



Radicado ANM No: 20191200272841

Bogotá D.C., 18-11-2019 14:12 PM

Señor:

Sergio Alejandro Castañeda

RESERVADO

Departamento: Antioquia
Municipio: Medellín

Asunto: Cesión de derechos – Ley 1955 de 2019

Cordial saludo,

En atención a la solicitud radicada a esta entidad bajo el consecutivo No. 20199020416862, en la que se efectúan unas preguntas relacionadas con el trámite de cesión de derechos dentro del contrato de concesión minera en virtud de la Ley 1955 de 2019, nos permitimos dar respuesta, previas las siguientes consideraciones:

Es importante resaltar que en virtud del artículo 12 del Decreto – Ley 4134 de 2011, los pronunciamientos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería están dirigidos a brindar ilustraciones jurídicas generales y no particulares, sin perjuicio de las actuaciones que consideren pertinente adelantar las áreas misionales para cada caso en concreto, y de conformidad con sus competencias legales.

1. De la cesión de derechos

Al respecto se debe mencionar que esta figura se trata de un negocio jurídico¹ celebrado entre un titular minero –cedente- y un particular interesado en continuar la ejecución del título minero –cesionario-, lo cual implica la transferencia de los derechos y obligaciones de dicho título, una vez perfeccionada la cesión el cesionario deberá ejecutar por su propia cuenta y riesgo los trabajos y obras que se derivan del título minero.

Para los efectos de la presente consulta, esta Oficina Asesora Jurídica estima pertinente estudiar dos temas, por un lado la figura de cesión de derechos que trata la Ley 685 de 2001 y por otro la que se establece en la Ley 1955 de 2019, de la siguiente forma:

i. De la cesión de derechos desarrollada en la Ley 685 de 2001

La cesión de derechos como se lee en la exposición de motivos de la Ley 685 de 2001² se constituye como un negocio entre particulares que suele servir como mecanismo lícito de financiación de los interesados, así los

¹ Ver Concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20171230264301 del 30 de noviembre de 2017.

² Gaceta del Congreso Bogotá D.C. 14 de abril de 2000. Año IX No. 113



Radicado ANM No: 20191200272841

artículos 22, 23 y 24 del Código de Minas prevén la posibilidad de que el titular minero transfiera derechos de carácter personal que emanan del Contrato de Concesión Minera³, en los siguientes términos:

“Artículo 22. Cesión de derechos. La cesión de derechos emanados de una concesión, requerirá aviso previo y escrito a la entidad concedente. Si recibido este aviso dicha entidad no se pronuncia mediante resolución motivada en el término de cuarenta y cinco (45) días, se entenderá que no tiene reparo a la cesión y se inscribirá el documento de negociación en el Registro Minero Nacional. Para poder ser inscrita la cesión en el Registro Minero Nacional, el cedente deberá demostrar haber cumplido todas las obligaciones emanadas del contrato de concesión”.

De la lectura de la norma transcrita se entendía que la cesión de derechos de un título minero estaba compuesta por las siguientes etapas:

- a. Aviso previo y escrito de la cesión a la entidad concedente.
- b. Pronunciamiento de la autoridad minera en la que se exponía la existencia de reparo para efectuar la cesión.
- c. Y por último, implica la inscripción de la cesión en el Registro Minero Nacional, para lo cual es requisito que el cedente se encuentre al día en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Al respecto es importante aclarar que, a falta de pronunciamiento dentro de los 45 días siguientes a la presentación de aviso de cesión de derechos por parte de la autoridad concedente, se entendía que no tenía reparo a la cesión de derechos y se procedía a inscribir en el registro minero nacional, es decir que, por expresa disposición legal, operaba el silencio administrativo positivo.

ii. De la cesión de derechos desarrollada en la Ley 1955 de 2019

Ahora bien, en lo que respecta en la figura jurídica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, estimamos pertinente señalar la disposición:

“Artículo 23. Cesión de derechos mineros. La cesión de derechos emanados de un título minero requerirá solicitud por parte del beneficiario del título, acompañada del documento de negociación de la cesión de derechos. Esta solicitud deberá ser resuelta por la Autoridad Minera en un término de sesenta (60) días, en los cuales verificará los requisitos de orden legal y económico a que alude el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015 o aquella que la sustituya o modifique. En caso de ser aprobada la cesión se inscribirá en el Registro Minero Nacional el acto administrativo de aprobación”.

De lo anterior se pueden extraer los siguientes elementos:

- a. Se requiere solicitud por parte del beneficiario del título, acompañada del documento de negociación de cesión de derechos
- b. La autoridad minera deberá resolver dicha solicitud dentro del término de 60 días, en los que verificará los requisitos de orden legal y económico, previstas en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015.

³ Ver Concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20171230265291 del 15 de diciembre de 2017.

8



Radicado ANM No: 20191200272841

- c. El acto administrativo de aprobación, se inscribirá en el Registro Minero Nacional.

