

**Artículo construcción del Marco Normativo Viceministerio de Ordenamiento  
Ambiental del Territorio**

**ISABELLA DICELIS PINILLA  
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
VECEMINISTERIO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO**

**Tutor**

**Jeison Andrés Hincapié Rodríguez**



**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**FACULTAD DE PREGRADO  
PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS**

**Bogotá D.C.**

**Fecha 23 de septiembre de 2024**

## **Tabla de contenidos**

1. Introducción
2. Objetivo general
3. Objetivos específicos
4. Metodología
5. Desarrollo
6. Resultados
7. Conclusiones
8. Referencias bibliográficas

## **Abreviaciones**

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

VOAT: Viceministerio de Ordenamiento Ambiental Territorial

SINA: Sistema Nacional Ambiental

DOAT: Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial

SEP: Subdirección de Educación y Participación

DCCGR: Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

SINA: Sistema de Información Nacional Ambiental

## **1. Introducción**

La construcción del marco normativo se fundamentó, en la necesidad del Despacho del Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio en realizar un listado de necesidades y obligaciones de sus responsabilidades en cuanto a normatividad y como apoyo a la gestión documental para crear una memoria normativa de las producciones del VOAT. Lo cual, fue la base para llevar a cabo una propuesta de reestructuración del viceministerio en términos organizativos.

De esta manera, el marco normativo pretende presentar mediante una estructura las normativas correspondientes de cada dependencia del viceministerio, las cuales son la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Sistema Nacional Ambiental-SINA, la dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo y la Subdirección de Educación y Participación. Pues identificar y analizar la normativa funciona como una estrategia para conocer el actuar de las entidades y conocer sus campos de acción y ejercicios realizados de acuerdo con sus objetivos.

Siendo así, se expone el tipo de normativa (ya sea resolución, decreto, leyes, entre otras), el número de dicha normativa, el año de expedición, el objeto y su respectivo enlace. Por otra parte, se quiso exponer en la estructura un trabajo de análisis para verificar si las normativas poseen grados de articulación o existe una sinergia y gobernanza y si contaron con la participación ciudadana en su construcción. Cabe mencionar que un gran ejercicio a futuro sería desarrollar un análisis frente al seguimiento y grados de aplicación de dichas normativas.

## **2. Objetivo general**

Aportar al ejercicio de la función pública del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la identificación, organización y mapeo de la producción normativa del viceministerio de ordenamiento ambiental del territorio.

## **3. Objetivos específicos**

1. Diseñar una estrategia metodológica que permita recoger información sobre normativa ambiental producida en el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
2. Identificar las normativas producidas por el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
3. Categorizar los archivos de normatividad ambiental del Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio, para identificar el estado de la producción ambiental.
4. Construir una estructura documental organizada para visualizar las normativas del viceministerio y facilitar el acceso a la información normativa ambiental del VOAT.

#### **4. Metodología**

La metodología utilizada en el desarrollo de este artículo se basa en la construcción de un marco normativo que expone las normativas producidas por el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio categorizado por sus dependencias, el despacho, la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio-SINA, la Dirección de Cambio Climático y la Subdirección de Educación y Participación. Para lo cual, se realizó una búsqueda de las normativas desde el año 2017, año en el que surgió el VOAT hasta el presente año, 2024.

En un primer momento se realizó la una búsqueda de normativas que permitieron la construcción y desarrollo tanto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de comprender el entorno en que se trabaja, considerando la misión, visión, funciones y temas que se desarrollan. Posteriormente, se indagó en las normativas producidas por el VOAT, para lo que se tuvo en cuenta leyes, decretos, resoluciones, entre otras.

Para comenzar la sistematización de la información se identificaron las fuentes necesarias para el trabajo de construcción de marco normativo, ya sean funcionarios, marcos institucionales, archivos, etc. Esto quiere decir que, se llevó a cabo un análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Una vez se contó con las normativas, se procedió a realizar un análisis en torno a procesos de sinergia, participación ciudadana y gobernanza para la construcción de las normas. Finalmente, según los hallazgos y resultados, se elaboró una propuesta de planta de personal, manual de funciones y recomendaciones, de acuerdo con las necesidades, fortalezas y debilidades del VOAT.

#### **5. Desarrollo**

Es así como, se empezó con una búsqueda de las normativas creadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo cual se recurrió a las fuentes oficiales del ministerio. En su página web se encuentran todas las normativas y están clasificadas por: Constitucionales, Leyes, Decretos, Resoluciones, Autos, Agenda Regulatoria, Circulares, CONPES, Boletín Legal, Boletín Legal Decretos y Conceptos. Las normativas más antiguas pertenecen al año 1959 y las más recientes son del presente año, 2024.

Al identificar las normativas realizadas por el VOAT, se encontró que existían otras dependencias en el ministerio, como el Viceministerio de Ambiente y la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales. Razón por la cual se necesitó indagar sobre la historia del VOAT, para conocer su cronología, saber en qué año surgió como tal el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio, si se distinguía con otro nombre, entre otras dudas.

La importancia del proceso radica en conocer la historia del VOAT para no pasar por alto normativas realizadas por el viceministerio bajo otro nombre. Es claro que se debe examinar el objetivo de su creación para determinar si desde sus inicios, el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio, ha tenido el mismo propósito o cuál fue el objeto de su creación.

En este sentido, se realizó una entrevista a un funcionario, quien hace parte de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Sistema Nacional Ambiental-SINA y ha hecho parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el año 1994. Las preguntas se enfocaron en conocer acerca de la historia del VOAT, sus inicios, algunas dificultades que ha enfrentado y las bases para su formación. Así pues, las preguntas fueron:

- ✓ ¿Cómo se creó el VOAT?
- ✓ ¿El VOAT ha tenido desde sus inicios el mismo enfoque y propósito?
- ✓ ¿Cuáles fueron las principales dificultades que enfrentó en la implementación de políticas ambientales?
- ✓ En el desarrollo de las normativas, ¿Los ciudadanos si tienen un espacio efectivo para su participación?
- ✓ ¿Cuál es su visión personal sobre la importancia del ordenamiento ambiental para el desarrollo sostenible?
- ✓ ¿Qué cambios ha identificado a lo largo de sus años de oficio en el VOAT? (en términos de organización, focalización de las normativas, participación ciudadana, temas, entre otros)
- ✓ ¿Cómo ayuda la creación del VOAT a mejorar la capacidad institucional?

Según las anteriores preguntas, en un primer momento se contextualizó sobre temas medioambientales y del ministerio. Posteriormente, se realizó un trazado sobre las normativas pertinentes para comprender los antecedentes del VOAT. Siendo así, en primer lugar, se debe considerar que en 1972 se dio lugar a la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo, Suecia, donde por primera vez en una conferencia mundial se posesiono el medio ambiente como un tema importante.

En 1992 se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, conocida también como la “Cumbre de la Tierra”, donde se produjo una agenda y un plan de acción a nivel internacional sobre asuntos ambientales y de desarrollo con el fin de orientar la cooperación internacional y la política de desarrollo para el siglo XXI.

El Ministerio de Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue creado con la Ley 99 de 1993, *“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se*

*reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”,* y en ese entonces, sólo contaba con el Viceministerio de Ambiente. Cabe aclarar que, el MADS tiene sus antecedentes en 1968 con el Decreto 2420 “*Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario*” el cual creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), que se encargaba de la reglamentación, gestión y conservación de los recursos naturales, asuntos de pesca marítima y fluvial, suelo, bosques, fauna y flora silvestre, aguas superficiales y subterráneas, hoyas hidrográficas, reservas naturales, sabanas, praderas nacionales y parques nacionales.

