

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA: ANALISIS DE LAS TIPOLOGIAS

Laura Sofía Cepeda Rodríguez.

Facultad de Ingeniería Ambiental, Universidad Santo Tomás seccional Tunja.

Laura.cepedar@usantoto.edu.co

Director: Edinson Fabian Monroy Ávila

RESUMEN

El proyecto presenta un análisis de las tipologías de los instrumentos de planificación territorial en Colombia, con énfasis en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos (PBOT) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT). A través de una revisión documental y el uso de fuentes oficiales y académicas, se examinan los marcos normativos, la evolución histórica y la aplicación práctica de estos instrumentos. Se destaca su papel en la organización del territorio, la regulación del uso del suelo, la protección ambiental y la orientación del desarrollo urbano y rural. El estudio también identifica los principales desafíos que enfrentan los municipios en su implementación, como la desactualización de los planes y las dificultades institucionales para su adopción y revisión. La investigación se apoya en representaciones gráficas para evidenciar tendencias en la adopción por tipo de instrumento y grado de actualización, permitiendo comprender el estado actual de la planificación territorial en el país.

Palabras Clave: Ordenamiento, territorio, planificación, revisión, implementación.

Keywords: Planning, territorial planning, review, implementation.

INTRODUCCION

La planificación y Ordenación territorial es una función pública surgida y desarrollada en Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial (Ramón, 1987). Esta actividad según Sendra & García, (2000) son: *“las actividades, para establecer políticas que deben ser seguidas por la población y otros agentes económicos en cuanto al uso de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la asignación de las diferentes actividades”*, siendo este proceso estratégico y técnico con el que se busca organizar y gestionar de manera eficiente el uso del territorio, considerando las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales de una región.

El objetivo de la planeación territorial es garantizar un desarrollo equilibrado, sostenible y armonioso, evitando la sobreexplotación de recursos naturales, el desorden urbano y la fragmentación de espacios (Gudiño, 2015). En Colombia, la planificación territorial es fundamental para enfrentar los retos del crecimiento acelerado de las ciudades, la expansión del sector rural y la conservación de los ecosistemas (Gudiño, 2015). Además, permite coordinar acciones entre diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, optimizando el aprovechamiento del suelo, promoviendo la inclusión social y asegurando la protección del medio ambiente, elementos esenciales para lograr un desarrollo

sostenible y resiliente frente a los desafíos globales. (Duque Cante, 2012)

El ordenamiento territorial y el desarrollo económico están estrechamente interrelacionados (Chen, 1978), una adecuada planificación del uso del suelo y los recursos naturales puede facilitar la creación de condiciones favorables para el crecimiento económico. Por otro lado, el desarrollo económico también influye en el ordenamiento territorial, ya que el crecimiento económico genera demandas de espacio para actividades productivas, vivienda, infraestructura y servicios. Sin una planificación adecuada, el crecimiento desordenado puede llevar a la ocupación irregular del suelo, la contaminación, la congestión urbana y la escasez de recursos naturales, lo que podría frenar el progreso económico a largo plazo. (Alburquerque et al., 2015)

La planificación territorial en Colombia ha tenido una evolución significativa a lo largo del tiempo. En sus primeras etapas, la política territorial se centraba en el ordenamiento de las ciudades y la regulación del uso del suelo en áreas urbanas. (Montes Lira, 2001) Sin embargo, con la promulgación de la Constitución de 1991, se dio un giro hacia una planificación más descentralizada e inclusiva, que incorporó la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre el territorio. A partir de la Ley 388 de 1997, Colombia comenzó a formalizar un enfoque más integral, creando los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que buscaban equilibrar el crecimiento urbano con la conservación del medio ambiente y la distribución equitativa de los recursos. Esta ley sentó las bases para una planificación más estructurada y vinculada a la sostenibilidad, involucrando tanto a las autoridades locales

como a la ciudadanía. (Benabent Fernández de Córdoba, 2014)

Dentro del marco normativo que regula la planificación territorial, destacan varias leyes clave. La Ley 388 de 1997, según (Molina López & Albarracín Granados, 2008) establece las pautas para la creación de los POT, permitiendo a los municipios y distritos organizar el uso del suelo y garantizar un desarrollo ordenado y sostenible. Por otro lado, Fandiño & Franco (2022), manifiestan que la Ley 1753 de 2015, también conocida como el Plan Nacional de Desarrollo, integra el ordenamiento territorial con los objetivos nacionales de desarrollo, promoviendo políticas de sostenibilidad y mejorando la infraestructura en áreas clave como la vivienda y los servicios básicos. Estas leyes han sido fundamentales para dar forma a la actual estructura de planificación territorial en Colombia, buscando un equilibrio entre desarrollo económico, justicia social y sostenibilidad ambiental (Rey, 2010)

