Vivienda

Documentos

Especializados

Contribución de la reglamentación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia

Abelardo Gabriel de la Espriella Otero
Presidente de la República de Colombia

Jaime Andrés Beltrán Martínez
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Reynaldo José D'Silva Uribe
Viceministro de Vivienda

Mónica Paola Saldarriaga Escobar
Viceministra de Agua y Saneamiento Básico

Ana María Vargas Sepúlveda
Secretaria General

Lyda Ximena Rodríguez Acevedo
Directora de Espacio Urbano y Territorial
Subdirectora de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial (E)

Equipo Técnico

Juan Pablo Zorro Pinzón

Equipo de Comunicaciones

Olga Lucía Pérez García
Coordinadora Grupo de Comunicaciones Estratégicas

Jeannette Mercedes Torres Flórez
Corrección ortotipográfica

Colaboradores

Elkin Esneider Cortés Niño
Sharom Natalia Cruz Caicedo

TABLA DE CONTENIDO

Resumen **4**

Abstract **4**

Introducción **6**

1. Situación problemática **8**

1.1 Problemática 8

1.2 Fundamentos legales y normativos de la gobernanza del ordenamiento territorial 10

1.3 Justificación 14

2. Gobernanza del ordenamiento territorial **16**

2.1 Modelo de Datos Extendido LADM_COL – POT 17

2.2 Determinantes de superior jerarquía 20

2.3 Simplificación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial 22

2.4 Indicadores de seguimiento de los POT 25

2.5 Acciones urbanísticas 27

2.6 Participación democrática en los POT 29

2.7 Espacio público 32

3. Conclusiones **33**

Referencias **35**

RESUMEN

El ordenamiento territorial en Colombia enfrenta brechas persistentes entre su diseño normativo y su aplicación, asociadas a limitaciones técnicas, administrativas y financieras de los municipios y distritos, a la fragmentación de la información territorial y a mecanismos débiles de coordinación entre niveles de gobierno. Este artículo analiza cómo la reglamentación expedida y formulada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre 2025 y comienzos de 2026 contribuye a fortalecer la gobernanza del ordenamiento territorial. Mediante un enfoque cualitativo, normativo y documental, se examinan siete desarrollos reglamentarios —el Modelo de Datos Extendido LADM_COL–POT, la gestión de información y la coordinación en la expedición de determinantes de superior jerarquía, la simplificación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, los indicadores mínimos de seguimiento, las acciones urbanísticas, la participación democrática y el espacio público— a la luz de cinco componentes de la gobernanza: información, coordinación multinivel, capacidades institucionales, seguimiento basado en evidencia y participación. Los resultados muestran que estos instrumentos promueven estándares comunes, interoperabilidad, proporcionalidad regulatoria y transparencia, sin sustituir la autonomía territorial. Se concluye que su efecto dependerá de la asistencia técnica y del fortalecimiento de las capacidades locales que permitan su apropiación efectiva.

Palabras clave: gobernanza territorial; ordenamiento territorial; coordinación multinivel; reglamentación; información territorial; Colombia.

ABSTRACT

Land-use planning in Colombia faces persistent gaps between its regulatory design and its implementation, associated with the technical, administrative and financial constraints of municipalities and districts, the fragmentation of territorial information and weak coordination mechanisms across levels of government. This article analyzes how the regulations issued and drafted by the Ministry of Housing, City and Territory between 2025 and early 2026 contribute to strengthening land-use planning governance. Using a qualitative, legal and documentary approach, it examines seven regulatory developments —the LADM_COL–POT Extended Data Model, information management and coordination in the issuance of higher-hierarchy planning determinants, the simplification of Land-Use Planning Schemes (EOT), minimum monitoring indicators, urban actions, democratic participation and public space— in light of five governance components: information, multilevel coordination, institutional capacities, evidence-based monitoring and participation. The results show that these instruments promote common standards, interoperability, regulatory proportionality and transparency without replacing

territorial autonomy. The article concludes that their effect will depend on technical assistance and on strengthening the local capacities needed for their effective uptake.

Keywords: territorial governance; land-use planning; multilevel coordination; regulation; territorial information; Colombia.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial constituye una de las principales funciones públicas a través de las cuales el Estado orienta la ocupación, transformación y uso del territorio, en armonía con los principios constitucionales de desarrollo sostenible, función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general y autonomía territorial. En Colombia, esta función se ejerce en un contexto institucional caracterizado por la coexistencia del principio de autonomía de las entidades territoriales y la necesidad de garantizar la coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, lo que convierte a la gobernanza territorial en un elemento fundamental para la implementación efectiva de las políticas de ordenamiento.

A pesar de los avances normativos alcanzados desde la expedición de la Ley 388 de 1997, persisten importantes desafíos asociados a las capacidades técnicas, administrativas y financieras de los municipios y distritos para formular, implementar, hacer seguimiento y actualizar sus instrumentos de ordenamiento territorial. Estas limitaciones se reflejan en la heterogeneidad de los procesos de planificación, la fragmentación de la información territorial, las dificultades de articulación entre entidades y los obstáculos para incorporar de manera efectiva las determinantes de superior jerarquía y los instrumentos de gestión del suelo. Como consecuencia, se generan brechas entre el diseño normativo del ordenamiento territorial y su aplicación práctica en el territorio.

En este contexto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido desarrollando una agenda de reglamentación orientada a fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales y a mejorar los mecanismos de coordinación multinivel requeridos para la gestión del territorio. Entre 2025 y comienzos de 2026, dicha agenda se materializó en la expedición y formulación de diversos instrumentos normativos relacionados con la estandarización de la información territorial, la gestión de determinantes de superior jerarquía, la simplificación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, el seguimiento a la implementación de los planes, la formulación de acciones urbanísticas, la participación democrática y la gestión del espacio público.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la contribución de esta reglamentación al fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia, identificando la manera en que dichos desarrollos normativos promueven una mayor coordinación institucional, mejoran la calidad y disponibilidad de la información territorial, fortalecen las capacidades de los municipios y distritos y contribuyen a la implementación efectiva de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Metodológicamente, la investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo de carácter normativo y documental, sustentado en el análisis de los proyectos normativos y actos

administrativos expedidos o promovidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre 2025 y comienzos de 2026, con un análisis descriptivo y analítico de los principales instrumentos reglamentarios y de sus aportes al fortalecimiento de la gobernanza territorial.

El documento se estructura en dos grandes apartados. El primero presenta la situación problemática que justifica la investigación, abordando el contexto normativo e institucional, la problemática identificada y la pertinencia del análisis. El segundo desarrolla el concepto de gobernanza del ordenamiento territorial y examina, de manera específica, los aportes de los principales desarrollos reglamentarios impulsados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, particularmente en materia de gestión de información territorial, determinantes de superior jerarquía, simplificación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, indicadores de seguimiento de los planes, acciones urbanísticas, participación democrática y otros instrumentos orientados a fortalecer la coordinación y la capacidad institucional de las entidades territoriales. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del análisis realizado.

1. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

1.1 Problemática

A pesar de los avances normativos e institucionales que ha experimentado el ordenamiento territorial en Colombia desde la expedición de la Ley 388 de 1997, distintos diagnósticos institucionales han evidenciado que una proporción significativa de municipios y distritos continúa enfrentando limitaciones estructurales para ejercer de manera efectiva sus competencias en materia de planificación y gestión del territorio. En particular, se han identificado debilidades en capacidades técnicas especializadas, restricciones financieras y limitaciones administrativas, así como rezagos en la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual incide de forma directa en la calidad, oportunidad y coherencia de los procesos de formulación, revisión, implementación y seguimiento de los Planes de Ordenamiento (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

La fragmentación y heterogeneidad de las bases de datos territoriales limita la posibilidad de articular el ordenamiento territorial con políticas sectoriales estratégicas —como movilidad, vivienda, gestión del riesgo, cambio climático y protección ambiental—, en la medida en que dificulta la interoperabilidad de la información, la toma de decisiones basada en evidencia y la coordinación interinstitucional. Documentos de política pública (DNP, 2019, 2020) han identificado que la ausencia de sistemas de información territoriales integrados y estandarizados constituye una barrera estructural para la planificación y gestión articulada del territorio, particularmente en lo relacionado con la consolidación del catastro multipropósito y el fortalecimiento de los sistemas de información urbana y regional.