Para el 2003, con el Decreto 216, “*por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones*”, se fusionaron el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda, y se establecieron como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Así pues, estaba conformado por el Viceministerio de Ambiente, el Viceministerio de Agua y el Viceministerio de Vivienda. Por lo tanto, su enfoque se centró en la potabilidad del agua y la vivienda.

Con el Decreto 3137 de 2006, “*por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y se dictan otras disposiciones*”, se modificó la estructura del ministerio que se había establecido con el Decreto 216 de 2003. Se agregó la Oficina de Asuntos Internacionales al Despacho del Ministro, en el Despacho del Viceministro de Ambiente se reemplazó la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales. Además, se creó el Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento con las direcciones de Inversiones Estratégica y de gestión Empresarial.

Para el 2010, con la Ley 1444, “*por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 11 se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esto quiere decir que, le asignaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las funciones de la Ley 99 de 1993 y que la Ley 388 de 1997 le habían asignado al Ministerio de Ambiente.

De esta manera, podemos continuar con el Decreto 3570 de 2011 “*por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*”, por el cual se reorganizó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, unificando el área administrativa del medio ambiente y el desarrollo sostenible. A este ministerio se le encomendó, entre otras tareas, la responsabilidad de diseñar y formular la política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como establecer las normas y criterios para la ordenación ambiental del uso del territorio y de los mares circundantes.

Es así como, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 3570 de 2011, dirige la gestión del medio ambiente y los recursos naturales

renovables. Su función principal es orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio, así como definir las políticas y regulaciones relacionadas con la recuperación, conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de estos recursos. Esto busca garantizar el desarrollo sostenible, sin afectar las responsabilidades de otros sectores.

Además, el Ministerio, en colaboración con el Presidente de la República, formulará la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, asegurando el derecho de las personas a un entorno saludable y protegiendo el patrimonio natural y la soberanía del país. El Ministerio también supervisará el Sistema Nacional Ambiental (SINA), según lo establecido por la ley mencionada que lo creó, para asegurar la implementación de políticas, planes, programas y proyectos que garanticen el cumplimiento de los deberes y derechos relacionados con el medio ambiente y el patrimonio natural nacional.

Ahora bien, nos encontramos con el Decreto 1682 de 2017, responsable del surgimiento del Viceministerio de Ordenamiento Ambiental Territorio, “*por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias*”. De esta forma, es que se obtuvo la actual estructura del ministerio, la cual se organiza de la siguiente manera según el artículo 5:

#### *1. Despacho del Ministro*

- 1.1. Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles*
- 1.2. Oficina Asesora de Planeación*
- 1.3. Oficina Asesora Jurídica*
- 1.4. Oficina de Asuntos Internacionales*
- 1.5. Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación*
- 1.6. Oficina de Control Interno*

#### *2. Despacho del Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental*

- 2.1. Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos*
- 2.2. Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos*
- 2.3. Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico*
- 2.4. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana*

#### *3. Despacho del Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio*

- 3.1. Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental- SINA*
  - 3.1.1. Subdirección de Educación y Participación*
- 3.2. Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo*

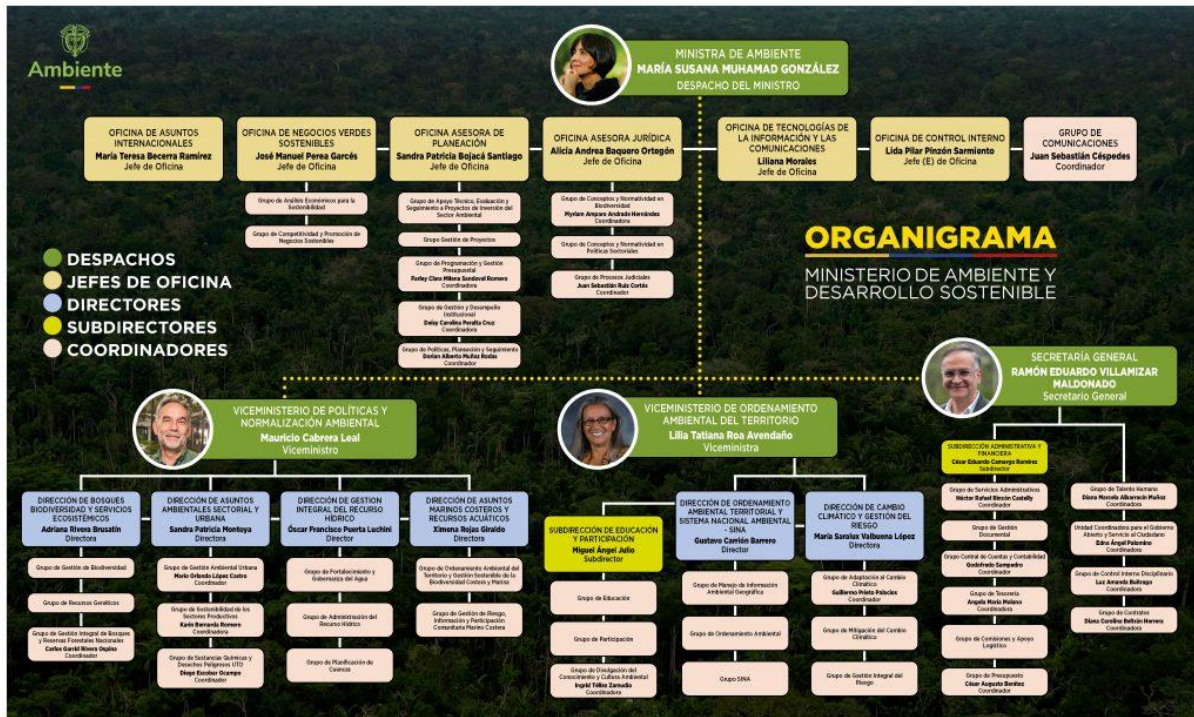
#### *4. Secretaría General*

4.1. *Subdirección Administrativa y Financiera.*

5. *Órganos, Comités y Consejos de Asesoría y Coordinación.*

5.1. *Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno*

5.2. *Comisión de Personal*



*Fuente: Página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021)*

Es necesario recordar que actualmente el MADS, según su misión, es la entidad responsable de definir la política Nacional Ambiental y al mismo tiempo, promover la recuperación, conservación, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar el desarrollo sostenible y ratificar el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano. Igualmente, su visión a 2030 es contribuir al desarrollo económico y social del país, mientras protege el ambiente y los recursos naturales renovables. También, deberá orientar el ordenamiento ambiental del territorio bajo principios de sostenibilidad ambiental.

Entonces, para visualizar la cronología del ministerio y entender el surgimiento del VOAT a través de su marco institucional, de acuerdo con el archivo del MADS se establece que:

1. 1968: Se creó el INDERENA para ordenar el manejo de los recursos naturales.
2. 1974: Se expidió el Decreto 2811 o el Código Nacional de los Recursos Naturales, con el objetivo de prevenir y controlar la contaminación.
3. 1992: Declaración de Río que destaca el concepto de desarrollo sostenible.
4. 1993: Se crea el Ministerio del Medio Ambiente con la Ley 99 de 1993.

