



Radicado ANM No: 20191200272471

Bogotá D.C., 15-10-2019 15:49 PM

Señora
NEYI A. POZOS

RESERVADO

12

Asunto: Solicitud de concepto – Varias inquietudes sobre la aplicación de disposiciones en materia minera contenidas en la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Cordial saludo.

De conformidad con la solicitud de concepto por usted presentada mediante el radicado 20195500876992, a través del cual plantea una serie de inquietudes relacionadas con la aplicación de disposiciones en materia minera contenidas en la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se procede a dar la respuesta solicitada, en el mismo orden planteado.

i) Liberación de áreas

1. *¿El artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, deroga expresamente el artículo 1 del Decreto 935 de 2013?*

En virtud de lo señalado en los artículos 341 y 346 Constitucionales, la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, ostenta una supremacía jerárquica, conteniendo además de la parte general y un plan de inversiones, una serie de disposiciones instrumentales, que inclusive pueden tener efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, más allá de los 4 años del período de Gobierno¹.

¹ Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación en los conceptos con radicados DNP nro. 20111000127371 del 28 de febrero de 2011 y 20153200184671 del 24 de marzo de 2015 - sobre la vigencia de estos instrumentos normativos -.

J



Radicado ANM No: 20191200272471

En particular, el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, establece lo referente a liberación de áreas, señalando cuando se puede entender que un área que ha sido objeto de una solicitud minera o contrato de concesión minera, queda libre.

Ahora bien, el Decreto 935 de 2013, por el cual se reglamentan los artículos 271, 273 y 274 de la Ley 685 de 2001, establecía en su artículo primero, cuando se entendía que un área era libre para ser ofrecida a proponentes y/o solicitantes.

Bajo este escenario, conviene destacar que la Ley 153 de 1887 por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la Ley 57 de 1887, dispone en su artículo tercero, que una ley ha perdido vigencia por "(i) declaración expresa del legislador, (ii) incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores y (iii) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería"

Por su parte, el artículo 71 del Código Civil dispone que "*la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial*".

Ahora bien, en el caso presente, nos encontramos con una ley que establece una disposición sobre liberación de áreas mineras, contraria a la señalada en un decreto, de esta manera y conforme con la línea de interpretación acogida por la Corte Constitucional, cuando se genera un conflicto entre normas de distinto rango, -como en este caso-, siendo la norma superior también la posterior, en estricto sentido no se está en presencia de un caso de derogatoria, sino de invalidez sobrevenida de la preceptiva inferior. Siendo claro que, aun cuando para resolver tal incompatibilidad convergen dos principios *lex posterior derogat prior* y *lex superior derogat inferior*, razones de seguridad jurídica imponen que tal antinomia se resuelva aplicando preferentemente el criterio jerárquico sobre el temporal, debiendo el intérprete autorizado proceder a declarar la invalidez de la norma que genera el conflicto².

Conforme a lo anterior, a juicio de esta Oficina, no se encuentra que exista una derogatoria expresa de lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 935 de 2013, pues además de tratarse de normas de distinto rango; para que esta exista, se debe señalar en forma precisa y concreta el artículo que deroga, lo cual en el presente caso no se dio.

En este sentido, se encuentra que la intención del legislador fue crear una nueva norma (contenida en el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019) —en lo que tiene que ver con la liberación de áreas—, lo que implica dejar de aplicar la disposición contenida en el Decreto 935 de 2013, pues en términos prácticos, se genera la cesación de su eficacia, dado que otra ley posterior de mayor jerarquía, la priva de su

² Corte Constitucional - Sentencia C-463/14



Radicado ANM No: 20191200272471

fuerza vinculante, reemplazándola por un nuevo precepto.