Este carácter participativo está respaldado legalmente por la Ley 388 de 1997, garantizando una participación ciudadana informada, activa y vinculante. Así mismo, según así mismo, según (Lizcano Palacio, 2017) el plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 todos por un nuevo país, por medio de la presente ley, que tiene como “*objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible*”

La planificación territorial se ha consolidado como un componente fundamental para garantizar el ordenamiento y desarrollo equilibrado de los territorios en Colombia. Este proceso se fundamenta en la

implementación de instrumentos normativos que guían el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo urbano y rural, y la protección del medio ambiente. (Acevedo Ortiz & Flórez Yepes, 2016). Entre estos instrumentos se destacan los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y las Estrategias de Ordenamiento Territorial, los cuales tienen como objetivo regular el crecimiento de las zonas urbanas y rurales en el país.

Los instrumentos de planificación territorial emergen como una herramienta técnica y política de gran relevancia, ya que permiten traducir las intenciones de desarrollo en acciones concretas y organizadas sobre el espacio físico, urbano y rural. Estos instrumentos no solo definen el uso del suelo (Cortés Bravo, 2021), sino que también regulan la expansión urbana, la protección de ecosistemas estratégicos, la localización de equipamientos, la movilidad, el manejo del riesgo y la prestación de servicios públicos, entre otros elementos fundamentales para el bienestar colectivo. Su aplicación adecuada garantiza que las decisiones tomadas por las autoridades locales respondan de manera coherente a las realidades sociales, económicas, ambientales y culturales del territorio. (Trujillo-Osorio & Escobar-Gómez, 2015)

Dependiendo de la cantidad de habitantes de cada municipio, existen tres tipos de planes: el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios con menos de 30.000 habitantes, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para poblaciones entre 30.000 y 100.000 habitantes, y el POT para municipios con más de 100.000 habitantes. (Barreto et al., 2023). *“El proceso de elaboración del POT se inicia con un análisis técnico del territorio, identificando las necesidades, el funcionamiento de su*

estructura, observando las dinámicas sociales y económicas, las posibilidades de crecimiento, los elementos que se deben mantener y los que deben ser modificados; a partir de esa información, se realiza un diagnóstico, que sirve como soporte para la elaboración de la formulación”. (Iván Rincón, n.d.). Esta lógica metodológica no solo permite tener una visión integral del territorio, sino que además garantiza que los planes puedan adaptarse de manera progresiva a las nuevas necesidades, riesgos y oportunidades que surgen con el paso del tiempo. Por lo tanto, mantener estos instrumentos actualizados y en constante revisión es clave para asegurar un desarrollo territorial equilibrado, sostenible y concertado (Penagos et al., 2019)

En este escenario de constante de transformación, planear no se reduce únicamente a anticipar el futuro, sino que implica la capacidad de organizar y ejecutar acciones desde el presente, con la finalidad de alcanzar metas claras, medibles y sostenibles en un contexto territorial específico. Se trata de un proceso racional, ordenado y estratégico que demanda la recolección y análisis riguroso de información, el establecimiento de objetivos bien definidos, la priorización adecuada de los recursos disponibles y el diseño de rutas de acción viables y eficientes. (Gudiño, 2015)

El proceso de construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) no es una tarea exclusiva de técnicos, consultores o funcionarios administrativos (Graizbord, 2002); por el contrario, se trata de un ejercicio profundamente participativo y colectivo, en el que convergen múltiples actores del ámbito público, privado y comunitario. (Mery & Contreras, 2009), desde las alcaldías, que lideran la formulación del plan, hasta los concejos municipales, encargados de su aprobación, se articulan con entidades como

las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), responsables de velar por la armonización de los aspectos ambientales. Sin embargo, la planeación del territorio no se limita a las instancias gubernamentales. También participan gremios económicos, asociaciones de propietarios, promotores inmobiliarios, organizaciones sociales, juntas de acción comunal, comunidades rurales, urbanas y grupos étnicos, quienes aportan sus visiones, necesidades y conocimientos locales. (José et al., n.d.)

Esto significa que los aportes de la comunidad no son decorativos ni secundarios, sino que deben incidir de manera efectiva en la toma de decisiones. Espacios como los Consejos Territoriales de Planeación, las audiencias públicas y las mesas de trabajo sectoriales son esenciales para recoger las voces del territorio, identificar conflictos de uso del suelo, y construir propuestas más justas, sostenibles y adaptadas a las realidades locales. (Yamile & Almeida, n.d.)