5. 1994: Decreto 1868 sobre la estructura del Ministerio y el Decreto 2298 sobre Planta de Personal.
6. 1996: Decreto Ley 344 sobre las facultades especiales al Presidente de la República.
7. 1997: Decreto 1687 por la cual se fusionaron unas dependencias en el Ministerio del Medio Ambiente y Decreto 2139 por la cual se adoptó la Planta de Personal en el Ministerio del Medio Ambiente.
8. Ley 489 de 1998: Ley que dio unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.
9. Decreto 1124 de 1999: Por el cual se modificó la Estructura del Ministerio del Medio Ambiente.
10. Decreto 2687 de 1999: "Por el cual se adopta la Planta de Personal en el Ministerio del Medio Ambiente.
11. Decretos 527 de 2000: "Por la cual se Modifica la estructura del Ministerio y la Planta de Personal del Ministerio del Medio Ambiente".
12. Decretos 1977 y 1998 de 2000: Modifican Planta y Estructura y se regresa al Decreto 1124 de 1999 y Decreto 2687 de 1999.
13. Ley 790 de 2002 - Facultades extraordinarias al Presidente de la República.
14. Decreto Reglamentario 190 de 2003.
15. Decreto 216 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".
16. Decreto 217 de 2003: "Por el cual se suprime los empleos de la planta de personal del Ministerio de Medio Ambiente y se establece la planta de personal del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".
17. Decreto 3570 de 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible".
18. Decreto 1682 de 2017: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias".

En tal sentido, el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio es el encargado de diseñar y regular la política de ordenamiento y planificación ambiental del territorio nacional. Sus funciones dirigen planes y programas relacionados con el ordenamiento ambiental que deben integrarse al Plan Nacional de Desarrollo y emitir directrices para implementar la Política Nacional Ambiental territorial, asegurando su correcta aplicación por las Corporaciones Autónomas Regionales. Además, es responsable de coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) siguiendo las directrices del Ministro y proponer políticas en relación con el cambio climático y la gestión del riesgo ecológico.

Por lo tanto, actualmente, siguiendo las directrices del PND, las necesidades de la comunidad y de la biodiversidad que caracteriza a Colombia, el viceministerio tiene unos enfoques específicos, los cuales son el ordenamiento alrededor del agua (consejos territoriales del agua), conflictos socioambientales, Fondo para la Vida, salvaguardas ambientales, mercados de

carbono (Redd+), marco de implementación del acuerdo de Escazú, entre otros asuntos que se deben manejar.

Es importante aclarar que estos enfoques son trabajados desde las direcciones que pertenecen al viceministerio y el despacho de este, cumple actividades de articulación y dirección, tal como lo estipula el Decreto 1682 de 2017, el cual dicta que las funciones del despacho del VOAT son:

- 1. Proponer la política y regulación en materia de ordenamiento y planificación ambiental del territorio.*
- 2. Dirigir, de acuerdo con las orientaciones del Ministro, la elaboración de los planes y programas que sobre ordenamiento ambiental del territorio deban incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo.*
- 3. Impartir lineamientos y orientaciones en materia de gestión del ordenamiento ambiental del territorio, para la articulación de los instrumentos de planificación ambiental en el ámbito departamental, municipal, resguardos, territorios colectivos de comunidades negras, esquemas asociativos territoriales, áreas metropolitanas, provincias administrativas y de planificación y en las regiones de planeación y gestión, y demás instancias asociativas.*
- 4. Dirigir, de acuerdo con las orientaciones del Ministro, las evaluaciones ambientales estratégicas en los temas de competencia del Viceministerio.*

Sin embargo, se podría decir que es un viceministerio que se construyó sin las herramientas suficientes, como lo indica la falta de talento humano que cumpla con los requerimientos de la entidad. Ya que, el VOAT cuenta en su planta de personal con apenas 3 empleos, la viceministra con el nivel directivo, su conductor con nivel asistencial y, por último, la secretaria ejecutiva del despacho con nivel asistencial. Cabe resaltar, que el despacho cuenta con el apoyo de una asesora, pero, este empleo pertenece a la planta del Despacho del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Lo que significa que, son más contratistas que funcionarios, quienes forman el equipo del despacho del VOAT.

Por lo tanto, se ha reconocido que el VOAT necesita una modernización y reestructuración de su planta de personal, con el fin de contar con el personal necesario para cumplir con sus objetivos y metas de manera efectiva, eficaz y eficiente. De forma que, pueda cumplir tanto con sus procesos misionales como aquellos proyectos temporales. Pues el equipo como tal del despacho, donde se han llevado a cabo las prácticas administrativas cuenta con un equipo de 21 personas, de las cuales 18 son contratistas.

Si bien estos contratistas no hacen parte de la planta de personal del despacho del viceministerio, si representan la articulación entre el despacho y las direcciones. Es así como, a modo de recomendación, la vinculación de algunos de estos servidores, los cuales sean líderes de los proyectos, debería ser mediante nombramiento y posesión, tal como los empleados públicos, con el fin de que queden vinculados como funcionarios públicos. Esto debido a que,

los proyectos que se llevan a cabo en el viceministerio necesitan llevar una trazabilidad, seguimiento y compromiso. Así pues, los beneficios para el despacho serían una mayor estabilidad, especialización interna y una gestión tanto continua como coherente a largo plazo.

Continuando con algunas observaciones frente a la planta de personal del despacho, como se mencionó anteriormente, sólo cuenta con tres funcionarios, la viceministra, su conductor y la secretaria del despacho; se encontró que la secretaria personal de la viceministra tiene una vinculación mediante contrato de trabajo y no de nombramiento. Es importante tener en cuenta que para este tipo de cargos se necesita una vinculación de libre nombramiento y remoción debido a el nivel de responsabilidad y de confianza que debe existir entre el cargo directivo y asistencial.

Los viceministros, como los ministros y como miembros del gobierno, necesitan contar con un equipo de trabajo en el que puedan confiar plenamente, por la naturaleza confidencial y estratégica de muchas de las tareas que desempeñan. Esto quiere decir que los secretarios personales son una parte clave de este equipo, ya que ayudan a gestionar la agenda del ministro, coordinar reuniones y manejar información sensible. Además, la vinculación a través de libre nombramiento y remoción permite realizar ajustes conforme a los requerimientos del cargo.

Por otro lado, se encontró que es necesaria la creación de una Dirección de Investigación y Acceso a la Información Ambiental. Ya que, podría además de desempeñar un papel fundamental en la implementación y seguimiento del Acuerdo de Escazú, mejorar y facilitar el acceso a la información ambiental, sobretodo de las actividades de este viceministerio.

Por lo que, al mismo tiempo apoyaría las labores de rendición de cuentas para la transparencia en la gestión pública, aumento de la participación y educación ciudadana al facilitar consultas públicas y audiencias ambientales, incremento de investigaciones para el ordenamiento territorial de manera sostenible, desarrollo y actualización de herramientas de planificación, asesoramiento a entidades territoriales, entre otros. Cabe mencionar que esta dependencia será el órgano donde se realizarán investigaciones de soporte de manera transversal con otras dependencias.

