

# ANÁLISIS DE LA EXPEDICIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO MINERO: COMPETENCIA Y VIABILIDAD<sup>1</sup>

Por: Juanita Hernández Vidal<sup>2</sup>  
Investigadora Grupo IRE

## INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo que se encuentra próximo a ser sancionado por el Presidente de la República, establece en el artículo 109 lo siguiente: *“La Autoridad Minera elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.”*<sup>3</sup>

Esta norma ya había sido contemplada en el inciso primero del artículo 4 de la Ley 1382 de 2010<sup>4</sup> (que adicionó el artículo 38 del Código de Minas), en la que, a diferencia de la norma del Plan Nacional de Desarrollo, presenta una variación con relación a la entidad llamada a la expedición de dicho Plan por cuanto le atribuye esta competencia al Ministerio de Minas y Energía.

Estas normas se refieren a la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero por parte de la ‘autoridad minera’ o del Ministerio de Minas y Energía, para el cual se deberá observar un conjunto de lineamientos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT -.

---

<sup>1</sup> Artículo aprobado el día 24 de mayo de 2011, Bogotá – Colombia.

<sup>2</sup> Abogada, Especialista en Derecho Minero Energético y Diplomado en Energía Eléctrica y Gas de la Universidad Externado de Colombia, investigadora del Grupo de Investigación en Regulación de Mercados Energéticos – IRE – y Consultora independiente. Email: [hernandezjuanita@yahoo.es](mailto:hernandezjuanita@yahoo.es)

<sup>3</sup> Publicado en la Gaceta del Congreso, año XX, N° 210, del jueves 28 de abril de 2011, p. 34.

<sup>4</sup> Debe observarse que la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010 por ausencia en el cumplimiento del requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afro descendientes. Sin embargo, los efectos del fallo fueron diferidos a dos años mientras se tramita nuevamente en el Congreso de la República la Ley.

Lo anterior merece un análisis detallado en razón de los interrogantes que suscita, empezando por la inclusión de la norma en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la variante en cuanto a la autoridad competente para la expedición del Plan en mención. Es necesario además, examinar la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Ordenamiento Minero – PNOM - y la posible extralimitación del Congreso al permitir que la ‘autoridad minera’ sea la competente para la expedición de un Plan que será aplicable en la totalidad del territorio nacional y determinar si es materia delegable por el Congreso. Finalmente, la sujeción de la política minera a las disposiciones de la autoridad ambiental supone una jerarquización y supeditación de la autoridad minera que le resta independencia y autonomía.

## I. EL CONCEPTO DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo es definido por el Departamento Nacional de Planeación como *“el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación – DNP -.”*<sup>5</sup>

El marco normativo para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), cuyo artículo primera señala que por medio de esta se establecerá el ámbito de aplicación, los principios generales, los procedimientos y mecanismos para la ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan. La coordinación de lo anterior, se extenderá tanto a los niveles territoriales como a los diferentes organismos que integran el Estado.

Este Plan, según lo establecido por el artículo 229 de la Constitución Política, estará conformado por una parte general y por un plan de inversiones. Es ese sentido establece la Constitución que *“En la parte general se señalarán los propósitos y*

---

<sup>5</sup> Página web: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND.aspx>, consultada el 16 de mayo de 2011.

*objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno ... El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.”<sup>6</sup>*

Su expedición opera a solicitud del Presidente de la República<sup>7</sup> y se realiza por parte del Congreso de la República<sup>8</sup> mediante Ley de la República. Sin embargo, establece el artículo 341 de la Constitución Política que si el Congreso dentro del término de tres meses después de presentado no ha aprobado el plan nacional de inversiones públicas, el gobierno nacional lo podrá poner en vigencia mediante Decreto con fuerza de Ley.