Desde la perspectiva administrativa y de gestión, diversas evaluaciones institucionales han señalado que un número importante de entidades territoriales enfrenta restricciones para estructurar de manera integral los componentes normativo, estructural y programático de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), así como para diseñar y aplicar instrumentos de gestión y financiación del suelo acordes con las dinámicas reales del territorio.

Estudios del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016) y análisis sectoriales han advertido que estas limitaciones se traducen en planes con bajo nivel de detalle técnico, debilidades en la articulación entre diagnóstico, formulación e implementación, y dificultades para incorporar de manera operativa las determinantes de superior jerarquía —ambientales, de riesgo o sectoriales— dentro de las decisiones concretas de ordenamiento. Como consecuencia, el POT se convierte, en numerosos casos, en un instrumento predominantemente normativo, con limitada capacidad para orientar de manera efectiva las decisiones públicas y privadas sobre el uso y la ocupación del suelo.

En el plano financiero, diversas evaluaciones fiscales y territoriales (DNP, 2016; Ley 617 de 2000) han evidenciado que las restricciones presupuestales de un número significativo de municipios limitan su capacidad para adelantar procesos de ordenamiento territorial técnicamente robustos y sostenibles en el tiempo. La reducida base tributaria propia y la alta dependencia de transferencias del Sistema General de Participaciones inciden en la disponibilidad de recursos para la contratación de estudios especializados, la estructuración de instrumentos de gestión del suelo y la implementación de mecanismos de seguimiento, evaluación y actualización periódica de los instrumentos de planificación. Esta situación resulta particularmente crítica en municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, los cuales, según la clasificación establecida en la normativa orgánica territorial y fiscal (Ley 617 de 2000), presentan menores niveles de ingresos corrientes de libre destinación y mayores brechas de capacidad institucional.

La diversidad de enfoques metodológicos, formatos de información y criterios técnicos empleados en la formulación de los POT profundiza estas problemáticas, dificultando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y debilitando los principios de concurrencia y articulación interinstitucional. En este contexto, las decisiones territoriales no siempre cuentan con soportes técnicos suficientes ni con información comparable y trazable, lo que incrementa los riesgos de inconsistencias normativas, conflictos de uso del suelo y dificultades en la ejecución de proyectos estratégicos de impacto supramunicipal.

Estas debilidades afectan directamente la gobernanza del ordenamiento territorial, entendida como la capacidad del Estado para articular actores, escalas y políticas en torno a la gestión conjunta del territorio. La fragmentación institucional, la limitada interoperabilidad de la información y la ausencia de criterios técnicos compartidos reducen la eficacia de los mecanismos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, así como entre estas y las autoridades ambientales y sectoriales. En consecuencia, se dificulta la materialización de los objetivos de la Ley 388 de 1997, particularmente aquellos relacionados con la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la orientación del desarrollo territorial bajo principios de sostenibilidad y equidad.

En este escenario, la brecha entre el diseño normativo del ordenamiento territorial y su implementación efectiva pone en evidencia la necesidad de fortalecer los instrumentos de gobernanza territorial mediante marcos reglamentarios, técnicos y operativos que contribuyan a cerrar las asimetrías de capacidad entre los municipios y a mejorar la calidad de los procesos de planificación. Estas limitaciones impactan directamente la capacidad de las entidades territoriales para formular visiones de desarrollo de largo plazo, adoptar decisiones informadas sobre el uso y la ocupación del suelo, incorporar adecuadamente las determinantes de superior jerarquía y articular el ordenamiento territorial con las políticas sectoriales y los proyectos estratégicos de

inversión. Como resultado, se generan dificultades para orientar el crecimiento urbano y rural de manera sostenible, gestionar adecuadamente los conflictos de uso del suelo, anticipar riesgos ambientales y territoriales, y garantizar una provisión eficiente de infraestructura, equipamientos y espacio público, afectando la capacidad de los instrumentos de ordenamiento para orientar efectivamente el desarrollo territorial.

Esta problemática justifica el papel activo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la expedición de reglamentación orientadora que, sin menoscabar la autonomía territorial, promueva estándares comunes, facilite la coordinación multinivel y fortalezca la capacidad institucional de las entidades territoriales para ordenar su territorio de manera eficiente, transparente y sostenible.

En atención a las problemáticas descritas, surge el siguiente interrogante de investigación: ¿de qué manera los desarrollos normativos impulsados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pueden contribuir al fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia, particularmente en la reducción de las brechas de capacidad institucional, la mejora de la coordinación entre niveles de gobierno, la estandarización de la información territorial y la implementación efectiva de los instrumentos de ordenamiento territorial por parte de municipios y distritos?

La pertinencia de abordar este interrogante desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio radica en las competencias que le han sido asignadas para formular, orientar y reglamentar la política pública en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En ejercicio de estas funciones, el Ministerio tiene la responsabilidad de generar lineamientos técnicos y normativos que promuevan condiciones homogéneas para el ejercicio de las competencias territoriales, fortalezcan las capacidades institucionales de las entidades territoriales y faciliten la articulación entre los diferentes actores involucrados en la gestión del territorio. En consecuencia, el análisis de los desarrollos reglamentarios promovidos por esta entidad resulta relevante para comprender cómo la regulación nacional puede contribuir a superar los desafíos que enfrenta la implementación del ordenamiento territorial, respetando la autonomía de municipios y distritos y fortaleciendo los mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en la Constitución y la ley.

1.2 Fundamentos legales y normativos de la gobernanza del ordenamiento territorial

La gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia se estructura a partir del equilibrio entre el carácter unitario del Estado (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, art. 1) y la autonomía de las entidades territoriales (Const., 1991, arts. 287 y 311), cuyas competencias deben ejercerse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Const., 1991,

art. 288) conforme al modelo de descentralización previsto en la Constitución Política de 1991. Desde esta perspectiva, el Gobierno nacional cumple un rol estratégico como orientador y articulador del proceso de planificación territorial, sin sustituir las competencias propias de municipios y distritos, sino generando marcos normativos, técnicos e institucionales que permiten un ejercicio coherente, coordinado y eficaz de dichas competencias en todo el territorio nacional.

El artículo 1 de la Constitución Política consagra a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Este principio de autonomía no constituye un elemento accesorio, sino un atributo definitorio de la morfología territorial colombiana, en la medida en que reconoce a los entes territoriales la capacidad de gestionar sus propios intereses y de ordenar su desarrollo, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. En este marco, el ordenamiento territorial se configura como una función pública esencial que materializa la descentralización política, administrativa y fiscal del Estado.

De manera complementaria, el artículo 311 superior reconoce al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, atribuyéndole, entre otras funciones, la de ordenar el desarrollo de su territorio. Esta disposición reafirma el papel central de los municipios y distritos en la definición del modelo de ocupación del suelo, la regulación de los usos del territorio y la orientación del desarrollo urbano y rural, lo cual resulta determinante para la garantía de derechos colectivos, la sostenibilidad ambiental y el bienestar general de la población.

No obstante, el ejercicio de estas competencias territoriales no se concibe de manera aislada. El artículo 209 de la Constitución establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, principio que adquiere especial relevancia en materia de ordenamiento territorial, dadas las múltiples interdependencias entre políticas sectoriales, escalas territoriales y niveles de gobierno.

Este mandato constitucional se desarrolla de forma expresa en el artículo 288 de la Carta Política, que dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que dichas competencias deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estas directrices constitucionales no solo orientan la asignación funcional de responsabilidades, sino que constituyen verdaderos instrumentos de integración del Estado unitario con la autonomía territorial, buscando evitar tanto la fragmentación institucional como la centralización excesiva.

Desarrollando estos postulados, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que, en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la

armonía en el ejercicio de sus funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. Esta disposición refuerza la idea de que la acción pública en materia territorial debe responder a lógicas de cooperación interinstitucional, especialmente en contextos donde convergen competencias concurrentes y responsabilidades compartidas.

