

ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA - Competencia. Antinomia entre los artículos 128.6 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 295 de la Ley 685 de 2001

El Despacho considera necesario efectuar el análisis de ciertos aspectos normativos en relación con la competencia para conocer de los conflictos de naturaleza minera, toda vez que la demanda se interpuso con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, lo que supone un posible conflicto de leyes en el tiempo, puesto que la competencia en asuntos de esta naturaleza se encuentra regulada de manera especial por la ley 685 de 2001. Con anterioridad, se presentaba una antinomia entre los artículos 128.6 del CCA. y 295 de la Ley 685 de 2001 -actual Código de Minas-, la cual fue decidida por la Sala Plena de esta Corporación, a efectos de clarificar la competencia para conocer en asuntos mineros idénticos o similares a este. El problema radicaba en que las dos normas señaladas establecían competencias distintas. Por su parte, el numeral 6 del artículo 128 del CCA (norma anterior), la asignaba en única instancia al Consejo de Estado para conocer de todos los litigios tanto mineros como petroleros, en los que fuera parte la Nación o una entidad territorial, excepto de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre que éstos versaran sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, mientras que el artículo 295 de la ley 685 de 2001 (norma posterior en el tiempo) señalaba que el Consejo de Estado era el competente para conocer en única instancia: “De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte...” (Cursivas fuera del texto). Lo anterior ocasionó que surgieran problemas a la hora de interpretar cuál era la norma aplicable, debido a que el Código de Minas –ley especial– modificó parcialmente la norma anterior y general, sin que se presentara una derogatoria integral del artículo 128 numeral 6 del CCA. (...) las acciones relativas a asuntos mineros, distintos de los contractuales, en el que el acto administrativo lo expidiera una autoridad del orden nacional o del orden territorial, pero con base en una delegación de aquélla, la competencia en única instancia, se itera, correspondía al Consejo de Estado; es decir, si una entidad territorial actuaba con delegación de una del orden nacional, la competencia jurisdiccional permanecía en cabeza de esta Corporación, porque en este caso la Nación era quien actuaba por intermedio de una autoridad territorial al delegarle la competencia que estaba a su cargo. Asimismo, la Sala aclaró que si el acto lo expedía una autoridad territorial, en ejercicio de una competencia minera que le fuera propia, la competencia en primera instancia le correspondería a los Tribunales y no a los juzgados administrativos. Sin embargo, el artículo 295 de la ley 685 no se pronunció sobre los temas mineros de reparación directa, ni los de nulidad y restablecimiento del derecho que versaran sobre asuntos relativos a impuestos, contribuciones y regalías mineras, de allí que, en estas dos materias, permanecía vigente el artículo 128.6 del CCA, porque no fue modificado en ese tópico por la disposición posterior.

FUENTE FORMAL: LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 295 / LEY 1437 DE 2011 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128.6

NOTA DE RELATORIA: En relación con el contenido y alcance de las disposiciones del Código de Minas, consultar Consejo de Estado, Sala Plena, auto de marzo 27 de 2012, exp. 11001032600020100002900 - C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso

CONFLICTO DE LEYES EN EL TIEMPO - Efectos. Reglas de interpretación. Regulación normativa / ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA - Competencia.

Regulación normativa / ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA - No procede la aplicación de la ley 1437 de 2011 por no regular competencia / ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA - Competencia. Conflicto de leyes en el tiempo. Ley 685 de 2001 y ley 1437 de 2011 / ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA - Competencia. Aplicabilidad de la Ley 685 de 2001