En este orden de ideas, la Sentencia C – 557 de 6 de agosto de 2000 dispuso que:

En el modelo contenido en nuestra Carta Fundamental, la iniciativa legislativa para la formulación de la ley que contiene el Plan de desarrollo a seguir en cada cuatrienio presidencial corresponde al gobierno, por cuanto este dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos, correspondiéndole al Congreso aprobarlos y, nuevamente al Ejecutivo, llevarlos a la práctica. Este sistema de competencias concurrentes, permite a la Administración de turno encontrar una correspondencia entre la formulación de las metas económicas y sociales y los principales proyectos a ejecutar y la orientación política del programa de gobierno propuesto a los electores; y, de otro lado, da cabida a la concertación con los demás sectores políticos representados en el Congreso Nacional,

---

<sup>6</sup> En concordancia con lo anterior, el artículo 5 de la Ley 152 hace mención al contenido de la parte plan general y el artículo 6 al contenido de la parte plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>7</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 200. *Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: ... 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.*

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ... 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*

quienes encuentran espacio para la deliberación y posterior intervención en la configuración definitiva del Plan de desarrollo cuatrienal.<sup>9</sup>

La importancia de la participación del legislativo en el proceso de expedición del Plan radica en el control que puede ejercer sobre los planteamientos del gobierno. Así lo señala la Corte Constitucional cuando afirma que *“al participar en la deliberación y aprobación de la respectiva ley, el Congreso ejerce una función delimitadora del marco de acción del Ejecutivo y de control, no solo político sino también económico y presupuestal, respecto del Plan, garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo cada cuatro años.”*<sup>10</sup>

## II. EL DILEMA DE LA AUTORIDAD MINERA

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se establece en el artículo 109 que *“La Autoridad Minera elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero...”*.

Pero, ¿quién se debe entender que es la autoridad minera? La anterior inquietud se plantea con ocasión de lo establecido en dos disposiciones legales, por una parte el artículo 317 del Código de Minas y por otra lo establecido en la Resolución número 180074 de 2004 por medio de la cual el Ministerio de Minas y Energía delega funciones a Ingeominas.

El artículo 317 del Código de Minas establece lo siguiente:

Cuando en este Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 557 de 6 de agosto de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.

En efecto, se expidió por parte del Ministerio de Minas y Energía la Resolución número 180074 de 27 de febrero de 2004 en cuyas consideraciones se expresa “*Que el Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas, es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Minas y Energía con funciones afines y complementarias a las de la entidad, razón por la cual resulta viable que este ministerio le delegue funciones que le competen como autoridad minera*”. En la parte resolutive determinó en su artículo primero, la delegación de las funciones que le competen al Ministerio de Minas y Energía como autoridad minera a Ingeominas<sup>11</sup> con unas claras excepciones entre las cuales no se encuentra incluida lo relativo al Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

En una interpretación exegética de la norma anterior estaríamos llegando a la conclusión que cuando la Ley del Plan Nacional de Desarrollo hace alusión a la autoridad minera se está refiriendo a Ingeominas, en virtud de la delegación realizada mediante Resolución 180074.

Sin embargo, esta interpretación podría no resultar acorde con lo que el legislador se proponía cuando se refirió a la autoridad minera en la Ley del Plan Nacional de

---

<sup>11</sup> Ingeominas es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Minas y Energía el cual conforme a lo señalado por el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 es consecuencia de la descentralización por servicios. Esa naturaleza jurídica le otorga personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. El objeto de Ingeominas se encuentra en el artículo 4 del Decreto 252 de 2004 que establece la función de realizar “*la exploración básica para el conocimiento del potencial de recursos y restricciones inherentes a las condiciones geológicas del subsuelo del territorio colombiano; promover la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación y participar, por delegación, en actividades relacionadas con la administración de dichos recursos*”.

Desarrollo por cuanto Ingeominas, siendo establecimiento público, no tendría por qué estar fijando y diseñando un Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

Bajo ese argumento, el artículo 208 de la Constitución Política establece que los ministros son los *“jefes de la administración en su respectiva dependencia”* norma que fue desarrollada por el artículo 58 de la Ley 489 de 1998 que establece como objetivo fundamental de los ministerios *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.”* Esta Ley dio origen al artículo 2º del Decreto 70 de 2001 que dispuso que el objetivo principal del Ministerio de Minas y Energía será *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo de Minas y Energía.”*

La solución a lo expuesto anteriormente, se encuentra acudiendo a los criterios de prevalencia de las normas, y en ese sentido la del Código de Minas tiene supremacía en razón al criterio de especialidad en oposición al de posterioridad. El Consejo de Estado en ese sentido señala que *“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”*<sup>12</sup>.