Lo anterior, como quiera que por el **principio de jerarquía normativa**³, una norma de rango inferior no puede contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior, y asimismo según la tradición jurídica y la jurisprudencia, el **criterio jerárquico (lex superior derogat inferiori)** tenido en cuenta para resolver las antinomias, indica que **la norma de rango superior prevalece, en caso de conflicto, sobre la de rango inferior**; lo que implica que para efectos de liberación de áreas, se aplique lo dispuesto sobre tal en la Ley 1955 de 2019, más aún, si se tiene en cuenta que tratándose de un Plan Nacional de Desarrollo, “este se constituye en el mecanismo más importante de planeación nacional tendiente al logro de los fines del Estado Social de Derecho, por cuanto propende por el cumplimiento de los deberes sociales y, con ello, por la vigencia y aplicación de la Constitución Política”⁴

2. *En el evento en que la respuesta al numeral 1 sea afirmativa ¿Se considera un área libre solo cuando han transcurrido los 15 días después de que este en firme el acto administrativo que ordena la liberación?*

Dejando en claro que respecto a la liberación de áreas mineras, la disposición a la que corresponde remitirse es la contenida en el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, se tiene lo siguiente:

“ARTÍCULO 28. LIBERACIÓN DE ÁREAS. *Las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y que por cualquier causa queden libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión trascurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.*

El área que haya sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa, solo se podrá desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. En el caso de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras. El acto administrativo a que se refiere el inciso primero de este artículo, el que

³ Sentencia C-037 de 2000 Corte Constitucional - Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa - veintiséis (26) de enero de dos mil (2000) SISTEMA JURIDICO-Jerarquia - La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarse en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD-Se ajusta a la Constitución aunque no esté consagrada expresamente en la misma De la condición jerárquica del sistema jurídico se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución. La Corte aprecia que, en principio, una norma legal que se limitara a reiterar el orden jurídico que emana de la Constitución y a autorizar la inaplicación de las normas que irrespetaran tal orden, sería constitucional.

⁴ Corte Constitucional en Sentencia C-047 de 2018

J



Radicado ANM No: 20191200272471

establece la liquidación del contrato, o el que da por terminado el título minero, deberán ser publicados en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciere sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del acto. Dentro de este último término deberá inscribirse en el Registro Minero Nacional."

Lo primero es advertir que, el artículo en cita, distingue entre las áreas que hayan sido objeto de solicitudes mineras, y las que hayan sido objeto de contrato de concesión minera, así:

En el inciso primero del artículo se señala que: "las áreas que hayan sido objeto de una **solicitud minera** y que por cualquier causa queden libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión, transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área", por su parte el inciso segundo del mismo artículo, indica que "el área que haya sido objeto de un **contrato de concesión minera**, que termine por cualquier causa, solo se podrá desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. En el caso de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre, solicitudes mineras."

Así en relación con, "las áreas que hayan sido objeto de una **solicitud minera**, se entenderá que las mismas quedan libres, -lo que implica que puedan ser objeto de propuesta de contrato de concesión-, transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área",

Ahora entratándose de **contratos de concesión minera**, el inciso segundo del artículo 28, establece como regla general, que: la desanotación del Catastro Minero Nacional, de un área que haya sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa, se hará dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. Acto seguido, y como quiera que no todos los títulos mineros, son objeto de liquidación, se señala que: "en el caso de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras", lo que quiere decir que, para un título minero que no es objeto de liquidación, se tendrá en cuenta la firmeza del acto administrativo que implique la libertad del área, que en este caso sería el que da por terminado el título minero.

3. *Según lo anterior, una propuesta fue rechazada mediante acto administrativo notificado personalmente el día 4 de junio, a dicha resolución le procede el recurso de reposición en un término de 10 días, contra dicha resolución no se presentó recurso, por lo tanto, quedó ejecutoriada el 19 de junio de 2019. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 ¿cuándo se entiende libre un área para ser aplicada?*
 - 3.1. *El día 12 de julio de 2019, fecha en la cual se cumplen los 15 días de que trata el presente artículo.*

8



Radicado ANM No: 20191200272471

3.2. El día 15 de julio de 2019, al día siguiente de que se cumplieron los 15 días de que trata el mencionado artículo?

Tal como se señaló anteriormente, tratándose de áreas que fueron objeto de propuestas –esto es solicitudes mineras-, para entender que el área queda libre, deberán transcurrir quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo.