Otra gran propuesta se basa en la creación de la Dirección de Asuntos Étnicos para el Ordenamiento Ambiental del Territorio tendría como función principal garantizar que los enfoques étnicos sean adecuadamente considerados en los procesos de planificación y gestión del territorio al promover el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas. Esto mediante el seguimiento de los compromisos para el cumplimiento del Plan de Desarrollo Nacional, el desarrollo de proyectos del Fondo para la Vida, creación y seguimiento de decretos sobre las autoridades ambientales y así mismo, de asuntos y peticiones de pueblos indígenas.

Por otra parte, es necesario destacar la importancia de un Equipo Estratégico para la formulación de indicadores de gestión, los cuales son claves para verificar lo que se propone en la dependencia; indicadores de plan de acción, los cuales permiten graficar los recursos humanos con los que se cuenta y cómo se pueden distribuir de la manera más adecuada, para la formulación de proyectos y actualización de documentos.

Así pues, la creación de este equipo contribuiría a la eficacia, la coherencia y la sostenibilidad en la gestión del territorio, puesto que apoyaría para la definición de prioridades del Viceministerio en términos de proyectos y recursos y por ende el seguimiento de los mismos proyectos, implementando sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir el progreso de los planes y proyectos de ordenamiento territorial. Igualmente, permite diseñar políticas, normativas y marcos regulatorios a largo plazo que sean coherentes con los principios del ordenamiento territorial. Entonces, optimizaría el uso de recursos, promovería la participación y el respeto a los derechos de las comunidades, y aseguraría que las políticas se adapten a los desafíos ambientales y sociales del país.

Además, se propone la creación de una Oficina de Diálogo Social en la Subdirección de Educación y participación, la cual sería de gran apoyo en la gestión de conflictos, puesto que, promovería la participación ciudadana y la gobernanza en torno a asuntos ambientales. Esto se debe a que sería una herramienta para facilitar el diálogo entre las partes involucradas de los conflictos socioambientales y construir acuerdos entre los diversos actores.

Por otro lado, se sugiere un Observatorio de Conflictos Socioambientales que desempeñaría un papel esencial para una gestión ambiental más efectiva y a la resolución de conflictos en lo referente al uso y protección del territorio. De esta forma, este Observatorio apoyaría para las labores de identificación de zonas de conflicto donde las actividades humanas, tales como la minería, la agricultura o los proyectos de construcción de infraestructura, generen disparidades con los derechos de las comunidades, la protección del medio ambiente y la biodiversidad.

También, puede representar un espacio seguro para fortalecer la investigación académica y servir de centro de recopilación de datos con el fin de analizar, estudiar y buscar soluciones frente a los conflictos socioambientales. Orientado así las acciones, políticas, proyectos, entre otros, que deba tomar el viceministerio, lo cual, a su vez, conllevaría a la prevención de conflictos.



*Fuente: Elaboración propia a partir del organigrama del VOAT*

Así pues, la importancia del ordenamiento ambiental en Colombia radica que históricamente se había planificado el territorio sin conocer las dinámicas naturales, afectando ecosistemas y poniendo en riesgo a las comunidades por la falta de conocimiento sobre las condiciones de su entorno o si el uso de los mismo es sostenible. Además, el ordenamiento ambiental del territorio pretende planificar al rededor del agua teniendo en cuenta la función central que el agua desempeña en los ecosistemas, las sociedades y las economías y, por lo tanto, lo que conlleva

a sus mantenimiento y conservación. Es así como, se busca reestablecer las relaciones hidro sociales y restaurar el ciclo del agua.

## **6. Resultados**

Ahora pues, el análisis de la normatividad expedida se enfocó desde el año 2017 al presente año, 2024, se inició con los documentos CONPES. Son instrumentos de política, realizados por el Consejo Superior de Política Económica y Social, el cual es un órgano para la consulta y asesoramiento del Gobierno Nacional, integrado por el Presidente de la República, ministros y directores de departamentos administrativos. A través de estos, el Gobierno Nacional determina unas orientaciones para el desarrollo del país en materia económica y social.

Encontrar los documentos CONPES que hayan sido producidos con el apoyo del VOAT es una tarea compleja y en este sentido, se utilizó la estrategia de clasificarlos por temas para encontrar aquellos documentos en los que haya intervenido alguna dependencia del VOAT para su creación. Por lo tanto, se debieron verificar los títulos y temas de los CONPES para determinar si es o no un tema trabajado por el viceministerio. De esta manera, se recurrió a la matriz que estipula por dependencias las temáticas y grupos que se trabajan.

La Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental maneja las siguientes temáticas:

- ✓ Sistema Nacional Ambiental-SINA
- ✓ Coordinación, fortalecimiento, articulación y mutua cooperación de las entidades que integran el SINA
- ✓ Planificación de las autoridades ambientales
- ✓ Planeación territorial de los diversos niveles, regiones y sectores
- ✓ Formulación de la política ambiental y el seguimiento a la ejecución de sus planes y programas
- ✓ Operaciones urbanas integrales en la habilitación de suelo urbanizable
- ✓ Formulación de las políticas nacionales de población, de asentamientos humanos y expansión urbana y de colonización
- ✓ Política de ordenamiento ambiental del territorio
- ✓ Regulaciones ambientales sobre uso del suelo
- ✓ Estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio
- ✓ Comisión de ordenamiento territorial-COT
- ✓ Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres

La Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo se divide en cuatro equipos, el primero Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo se encarga de las siguientes temáticas:

- ✓ Política Nacional de Cambio Climático
- ✓ Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, adaptada y resiliente
- ✓ Estrategia de largo plazo 2050
- ✓ Cursos virtuales de cambio climático
- ✓ Financiamiento climático

- ✓ Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático-CMNUCC
- ✓ Estrategia de Educación, Formación y Sensibilización sobre el Cambio Climático
- ✓ Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático
- ✓ Nodos regionales de Cambio Climático
- ✓ Sistema Nacional de Cambio Climático-SISCLIMA

El grupo de Mitigación del Cambio Climático maneja:

- ✓ Mecanismo de Desarrollo Limpio-MDL
- ✓ Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero-GEI
- ✓ Programa Nacional de Carbono, Neutralidad y Resiliencia Climática
- ✓ Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación-NAMAS
- ✓ Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático-sectoriales
- ✓ Mercados de Carbono
- ✓ Salvaguardas sociales y ambientales
- ✓ Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero-RENARE
- ✓ Acuerdo de París
- ✓ Programa Nacional de Cupos Transables de emisión (PNCTE) y Reporte Obligatorio de Emisiones-ROE
- ✓ Herramienta para la Acción Climática-HaC
- ✓ Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)-Mitigación
- ✓ Impuesto al Carbono

El grupo de Adaptación al Cambio Climático trabaja:

- ✓ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático-PNACC
- ✓ Adaptación: Riesgo, amenaza, exposición, sensibilidad y capacidad adaptativa
- ✓ Inclusión de la variable de cambio climático en ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planificación ambiental (POMCA)
- ✓ Determinante ambiental de cambio climático
- ✓ Adaptación basada en ecosistemas- AbE
- ✓ Adaptación basada en comunidades- AbC
- ✓ Adaptación basada en infraestructura- AbI
- ✓ Soluciones basadas en naturaleza-SbN
- ✓ Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático-Territoriales
- ✓ Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)- Adaptación