La importancia de estos instrumentos de planificación territorial radica precisamente en su papel como hoja de ruta para el desarrollo integral del municipio. No es un documento técnico aislado, sino una herramienta estratégica que orienta las decisiones de los gobiernos locales facilita la gestión de recursos ante entidades nacionales e internacionales, y permite planificar de manera ordenada y eficiente el crecimiento urbano y rural. (Henao, 2002), su correcta aplicación posibilita, además, un uso racional del suelo define con claridad los usos permitidos y restringidos, y establece mecanismos para asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios derivados del desarrollo. (Palacio-Prieto, 2004). Asimismo, estos instrumentos fomentan una relación equilibrada con el medio ambiente, promoviendo la conservación de áreas

protegidas, fuentes hídricas y ecosistemas estratégicos. También contribuye a la preservación del patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, y al fortalecimiento de actores territoriales clave para el desarrollo local.

Sin embargo, uno de los principales desafíos en Colombia es la desactualización de estos planes (Molina Contreras, 2024). Esta ausencia genera incoherencias en la ocupación del suelo, dificulta la gestión de recursos, crea vacíos en la gobernanza territorial y obstaculiza la ejecución de proyectos estratégicos. En lugar de servir como guía, el POT se convierte en un documento desfasado, incapaz de responder a las nuevas dinámicas sociales, ambientales y económicas del país

La falta de actualización no solo representa un vacío normativo y administrativo (Fernández Cabrales, 2014), sino que reduce la capacidad de los territorios para enfrentar los retos contemporáneos en materia ambiental, social y económica. Sin planificación vigente, los municipios carecen de una visión integral de futuro y se ven limitados en su capacidad de respuesta ante riesgos naturales, procesos de urbanización descontrolada, deterioro ambiental y desigualdades territoriales. (Gross, 1998). En este sentido, el presente proyecto tiene como objetivo analizar las tipologías de los instrumentos de planificación territorial en Colombia, identificando las principales limitaciones que enfrentan los entes territoriales y proponiendo lineamientos que contribuyan a fortalecer la gobernanza, mejorar los procesos de actualización y promover una gestión del territorio más ordenada, inclusiva y sostenible.

Los instrumentos de planificación territorial en Colombia, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas

Hidrográficas (POMCA), los Planes de Ordenación del Territorio (POTR), los Planes de Gestión del Riesgo y los Planes de Ordenamiento Urbano y Rural, juegan un papel fundamental en el desarrollo equilibrado y sostenible del país. Los POT son esenciales a nivel municipal para regular el uso del suelo, la infraestructura y la protección ambiental, mientras que los POMCA se enfocan en la gestión de los recursos hídricos, vitales para la planificación territorial y la preservación de ecosistemas. (San Antonio, 2015). A nivel departamental, los POT facilitan la planificación a gran escala, asegurando la coherencia entre los planes municipales y las necesidades regionales. Los Planes de Gestión del Riesgo se vinculan estrechamente con la planificación territorial, especialmente en áreas vulnerables a desastres naturales, garantizando la prevención y mitigación de riesgos. Además, la diferenciación entre planificación urbana y rural es clave para abordar de manera específica los desafíos y oportunidades que presenta cada contexto. (León, 2019) A pesar de la existencia de marcos normativos que guían la planificación territorial en Colombia, la aplicación práctica de los POT y EOT enfrenta diversas dificultades, tales como la falta de recursos, la resistencia de actores locales, la descoordinación entre niveles de gobierno y las limitaciones en la participación ciudadana. Estos factores afectan la capacidad de estos instrumentos para lograr un ordenamiento territorial eficiente y sostenible, lo que representa un desafío para el desarrollo armónico del país.

El análisis de los instrumentos y su aplicación en Colombia se torna esencial dado el contexto de rápidos cambios urbanos y rurales, así como las presiones sobre el uso del suelo y la gestión de los recursos naturales. A pesar de los avances normativos y el marco legislativo

establecido, persisten desafíos en la implementación de estos instrumentos, lo que pone en evidencia la necesidad de una revisión crítica sobre su efectividad y adaptación a las nuevas realidades territoriales, sociales y ambientales del país. Este estudio permite identificar áreas de mejora y proponer soluciones que optimicen los procesos de ordenación territorial y promuevan un desarrollo sostenible y armónico.