La controversia actual reside en establecer si el competente para conocer de las pretensiones que se promuevan sobre los asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal del mismo orden sea parte, es el Consejo de Estado, tal y como lo establece el Código de Minas (ley especial) o, si por el contrario, la competencia en esta materia está regulada y determinada en la ley 1437 de 2011 (ley posterior y general), la cual no se pronunció de manera específica en lo que concierne al tema, es decir, guardó silencio sobre el particular. En esa perspectiva, surge prima facie un aparente conflicto de normas en el tiempo, entre el Código de Minas y la ley 1437 de 2011 (CPACA), en ese orden es necesario precisar si al haber guardado este último ordenamiento silencio sobre el particular, derogó o no la ley especial contenida en la primera codificación referida. En relación con los efectos de la ley en el tiempo, es preciso acudir a las reglas de interpretación contenidas en las leyes 57 y 153 de 1887, según las cuales al existir una antinomia entre la ley posterior general y una ley especial anterior, donde la primera no derogó de manera expresa o tácita a la segunda, la especial aún no empece a que sea anterior seguirá subsistiendo. (...) la ley 1437 de 2011, es una norma ordinaria general y posterior que: i) al no suprimir o modificar formalmente la anterior (Código de Minas), ii) al no contener disposiciones incompatibles con la ley 685 de 2001, y iii) al guardar silencio sobre el tema correspondiente a la competencia en materia minera, no modificó, subrogó, ni derogó la ley ordinaria especial y previa, es decir, se insiste, la ley 685 de 2001, actual Código de Minas. Por lo tanto, si una acción de nulidad y restablecimiento del derecho o cualquier otra distinta de las contractuales que se promuevan sobre un asunto minero y donde una de las partes sea una entidad estatal nacional, la competencia está determinada por los preceptos contenidos en la ley 685 de 2001, por ser la norma especial que regula la materia, máxime que la ley 1437 de 2011, que es posterior, guardó silencio sobre este tópico en particular.

FUENTE FORMAL: LEY 57 DE 1887 / LEY 153 DE 1887 / LEY 685 DE 2001 / LEY 1437 DE 2011

ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA - Competencia. Admisión de la demanda / CUMPLIMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD - Improcedencia / ADMISION DE LA DEMANDA - Procedencia

Advierte el Despacho que en la demanda se formuló como pretensión de restablecimiento del derecho la reanudación, en el estado que se encontrar, de la actuación administrativa, por tal motivo, e trata de una petición principal de cuantía igual o equivalente a cero salarios mínimos mensuales legales vigentes. En ese orden de ideas, no se exigirá el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, contenida en el artículo 161 de la ley 1437 de 2011. Por consiguiente, en el asunto sub examine, se admitirá la demanda en los términos señalados en la ley 685 de 2001 toda vez que: i) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho trata de un asunto minero, ii) el demandado es una entidad del orden nacional, iii) se cumplieron las formalidades para la admisión del libelo demandatario, y iv) el Consejo de Estado es el competente para conocer en única instancia conforme al artículo 295 del Código de Minas.

FUENTE FORMAL: LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 295 / LEY 1437 DE 2011 -
ARTICULO 161

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013).

Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00050-00(44855)

Actor: JUPITER S.O.M.

**Demandado: SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO –SGC– Y AGENCIA
NACIONAL DE MINERIA –ANM**

Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Decide el Despacho sobre la admisión de la demanda interpuesta, el 17 de agosto de 2012, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por la compañía Júpiter S.O.M., contra las Resoluciones Nos. GTRM N° 1085 de 3 de noviembre de 2011, en virtud de la cual se rechaza la propuesta de contrato de concesión N° FGF-112 y GTRM N° 062 de 17 de febrero de 2012, en la que se decidió el recurso de reposición interpuesto contra la primera, proferidas, respectivamente, por INGEOMINAS - Grupo de Trabajo Regional Medellín, y por el Servicio Geológico Colombiano – SGC–.

El Despacho considera necesario efectuar el análisis de ciertos aspectos normativos en relación con la competencia para conocer de los conflictos de naturaleza minera, toda vez que la demanda se interpuso con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, lo que supone un posible conflicto de leyes en el tiempo, puesto que la competencia en asuntos de esta naturaleza se encuentra regulada de manera especial por la ley 685 de 2001.

Con anterioridad, se presentaba una antinomia entre los artículos 128.6 del CCA.¹ y 295 de la Ley 685 de 2001 -actual Código de Minas-², la cual fue decidida por la Sala Plena de esta Corporación, a efectos de clarificar la competencia para conocer en asuntos mineros idénticos o similares a este.