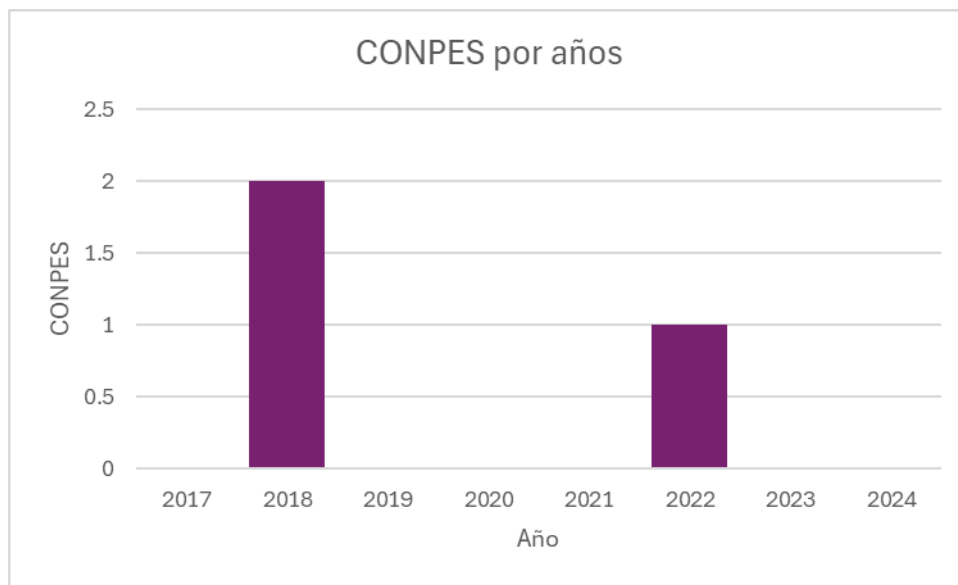
Por último, el grupo de Gestión del Riesgo se enfoca únicamente en la Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, la Subdirección de Educación y Participación se encarga de:

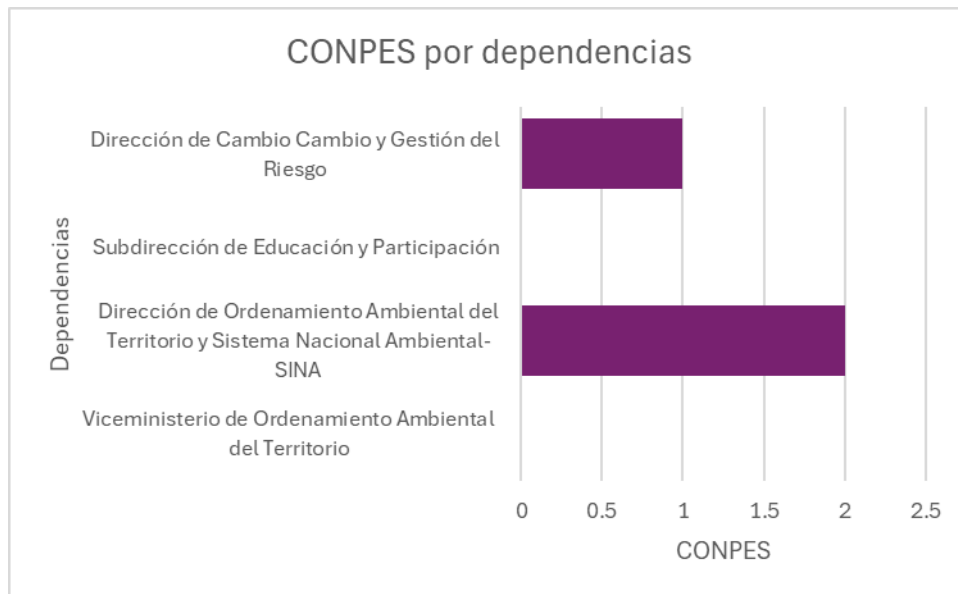
- ✓ Educación ambiental
- ✓ Agendas Ambientales
- ✓ MIDA
- ✓ Con pueblos y comunidades étnicas y locales

- ✓ Comunidades Afrocolombianas, cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curavaradó
- ✓ Pueblo Indígena Wayúu del Sur de la Guajira
- ✓ Comunidades locales-comunidades de la ciénaga grande de Santa Marta
- ✓ Pueblo indígena-Pastos del Nudo de los Pastos, Nariño
- ✓ Comunidades Afrocolombianas, Negras, Palenqueras, Raizales-Cuenca del río Munguidó
- ✓ Participación Ambiental
- ✓ Función Ecológica de la Propiedad
- ✓ Conocimiento Tradicional
- ✓ Centro de documentación virtual

Entonces, se encontraron un total de 3 CONPES, 2 se realizaron para el año 2018 y 1 para el año 2022. El desarrollo de estos documentos estuvo de la mano de 1 por parte de la DCCGR sobre la declaración de importancia estratégica de proyectos de inversión para la implementación de acciones que orienten a un desarrollo bajo en carbono y respetuoso con el clima y 2 por parte del DOAT sobre los lineamientos de política y estrategias para el desarrollo regional sostenible del Macizo Colombiano y la Políticas de Adecuación de Tierras 2018-2038.



*Fuente: Elaboración propia*



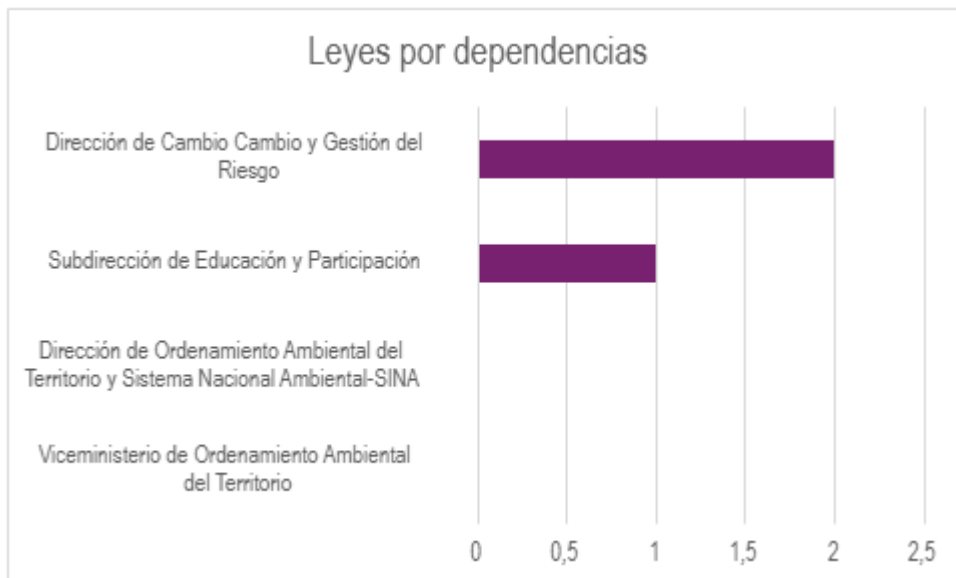
*Fuente: Elaboración propia*

Al igual que los CONPES las leyes son normativas difíciles de encontrar y se utilizó la misma estrategia de clasificarlos por temas para encontrar aquellos documentos en los que haya intervenido alguna dependencia del VOAT. Las leyes son disposiciones que son aprobadas por las Cortes y sancionadas por el jefe de Estado. Cuando las leyes son violadas son penadas con diversos castigos de acuerdo con la naturaleza y la gravedad de la falta. Así pues, el tema de encontrar las leyes expedidas fue un poco más extenso, pues en estos documentos sólo se muestra la firma de los ministros que incidieron en la construcción de la normativa.