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —Ley 1454 de 2011— profundiza este enfoque al señalar, en el numeral 1 del artículo 27, que la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, y que, en desarrollo de este principio, las entidades territoriales y los esquemas asociativos se articularán con las autoridades nacionales y regionales. Esta norma reconoce explícitamente que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 constitucional son mecanismos idóneos y necesarios para asegurar tanto la unidad del Estado como el respeto por la autonomía territorial.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente el alcance de estos principios. En la Sentencia C-1051 de 2001, la Corte Constitucional precisó que el principio de coordinación implica que las autoridades administrativas deben armonizar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse tanto entre las entidades territoriales como entre estas y la Nación. En consecuencia, la coordinación interinstitucional no es una facultad discrecional, sino un deber constitucional orientado a garantizar coherencia, eficacia y unidad en la acción del Estado dentro del modelo descentralizado.

En cuanto al principio de concurrencia, la Corte señaló que este supone un proceso de participación conjunta entre los distintos niveles territoriales, de manera que intervengan de forma activa en el diseño y desarrollo de programas y proyectos orientados a garantizar el bienestar general y mejorar la calidad de vida, lo cual resulta indispensable para la realización efectiva de la descentralización y la autonomía territorial.

El principio de subsidiariedad, por su parte, ha sido entendido, en el marco de la citada sentencia, como un criterio funcional según el cual las entidades territoriales deben ejercer de manera preferente sus competencias, y solo en aquellos casos en que no puedan hacerlo de forma adecuada pueden acudir a instancias superiores —departamentales o nacionales— para que estas asuman el ejercicio de determinadas funciones. Este principio busca fortalecer las capacidades locales sin desconocer el papel de apoyo y complementariedad que corresponde a los niveles superiores del Estado.

Así mismo, en la Sentencia C-983 de 2005, el tribunal constitucional precisó que la armonización de funciones entre distintas autoridades administrativas implica una comunicación constante y una colaboración efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, orientadas tanto al logro de los fines estatales como a la protección de los derechos constitucionales.

De otro lado, en la Sentencia C-149 de 2010, la Corte Constitucional profundizó en el contenido del principio de coordinación, señalando que este tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado y que su ejercicio debe realizarse de manera armónica, de modo que la acción institucional resulte complementaria y conducente al logro de los fines estatales. La Corte enfatizó que esta coordinación se manifiesta con mayor claridad en la fase de ejecución de las competencias y advirtió que su aplicación no puede derivar en un vaciamiento de las competencias propias de municipios y distritos.

Con todo, la planificación del territorio exige mecanismos efectivos de articulación entre la Nación, los departamentos y las entidades municipales y distritales, así como entre estas y las autoridades ambientales y sectoriales. Sin embargo, pese a la existencia de un marco constitucional y legal que promueve la coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias territoriales, en la práctica persisten importantes desafíos asociados a la desarticulación institucional, la insuficiente coordinación intersectorial, las asimetrías en las capacidades técnicas y administrativas de las entidades territoriales, y las dificultades para gestionar e intercambiar información de manera oportuna y estandarizada. Estas brechas han incidido en la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial, generando demoras, incertidumbre jurídica y dificultades para armonizar las decisiones territoriales con las determinantes, políticas y actuaciones de los distintos niveles de gobierno. En este contexto, resulta necesario analizar los instrumentos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la gobernanza del ordenamiento territorial y a mejorar los mecanismos de articulación institucional requeridos para su implementación efectiva.

En este contexto normativo y jurisprudencial, la reglamentación expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adquiere un papel central en la gobernanza del ordenamiento territorial, en ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 3571 de 2011, mediante el cual se establece la estructura del Ministerio y se determinan sus objetivos y funciones, entre ellas la formulación, adopción y orientación de la política pública en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la expedición de la regulación técnica correspondiente. Dichos desarrollos normativos operan como instrumentos de orientación técnica y jurídica que buscan materializar los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, proporcionando a municipios y distritos herramientas claras, homogéneas y coherentes para ordenar su territorio bajo criterios de sostenibilidad, racionalidad en el uso del suelo, protección ambiental y articulación intersectorial. De esta manera, la reglamentación nacional no sustituye la autonomía territorial, sino que la fortalece mediante marcos comunes que reducen asimetrías, mejoran la capacidad institucional y promueven una acción pública territorial más integrada y eficaz.

1.3 Justificación

Frente a las limitaciones estructurales que enfrentan gran parte de los municipios y distritos del país para ejercer de manera efectiva sus competencias en materia de ordenamiento territorial, resulta necesario analizar el papel que ha venido desempeñando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la consolidación de un marco reglamentario orientado a fortalecer la gobernanza territorial. En este contexto, entre 2025 y comienzos de 2026 el MVCT avanzó en la formulación y expedición de un conjunto de instrumentos normativos estratégicos que responden de manera directa a las brechas técnicas, administrativas e institucionales identificadas en la formulación, implementación y seguimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Estas iniciativas normativas tienen como propósito central simplificar procedimientos, estandarizar contenidos, mejorar el acceso, la calidad y la interoperabilidad de la información territorial, así como reducir las disparidades existentes entre entidades territoriales con diferentes niveles de capacidad institucional. De esta forma, la reglamentación nacional busca generar condiciones más equitativas para el ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial, sin desconocer la autonomía municipal y distrital, pero fortaleciendo la toma de decisiones mediante herramientas técnicas comunes y criterios homogéneos.

Un hito relevante de este proceso es la expedición de la Resolución 058 de 2025, mediante la cual se modifica la Resolución 0495 de 2022, que adoptó el Modelo de Datos Extendido LADM_COL–POT para la formulación y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. Este instrumento constituye un avance en la estandarización de la información geográfica y alfanumérica asociada al ordenamiento del territorio, al establecer un lenguaje común de datos que permite mejorar la calidad técnica de los POT, facilitar su interoperabilidad con los sistemas de información y fortalecer los procesos de seguimiento, control y evaluación. La adopción de este modelo contribuye, además, a reducir la dispersión metodológica y a generar mayor trazabilidad y transparencia en las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo.

De manera complementaria, el Ministerio avanzó en la definición del procedimiento para la gestión de la información y en el establecimiento de parámetros claros para la coordinación interinstitucional en la expedición de las determinantes de superior jerarquía previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Este desarrollo normativo resulta fundamental para superar uno de los principales cuellos de botella del ordenamiento territorial: la falta de articulación efectiva entre las entidades competentes para definir determinantes, lo cual ha generado incertidumbre jurídica, retrasos en la adopción de los POT y conflictos en su implementación.

Así mismo, el MVCT avanzó en la reglamentación orientada a flexibilizar los procedimientos y contenidos de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), reconociendo las

particularidades de los municipios de menor categoría. Esta medida responde a un enfoque diferenciado que busca adecuar los instrumentos de planificación a las capacidades institucionales reales de los territorios y a sus contextos ambientales, sociales y económicos, evitando la imposición de cargas técnicas desproporcionadas que terminan debilitando la eficacia del ordenamiento territorial en municipios con baja capacidad administrativa.

Otro componente relevante de la reglamentación desarrollada en 2025 es la definición de indicadores mínimos necesarios para reportar el avance en la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. El establecimiento de esta métrica común tiene como objetivo fortalecer la etapa de seguimiento y evaluación de los POT, permitiendo medir de manera sistemática los avances alcanzados en la ejecución de programas, proyectos e instrumentos de gestión del suelo. Esta estandarización contribuye a la toma de decisiones basadas en evidencia y a la mejora continua de las políticas territoriales.

De igual forma, se avanzó en la reglamentación de mecanismos de articulación interinstitucional para la adopción y reglamentación de acciones urbanísticas, lo cual busca fortalecer la coherencia entre los instrumentos de planeación, las decisiones urbanísticas y la ejecución de proyectos estratégicos. Estos mecanismos facilitan la coordinación entre autoridades territoriales, sectoriales y ambientales, reduciendo la fragmentación institucional que ha afectado la implementación de los POT.

