse del mineral explotado.

ART. 160 Aprovechamiento ilícito. 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 artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo.

⁶ Concepto OAJ Rad. ANM No. 20181200265161, 20181200265171 del 14 de abril de 2018.

⁷ Concepto OAJ Rad. ANM No. 20171200106531 del 8 de mayo de 2017.



Radicado ANM No: 20181200268131

Estéril

1. Se dice de la roca o del material de vena que prácticamente no contiene minerales de valor recuperables, que acompañan a los minerales de valor y que es necesario remover durante la operación minera para extraer el mineral útil.
2. En carbones, del estrato sin carbón, o que contiene mantos de carbón muy delgados para ser minados.
3. En depósitos minerales lixiviados, se dice de una solución de la cual los minerales de valor disueltos han sido removidos por precipitación, intercambio de iones, o por extracción por solventes.
4. Escombros que se forman cuando se explotan las minas. En las explotaciones mineras se utiliza el mineral aprovechable, pero el resto del material que acompaña al mineral y no es útil (ganga) se deja acumulado cerca de las galerías o explotaciones mineras en forma de derrubios.
5. Material sin valor económico que cubre o es adyacente a un depósito de mineral y que debe ser removido antes de extraer el mineral. (Subrayado fuera del texto)".

Entonces, de acuerdo con los anteriores conceptos, cuando se trata de uso de material estéril o sobrante se considera que la Agencia Nacional de Minería carece de competencia para autorizar o celebrar contratos de concesión minera para la utilización o reutilización de residuos, residuos mineros, desechos, material sobrante o estériles para la ejecución de obras como quiera que éstos no son minerales y por definición técnica son materiales sin valor económico y que no contiene minerales de valor recuperables y, en ese sentido, no son susceptibles del pago de contraprestación alguna a favor del Estado.

De manera que los conceptos de material de construcción y material sobrante anteriormente señalados, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

criterio	Material de Construcción	Residuos mineros
Reglamentación	Ley 685 de 2001	Definidos por la Resolución 4 0599 de 2015
Valor económico	Si	No
Competencia ANM	Si	No
Contrato de Concesión	Si	No
Autorización temporal	Si	No

En conclusión los materiales de construcción se regulan de acuerdo con la Ley 685 de 2001, el derecho a su exploración y explotación se otorga mediante contrato de concesión o autorización temporal según



Radicado ANM No: 20181200268131

sea el caso dado su valor económico, mientras que el material sobrante no se regula de conformidad con el código de minas sino que su definición se encuentra en la Resolución 4 0599 de 2015, así como tampoco es competencia de la autoridad minera otorgar contratos de concesión de para la utilización y reutilización de dichos materiales pues no se consideran minerales dado que no representan un valor económico.

1. Sobre la consulta

A continuación se procede a dar respuesta de cada uno de sus requerimientos, teniendo en cuentas las consideraciones previstas en la primera parte del presente concepto:

1. ¿Qué elementos jurídicos justifican la procedencia legal de los materiales que es extraído por obras de dragado? (sic)

Respuesta:

De conformidad con lo expuesto en la primera parte del presente concepto, se entiende por dragado el proceso mediante el cual se extraen piedras o arena de río, de manera que estos materiales se encuentran enmarcados en la definición de material de construcción por lo cual para ello se debe contar con el respectivo título minero otorgado mediante contrato de concesión o mediante autorización temporal si dicho material se encuentra destinado exclusivamente en beneficio de una vía pública.

2. El documento de las especificaciones técnicas de construcción y proceso de constructivo señala que los materiales provenientes de la excavación y canales se utilizaran para obras civiles que contempla el proyecto. ¿El material extraído producto de un dragado si es posible destinarlo a obras civiles (muros de contención en áreas de ribereñas) o si puede ser comercializado por los contratistas de la obra? (sic)

Respuesta:

Al respecto, es pertinente traer a colación la línea ya establecida por esta Oficina Asesora Jurídica, en relación con la utilización o reutilización de estériles para la ejecución de obras:

“En este sentido, se considera que la Agencia Nacional de Minería carece de competencia para autorizar o celebrar contratos de concesión minera para la utilización o reutilización de estériles para la ejecución de obras como quiera que por definición técnica estos son materiales sin valor económico y que no contiene minerales de valor recuperables.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que si su comunicación se refiere a que en la extracción de dichos estériles se encuentran materiales de construcción, que en los términos del artículo 11 de la Ley 685 de 2001, también comprenden los materiales de arrastre tales como



Radicado ANM No: 20181200268131

arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales, estos se regulan íntegramente por el código de minas por el cual su extracción deben referirse a las disposiciones de esta norma y cuyo procedimiento es de competencia de la autoridad minera.