Se encontraron un total de 3 leyes, que corresponde una para el año 2018, una para el 2021 y la última para el 2022. La DCCGR apoyó la producción de dos leyes sobre impulsar el desarrollo bajo en carbono del país a través de la determinación de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática, y directrices para la Gestión del Cambio Climático. La otra ley acoge temas sobre el acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América latina y el caribe, adoptado en Escazú – Costa Rica el 04 de marzo de 201, por lo que es competencia de la SEP.



*Fuente: Elaboración propia*

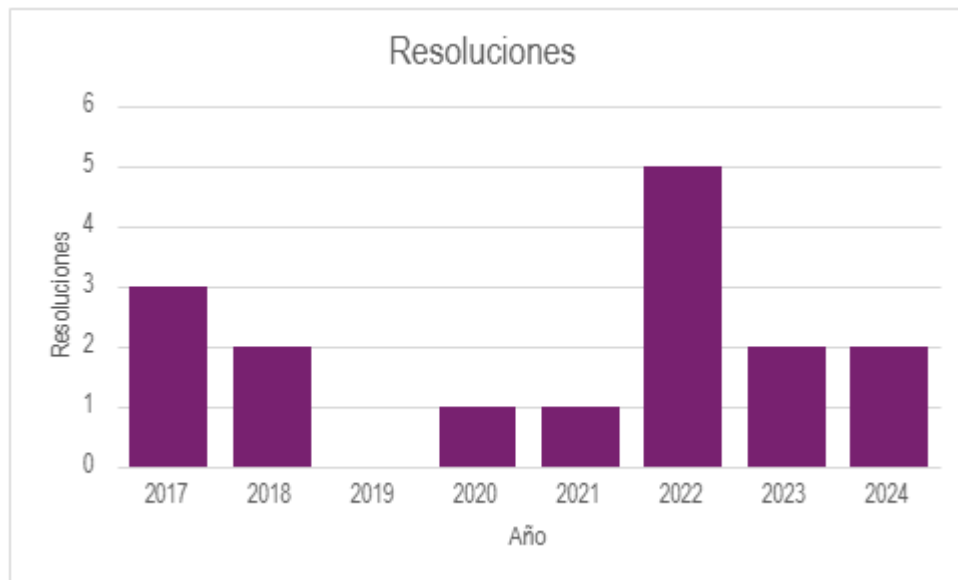


*Fuente: Elaboración propia*

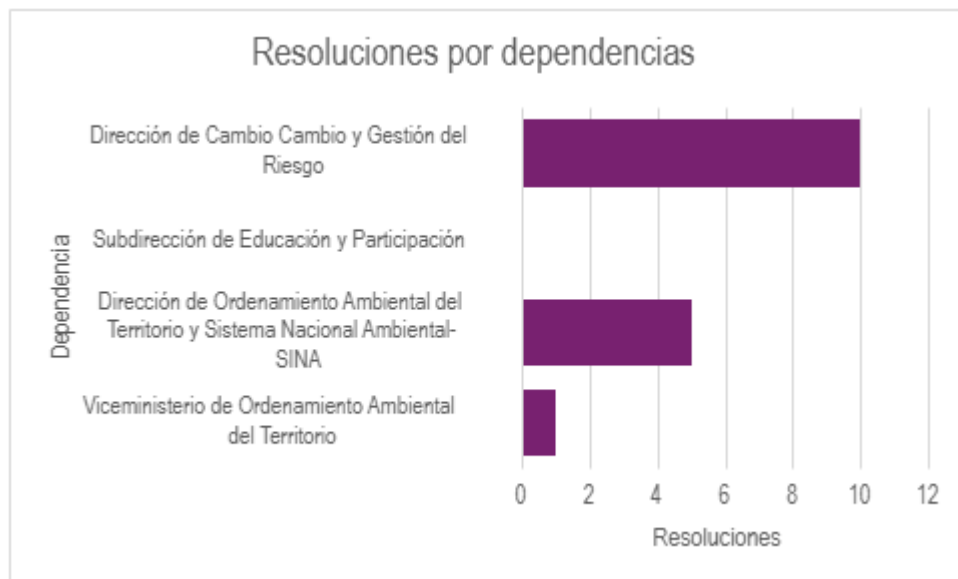
Las resoluciones, las cuales se pueden establecer por un tribunal, un jefe de servicio e incluso por la ONU. Tienen un carácter general, obligatorio y permanente. Su función es fortalecer las leyes, asegurando que se cumpla lo que estas dictan. La resolución ofrece un nivel de flexibilidad, oportunidad e información que la ley no proporciona, y por eso actúa como un complemento.

La búsqueda de resoluciones expedidas por el VOAT se basó en verificar la dependencia que había construido la normativa, lo cual se halla en la primera parte del documento. Otra forma de reconocer si había existido algún apoyo por parte del VOAT para la construcción de estas normativas, fue verificando la última parte del documento donde se establece quién proyectó o elaboró y quién aprobó (funcionario o contratista y la dependencia correspondiente).

Se encontraron 16 resoluciones en total, el año en el que más se expidieron resoluciones fue en el 2022 con 5 resoluciones y durante el 2019 no se desarrollaron resoluciones. La dirección que principalmente desarrolló y apoyó la construcción de resoluciones fue la DCCGR, ya que, aportó 10 resoluciones sobre temas de restricciones de emisiones y gases de efecto invernadero, gestión ambiental, modificaciones, entre otros. De manera general, los temas que trataron las resoluciones fueron la adopción de planes y programas, reglamentaciones y modelos, y decisiones institucionales e interinstitucionales.



*Fuente: Elaboración propia*



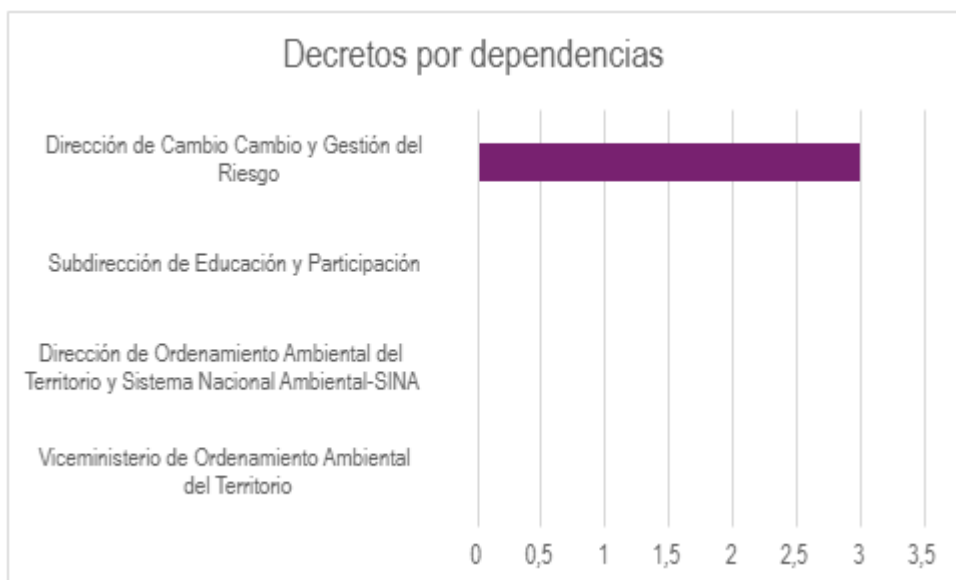
*Fuente: Elaboración propia*

En cuanto a los decretos son un tipo de acto administrativo que se emana por lo regular del poder ejecutivo y generalmente tiene un contenido normativo reglamentario, pero, es jerárquicamente inferior a las leyes. Sólo se encontraron 3 decretos, de los cuales 2 se

desarrollaron en el año 2022 y 1 se desarrolló en el 2020. La totalidad de los decretos fue un proceso elaborado por la DCCGR sobre la creación de la Comisión Intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática, modificaciones de artículos de otros decretos y la designación de expertos nacionales e internacionales de la Comisión de Estudio para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono en Colombia.