La reglamentación de los mecanismos mínimos para garantizar la participación democrática en la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial constituye otro eje central de esta agenda normativa. Estos lineamientos buscan fortalecer los procesos de concertación entre los distintos intereses sociales, ambientales, económicos y urbanísticos, promoviendo una planificación más incluyente, transparente y legítima, en concordancia con los principios constitucionales de participación ciudadana y prevalencia del interés general.

En materia de espacio público, la reglamentación desarrollada en 2025 introduce avances significativos mediante la adopción de una metodología para la medición de indicadores cuantitativos y cualitativos, orientada a evaluar su cantidad, calidad, accesibilidad, funcionalidad y sostenibilidad. Esta herramienta permite integrar el análisis del espacio público de manera sistemática en los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial, fortaleciendo la capacidad de las entidades territoriales para tomar decisiones sustentadas en información objetiva y comparable. De igual forma, contribuye a mejorar la gobernanza del ordenamiento territorial al promover criterios comunes para la gestión de uno de los principales bienes colectivos asociados a la calidad de vida y al desarrollo urbano sostenible.

Adicionalmente, se establecieron lineamientos para la conformación, actualización y gestión del inventario general de espacio público, así como para la reglamentación del aprovechamiento

económico de los bienes de uso público, con el fin de promover una gestión más eficiente, transparente y sostenible de estos activos colectivos. Estas herramientas fortalecen la gobernanza territorial al mejorar la disponibilidad de información, clarificar responsabilidades institucionales y facilitar la articulación entre los distintos actores involucrados en la administración y gestión del espacio público.

En conjunto, este paquete normativo impulsado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio constituye una respuesta a las problemáticas identificadas en materia de capacidades institucionales, coordinación interinstitucional, gestión de la información territorial, seguimiento a los instrumentos de planificación y articulación entre los distintos niveles de gobierno. Su análisis resulta relevante en la medida en que permite evaluar cómo la reglamentación nacional puede contribuir al fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial mediante la generación de estándares técnicos comunes, la mejora de los mecanismos de coordinación y concurrencia, el fortalecimiento de la transparencia y la interoperabilidad de la información, y la consolidación de herramientas que faciliten la toma de decisiones basadas en evidencia.

De esta manera, los desarrollos normativos promovidos entre 2025 y comienzos de 2026 no solo buscan resolver dificultades operativas y procedimentales asociadas a la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial, sino que constituyen mecanismos concretos para fortalecer la gobernanza territorial, entendida como la capacidad de articular actores, competencias, recursos e información en torno a objetivos comunes de desarrollo territorial. En este sentido, la reglamentación se configura como un instrumento estratégico para reducir brechas de capacidad institucional, mejorar la implementación de la Ley 388 de 1997 y avanzar hacia un modelo de ordenamiento territorial más coordinado, eficiente, transparente, participativo y sostenible.

2. GOBERNANZA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La gobernanza del ordenamiento territorial constituye un elemento central para la materialización de los principios constitucionales de descentralización, autonomía territorial y coordinación interinstitucional en Colombia. Más allá de la existencia formal de competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno, la gobernanza se refiere a la capacidad efectiva del Estado para articular actores públicos y privados, escalas territoriales, instrumentos normativos y decisiones colectivas en torno a objetivos comunes de política pública. Desde la teoría de la gobernanza, este concepto alude a formas de coordinación que trascienden la jerarquía administrativa tradicional y que se fundamentan en redes, cooperación multinivel y mecanismos de articulación institucional (Pierre y Peters, 2000; Rhodes, 1996).

Con base en este enfoque, el análisis de los desarrollos normativos impulsados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre 2025 y comienzos de 2026 se estructura a partir de cinco componentes estratégicos de la gobernanza del ordenamiento territorial: (i) gestión e interoperabilidad de la información territorial; (ii) coordinación interinstitucional y articulación multinivel; (iii) fortalecimiento de capacidades institucionales y simplificación regulatoria; (iv) seguimiento, evaluación y toma de decisiones basada en evidencia; y (v) participación democrática y transparencia en la gestión territorial.

A partir de estos componentes, se analiza la manera en que cada desarrollo reglamentario contribuye a superar las brechas identificadas en la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial. Así, la adopción del modelo LADM_COL–POT y la reglamentación de las determinantes de superior jerarquía se examinan desde la perspectiva de la gestión de información y la coordinación institucional; la simplificación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial desde el fortalecimiento de capacidades y la proporcionalidad regulatoria; los indicadores mínimos desde el seguimiento y la evaluación; y las disposiciones relacionadas con acciones urbanísticas, participación democrática y espacio público desde la articulación institucional, la transparencia y la legitimidad de las decisiones territoriales.

Este marco analítico permite evaluar los desarrollos normativos no solo como instrumentos regulatorios independientes, sino como mecanismos orientados a fortalecer la gobernanza del ordenamiento territorial y a mejorar la capacidad de los municipios y distritos para ejercer de manera efectiva sus competencias constitucionales y legales.

2.1 Modelo de Datos Extendido LADM_COL – POT

Uno de los componentes estructurales de la gobernanza del ordenamiento territorial radica en la disponibilidad, calidad, interoperabilidad y uso efectivo de la información territorial, en la medida en que la toma de decisiones públicas y la coordinación entre actores e instituciones dependen, en gran parte, de contar con información confiable, comparable y actualizada que oriente de manera coherente las intervenciones sobre el territorio.

En contextos de planificación multinivel, la información geográfica constituye no solo un insumo técnico, sino un elemento decisivo para la coordinación institucional, la toma de decisiones basada en evidencia y la garantía de seguridad jurídica en la administración del territorio. En este sentido, la reglamentación del Modelo de Datos Extendido LADM_COL–POT representa un avance en el fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia.

El Gobierno nacional ha venido construyendo, de manera progresiva, las bases conceptuales y técnicas para una administración moderna del territorio, orientada a la estandarización y articulación de la información geoespacial. Desde finales de 2015 se inició el proceso para la

adopción de la norma internacional ISO 19152:2012 Land Administration Domain Model (LADM) (International Organization for Standardization [ISO], 2012), mediante la definición de un perfil colombiano, denominado LADM_COL. Este perfil adapta los estándares internacionales a las particularidades jurídicas, institucionales y administrativas del país, permitiendo la armonización de los sistemas de información relacionados con la administración de tierras.

Este proceso se consolida con la expedición del documento CONPES 4007 de 2020 (DNP, 2020), que establece un conjunto de recomendaciones normativas, técnicas y metodológicas orientadas a mejorar la gobernanza y eficiencia del Sistema de Administración del Territorio (SAT). En dicho documento se plantea la implementación de modelos extendidos LADM_COL como un mecanismo para avanzar hacia la producción, integración, disposición y mantenimiento permanente de la información territorial, así como para unificar la semántica utilizada por las distintas entidades responsables de la gestión del territorio. La adopción de estos modelos extendidos se concibe, por tanto, como un instrumento fundamental para la interoperabilidad de los datos geoespaciales y para el fortalecimiento de la coordinación entre sectores y niveles de gobierno.

El LADM, en tanto modelo de dominio para la administración de tierras, facilita la estandarización semántica y la articulación tecnológica de la información territorial, mediante la descripción de los objetos territoriales a través de modelos de datos estructurados. Estos modelos permiten que la información sea comprendida, compartida y utilizada de manera consistente en distintos ámbitos de la administración del territorio, optimizando el intercambio de información espacial y promoviendo su uso con enfoque multipropósito. Esta característica resulta esencial para la gobernanza territorial, en la medida en que reduce ambigüedades, mejora la trazabilidad de las decisiones y fortalece la coherencia entre instrumentos de planificación, gestión y control.

En este marco se desarrolla el Modelo de Datos Extendido LADM_COL–POT, concebido específicamente para modelar la información geográfica asociada a los Planes de Ordenamiento Territorial. Este modelo tiene como objetivo estandarizar los objetos espaciales, categorías y dominios relacionados con el ordenamiento del territorio, facilitando el intercambio de información entre los municipios y distritos, las entidades del orden nacional y los distintos sectores con incidencia territorial. Su desarrollo se enmarca en la metodología definida para el LADM_COL, que comprende las etapas de identificación, definición, construcción, implementación y mantenimiento del modelo, garantizando su coherencia técnica y su actualización permanente.