El objetivo de este estudio es realizar un análisis de las tipologías de los instrumentos de planificación territorial en Colombia, específicamente en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y las Estrategias de Ordenamiento Territorial (EOT), con el fin de evaluar su efectividad en el contexto actual y proponer recomendaciones para mejorar su implementación y alineación con los retos de desarrollo sostenible, gestión del territorio y protección ambiental en el país. (Calderón, 2014)

METODOLOGIA

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, sustentado en la revisión documental y el análisis crítico de fuentes secundarias vinculadas con los instrumentos de planificación territorial en Colombia. Para ello, se definió una estrategia de búsqueda estructurada que permitió garantizar la pertinencia y confiabilidad de la información recopilada. En una primera etapa, se acudió a plataformas oficiales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la búsqueda se complementó con literatura académica proveniente de bases de datos indexadas (Scielo, Redalyc, Dialnet, Google Scholar, entre otras), así como

repositorios universitarios y centros de investigación especializados en urbanismo y planeación territorial.

Posteriormente, en una segunda etapa, la información recolectada fue organizada y sistematizada mediante herramientas gráficas, que permitieron visualizar de forma clara y ordenada la situación actual de los instrumentos de planificación territorial (POT, PBOT y EOT) en el país. Se elaboraron representaciones visuales que facilitaron el análisis de variables como la vigencia de los planes, su tipo, cobertura territorial y nivel de actualización.

Finalmente, se llevó a cabo un análisis detallado de los datos, con el objetivo de identificar tendencias, vacíos y posibles causas de la desactualización de los instrumentos de planificación. Dentro de este análisis, se identificó cuántos municipios del país cuentan actualmente con Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Plan de Ordenamiento Territorial (POT), según su categoría poblacional. Asimismo, se clasificaron los municipios de acuerdo con el tipo de acto administrativo mediante el cual se adoptaron estos instrumentos, ya sea por medio de acuerdo del concejo municipal o por decreto del alcalde. Se registró también la fecha de expedición de dicho acto, lo que permitió evaluar la vigencia y antigüedad del instrumento en cada caso.

Adicionalmente, se identificó si los municipios se encontraban actualmente en proceso de revisión, ajuste o formulación de sus respectivos planes de ordenamiento, lo cual permitió establecer el nivel de avance en los procesos de actualización. Este conjunto de variables permitió establecer relaciones entre el estado de los planes y factores como la capacidad técnica e institucional de los

municipios, el acceso a recursos para su formulación y el grado de participación ciudadana. Los resultados de este análisis sirvieron como base para formular conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer la planificación territorial en Colombia desde un enfoque integral, participativo y sostenible.

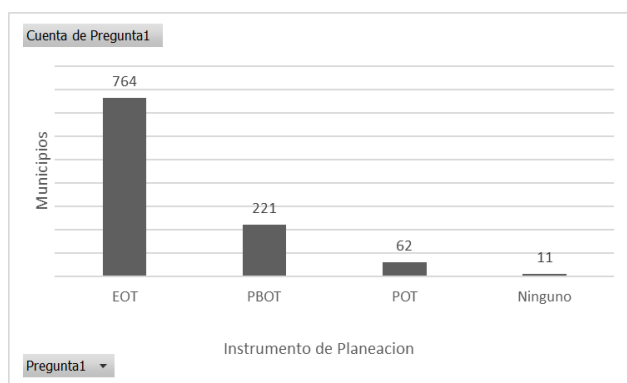
RESULTADOS

En el gráfico 1 se observa la clasificación de municipios según la inclusión de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) donde los tres departamentos con mayor número de municipios registrados son Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, esto revela una fuerte concentración de instrumentos de planificación en zonas estratégicas del país. Esto representa aproximadamente el 35% del total de POT existentes en Colombia (62 municipios en total), lo que sugiere una prioridad institucional en estos territorios para el desarrollo urbano y territorial estructurado. En el caso de Antioquia, se identifican 9 municipios con POT, entre ellos Medellín, Envigado, Bello e Itagüí, que hacen parte del área metropolitana del Valle de Aburrá. Esto indica una clara orientación hacia la planificación urbana en zonas densamente pobladas y con alto dinamismo económico. Además, la inclusión de municipios como Turbo, Apartadó y San Juan de Urabá apunta a la intención de fortalecer el ordenamiento en zonas estratégicas de expansión portuaria y comercial.

Por otro lado, Cundinamarca cuenta con 7 municipios algunos de estos son Chía, Soacha, Zipaquirá, Facatativá, esta selección refleja el interés por regular el crecimiento urbano que se presenta en la sabana debido al proceso de conurbación con la capital del país. Municipios como Gachancipá y Tenjo, que

tradicionalmente han sido rurales, también se están incorporando en la planificación como respuesta al avance de la urbanización. Finalmente, en el Valle del Cauca se encuentran 6 municipios incluidos en los POT, entre los que destacan importantes ciudades como Cali, Palmira, Tuluá y Buenaventura. La presencia de estos municipios es significativa, ya que Cali, como capital departamental, concentra una alta densidad poblacional; Buenaventura representa el principal puerto sobre el océano Pacífico; y ciudades intermedias como Palmira y Buga cuentan con un desarrollo agroindustrial relevante.