El problema radicaba en que las dos normas señaladas establecían competencias distintas. Por su parte, el numeral 6 del artículo 128 del CCA (norma anterior), la asignaba en única instancia al Consejo de Estado para conocer de todos los litigios tanto mineros como petroleros, en los que fuera parte la Nación o una entidad territorial, excepto de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre que éstos versaran sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, mientras que el artículo 295 de la ley 685 de 2001 (norma posterior en el tiempo) señalaba que el Consejo de Estado era el competente para conocer en única instancia: “De las acciones que se promuevan sobre *asuntos mineros*, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte...” (Cursivas fuera del texto).

Lo anterior ocasionó que surgieran problemas a la hora de interpretar cuál era la norma aplicable, debido a que el Código de Minas –ley especial– modificó parcialmente la norma anterior y general, sin que se presentara una derogatoria integral del artículo 128 numeral 6 del CCA.

Por lo tanto, era necesario que se fijara el contenido y alcance de las disposiciones del Código de Minas, lo cual realizó la Sala Plena del Consejo de Estado al pronunciarse en los siguientes términos:

“En términos coincidentes, el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 dispone que el Consejo de Estado conoce de las acciones referentes a controversias sobre **temas mineros**, cuando en ella sea parte la Nación o una entidad del orden

¹ “Art. 128. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.”

² “Artículo 295. *Competencia del Consejo de Estado*. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia.”

nacional, siempre que se trate de causas diferentes a las que se suscitan en los contratos de concesión minera las cuales **son competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** (...) ³” (Resaltado fuera de texto original)

En síntesis, las acciones relativas a asuntos mineros, distintos de los contractuales, en el que el acto administrativo lo expidiera una autoridad del orden nacional o del orden territorial, pero con base en una delegación de aquélla, la competencia en única instancia, se itera, correspondía al Consejo de Estado; es decir, si una entidad territorial actuaba con delegación de una del orden nacional, la competencia jurisdiccional permanecía en cabeza de esta Corporación, porque en este caso la Nación era quien actuaba por intermedio de una autoridad territorial al delegarle la competencia que estaba a su cargo.

Asimismo, la Sala aclaró que si el acto lo expedía una autoridad territorial, en ejercicio de una competencia minera que le fuera propia, la competencia en primera instancia le correspondería a los Tribunales y no a los juzgados administrativos.

Sin embargo, el artículo 295 de la ley 685 no se pronunció sobre los temas mineros de reparación directa, ni los de nulidad y restablecimiento del derecho que versaran sobre asuntos relativos a impuestos, contribuciones y regalías mineras, de allí que, en estas dos materias, permanecía vigente el artículo 128.6 del CCA, porque no fue modificado en ese tópico por la disposición posterior.

Ahora bien, la controversia actual reside en establecer si el competente para conocer de las pretensiones que se promuevan sobre los asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal del mismo orden sea parte, es el Consejo de Estado, tal y como lo establece el Código de Minas⁴ (ley especial) o, si por el contrario, la competencia en esta materia está regulada y determinada en la ley 1437 de 2011 (ley posterior y general), la cual no se pronunció de manera específica en lo que concierne al tema, es decir, guardó silencio sobre el particular.

³ Consejo de Estado - Auto de Marzo 27 de 2012 - Exp. 11001032600020100002900 - C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

⁴ “Artículo 295. *Competencia del Consejo de Estado.* De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia.”

En esa perspectiva, surge *prima facie* un aparente conflicto de normas en el tiempo, entre el Código de Minas y la ley 1437 de 2011 (CPACA), en ese orden es necesario precisar si al haber guardado este último ordenamiento silencio sobre el particular, derogó o no la ley especial contenida en la primera codificación referida.

En relación con los efectos de la ley en el tiempo, es preciso acudir a las reglas de interpretación contenidas en las leyes 57⁵ y 153 de 1887⁶, según las cuales al existir una antinomia entre la ley posterior general y una ley especial anterior, donde la primera no derogó de manera expresa o tácita a la segunda, la especial aún no empece a que sea anterior seguirá subsistiendo.