La adopción del modelo LADM_COL–POT contribuye de manera directa a la gobernanza del ordenamiento territorial al garantizar la estandarización de la información geográfica utilizada en los procesos de formulación, revisión, modificación e implementación de los POT. En particular,

este modelo permite evitar ambigüedades en la interpretación y aplicación de la normativa de ordenamiento territorial municipal, estructurar la información de forma organizada y uniforme, y facilitar la consulta y el análisis de los datos territoriales. Estos efectos son especialmente relevantes en un contexto donde las asimetrías de capacidad institucional han afectado históricamente la calidad y coherencia de los instrumentos de planificación territorial.

La reglamentación del modelo de datos se articula de manera directa con el marco normativo vigente en materia de ordenamiento territorial. En efecto, su adopción da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, que establece el deber de los municipios y distritos de adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial, así como a los artículos 11 a 18 de la misma ley, que definen los componentes y contenidos del POT, reglamentados posteriormente por el Decreto 1077 de 2015. En este sentido, el modelo LADM_COL–POT complementa y optimiza la implementación de los instrumentos existentes, al proporcionar una base técnica común que fortalece su aplicabilidad y eficacia.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adoptó inicialmente el Modelo de Datos Extendido LADM_COL–POT mediante la Resolución 0495 de 2022. No obstante, como resultado de un ejercicio de evaluación técnica e interinstitucional, en el que participaron el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación y la cooperación internacional de Swiss Tierras, se identificaron aspectos susceptibles de ajuste. En particular, se evidenciaron diferencias frente a las especificaciones mínimas para la generación de cartografía temática de los instrumentos de ordenamiento territorial definidas en la Resolución 658 de 2022 del IGAC, así como vacíos y desajustes relacionados con la base legal del ordenamiento territorial.

En virtud de lo anterior, el MVCT modificó la Resolución 0495 de 2022 mediante la Resolución 058 de 2025, con el fin de eliminar y actualizar determinados objetos territoriales, clases, dominios y atributos, así como de ajustar el modelo conceptual para que responda de manera más precisa a la normativa vigente en materia de ordenamiento territorial. Esta actualización normativa refuerza la coherencia del modelo de datos con el marco jurídico existente y garantiza su aplicabilidad práctica por parte de las entidades territoriales, fortaleciendo así su contribución a la gobernanza del ordenamiento territorial.

La expedición de esta reglamentación resulta oportuna e indispensable para los municipios y distritos, en tanto constituye una herramienta técnica que facilita los procesos de formulación, revisión y modificación de los POT, y mejora las condiciones para su implementación efectiva. Desde una perspectiva de gobernanza, el LADM_COL–POT se configura como un instrumento que promueve la coordinación multinivel, la interoperabilidad de la información, la transparencia en la toma de decisiones y la seguridad jurídica en la gestión del suelo, contribuyendo de manera

sustantiva a cerrar la brecha entre el diseño normativo del ordenamiento territorial y su aplicación real en el territorio. En términos del marco analítico propuesto, este instrumento fortalece principalmente la gestión e interoperabilidad de la información (componente i) y la coordinación interinstitucional (componente ii).

2.2 Determinantes de superior jerarquía

Las determinantes de ordenamiento territorial constituyen un mecanismo normativo de articulación entre los niveles nacional, regional y local en la planificación del territorio, en la medida en que orientan la incorporación obligatoria de disposiciones de superior jerarquía dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial. De conformidad con la Ley 388 de 1997 y los lineamientos de política territorial contenidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, estas determinantes permiten integrar en el ordenamiento municipal y distrital intereses generales asociados a la protección ambiental, la gestión del riesgo, la infraestructura estratégica, la seguridad alimentaria y la protección de bienes colectivos de relevancia nacional y supramunicipal, asegurando coherencia vertical en el modelo de ocupación del territorio.

En este sentido, la reglamentación del procedimiento para la gestión de la información y de los parámetros para la coordinación interinstitucional en la expedición de las determinantes de superior jerarquía representa un avance estructural en el fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia.

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, define a las determinantes como normas de superior jerarquía que deben ser incorporadas obligatoriamente en los procesos de elaboración y adopción de los instrumentos de ordenamiento territorial de municipios y distritos. Esta disposición establece, además, un orden de prevalencia organizado en seis niveles, que abarcan desde las determinantes ambientales, de gestión del riesgo, cambio climático y soberanía alimentaria, hasta los proyectos turísticos especiales y su infraestructura asociada. Esta jerarquización normativa reconoce la complejidad del ordenamiento territorial y la necesidad de armonizar múltiples intereses sectoriales y territoriales dentro de un marco coherente y predecible.

No obstante, la efectividad de las determinantes ha estado históricamente condicionada por la dispersión de la información, la falta de estandarización en su producción y la debilidad de los mecanismos de coordinación entre las entidades competentes para su expedición y las entidades territoriales responsables de incorporar dichas determinantes en sus POT. Estas limitaciones han generado incertidumbre jurídica, retrasos en los procesos de formulación y revisión de los planes y dificultades en la implementación de proyectos estratégicos, afectando negativamente la gobernanza territorial.

Con el fin de superar estas barreras, el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, adicionado por la Ley 2294 de 2023, establece un mandato expreso para que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, defina el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental, técnica, jurídica y geoespacial asociada a las determinantes. Este procedimiento debe considerar el Modelo de Datos de Administración del Territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), con el fin de que las entidades competentes delimiten geográficamente las determinantes, incorporando su respectiva zonificación y restricciones de uso.

Así mismo, la norma dispone que se definan los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación con los entes territoriales, respetando su autonomía y atendiendo las prevalencias normativas, así como las particularidades y capacidades de los distintos contextos territoriales. Este enfoque reconoce que la gobernanza del ordenamiento territorial no puede sustentarse únicamente en la imposición normativa, sino que requiere procesos estructurados de articulación institucional y diálogo técnico entre los diferentes niveles de gobierno.

El parágrafo 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 refuerza el carácter vinculante de las determinantes al establecer la obligación de su cumplimiento desde la etapa de prefactibilidad de los planes y proyectos con desarrollo físico espacial, tanto por parte de agentes públicos como privados.

De igual forma, impone a los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales el deber de acatar las determinantes de manera obligatoria durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial. Esta disposición fortalece la gobernanza territorial al garantizar coherencia entre la planificación y la ejecución de intervenciones en el territorio.

La reglamentación de este procedimiento adquiere especial relevancia en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. El artículo 3 de la Ley 2294 de 2023 introduce el enfoque de ordenamiento territorial alrededor del agua, el cual busca un cambio estructural en la planificación del territorio, priorizando la protección de las determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho humano a la alimentación. En este contexto, resulta indispensable asegurar el acceso oportuno, estandarizado y transparente a la información relacionada con las determinantes ambientales, como condición para una toma de decisiones informada y responsable por parte de las entidades territoriales.

De manera complementaria, el artículo 35 de la Ley 2294 de 2023 establece la obligación para las entidades responsables de definir determinantes de estructurar y disponer la información

generada de forma estandarizada, incluyendo aquella relacionada con territorios de pueblos indígenas, campesinos y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, así como con playas, playones, zonas de seguridad y defensa y zonas de inversión especial. Para tal efecto, se fija un plazo máximo de tres años para adoptar e implementar el Modelo de Datos de Administración del Territorio definido por el SAT, reforzando la interoperabilidad de la información territorial como pilar de la gobernanza.

El rol del IGAC, como máxima autoridad catastral y entidad responsable de la regulación de la ICDE, conforme al numeral 5 del artículo 47 de la Ley 2294 de 2023, resulta clave en este esquema de gobernanza. La articulación entre el IGAC, el DNP, el MVCT y las entidades sectoriales competentes permite consolidar un sistema de información territorial integrado, confiable y accesible, que soporte de manera efectiva los procesos de ordenamiento territorial en los distintos niveles de gobierno.