Figura 1. Instrumentos de ordenamiento territorial.



Fuente: Autor

Se evidencia una diferencia entre las formas en que los municipios adoptan sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT). La gran mayoría, con un total de 987 municipios, lo hacen mediante acuerdo, lo que refleja un proceso participativo y concertado, avalado por los concejos municipales. En cambio, un número considerablemente menor recurre a la adopción por decreto, una figura que suele utilizarse cuando no se logra la aprobación en el concejo o cuando existen limitaciones institucionales. Esto implica que las autoridades locales, en un proceso más autónomo y basado en su propio interés,

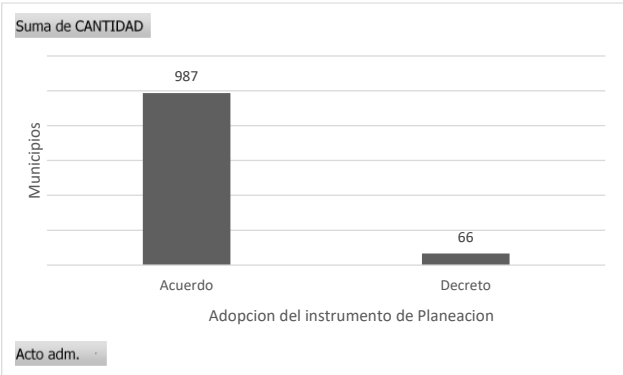
gestionan y establecen sus POT mediante acuerdos del concejo municipal o distrital. Sin embargo, se muestra que solo un pequeño número de municipios (66) adoptan el POT por decreto, con una distribución dispersa en varios departamentos. Estos municipios son los que optan por este mecanismo de adopción, habitualmente a través de una intervención estatal o normativa más centralizada.

Los departamentos que se destacan en el gráfico de adopción por decreto incluyen Cundinamarca y Tolima, con 9 y 6 municipios, respectivamente. Cundinamarca, siendo un departamento con gran cercanía a Bogotá, tiene una alta incidencia en la adopción de POT por decreto. En muchos casos, la adopción del POT por decreto responde a las dificultades que enfrentan los concejos municipales o distritales para lograr consensos, especialmente en territorios donde estos órganos son más numerosos y presentan una mayor diversidad política e institucional. Esta complejidad hace que los procesos de concertación se dilaten o se estancuen, impidiendo la aprobación del POT por acuerdo. Ante esta situación, el gobierno local opta por la vía del decreto como mecanismo para garantizar la implementación del ordenamiento territorial.

En estos casos, la intervención del gobierno nacional es necesaria para garantizar la planificación territorial, especialmente en regiones con desafíos específicos. Aunque no se logra un acuerdo directo con el Concejo, el proceso cuenta con la concertación de las autoridades ambientales, tal como lo establece la Ley 388 de 1997. Esta Ley establece que las autoridades ambientales deben ser consultadas en el proceso de ordenamiento territorial, asegurando que el desarrollo se realice dentro de los parámetros legales y con la debida protección del medio ambiente. Esto permite una regulación más estricta en zonas que

presentan riesgos ecológicos o donde el crecimiento urbano no sigue un orden planificado. Así mismo, es importante destacar que los departamentos que más se destacan por la adopción de instrumentos de planeación territorial por acuerdo son Antioquia (119 municipios), Boyacá (114 municipios) y Cundinamarca (104 municipios). Esto refleja no solo un alto nivel de institucionalidad en estos territorios, sino también un compromiso con los principios de gobernanza participativa y planificación territorial estructurada. Estos departamentos, al contar con un gran número de municipios que adoptan sus POT de manera formal y deliberativa, muestran avances significativos en materia de ordenamiento territorial, lo que puede influir positivamente en la gestión del suelo, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo urbano.

Figura 2. Tipo de acto administrativo adoptado por los instrumentos de ordenamiento territorial.