*Fuente: Elaboración propia*

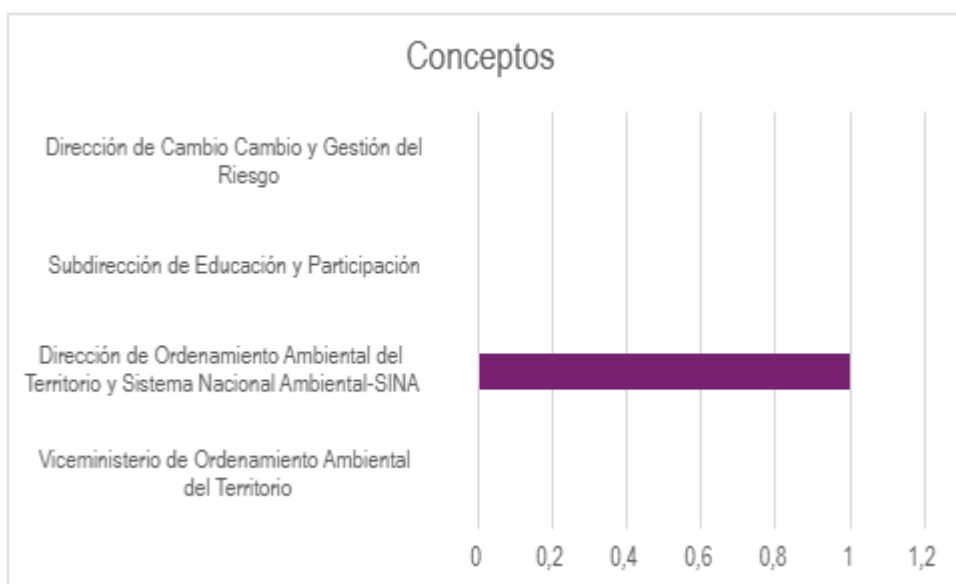


*Fuente: Elaboración propia*

Los autos judiciales, también conocidos como sentencia interlocutoria, se refiere a las decisiones judiciales que solucionan una controversia incidental que está suscitada entre las partes del juicio. A diferencia de la sentencia definitiva esta resuelve el principal asunto que es objeto del litigio. Entonces, como el auto es una resolución decisoria, en la mayoría de los casos hay la posibilidad de impugnarlo a través de la interposición de un recurso judicial. Sin

embargo, durante la búsqueda no se encontró ninguna normativa de este tipo que haya creado el VOAT.

Por último, los conceptos jurídicos de acuerdo con el Departamento Nacional-DNP (2023) es una apreciación o recomendación jurídica que de manera general se expresa como conclusiones. En el caso del MADS, el desarrollo de estos es responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica específicamente por el Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad y el Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales. En cuanto al apoyo producción de conceptos por parte del VOAT, se encontró un único concepto para el año 2024 sobre el Plan De Acción Cuatrienal De Las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que quiere decir que es competencia directa de la DOAT.

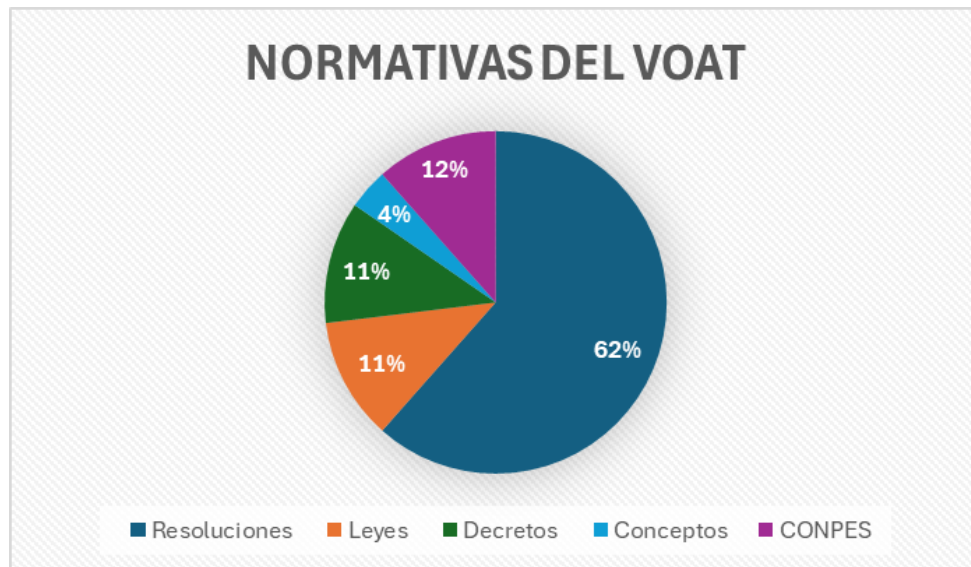


*Fuente: Elaboración propia*



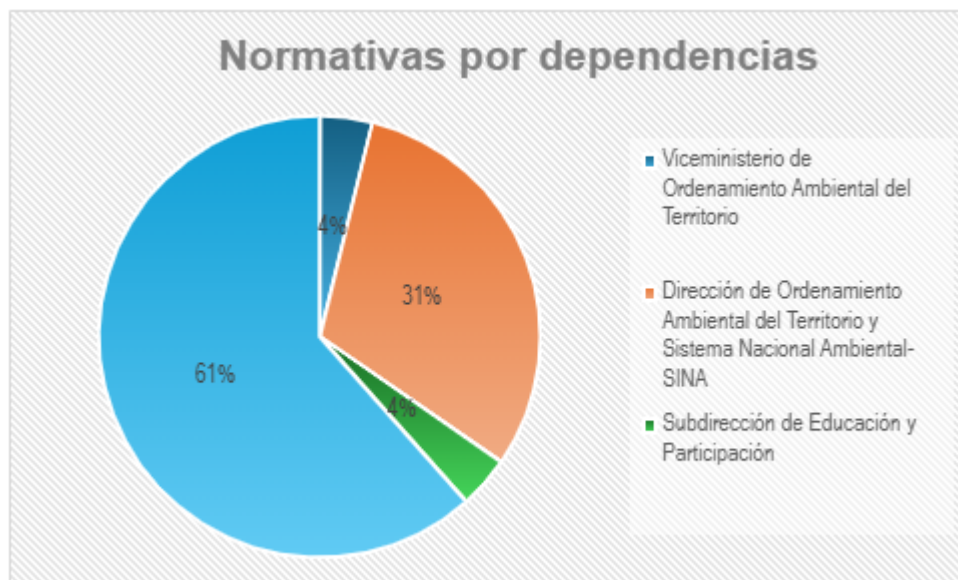
*Fuente: Elaboración propia*

Así pues, el 62% de normativas corresponden a resoluciones, lo que quiere decir que de 26 normativas donde se encontró que el VOAT prestó algún apoyo a su producción, 16 son resoluciones; seguido del 12%, que corresponde a documentos CONPES, con un total de 3 documentos; 11% de las normativas son leyes y decretos, que representan cada uno 3 normativas; para finalizar, 4% de las normativas del VOAT son conceptos, ya que, hasta el presente año sólo se ha ayudado con el desarrollo de un concepto jurídico.