En la perspectiva que nos ofrece esta jurisprudencia podríamos predicar la supremacía del artículo 38 del Código de Minas (adicionado por el artículo 4 de la Ley 1382 de 2010) que estipula: *“El Ministerio de Minas y Energía elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero. En cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial”*, sobre el artículo 109 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que le atribuyó la facultad del Plan a la ‘autoridad minera’. Así entonces, es el

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 30 de enero de 1968,

Ministerio de Minas y Energía la entidad que en ejercicio de su función como autoridad minera, a pesar de la delegación y teniendo en cuenta la prevalencia de la norma especial, deberá elaborar el Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

### **III. EL ACTO O LA LEY PARA LA EXPEDICIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO MINERO.**

La autoridad competente para la expedición del PNOM se explicará en el desarrollo de este capítulo a partir del análisis de las diferentes figuras jurídicas a las que se podría recurrir o no para su expedición. Así mismo, se realizará el examen de la posible extralimitación por parte del Congreso de la República al facultar a la 'autoridad minera' a la elaboración del Plan, lo cual indefectiblemente conllevaría a la declaratoria de inexecutable de la norma. Finalmente, esta norma merece ser objeto de análisis respecto al acto mediante el cual se expediría el Plan y la competencia para proferir y ejecutar dicho Plan por parte de la autoridad minera.

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, según lo establecido por el artículo 109 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero le compete a la autoridad minera, que como se explicó en el numeral anterior se debe entender que es el Ministerio de Minas y Energía.

Un primer análisis de la norma se puede realizar a partir de la teoría del acto administrativo conforme a la cual la capacidad de las autoridades administrativas debe ser observada en términos de competencia.<sup>13</sup> Explica el profesor Santofimio que dicha competencia puede ser examinada teniendo en cuenta los siguientes factores: el grado, la materia, el territorio y eventualmente el tiempo. El grado, hace referencia a la posición jerárquica de la autoridad en la administración pública; la materia, a las funciones asignadas a la entidad por las normas superiores; el territorio, al ámbito espacial en el que la entidad desempeña sus funciones, y finalmente, el tiempo a la

---

<sup>13</sup> JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003. Vol. II, p. 146.

competencia surgida de las asignaciones temporales para la expedición de determinados actos.<sup>14</sup>

Observando los criterios anteriores, la autoridad facultada para la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, sería el Ministerio de Minas y Energía, teniendo en cuenta que existe la atribución legal, dicha autoridad ejerce funciones en el territorio nacional y media una autorización temporal. En relación con el requisito jerárquico, resulta evidente que el superior sería el Presidente de la República.

En ese sentido, entre las funciones del Decreto 70 de 2001 se enuncia que el Ministerio de Minas y Energía adoptará los planes, programas y políticas, definirá las inversiones pertinentes, desarrollará investigaciones, dictará reglamentos y velará porque en la ejecución de todas las actividades del sector se garantice el desarrollo sostenible de los recursos naturales.<sup>15</sup> En el marco de ésta norma, se podría concluir que es el Ministerio de Minas y Energía en quien se encuentra radicada legalmente la competencia para la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

En definitiva y teniendo en cuenta el análisis previo, estaríamos en presencia de un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa en ejercicio de una facultad legal. En ese sentido, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero estaría contenido en una Resolución del Ministerio de Minas y Energía el cual se constituiría en el primer escenario analizado con relación a la norma vigente.

Sin embargo, bajo una segunda posición se plantea que el llamado a la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero sería exclusivamente el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria y como autoridad nacional de planeación.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* P. 147.

<sup>15</sup> Las funciones relacionadas en el artículo tercero del Decreto 70 de 2001 consta de 22 numerales y son meramente enunciativas. Estas funciones pueden ser objeto de consideración separada teniendo en cuenta los sectores que rigen.