Es así que en caso de que la autoridad minera no resuelva la solicitud de cesión de derechos en la cual además se pronunciara sobre el cumplimiento de los requisitos de orden legal y económico de los que trata el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, se entiende que opera el silencio administrativo negativo, de conformidad con lo expuesto en los numerales anteriores, en razón a que opera como regla general cuando no se señala taxativamente que aplica el silencio administrativo positivo, sobre lo cual vale la pena aclarar que *“no es admisible aplicar analogías o hacer interpretaciones amplias al respecto”*⁴.

2. Del silencio administrativo

Sobre el particular, vale la pena aclarar que el silencio administrativo puede definirse como una presunción o ficción legal en virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin obtener respuesta de la administración, y cumplidas las condiciones legales para su configuración, se puede entender denegada u otorgada la petición formulada⁵.

La regla general es el silencio administrativo negativo, el cual de conformidad con los términos establecidos en el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: *“transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa(...).”*⁶

Por su parte, el silencio administrativo positivo se presenta de manera excepcional y solamente en los casos **expresamente previstos en la ley**; así lo establece el artículo 84 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷ al señalar que *“solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva (...)”*.

Así las cosas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 84 del estatuto administrativo mencionado, y en concordancia con el artículo 297 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas- que establece que *“en el procedimiento gubernativo y en las acciones judiciales, en materia minera, se estará en lo pertinente, a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (...)”*, en materia minera y particularmente en lo que respecta a la cesión de derechos opera el silencio administrativo negativo de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley

⁴ Oficina Asesora Jurídica ANM, Concepto Jurídico Rad. No. 20181200266821 del 27/07/2018.

⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ - Bogotá D. C., doce (12) de mayo de dos mil diez (2010) Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00077-01(37446)

⁶ Artículo 83. Silencio Negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión. La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.

⁷ Las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son aplicables en materia minera por expresa remisión que hace el artículo 297 del Código de Minas.

d



Radicado ANM No: 20191200272841

1955 de 2019, por no encontrarse expresamente dispuesto dicha norma, la operancia del silencio administrativo positivo.

Aclarado lo anterior, entraremos a dar respuesta a sus preguntas de la siguiente forma:

“1. ¿Estando en vigencia de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, es posible aplicar el Silencio Administrativo Positivo frente a solicitudes de cesión de derechos debidamente presentadas ante la autoridad minera y que no tengan respuesta pasados sesenta (60) días?”

Respuesta:

De acuerdo con lo expuesto en el desarrollo en este concepto, al no encontrarse expresamente establecido que opera el silencio administrativo positivo, a la norma en estudio -artículo 23 de la Ley 1955 de 2019-, le aplica el silencio administrativo negativo, respecto de lo cual se reitera que no es admisible aplicar analogías o hacer interpretaciones amplias al respecto.

“2. ¿El artículo 23 de la Ley 1955 de 2019 derogó la posibilidad de invocar el Silencio Administrativo Positivo frente a solicitudes de cesión de derechos?”

Respuesta:

Al respecto, estima esta Oficina Asesora Jurídica que se debe aclarar que en relación con a las reglas de vigencia, a las cuales las leyes ordinarias están sujetas, debe recordarse que el artículo 71 del Código Civil dispone que *“la derogación de/as 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”*.

A su vez, el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 dispone que *“la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”*.

Respecto a lo anterior, conviene aludir a lo señalado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-901 de 2011, así:

“DEROGACION NORMATIVA-Clasificación/DEROGACION EXPRESA-Definición/DEROGACION TACITA-Definición/DEROGACION ORGANICA-Definición

La derogación tiene como función “dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior”, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, “sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma

J



Radicado ANM No: 20191200272841

derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta". En la sentencia C-159 de 2004 examinó la constitucionalidad de los artículos 71 y 72 del Código Civil, que contemplan la figura de la derogación clasificándola en expresa y tácita, como también se refirió al artículo 3º de la Ley 153 de 1887 que establece la derogación orgánica. Señaló que en la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone "que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva". Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia. Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que "la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas (v. gr. sentencia C-025 de 1993)". Además, para que sea posible la derogación debe darse por otra de igual o superior jerarquía. Entonces, la derogación tácita es aquella que surge de la incompatibilidad entre la nueva ley y las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad. La Corte debe analizar la vigencia de la disposición acusada, antes de adelantar el examen de constitucionalidad, que implica un juicio de validez en estricto sentido. Si la norma legal que se demanda no se encuentra vigente, por haber sido derogada de manera tácita, no tendría razón de ser habilitar el juicio de constitucionalidad, procediendo una decisión inhibitoria, salvo que la norma derogada continúe produciendo efectos jurídicos".