*Fuente: Elaboración propia*

Por otra parte, la dirección responsable de la mayor producción de normativas es la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, con el 61% de las normativas, lo que representa 16 normativas; seguida de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio-SINA con el 31% de las normativas, quiere decir que son 8 normativas, y, por último, tanto la Subdirección de Educación y Participación y el Despacho del Viceministerio contienen el 4% de normativas, cada uno con 1 normativa.



*Fuente: Elaboración propia*

Para finalizar, el año donde más se produjeron y desarrollaron normativas por parte del VOAT fue el 2022, con 9 normativas en total; seguido del año 2018 con 5 normativas; el año 2017 y 2024 cuentan con la misma cantidad de normativas, 3 normativas; y los años 2020, 2021 y 2023 cuentan con 2 normativas; en el 2019 no se llevó a cabo la producción de normativas. Este análisis es interesante ya que, podría dar paso a una futura investigación y discusión, ¿Cómo los diferentes gobiernos que han llegado a través de los años han influido en la producción de normativas del Viceministerio Ordenamiento Ambiental del Territorio? ¿Cuáles fueron las condiciones contextuales en materia política, social, económica que llevaron al desarrollo de las normativas?



*Fuente: Elaboración propia*

## **7. Conclusiones**

Con la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio de Medio Ambiente se dejó un poco de lado la interdependencia entre la economía y el ambiente. Es así como, con el Decreto 216 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones", el ministerio demostró un enfoque más amplio e integral al reconocer y conciliar el crecimiento y desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Este suceso evidencia un cambio de comunicación significativo para el paradigma de la conservación del ambiente.

Actualmente y gracias al Decreto 3570 de 2011, el ministerio adoptó el nombre de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y modificó su planta de personal y estructura. Lo que quiere decir que, el manejo ambiental implica unos componentes humanos o sociales y económicos. Lo cual conlleva a la participación activa de diversos actores, entre los cuales se

encuentra el Estado, la sociedad civil, empresas del sector privado y organizaciones en la toma de decisiones y la implementación de políticas y proyectos.

Así pues, una manera de analizar las responsabilidades, acciones y funcionamiento de una entidad puede ser con la revisión, identificación y evaluación de las normativas producidas al interior. Para este caso, se estudió la producción de normativa específicamente del Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual se compone por el Despacho, la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, la Dirección de Cambio Climático y la Subdirección de Educación y Participación.

Durante la realización y análisis del marco normativo se encontró un bajo nivel de participación ciudadana donde se implican diversos actores de la sociedad. Sin embargo, esto se debe a que en su mayoría las normativas hacen referencia a compromisos tanto institucionales como interinstitucionales, tales como la conformación de comités para el cumplimiento de sentencias, manejo de información ambiental, exigencias a entidades territoriales, modificaciones a anteriores resoluciones, entre otras. Por lo tanto, estas modificaciones son principalmente temas administrativos que no requieren de un proceso participativo de la sociedad, sino que se limitan a ajustes técnicos que se basan en investigaciones y estudios previos.

Por el contrario, esto significa un alto nivel de alto grado de sinergia, por el trabajo conjunto que llevan las dependencias al interior de la entidad, entre las mismas dependencias del VOAT, para la conformación de equipos de trabajo y comités, y otras que hacen parte de la estructura del ministerio, y organizaciones externas, como alcaldías, CARs, sistemas de información ambiental, el IDEAM, etc. Un caso significativo es el de la Ley 21 de 2021, la cual determina las bases para la transición hacia el carbono neutralidad.

Entonces esta ley deja en evidencia un enfoque integral donde entidades públicas y privadas, trabajan de manera conjunta para mitigar los efectos del cambio climático. Aunque no hubo participación directa de la ciudadanía en su construcción, el proceso supuso un esfuerzo de consulta y colaboración con expertos y diferentes entidades para el proceso de toma de decisiones.

Esto no quiere decir que las normativas que se producen en el VOAT no necesitan de la participación ciudadana, pues, en el caso de la Resolución 1160 de 2023 sobre Plan de Ordenamiento Territorial entre el municipio de Tunja (Boyacá) va dirigido a la comunidad y determinará algunos beneficios para esta al incluir términos de su medio natural, de su medio transformado, de la gestión de riesgo y el cambio climático y las relacionadas con densidades en suelo rural. Con esto se hace referencia a que, si bien no se identifica una participación ciudadana en la construcción de las normativas, esto no refleja una desconexión con las comunidades, por el contrario, se toman medidas frente a temas de ordenamiento ambiental del territorio, adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático para el bienestar de las personas.

Por otro lado, la gobernanza es esencial para el ordenamiento ambiental del territorio y para enfrentar los efectos del cambio climático porque asegura que las políticas sean coordinadas, participativas y que correspondan a las necesidades y capacidades de las comunidades. Ya que, durante el desarrollo de políticas dirigidas para la protección ambiental, se debe tener en cuenta las dinámicas sociales y económicas.

Tal como sucede con la Resolución 0551 de 2022, sobre el Modelo de Desarrollo Sostenible y el Plan de Manejo Ambiental del Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo. La construcción de este modelo se basó en establecer un equilibrio entre las actividades de habitabilidad y economía de las comunidades con la conservación de la naturaleza y los recursos naturales que ofrece, específicamente las comunidades negras que habitan estos territorios.

Por lo tanto, la gobernanza permite una gestión sostenible de los recursos naturales, el cumplimiento de normativas, en el momento que la comunidad exige y se incluye en procesos participativos y la adaptación adecuada a los desafíos climáticos. Este proceso fortalece a las sociedades, la relación comunidad-estado y garantiza la satisfacción de necesidades, comunidades informadas con conocimientos y representación.

Para finalizar, sinergia, la gobernanza y la participación ciudadana son pilares esenciales para la construcción (aunque no se limita) e implementación efectiva de las políticas ambientales en Colombia. Debido a que las colaboraciones entre instituciones públicas, entidades nacionales y territoriales, empresas del sector privado, y organizaciones que se enfocan en la investigación y la sociedad contribuyen a la creación de soluciones integrales y adaptadas a las realidades, que consideren componentes sociales, ambientales y económicos para asegurar un desarrollo sostenible.

Esto significa que, para la protección ambiental, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático es necesario llevar a cabo un trabajo en conjunto para aportar desde los conocimientos y habilidades con las que se cuenta. Ya que, un solo sector de la sociedad o de las industrias no puede, por sí solo, ser el salvador del planeta, se necesitan comunidades, empresas, organizaciones y gobiernos comprometidos con el cuidado del medio ambiente y de la vida que existe en la tierra.

## **8. Referencias Bibliográficas**

Departamento Nacional de Planeación (s.f). *Revista Jurídica*.  
<https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Revista-Juridica/Paginas/Documentos-CONPES.aspx>

Archivo Ministerio de Ambiente. (2022). *Marco Institucional*.  
<https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/mision-y-vision>