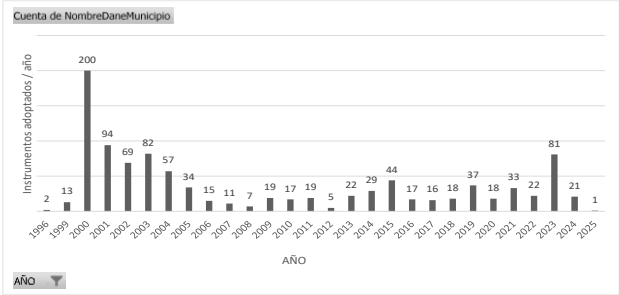
Fuente: Autor

La evolución de la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia muestra un crecimiento significativo desde el inicio de los registros en 1996. En los primeros años, la cantidad de municipios con POT adoptados fue bastante baja, con solo dos municipios en 1996 y trece en 1999. Sin embargo, a partir del año 2000, se

registra un aumento considerable, alcanzando 200 municipios. Entre 2000 y 2005, la cantidad de actualizaciones continuó creciendo, con picos como el de 2000 (200 municipios), seguido por una disminución progresiva hasta 2007. Después de ese año, los números disminuyen considerablemente, con periodos de escasa actualización hasta 2013, cuando se observa una ligera recuperación, que se mantiene con algunas fluctuaciones hasta 2022, alcanzando un máximo en 2023 con 81 municipios.

En los últimos doce años, es evidente que el ritmo de actualización de los POT ha sido más sostenido y relevante, reflejando una tendencia hacia la modernización y actualización del ordenamiento territorial. De los últimos 12 años (2013 a 2024), se han actualizado un total de 364 municipios, se considera que en 2023 se registró un pico importante de 81 municipios, mientras que en 2025 solo hay 1 actualización hasta el momento, se puede deducir que el ritmo sigue siendo irregular. En cuanto al porcentaje de municipios actualizados en los últimos 12 años, representan aproximadamente el 81.7% del total de actualizaciones, lo que indica que la mayoría de los POT en Colombia están vigentes desde 2013 hasta el presente, destacando la importancia de este periodo para el ordenamiento territorial del país.

Figura 3. Fecha del acto administrativo.

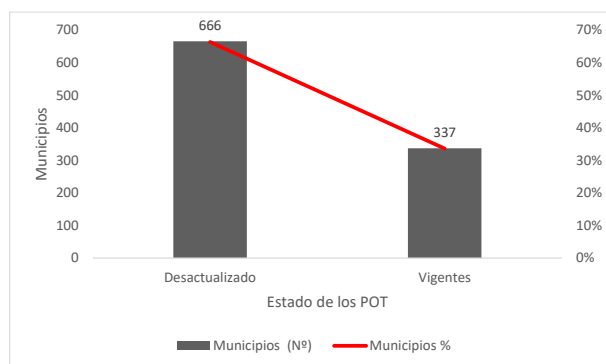


Fuente: Autor

Al cruzar los datos proporcionados sobre la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) con la cantidad total de municipios, podemos hacer un análisis sobre el estado de los POT en Colombia. De los 1003 municipios registrados, 337 municipios tienen POT vigentes, lo que representa un 34% del total. Esto indica que solo una parte de los municipios del país ha actualizado o adoptado un POT recientemente. El resto de los municipios, es decir, 666 municipios (equivalentes al 66%), tienen los instrumentos de planeación desactualizados, lo que refleja un importante rezago en la implementación y actualización de este tipo de planificación territorial.

Este desajuste entre municipios con POT vigentes y desactualizados puede tener un impacto negativo en la gestión del desarrollo urbano y territorial, ya que los POT desactualizados no reflejan las condiciones actuales de crecimiento y expansión de los municipios, lo cual puede generar problemas en áreas como la infraestructura, la distribución de servicios y la ordenación del uso del suelo. La diferencia de porcentajes también resalta la necesidad de una intervención más directa a nivel nacional para fomentar la actualización y adopción de estos planes en los municipios que aún no los han renovado o implementado adecuadamente.

Figura 4. Descripción del estado de los POT



Fuente: Autor

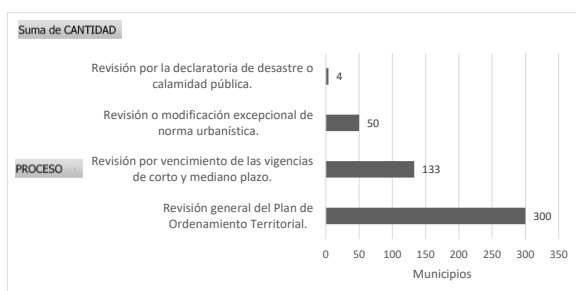
Se observa que los datos proporcionados sobre los procesos de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia muestran que, de los municipios involucrados, la revisión general del POT es la más frecuente, con un total de 300 municipios. Esto indica que la mayoría de los municipios en Colombia se están sometiendo a una revisión completa y profunda de sus POT. Este tipo de revisión es fundamental para actualizar los planes, garantizar que los mismos reflejen los cambios en la realidad social, económica y ambiental de cada municipio, y cumplir con los plazos establecidos en la Ley 388 de 1997, que exige revisar y actualizar los POT cada 10 años. El alto número de revisiones generales refleja una acción proactiva por parte de las autoridades municipales para asegurar el ordenamiento adecuado y el cumplimiento normativo en sus territorios.