Ahora bien, a fin de determinar la fecha en que se da la firmeza del acto, se debe tener en cuenta los presupuestos señalados en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 -, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵, pues dependerá de la situación que se presente.

4. ¿Cuándo es desanotada el área afectada por una solicitud minera en el Catastro Minero Nacional, con la ejecutoria del acto administrativo que ordena su liberación, transcurridos los 15 días o al día siguiente de los 15 días de que trata el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019?

De conformidad con el inciso primero del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y que por cualquier causa queden libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área. Esto es al día siguiente de transcurridos quince (15) días a partir de la firmeza del acto administrativo que implica la libertad del área.

ii) Liquidación de contratos de concesión

1. ¿Cuáles son los títulos mineros que no son objeto de liquidación?

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", la cual entró a regir a partir de su publicación –esto es el 25 de mayo de 2019-, serán objeto de liquidación los contratos de concesión minera de cualquier régimen. Esto sin perjuicio de lo acordado por las partes y de lo dispuesto en las minutas de contrato en cada caso particular.

⁵ ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.



Radicado ANM No: 20191200272471

2. *Según el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, un contrato de concesión fue caducado mediante acto administrativo notificado personalmente el día 4 de junio de 2019, a dicha resolución le procede el recurso de reposición con un término de 10 días, contra dicha resolución no se presentó recurso, por lo tanto la resolución quedó ejecutoriada el 19 de junio de 2019, se suscribió unilateralmente el acta de liquidación el día 19 de junio de 2019 y se publicó el acta de liquidación en la página de la ANM, el día 27 de junio de 2019.*

De conformidad con el artículo en mención ¿Cuándo se entiende libre un área para ser aplicada?

2.1. El día 19 de julio de 2019, fecha en la cual se cumplen los 15 días de que trata el presente artículo.

2.2. El día 22 de julio de 2019, al día siguiente de que se cumplieron los 15 días de que trata el mencionado artículo.

En primer lugar conviene precisar que el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, no tiene párrafos. En segundo lugar, tal como se señaló anteriormente, para efectos de la libertad de un área, que haya sido objeto de un contrato de concesión en el que proceda la liquidación, de conformidad con el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, cuando se haya producido la liquidación bilateral, esta se podrá desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral, cuando se haya producido la liquidación unilateral, dentro de los quince (15) días siguientes a la firmeza del acto administrativo que establece la liquidación unilateral del contrato, en este sentido, en estos dos eventos, el área en cuestión podrá ser objeto de propuesta de contrato de concesión desde el día en que se realice la desanotación, lo cual de conformidad con la norma en cita, deberá hacerse dentro de los quince (15) días siguientes ya sea a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la firmeza del acto administrativo que establece la liquidación unilateral.

Lo anterior sin perjuicio del deber de publicación establecido en el parte final del inciso segundo del referido artículo.

3. *De acuerdo a lo establecido en el artículo en mención los requisitos para que se entienda libre un área afectada por un contrato de concesión o título minero son:*
- Acto administrativo en firme que declare su terminación, cancelación, caducidad o la orden de un juez de terminar el título minero.*
 - Acta de liquidación bilateral o unilateral en el caso de contratos de concesión*
 - Publicidad del acta de liquidación. En el evento en que se trate de títulos mineros que requieran liquidación.*
 - Inscripción en el Registro Minero Nacional.*



Radicado ANM No: 20191200272471

El artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, no establece requisitos para la liberación de áreas, sino que establece como presupuestos para entender que un área puede ser objeto de una nueva solicitud o propuesta de contrato de concesión:

- a) Si ha sido objeto de una solicitud minera: transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.
- b) Si ha sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa y en este procede la liquidación: dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo.
- c) Si ha sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa y en este no proceda la liquidación: transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo que implique la libertad del área –que en este caso será el que declare la terminación del contrato-.