En razón de lo anterior, la reglamentación del procedimiento para la gestión de la información y de los parámetros para la coordinación interinstitucional en la expedición de las determinantes de superior jerarquía por medio del Decreto 381 del 7 de abril de 2026, que modificó el Decreto 1077 de 2015, constituye un instrumento fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial. Esta reglamentación contribuye a clarificar responsabilidades, estandarizar procesos, mejorar la calidad y disponibilidad de la información y fortalecer la coordinación multinivel, reduciendo la incertidumbre jurídica y técnica que ha caracterizado la aplicación de las determinantes.

Desde una perspectiva de gobernanza, la definición de la prelación, los criterios técnicos y los demás elementos estructurales previstos en este decreto constituye un avance significativo en la consolidación de un modelo de ordenamiento territorial más coherente y articulado. La precisión de estos lineamientos fortalece la claridad normativa, reduce márgenes de ambigüedad interpretativa y sienta las bases para que las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo se sustenten en información accesible e integrada, permitiendo que la autonomía territorial se ejerza en armonía con los intereses generales y las prioridades estratégicas del Estado. Este desarrollo fortalece principalmente la coordinación interinstitucional y multinivel (componente ii) y la gestión de la información (componente i).

2.3 Simplificación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial

La gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia exige que los instrumentos de planificación se diseñen y apliquen de manera coherente con la diversidad de realidades territoriales, capacidades institucionales y niveles de complejidad urbana y rural existentes en el país. En este marco, la simplificación de la formulación de los Esquemas de Ordenamiento

Territorial (EOT) constituye un componente esencial para fortalecer la capacidad de los municipios de menor categoría de ejercer de manera efectiva su función constitucional de ordenar el desarrollo de su territorio.

El artículo 9 de la Ley 388 de 1997 estableció una tipología diferenciada de instrumentos de ordenamiento territorial, reconociendo expresamente las diferencias entre municipios a través de la definición de tres instrumentos: Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En esta estructura, el EOT fue concebido como un instrumento técnico simplificado, orientado a municipios con baja complejidad territorial, predominancia del suelo rural, reducida densidad urbana y limitadas capacidades institucionales, con el propósito de garantizar un ordenamiento básico, funcional y ajustado a sus realidades.

No obstante, el desarrollo reglamentario posterior a la Ley 388 de 1997 ha tendido a homogeneizar los requisitos técnicos, procedimentales y cartográficos de los instrumentos de ordenamiento territorial, sin atender plenamente la diferenciación prevista por el legislador. Por ejemplo, disposiciones reglamentarias compiladas en el Decreto 1077 de 2015 —Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio— han incorporado contenidos mínimos, escalas cartográficas, estudios especializados y procedimientos de concertación que, en la práctica, han sido exigidos de manera uniforme a EOT, PBOT y POT. Este tratamiento homogéneo ha desdibujado el carácter simplificado del EOT y ha impuesto a los municipios de categorías quinta y sexta cargas técnicas y administrativas diseñadas para contextos territoriales de mayor complejidad.

Si bien algunas disposiciones recientes han introducido principios de progresividad, gradualidad y proporcionalidad —especialmente en materia de gestión del riesgo, suelo rural y disponibilidad de información—, estos avances no se han traducido en procedimientos diferenciados claros y operativos para los EOT. En particular, el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1232 de 2020, aunque definen etapas y contenidos generales para los instrumentos de ordenamiento territorial, no establecen rutas específicas para la formulación y revisión de los EOT, lo que ha conducido a una aplicación extensiva de exigencias técnicas no acordes con las capacidades reales de los municipios que deben adoptar este tipo de instrumento.

La ausencia de una reglamentación diferenciada y ajustada a las capacidades reales de los municipios ha sido identificada en diagnósticos sectoriales como un factor que incide negativamente en la gobernanza territorial local. Diversos informes del Gobierno nacional (DNP, 2016) han evidenciado rezagos significativos en la adopción y actualización de los EOT, así como una alta dependencia de asistencia técnica externa para su formulación y revisión. Asimismo, se han documentado demoras en los procesos de concertación ambiental y dificultades para cumplir

con exigencias cartográficas, normativas y relacionadas con la gestión del riesgo establecidas en disposiciones de carácter general, especialmente en municipios de menor categoría. Estas barreras han contribuido a generar incertidumbre jurídica y técnica, a incrementar los costos de formulación y a limitar el acceso efectivo de numerosos municipios al cumplimiento de su deber legal y constitucional de ordenar el territorio.

La reglamentación para la simplificación de la formulación de los EOT responde, por tanto, a la necesidad de cerrar esta brecha normativa y operativa, mediante la definición de un procedimiento claro, proporcional y adaptado a las capacidades institucionales y a las realidades rurales de los municipios EOT. Esta reglamentación se orienta a simplificar, de manera explícita, las fases de diagnóstico y formulación, aclarando el carácter enunciativo —y no obligatorio— de determinados contenidos técnicos o cartográficos previstos en el Decreto 1077 de 2015, y promoviendo el uso gradual y progresivo de la información disponible, conforme al principio de gradualidad previsto en el artículo 3, numeral 15, de la Ley 1523 de 2012 y a las disposiciones sobre incorporación progresiva de la gestión del riesgo del Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015.

Desde una perspectiva de gobernanza del ordenamiento territorial, esta simplificación contribuye a fortalecer el principio de subsidiariedad, al permitir que los municipios ejerzan sus competencias de ordenamiento de manera autónoma y acorde con sus capacidades, sin depender de manera desproporcionada del nivel nacional o de consultorías externas. Así mismo, mejora la eficiencia administrativa, al reducir cargas innecesarias y focalizar los esfuerzos técnicos en los aspectos estratégicos del ordenamiento rural, tales como la protección ambiental, la gestión del riesgo, el uso adecuado del suelo rural y la garantía de derechos fundamentales asociados al territorio.

Adicionalmente, el proyecto de reglamentación facilita la concertación ambiental y la articulación intersectorial, al establecer procedimientos más ágiles y coherentes con las dinámicas rurales y con las capacidades técnicas de las autoridades locales y ambientales. De igual forma, promueve un enfoque de revisión del EOT basado en el seguimiento y la evaluación de su implementación, en lugar de una obligación automática de revisión periódica, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 y con una lógica de mejora continua de la planificación territorial.

La simplificación de los EOT también contribuye a garantizar el derecho constitucional a la igualdad territorial, al eliminar barreras normativas desproporcionadas que han limitado el acceso de los municipios de menor categoría a instrumentos de ordenamiento efectivos. En este sentido, la reglamentación se alinea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, particularmente en lo relacionado con el ordenamiento del territorio alrededor del agua, la

justicia ambiental, el fortalecimiento de la capacidad institucional local y la consolidación de una ruralidad planificada, resiliente y con enfoque de derechos.

En suma, la reglamentación de la simplificación de la formulación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial constituye una herramienta fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia. Al materializar el principio de diferenciación normativa previsto en la Ley 388 de 1997, promover la proporcionalidad regulatoria y articular de manera coherente todas las fases del ciclo de política pública de los EOT —diagnóstico, formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación—, este instrumento contribuye a una planificación territorial más equitativa, eficiente y sostenible, en armonía con los artículos 2, 288, 311 y 339 de la Constitución Política. En el marco analítico propuesto, esta simplificación se orienta al fortalecimiento de capacidades institucionales y a la proporcionalidad regulatoria (componente iii).

2.4 Indicadores de seguimiento de los POT

La gobernanza del ordenamiento territorial requiere no solo de instrumentos normativos y de planificación adecuados, sino también de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación que permitan verificar el grado de cumplimiento de las decisiones adoptadas y orientar oportunamente la acción pública sobre el territorio. Desde los enfoques de gestión pública orientada a resultados y gobernanza basada en evidencia, el seguimiento y la evaluación constituyen componentes esenciales del ciclo de política pública, en tanto permiten retroalimentar la planificación, corregir desviaciones y fortalecer la rendición de cuentas en escenarios de coordinación multinivel (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2019).