Por otro lado, la revisión por vencimiento de las vigencias de corto y mediano plazo suma 133 municipios, lo que refleja la necesidad de actualizar los POT en función de los plazos de vigencia de los proyectos establecidos dentro de los mismos. Esta revisión es necesaria para ajustar los POT a los cambios en las necesidades de desarrollo, infraestructuras y servicios públicos a medida que los proyectos de corto y mediano plazo se van cumpliendo. El hecho de que tantos municipios estén realizando esta revisión evidencia que los planes en muchos lugares están alineados con las necesidades actuales y requieren ajustes para seguir siendo efectivos.

Finalmente, las revisiones por modificación excepcional de norma urbanística y por la declaratoria de desastre o calamidad pública son menos comunes, con 50 municipios y 4 municipios respectivamente. Las modificaciones excepcionales se aplican en

aquellos casos en los que, por razones particulares, se requiere ajustar las normas urbanísticas, lo que puede deberse a la evolución de las necesidades urbanas o a cambios en las normativas nacionales. En cuanto a la revisión por declaratoria de desastre, aunque es el proceso menos frecuente, refleja la necesidad de hacer ajustes rápidos y necesarios en los POT ante situaciones de emergencia, como desastres naturales o calamidades públicas, garantizando una respuesta efectiva y la reconstrucción adecuada del territorio. Estos procesos, aunque menores en número, son esenciales para asegurar que los POT respondan a situaciones excepcionales y a la evolución continua de las normativas urbanísticas.

Figura 5. Proceso de revisión de los POT.



Fuente: Autor

En conjunto, estos datos reflejan el compromiso de los municipios colombianos con el proceso de actualización y ajuste de sus Planes de Ordenamiento Territorial, ya sea por mandato legal, por cambios en la dinámica territorial o por situaciones excepcionales. La diversidad en los tipos de revisión evidencia la necesidad de un enfoque flexible y adaptativo en la planificación territorial, que permita responder tanto a los ciclos normales de desarrollo como a circunstancias extraordinarias que impactan el ordenamiento del territorio.

CONCLUSIONES

Los resultados evidencian que la mayoría de los POT se concentran en departamentos estratégicos como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, donde la presión urbanística, la importancia económica y la densidad poblacional han impulsado procesos de planificación más robustos. Esto demuestra que la adopción de los POT ha estado influenciada por factores geográficos y urbanos.

Predomina la adopción por acuerdo (987 municipios), lo cual refleja una apuesta por la gobernanza participativa, especialmente en territorios con mayor capacidad institucional. Sin embargo, la adopción por decreto en 66 municipios revela dificultades para lograr consensos en los concejos municipales o distritales, lo que obliga a decisiones unilaterales ante urgencias territoriales o vacíos administrativos.

En términos temporales, la adopción y actualización de POT ha crecido desde el año 2000, con un aumento significativo en 2023. A pesar de este avance, solo el 34% de los municipios cuenta con un POT vigente, mientras el 66% opera con instrumentos desactualizados. Esta brecha representa un obstáculo para enfrentar desafíos como la expansión urbana desordenada, el deterioro ambiental y la desigualdad en la distribución de servicios.

En cuanto a los procesos de revisión, la revisión general ha sido la más utilizada (300 municipios), seguida por la revisión por vencimiento (133) y la modificación excepcional (50). Aunque menos comunes, las revisiones por declaratoria de desastre (4) siguen siendo esenciales en contextos de emergencia. En conjunto, estos datos reflejan un avance gradual hacia una cultura institucional de ordenamiento territorial,

aunque persisten retos importantes en cobertura, actualización y continuidad.