El fundamento de lo anterior se encuentra en el artículo 8 de la Ley 152 de 1994 establece que las autoridades nacionales de planeación son: el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social; el Departamento Nacional de Planeación; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

En palabras de Quinche Ramírez “... *la función de los decretos reglamentarios sería la de desarrollar y permitir la ejecución de las leyes, o de la regulación, teniendo por lo mismo sus enunciados, fuerza vinculante inferior a la de la Ley*”<sup>16</sup> y su fundamento constitucional es el artículo 189 de la Constitución Política el cual señala que “*Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: ... 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.*”

Sin embargo, no es el caso del artículo 109 del PND ya que, en nuestra opinión, esta norma no hace referencia a una facultad de reglamentación puesto que esta sólo sería atribuible al Presidente de la República.<sup>17</sup>

Bajo una tercera perspectiva, la expedición del PNOM podría operar mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en ejercicio de dichas facultades expida el Decreto – Ley que contenga el Plan.

Esta alternativa opera con base en el artículo 150 numeral 10 que enumera entre las funciones del Congreso de la República la de “*Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo*

---

<sup>16</sup> MANUEL FERNANDO QUINCHE RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas*. Bogotá, Universidad del Rosario, Tercera Edición, 2009, p. 473.

<sup>17</sup> Se debe tener presente que la facultad de reglamentación no es susceptible de delegación. En ese sentido se menciona el artículo 11 de la Ley 489 de 1998 que no será delegable “*1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*”

*aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.”*

Los requisitos propios de la figura son el límite temporal, la necesidad o la conveniencia, así como la precisión; los cuales bajo el supuesto del artículo 109 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, no resultaría viable por las siguientes razones: en primera instancia, esta facultad sólo es otorgable al Presidente de la República y no a otra autoridad administrativa como el Ministerio de Minas y Energía, en segunda instancia, se estaría excediendo el requisito de la temporalidad propia de una Ley de facultades extraordinarias - plazo máximo que es de seis meses - ya que la norma del Plan hace mención a un límite de tres años para la elaboración del PNOM. En tercera instancia, el requisito de precisión tampoco se verifica puesto que según la Corte Constitucional la precisión se refiere a que *“esa excepcional atribución del Gobierno se ejerza sólo respecto de determinadas materias previamente señaladas por el Congreso, sin que en forma alguna le sea permitido al Ejecutivo determinar libremente su campo de acción”*<sup>18</sup> marco que no se encuentra determinado por el legislador en la norma de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En último lugar, estaríamos en presencia de una facultad atribuible exclusivamente al Presidente de la República por lo tanto la ‘autoridad minera’ no podría expedir el PNOM.

Finalmente, la posición que debe prevalecer en nuestra opinión, es que al estar en presencia de un Plan de alcance nacional únicamente se ajustaría a la Constitución Política si se realiza su expedición a través de Ley de la República, situación que podría operar mediando la solicitud del gobierno ante el Congreso de la República para la aprobación del Plan mediante Ley.

Esta hipótesis, es decir, la expedición del Plan mediante Ley, nos resulta la interpretación más acorde a nuestro ordenamiento jurídico y para lo anterior se hace referencia a la Sentencia de la Corte Constitucional 097 de 2003 que dispuso: *“Resulta claro que en un Estado democrático de derecho fundado en la soberanía*

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 245 de 27 de febrero de 2001, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

*popular (artículos 1 y 3 C.P.) las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no por el Ejecutivo.”<sup>19</sup>*

Así entonces, podría considerarse imperativo expedir el PNOM bajo la figura de Ley de la República, más aún cuando se trata de un Plan sectorial de alcance nacional, que contendría planes y programas propios de incluirse en un Plan de Desarrollo. En ese sentido continúa la Sentencia 097 de 2003 señalando que *“El Gobierno puede gozar de la potestad de elegir los medios para desarrollar las finalidades de la habilitación, mas no puede sustituir completamente al Congreso en la delimitación de los aspectos básicos de una política pública que por voluntad del Constituyente corresponde al legislador.”<sup>20</sup>*

#### **IV. LA SUJECIÓN DE LA POLÍTICA MINERA A LA AMBIENTAL.**

El artículo 109 de la Ley del Plan Nacional de Ordenamiento Minero señala que la autoridad minera elaborará *“el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.”*(Subrayado fuera de comillas). Así mismo, añade el artículo 38 del Código de Minas (adicionado por el artículo 4 de la Ley 1382 de 2010) en su inciso segundo que *“El Plan Nacional de Ordenamiento Minero se deberá coordinar con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dados los efectos sobre el ambiente, la localización de la población y las posibilidades de uso ambiental del suelo. En todo caso el Plan Nacional de Ordenamiento Minero incluirá un análisis ambiental estratégico del territorio”*.