El artículo 6 de la Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento territorial tiene como objeto la definición de estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo, así como la formulación de programas y proyectos destinados a materializar dichas estrategias. En consecuencia, los POT, en su condición de instrumentos técnico-normativos, requieren de sistemas de información que permitan evaluar de manera objetiva y verificable la ejecución de estas estrategias y de los instrumentos de gestión y financiación asociados. Esta necesidad adquiere particular relevancia frente a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, que condiciona los procesos de modificación, ajuste o revisión de los POT a la existencia de soportes técnicos derivados del seguimiento a su implementación.

Desarrollando lo indicado, el artículo 112 de la Ley 388 de 1997 dispuso la organización del Expediente Municipal como un sistema de información dinámico y permanentemente actualizado, concebido como una herramienta fundamental para el seguimiento y evaluación del

ordenamiento territorial. El expediente municipal se erige así en un pilar de la gobernanza territorial, en la medida en que permite consolidar información, evaluar resultados, fortalecer la transparencia en la gestión del suelo y sustentar la toma de decisiones públicas con base en evidencia.

El desarrollo reglamentario posterior, en particular el Decreto 1077 de 2015 —modificado por el Decreto 1232 de 2020—, estructuró el proceso de planificación territorial en cuatro etapas: diagnóstico, formulación, implementación, y seguimiento y evaluación. En este esquema, la etapa de implementación comprende la ejecución del POT en los horizontes de corto, mediano y largo plazo, así como la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo. Sin embargo, la experiencia institucional ha evidenciado que, sin indicadores claros y homogéneos, las entidades territoriales enfrentan dificultades para identificar avances, rezagos y cuellos de botella en dicha etapa, lo que debilita la capacidad de gestión y afecta la coherencia entre la planeación y la ejecución.

En atención a esta problemática, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado la necesidad de dotar a los municipios y distritos de herramientas prácticas que faciliten el seguimiento a la implementación de los POT y permitan orientar la toma de decisiones correctivas o de reorientación estratégica. En el marco de la asistencia técnica brindada a las entidades territoriales, se ha evidenciado que la ausencia de un conjunto mínimo de indicadores dificulta la comparación entre territorios, limita la estandarización de reportes y reduce la efectividad del seguimiento como instrumento de gobernanza.

Por esta razón, se plantea la reglamentación de un conjunto de indicadores mínimos, fácilmente cuantificables, que privilegien criterios de simplicidad, practicidad y relevancia estratégica. Estos indicadores se orientan a medir el estado de ejecución de las actuaciones territoriales, a partir de los programas y proyectos definidos en los programas de ejecución de los POT, y constituyen una base común para el reporte de avances en la etapa de implementación.

La función de los indicadores mínimos es establecer un umbral básico de información que permita a las administraciones locales cuantificar el avance en la ejecución del POT, fortalecer la capacidad de gestión municipal y soportar los procesos de seguimiento y evaluación. En este sentido, los municipios y distritos podrán complementar estos indicadores con otros de mayor nivel de detalle, de acuerdo con sus particularidades territoriales, capacidades institucionales y prioridades de política pública.

La reglamentación de estos indicadores encuentra su fundamento jurídico en el parágrafo 4 del artículo 2.2.2.1.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015, el cual dispuso expresamente que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá los indicadores mínimos necesarios para reportar el avance en la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de que las

entidades territoriales incorporen indicadores adicionales, y que dichos indicadores serán integrados a los expedientes urbanos. Esta disposición refuerza el rol del nivel nacional en la definición de estándares mínimos, al tiempo que respeta la autonomía territorial para ampliar y profundizar los sistemas de seguimiento.

Desde la perspectiva de la gobernanza del ordenamiento territorial, la reglamentación de los indicadores mínimos fortalece la articulación entre la planeación, ejecución y evaluación, promueve la transparencia y la rendición de cuentas, y mejora la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, estos indicadores contribuyen a alimentar el Sistema de Planeación Territorial (DNP, s. f.) administrado por el Departamento Nacional de Planeación, una plataforma que pone a disposición de las entidades territoriales herramientas e información para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación. Su incorporación permite fortalecer la articulación entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los planes de desarrollo territorial mediante información estandarizada sobre el avance de programas, proyectos e instrumentos de gestión del suelo, facilitando la comparación entre territorios, la toma de decisiones basada en evidencia y la identificación de necesidades de ajuste en las políticas públicas. De esta manera, se fortalece la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, se mejora la coherencia entre la planificación territorial y las inversiones públicas, y se contribuye a una gobernanza territorial más eficiente, transparente y orientada a resultados.

En suma, la definición y reglamentación de indicadores mínimos para el seguimiento a la implementación de los POT constituye un avance en la consolidación de una gobernanza territorial basada en información, evidencia y evaluación continua. Al fortalecer las capacidades locales de monitoreo y al establecer un lenguaje común para el reporte de avances, esta reglamentación contribuye a que los Planes de Ordenamiento Territorial cumplan efectivamente su función como instrumentos orientadores del desarrollo territorial sostenible, equitativo y ambientalmente responsable. Su aporte se concentra en el seguimiento, la evaluación y la toma de decisiones basada en evidencia (componente iv).

2.5 Acciones urbanísticas

Las acciones urbanísticas constituyen uno de los principales mecanismos a través de los cuales se materializa la función pública del ordenamiento del territorio municipal y distrital. A través de ellas, las autoridades territoriales definen y ejecutan decisiones concretas sobre el uso, ocupación y transformación del suelo, con impactos directos en la estructura urbana, la provisión de infraestructura, la localización de actividades económicas y la garantía de derechos colectivos, en particular el acceso equitativo al suelo urbano y al espacio público.

En este sentido, los instrumentos que contienen acciones urbanísticas deben formularse a partir de un conocimiento integral del territorio, sustentado en información técnica, ambiental, social, económica y cartográfica confiable, así como en la evaluación de su viabilidad financiera y en la disponibilidad de la infraestructura necesaria para soportar los procesos de desarrollo urbano. La ausencia de estos soportes técnicos y financieros no solo compromete la efectividad de las acciones urbanísticas, sino que debilita la gobernanza territorial al generar decisiones fragmentadas, poco articuladas y de difícil implementación.

El marco normativo de la gobernanza del ordenamiento territorial encuentra un referente fundamental en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que establece los principios comunes de la función administrativa en el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial. Dichos principios —coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad— resultan indispensables para la adecuada formulación y ejecución de las acciones urbanísticas, en tanto orientan la actuación armónica y coherente de las distintas autoridades con competencia sobre el territorio.

Desde esta perspectiva, la reglamentación de las acciones urbanísticas reconoce que la función pública del ordenamiento territorial no recae exclusivamente en los municipios y distritos, sino que debe ejercerse de manera integrada entre la Nación, las entidades territoriales y, cuando corresponda, las autoridades regionales y sectoriales. Si bien se respeta la autonomía territorial consagrada constitucionalmente, esta se ejerce en el marco de la concurrencia de competencias y de la búsqueda de fines comunes, lo cual implica la obligación de brindar apoyo transitorio y parcial cuando sea necesario para completar o perfeccionar la prestación de los servicios públicos y la ejecución de las decisiones de ordenamiento.

En desarrollo del mandato contenido en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021, corresponde al Gobierno nacional expedir la reglamentación que regule la formulación de las acciones urbanísticas. Dicha reglamentación debe asegurar que estas se estructuren conforme a los principios de la LOOT y que su formulación responda a criterios de racionalidad técnica, sostenibilidad financiera y coherencia con el modelo de ocupación del territorio definido en los Planes de Ordenamiento Territorial.

La aplicación efectiva de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad adquiere especial relevancia en la formulación de las acciones urbanísticas. En virtud de estos principios, las autoridades del orden nacional y regional, así como las entidades territoriales, deben brindar apoyo en el suministro de insumos técnicos que sirvan de base o complemento para su formulación, en particular respecto de los estudios que las sustentan, tales como análisis de riesgo, estudios ambientales, evaluaciones de capacidad de carga, información

sectorial o diagnósticos de infraestructura. Este apoyo resulta determinante para reducir asimetrías de información, fortalecer las capacidades locales y garantizar decisiones de ordenamiento mejor informadas.