De acuerdo con lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto con Rad. No. 20191200271213 concluyó lo siguiente en relación con la entrada de vigencia de la Ley 1955 de 2019:

"Conforme a lo anterior, vemos como la Ley 1955 de 2019, contiene en su artículo 336, lo relativo a "vigencias y derogatorias", señalando, de un lado que la misma rige a partir de su publicación, y de otro derogando expresamente en su temer inciso una serie de artículos y derogando tácitamente en



Radicado ANM No: 20191200272841

su primer inciso todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así, respecto de las disposiciones normativas en materia minera contenidas en la Ley 1955 de 2019, se tiene lo siguiente:

Respecto del artículo 23 relativo a la cesión de derechos, se da una derogatoria tacita sobre lo señalado en el artículo 22 de la Ley 685 de 2001, lo que quiere decir que esta disposición pierde vigencia, con ocasión a un cambio de legislación, y por ende a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, en virtud de la cual es esta nueva disposición la aplicable en materia de cesión de derechos.

De manera que la Ley 1955 de 2019, contiene en su artículo 336, lo relativo a "vigencias y derogatorias", señalando, de un lado que la misma rige a partir de su publicación, y de otro derogando expresamente en su temer inciso una serie de artículos y derogando tácitamente en su primer inciso todas las disposiciones que le sean contrarias.

En lo relativo al artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, se da una derogatoria tacita sobre lo señalado en el artículo 22 de la Ley 685 de 2001, lo que quiere decir que esta disposición pierde vigencia, con ocasión a un cambio de legislación, y por ende a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, en virtud de la cual es esta nueva disposición la aplicable en materia de cesión de derechos.

"3. ¿Según lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, es viable la cesión de derechos mineros sin que se realice el aviso previo de cesión y sin que el titular se encuentre al día en sus obligaciones contractuales?"

Respuesta:

Conforme lo expuesto en la primera parte del presente concepto, el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019 dispone que la cesión de derechos emanados de un título minero requerirá de i) solicitud por parte del beneficiario del título, la cual deberá estar acompañada del documento de negociación de la cesión de derechos y ii) dicha solicitud será resuelta por la Autoridad Minera en un término de sesenta (60) días, en los cuales verificará los requisitos de orden legal y económico señalados en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015.⁸

⁸ Ley 1753 de 2015. **Artículo 22. Capacidad económica y gestión social.** La Autoridad Minera Nacional para el otorgamiento de títulos mineros y cesiones de derechos y de áreas requerirá a los interesados acreditar la capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del proyecto minero.

En los contratos de concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional a partir de la vigencia de la presente ley, se deberá incluir la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar Planes de Gestión Social que contengan los programas, proyectos y actividades que serán determinados por la Autoridad Minera de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares. La verificación del cumplimiento de esta obligación por parte de la Autoridad Minera hará parte del proceso de fiscalización y podrá financiarse con las mismas fuentes.

Parágrafo. La capacidad económica de que trata este artículo no le es aplicable a las propuestas de contrato de concesión presentadas antes de la entrada en vigencia de la presente ley.



Radicado ANM No: 20191200272841

“4. ¿Con qué herramientas jurídicas cuenta el titular minero en el evento de que en vigencia de la Ley 1955 de 2019 presente una cesión de derechos mineros y la misma no sea evaluada pasados sesenta (60) días?”

Respuesta:

Al respecto el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 dispone en lo relativo al silencio administrativo negativo, lo siguiente:

“Artículo 83. Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda”.

Así las cosas, el objeto del silencio administrativo negativo consiste en una herramienta o garantía de los derechos del ciudadano para acudir a la administración de justicia, pues consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la Administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el ciudadano puede recurrir ante la misma Administración o la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁹.

“5. ¿Es posible aplicar de manera plena la disposición señalada en el artículo 22 de la Ley 685 de 2001, es decir se puede invocar el Silencio Administrativo Positivo respecto de solicitudes de cesión de derechos presentadas a la autoridad minera antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019?”

Respuesta:

De acuerdo con la respuesta dada a las dos primeras preguntas, la disposición contenida en el artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, deberá ser aplicada a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, teniendo en cuenta que se integra a la legislación minera y en tal sentido, se aplican a los trámites aun no resueltos de manera definitiva por esta Agencia, en cumplimiento de los deberes y fines del Estado.

“6. ¿El artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, deroga expresa o tácitamente la norma dispuesta en el artículo 22 de la Ley 685 de 2001?”

⁹ Corte Constitucional Sentencia C-875 de 2011. M.P. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.



Radicado ANM No: 20191200272841

Respuesta:

La respuesta a esta inquietud, se dio en la respuesta dada a la pregunta número 1 de su requerimiento.


En los anteriores términos, esperamos haber absuelto sus inquietudes, señalando que el presente concepto se emite con base en la información suministrada y de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), razón por la cual, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,


Juan Antonio Araujo Armero
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: No aplica.

Copia: "No aplica".

Elaboró: Lucía Torres Parra – Abogada Contratista OAJ 

Revisó: "No aplica".

Fecha de elaboración: 18-11-2019 14:04 PM

Número de radicado que responde: 20199020416862

Tipo de respuesta: "Total"

Archivado en: Archivo OAJ.