A partir de este panorama, se podría interpretar que la prioridad claramente es ambiental. Tanto es así que se debe elaborar y adoptar el Plan Nacional de

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 097 de 11 de febrero de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

Ordenamiento Minero teniendo en cuenta, indefectiblemente, las *políticas, normas, determinantes y directrices*, y *coordinación* con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En ese mismo sentido, establece la norma que obligatoriamente se deberá incluir en el PNOM un *análisis ambiental estratégico del territorio*.

Ciertamente debe existir una política coordinada por parte de las autoridades del nivel central en quienes se encuentra radicada la competencia de dirección y planeación de ambos sectores. Lo anterior para diseñar políticas conjuntas que se encuentren dirigidas a sistematizar y homogeneizar posiciones y así evitar dificultades tales como los de las minas de la Colosa o Santurbán bastantes conocidos por la opinión pública.

Otra cosa, sin embargo, es la supeditación de la política que diseñe el ente regulador minero a las directrices, políticas y determinantes de la autoridad ambiental como dispone el articulado en mención; y en ese sentido, resulta aún más llamativa la jerarquización que envuelve el sometimiento a las normas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, interpretación bajo la cual se le estaría otorgando una mayor jerarquía a los actos administrativos del MAVDT.

Por consiguiente, es necesario diseñar y adoptar el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de forma conjunta y coordinada por parte de ambos Ministerios, pero no parece razonable la imposición de políticas, normas, determinantes y directrices al Ministerio de Minas y Energía por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dicha articulación podría resultar dispendiosa sobre todo cuando se parte de la elaboración de una política no propiamente conjunta sino subordinada a la voluntad y criterios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

## **V. CONCLUSIONES**

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero no es un plan sectorial o una política pública que pueda ser implementada por el Ministerio de Minas y Energía de forma autónoma, ni mucho menos mediante acto administrativo. Entre los inconvenientes de

expedir el Plan Nacional de Ordenamiento Minero mediante Resolución estaría la naturaleza de acto administrativo, el cual no ofrece una jerarquía equiparable a una Ley de la República y, ni siquiera, a un Decreto del Gobierno Nacional. Igualmente, observando la particularidad del artículo 109 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 el cual otorga un plazo de tres años para la promulgación de dicho Plan, su continuidad sería vulnerable a los cambios de gobierno ya que para esta fecha estaríamos cercanos a la fecha en que el gobierno actual estaría finalizando su periodo.

La redacción infortunada de esta norma es consecuencia del error reiterativo que se presenta en el esquema de institucionalidad minera colombiano, bajo el cual la autoridad minera reglamenta asuntos de competencia del legislador mediante actos administrativos lo cual desencadena en una vulneración ostensible del orden jurídico. En ese sentido, quizá la mayor falta en la que incurrió el legislador fue precisamente la no determinación del alcance y contenido del Plan, lo cual conllevaría a la inclusión de todo tipo de disposiciones por parte de la 'autoridad minera' sin ninguna limitación.

Por otro lado, el desarrollo de un Plan Nacional de Ordenamiento Minero deberá ser elaborado con plena autonomía y sin ataduras conforme a las necesidades de desarrollo del sector y a la política diseñada por el gobierno de turno, lo cual evidentemente debe armonizarse con el acompañamiento y la coordinación que se defina con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Finalmente y con base en lo expuesto, dada la importancia y relevancia para el desarrollo 'sostenible' del sector minero colombiano, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero deberá ser elaborado por el Gobierno Nacional y presentado al Congreso de la República para que a través de Ley de la República entre en vigencia.