En todo caso, en los 3 escenarios, la norma prevé el deber de publicación (del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área, – en el caso de solicitudes mineras-, del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo–en el caso de los contratos de concesión minera en los que proceda la liquidación-, y del acto administrativo que implique la libertad del área (acto administrativo que declara terminado el título minero) –en el caso de los contratos de concesión minera en los que no proceda la liquidación-); en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciere sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del acto. Término dentro del cual deberá inscribirse en el Registro Minero Nacional.

- 3.1. *Para los efectos de garantizar la transparencia y la igualdad de condiciones entre las personas que pretenden solicitar áreas ¿La ANM donde realizará la publicación de las actas de liquidación y esta publicación contendrá claramente la fecha de suscripción de la misma?*

Para cumplir con el requisito de publicidad de las actuaciones de la administración, y de contera con los principios que rigen la función administrativa, el acta de liquidación bilateral, como el acto de liquidación unilateral, serán publicados dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su suscripción o emisión, en la página web de la ANM, o en el medio de publicidad que haga sus veces.

- 3.2. *Si se da publicidad del acta de liquidación, pero no se ha realizado la inscripción en el RMN ¿Se podrán contar los términos para liberación? - O ¿Se debe esperar a que se realice la inscripción en el RMN para poder aplicar al área?*

J



Radicado ANM No: 20191200272471

La parte final del artículo 28 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 1955 de 2019, obliga a que dentro del término de publicación, se proceda con la inscripción en el Registro Minero Nacional, por lo cual la hipótesis planteada es contraria al mandato legal.

Ahora bien, el término para la publicación del acto en cuestión se surte de forma paralela, al término para la liberación como tal. Pues por regla general para entender que un área es libre deben transcurrir quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área, mientras que la publicidad de dicho acto debe realizarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del mismo; en consecuencia la publicidad, se surtirá mientras transcurre el término que la norma dispuso para entender liberada el área.

3.3. En el caso de los títulos mineros que no requieren acta de liquidación ¿La ANM realizará la publicación de la ejecutoria del acto administrativo que ordena su liberación?

Por mandato del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, para los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras, lo que implica que en estos casos, se entenderá que el área es libre transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo que implique la libertad del área –que en este caso será el que declara la terminación del título minero-; dicho acto administrativo, deberá ser publicado en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciera sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del mismo, término dentro del cual deberá inscribirse en el Registro Minero Nacional.

3.4. ¿La publicación de la ejecutoria del acto administrativo con que término se realizará?

En los términos del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, los actos a que allí se hace referencia, deberán ser publicados en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciera sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del acto. Por lo tanto lo que se publica es el acto –en el término allí descrito-, mas no su “ejecutoria”.

3.5. En el caso anterior ¿los términos para la liberación se contarán a partir de la ejecutoria del acto administrativo, de la publicidad de la ejecutoria o de la inscripción en el Registro Minero?

Tal como ya se señaló para entender libre un área, se debe tener en cuenta, el lapso de tiempo que allí se indica:

- a) Si ha sido objeto de una solicitud minera: transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.

0



Radicado ANM No: 20191200272471


- b) Si ha sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa y en este procede la liquidación: dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo.
- c) Si ha sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa y en este no proceda la liquidación: transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.

Lo anterior sin perjuicio del deber de publicación establecido en el parte final del inciso segundo del referido artículo.

En los anteriores términos, esta Oficina Asesora Jurídica emite el pronunciamiento solicitado, comunicándole que el presente se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en la cual se establece 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,


JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO

Anexos: "0".
Copia: NA
Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica
Revisó: "No aplica".
Fecha de elaboración: <<07/10/2019>>. 
Número de radicado que responde: 20195500876992
Tipo de respuesta: "Total",
Archivado en: OAJ/Conceptos