Sobre el particular, explica el profesor Monroy Cabra:

“(…) la ley posterior deroga la ley anterior cuando ambas tienen la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, a menos que la segunda derogue expresamente la primera, o que entre ellas exista incompatibilidad.”⁷

Asimismo, el tratadista Norberto Bobbio se refirió a la materia, al precisar una solución al momento de generarse un conflicto entre el criterio cronológico y el criterio de especialidad, de la siguiente manera:

“(…) 2. Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior-especial es incompatible con una norma posterior-general. Existe conflicto porque al aplicar el criterio de especialidad se da prevalencia a la primera norma, y al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la segunda. También aquí se ha establecido una regla general: *lex posterior generalis non derogat priori speciali*. Con base en esta regla de conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto a favor del primero: la ley general posterior no elimina la ley especial anterior...”⁸

⁵ Artículo 45.- Que subrogó el artículo 10 del C.Civil.- (...) 1. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.”

⁶ Artículo 2º.- La ley posterior prevalecerá 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.

Artículo 3º.- Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.”

⁷ Marco Gerardo Monroy Cabra, Introducción al Derecho, Bogotá, Edit. Temis S.A., 2006, pag 197.

⁸ Norberto Bobbio, Teoría General del Derecho, Bogotá, Edit. Temis 1987, pág. 203.

Así las cosas, la ley 1437 de 2011, es una norma ordinaria general y posterior que: i) al no suprimir o modificar formalmente la anterior (Código de Minas), ii) al no contener disposiciones incompatibles con la ley 685 de 2001, y iii) al guardar silencio sobre el tema correspondiente a la competencia en materia minera, no modificó, subrogó, ni derogó la ley ordinaria especial y previa, es decir, se insiste, la ley 685 de 2001, actual Código de Minas⁹.

Por lo tanto, si una acción de nulidad y restablecimiento del derecho o cualquier otra distinta de las contractuales que se promuevan sobre un asunto minero y donde una de las partes sea una entidad estatal nacional, la competencia está determinada por los preceptos contenidos en la ley 685 de 2001, por ser la norma especial que regula la materia, máxime que la ley 1437 de 2011, que es posterior, guardó silencio sobre este tópico en particular.

De otra parte, advierte el Despacho que en la demanda se formuló como pretensión de restablecimiento del derecho la reanudación, en el estado que se encontrar, de la actuación administrativa, por tal motivo, e trata de una petición principal de cuantía igual o equivalente a cero salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En ese orden de ideas, no se exigirá el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, contenida en el artículo 161 de la ley 1437 de 2011.

Por consiguiente, en el asunto *sub examine*, se admitirá la demanda en los términos señalados en la ley 685 de 2001 toda vez que: i) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho trata de un asunto minero, ii) el demandado es una entidad del orden nacional, iii) se cumplieron las formalidades para la admisión del libelo demandatario, y iv) el Consejo de Estado es el competente para conocer en única instancia conforme al artículo 295 del Código de Minas.

En mérito de lo expuesto, se

⁹Artículo 295. *Competencia del Consejo de Estado*. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia."

RESUELVE:

Primero. Admítase la demanda presentada por la compañía Júpiter S.O.M, en contra del Servicio Geológico Colombiano –SGC– y la Agencia Nacional de Minería –ANM–.

Segundo. Notifíquese a la parte demandante por estado.

Tercero. Notifíquese personalmente la demanda al Servicio Geológico Colombiano –SGC– y la Agencia Nacional de Minería –ANM–, mediante su representante legal.

Cuarto. Notifíquese personalmente al Ministerio Público.

Quinto. Ordénase al demandante a depositar en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, como gastos ordinario del proceso la suma de ciento cincuenta mil pesos (\$150.000.00), la cual será consignada a órdenes de la Secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la cuenta respectiva.

Sexto. Córrase traslado de la demanda, por el término de treinta (30) días, contados desde el vencimiento de los veinticinco (25) días siguientes a la última notificación, según lo ordenado por el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 - modificado por el artículo 612 del CGP-.

Notifíquese y Cúmplase

ENRIQUE GIL BOTERO

KFB/C1+3T