Por lo tanto, el derecho a explorar y explotar materiales de arrastre si requiere el otorgamiento de un contrato de concesión minera, debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, según lo previsto en el artículo 14 del Código de Minerías, o en su defecto una autorización temporal, siempre que se cumplan los presupuestos y requisitos previstos en artículo 116 del código de minas, en concordancia con lo establecido en los artículo 58 de la Ley 1682 de 2013, adicionado por el artículo 7 de la Ley 1742 de 2014.

En otras palabras, la utilización, exploración y explotación de minerales, dentro de los que se encuentran los materiales de arrastre, se encuentra regulada en el código de minas y, en ese sentido, debe acudir a la figura de contrato de concesión minera como régimen ordinario para adquirir el derecho para la explotación y aprovechamiento de dicho recurso natural, o bajo el régimen especial contemplado en el capítulo XIII de autorizaciones temporales, que trata sobre utilización de materiales de construcción para vías públicas y tras obras de infraestructura diferentes a transporte cuando hayan sido declaradas de interés nacional por parte del gobierno Nacional⁸

Se entiende entonces que si en el proceso de dragado se evidencia que se está extrayendo materiales de construcción, estos deben encontrarse cobijados bajo la modalidad de contrato de concesión o autorización temporal, tal como se explicó anteriormente.

3. ¿El que no puede acumularse a orillas del río y sobrante por no reunir las calidades exigidas para construcción de obras de contención, se puede aprovechar para adecuación de vías terciarias? (sic)

Respuesta:

De conformidad con lo previsto en el desarrollo del presente concepto, se debe contar con la respectiva autorización temporal con el fin de poder tener el derecho a explorar y explotar los materiales de construcción que se encuentren destinados exclusivamente en beneficio de una vía pública.

4. ¿Qué actuaciones debe realizar la Agencia Nacional de Minería para dirimir conflictos con titulares mineros que se localicen en los tramos del dragado? (sic)

Respuesta:

⁸ Concepto OAJ Rad. ANM No. 20171200084811 del 07 de abril de 2017.



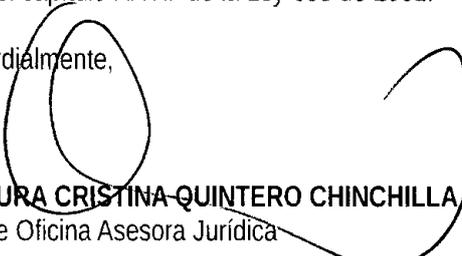
Radicado ANM No: 20181200268131

En relación con este punto, se debe aclarar que dentro de las funciones que se le otorgaron a esta autoridad minera mediante el Decreto Ley 4134 de 2011, se encuentra la de "resolver las solicitudes de amparos administrativos presentadas por los titulares mineros contempladas en el Código de Minas" por lo cual se debe remitir a lo dispuesto en el artículo 307 de la Ley 685 de 2011:

"Artículo 307. Perturbación. El beneficiario de un título minero podrá solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que la realice en el área objeto de su título. Esta querrela se tramitará mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes. A opción del interesado dicha querrela podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional."

De manera que la norma en cita señala el titular minero, podrá presentar ante el alcalde solicitud del amparo administrativo por escrito o ante la autoridad minera⁹ con la finalidad de que se suspenda la ocupación adelantada en el área del título, dicho procedimiento se adelantará siguiendo las reglas establecidas en el capítulo XXVII de la Ley 685 de 2001.

Cordialmente,


LAURA CRISTINA QUINTERO CHINCHILLA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: "No aplica".

Copia: "No aplica".

Elaboró: Lucía Torres Parra – contratista OAJ 

Revisó: "No aplica".

Fecha de elaboración: 20-11-2018 15:13 PM

Número de radicado que responde: 20181000326622

Tipo de respuesta: "Total".

Archivado en: Archivo OAJ.

⁹ Ley 685 de 2001. **Artículo 308. La solicitud.** La solicitud de amparo deberá hacerse por escrito con la identificación de las personas que estén causando la perturbación o con la afirmación de no conocerlas; el domicilio y residencia de las mismas, si son conocidas, y la descripción somera de los hechos perturbatorios, su fecha o época y su ubicación. Para la viabilidad del amparo será necesario agregar copia del certificado de Registro Minero del título.