Los resultados reflejan avances en la adopción y actualización de los POT, se evidencia una desconexión entre los marcos normativos ambientales vigentes y su efectiva incorporación en los instrumentos de planificación territorial. Normas fundamentales como la Ley 99 de 1993, que establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA), o la Ley 1523 de 2012 sobre gestión del riesgo de desastres, no siempre se traducen de manera integral en los contenidos de los POT, generando vacíos frente a la protección de ecosistemas estratégicos, la gestión del agua y la prevención de riesgos naturales. Además, la tendencia a la adopción por decreto en ciertos municipios pone en evidencia la debilidad institucional y la falta de procesos participativos que permitan incluir de manera efectiva las determinantes ambientales fijadas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). En consecuencia, aunque la normativa ambiental en Colombia es amplia y robusta, su aplicación práctica en los POT sigue siendo fragmentada, generando un desfase entre el marco legal y la gestión territorial real, lo que plantea la necesidad urgente de fortalecer mecanismos de articulación, seguimiento y control que garanticen la coherencia entre la planificación del territorio y los objetivos de sostenibilidad ambiental.

REFERENCIAS

Acevedo Ortiz, D. A., & Flórez Yepes, G. Y. (2016). Estudio de los instrumentos normativos de ordenamiento ambiental del municipio de turbo (Antioquia), en el marco de las políticas de ordenamiento ambiental de Colombia. *Luna Azul*, 42, 167–184.

Albuquerque, F., Dini, M., & Pérez, R. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. *Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. Enfoque, Estrategias e Información Para El Desarrollo Territorial. Los Aprendizajes Desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL.*

Barreto, M. A., Benitez, M. A., & Abildgaard, R. E. (2023). *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Ciudad de Formosa POT FOR 2040.*

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2014). Introducción a la teoría de la planificación territorial. *Sevilla: Universidad de Sevilla.*

Calderón, F. B. C. (2014). EL Ordenamiento territorial y desarrollo turístico en la provincia Tungurahua. *Revista UNIANDÉS Episteme*, 1(1), 40–53.

Chen, C.-Y. (1978). *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio: mito y realidad* (Vol. 13). Universidad Católica Andrés.

Cortés Bravo, N. S. (2021). *Expansión urbana y pérdida de la ruralidad. Análisis del POT de San Juan de Pasto.*

Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 25(76), 175–190.

Fandiño Parra, A., & Franco Buitrago, T. A. (2022). *Análisis a la problemática del déficit de vivienda de interés social desde la Ley 1753 de 2015 en el municipio de La Tebaida.*

Fernández Cabrales, P. C. (2014). *Actualización de plan de ordenamiento territorial de Cartagena de Indias.*

Graizbord, B. (2002). Elementos para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(2 (50), 411–423.

Gross, P. (1998). Ordenamiento territorial: el manejo de los espacios rurales. *EURE (Santiago)*, 24(73), 116–118.

- Gudiño, M. E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11–36.
- Henao, O. M. E. (2002). Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Territorios*, 8, 127–166.
- Iván Rincón, J. (n.d.). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA*.
- José, A., Arosemena, A., Pablo, J., Castaño, S., Lucia, O., & Sarmiento, S. (n.d.). *Departamento Nacional de Planeación DNP*. www.dnp.gov.co
- León, L. R. (2019). Ordenamiento Territorial, Turismo y Desarrollo. *Polo Del Conocimiento: Revista Científico-Profesional*, 4(12), 112–134.
- Lizcano Palacio, J. D. (2017). *Texto jurídico-Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 179 de la Ley 1753 de 2015" Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018" Todos por un nuevo país"*.
- Mery, L., & Contreras, G. (2009). Resumen Resumen Resumen Resumen. In *Perspectiva Geográfica* (Vol. 14).
- Molina Contreras, J. C. (2024). *Desafíos institucionales en la planeación y gestión de la movilidad en las Metrópolis: los accesos urbanos de Bogotá como estudio de caso*.
- Molina López, L., & Albarracín Granados, C. (2008). Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la ley 388 de 1997. *ACE: Architecture, City and Environment*.
- Montes Lira, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Palacio-Prieto, J. L. (2004). *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*. Instituto Nacional de Ecología.
- Penagos, Á., Bateman, A., Díaz, Y., Rugel, M., Satizabal, S., Arbeláez, S., & Silva, J. (2019). Reflexiones sobre ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia. *Bogotá: Nuevas Ediciones SAS*.
- Ramón, F. L. (1987). Planificación territorial. *Revista de Administración Pública*, 114, 127–179.
- Rey, F. G. (2010). Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010). *Perspectiva Geográfica*, 15, 239–260.
- San Antonio, G. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Ibarra.
- Sendra, J. B., & García, R. C. (2000). El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 20, 49.
- Trujillo-Osorio, C., & Escobar-Gómez, A. L. (2015). Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad. *Entramado*, 11(2), 20–36.
- Yamile, O., & Almeida, T. (n.d.). *Análisis Del Proceso De Seguimiento Y Evaluación Del Esquema De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Chachagüí*.