Así mismo, la reglamentación reconoce la posibilidad de que los municipios y distritos, en los procesos de formulación, revisión o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, incorporen estudios técnicos detallados y actualizados, incluidos aquellos elaborados por entidades de cualquier orden. Esta disposición fortalece la gobernanza territorial al promover el aprovechamiento de información existente, evitar duplicidades y fomentar la articulación interinstitucional en torno a un conocimiento compartido del territorio.

En este marco, se establece también la obligación de las entidades que generen información sectorial, ambiental, cartográfica o técnica relevante para la formulación de acciones urbanísticas de garantizar su disponibilidad oportuna, suficiente y accesible. Esta disposición fortalece la formulación y ejecución de instrumentos de planificación complementaria y de gestión del suelo, tales como los planes parciales, las unidades de actuación urbanística y los instrumentos de financiación del desarrollo urbano, al asegurar que las decisiones sobre aprovechamientos urbanísticos, cargas y beneficios, provisión de infraestructura y desarrollo de proyectos estratégicos se fundamenten en información confiable y actualizada. De esta manera, se reducen los riesgos de inconsistencias técnicas y jurídicas, se mejora la coordinación entre las entidades involucradas y se fortalece la capacidad de los municipios y distritos para implementar de manera efectiva las decisiones de ordenamiento territorial.

En síntesis, la reglamentación de las acciones urbanísticas se configura como un pilar central de la gobernanza del ordenamiento territorial, al establecer reglas claras para su formulación, promover la coordinación entre niveles de gobierno, asegurar el soporte técnico y financiero de las decisiones sobre el suelo y fortalecer la corresponsabilidad institucional en la gestión del territorio. De esta manera, se avanza hacia un modelo de ordenamiento más coherente, eficiente y orientado al desarrollo urbano y territorial sostenible, con énfasis en la coordinación interinstitucional y la articulación multinivel (componente ii).

2.6 Participación democrática en los POT

La participación democrática constituye un pilar estructural de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia, en la medida en que garantiza que las decisiones sobre el uso, ocupación y transformación del suelo respondan a las realidades sociales, económicas, culturales y ambientales de los territorios. Los Planes de Ordenamiento Territorial, en tanto instrumentos de carácter político-administrativo y técnico-normativo, no pueden concebirse como ejercicios

exclusivamente técnicos, sino como procesos de concertación colectiva orientados a materializar un proyecto territorial compartido.

En este sentido, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio municipal y distrital como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios y distritos en ejercicio de la función pública que les compete, con el propósito de orientar el desarrollo del territorio en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico, el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. De manera complementaria, el artículo 6 de la misma ley establece que el ordenamiento territorial tiene por objeto definir estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo, así como los programas y proyectos necesarios para su materialización, lo cual exige la incorporación activa de los distintos actores que inciden y habitan el territorio.

La Ley 388 de 1997 reconoce expresamente la participación ciudadana como un elemento esencial del proceso de ordenamiento territorial. En particular, su artículo 4 dispone que las administraciones municipales, distritales y metropolitanas tienen la obligación de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación activa de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación no solo busca legitimar las decisiones públicas, sino también asegurar la eficacia de las políticas de ordenamiento, en la medida en que estas se construyen a partir del conocimiento y las aspiraciones de las comunidades locales.

De igual forma, los artículos 22 y 24 de la Ley 388 de 1997 refuerzan el carácter transversal de la participación democrática, al establecer que esta debe garantizarse en la definición de los contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial y desarrollarse a lo largo de todas las etapas del proceso de planificación, desde el diagnóstico hasta la formulación y adopción del instrumento. Este enfoque integral de la participación contribuye a fortalecer la gobernanza territorial al promover procesos deliberativos continuos y no meramente formales.

Estas disposiciones fueron desarrolladas por el Decreto 1077 de 2015, el cual, en el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, insta a los municipios y distritos a establecer mecanismos específicos que garanticen la participación democrática en el proceso de planificación del ordenamiento territorial. En particular, los artículos 2.2.2.1.1.3 y 2.2.2.1.2.1.1 señalan que, tanto en la formulación como en la ejecución del ordenamiento territorial, las administraciones deben fomentar la concertación entre los distintos intereses que confluyen en el territorio, promoviendo la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones representativas. Asimismo, establecen que, durante las etapas de diagnóstico y formulación, los municipios y distritos deben definir mecanismos concretos de participación, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 388 de 1997.

No obstante, pese a la existencia de este marco normativo, la regulación vigente se había concentrado principalmente en establecer la obligación general de garantizar la participación ciudadana durante la formulación de los POT, sin desarrollar con suficiente detalle los criterios, mecanismos y condiciones mínimas para hacer efectiva dicha participación. En la práctica, esta situación generó una amplia heterogeneidad entre municipios y distritos respecto de los procesos participativos implementados, observándose experiencias exitosas de concertación en algunos territorios, pero también procesos limitados a actividades informativas o de socialización con escasa incidencia en la toma de decisiones.

En este contexto, el valor agregado del proyecto de reglamentación no consiste en crear nuevas instancias de participación ni en modificar las competencias territoriales previstas en la Ley 388 de 1997, sino en desarrollar estándares mínimos orientados a fortalecer la calidad, efectividad y capacidad de incidencia de los procesos participativos. Mientras la normativa vigente establece el deber de promover la participación democrática, la reglamentación define criterios orientadores como la inclusión, la participación informada y deliberativa, la accesibilidad a la información, la corresponsabilidad, el enfoque territorial y la orientación a resultados, proporcionando a las entidades territoriales referentes concretos para diseñar y ejecutar estrategias de participación acordes con las características de cada territorio.

De igual forma, la reglamentación introduce elementos que fortalecen la gobernanza territorial al exigir la definición de hojas de ruta participativas, la sistematización de los aportes ciudadanos, mecanismos de divulgación y retroalimentación, acciones de rendición de cuentas y esquemas de seguimiento participativo. Con ello se busca que la participación funcione como un mecanismo de interacción permanente entre la administración, los actores territoriales y la ciudadanía.

Adicionalmente, la reglamentación incorpora lineamientos específicos para cada fase del ciclo de planificación territorial —diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación— , promoviendo una participación continua y no restringida a momentos puntuales del proceso. Este enfoque fortalece la gobernanza del ordenamiento territorial al ampliar los espacios de deliberación, mejorar la transparencia en la toma de decisiones, facilitar la construcción de consensos y fortalecer la confianza entre las instituciones y la ciudadanía. En consecuencia, la reglamentación contribuye a que los POT no solo cuenten con mayor legitimidad social, sino también con mejores condiciones para su implementación y sostenibilidad en el tiempo.

En conclusión, la reglamentación de los mecanismos de participación democrática en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial se erige como un componente esencial para el fortalecimiento de la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia. Más allá de desarrollar el mandato general de participación previsto en la Ley 388 de 1997, esta reglamentación aporta criterios, lineamientos y herramientas que permiten hacer más efectiva,

inclusiva, deliberativa y verificable la intervención ciudadana en los procesos de planificación. Con ello, se avanza hacia procesos de ordenamiento territorial más transparentes, legítimos y representativos, en los que las decisiones sobre el territorio son el resultado de una construcción colectiva orientada al bienestar general y al desarrollo territorial sostenible. En el marco analítico propuesto, este desarrollo fortalece la participación democrática y la transparencia en la gestión territorial (componente v).

2.7 Espacio público

El espacio público es uno de los principales bienes colectivos asociados a la calidad de vida, y su gestión involucra a múltiples actores y niveles de gobierno. La Ley 9 de 1989, en su artículo 5, lo definió como el conjunto de inmuebles públicos y de elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, y el Decreto 1504 de 1998, compilado en el Decreto 1077 de 2015, reglamentó su manejo en los Planes de Ordenamiento Territorial y fijó un índice mínimo de espacio público efectivo de quince metros cuadrados por habitante.

Pese a este marco, la información sobre la cantidad, la calidad y la accesibilidad del espacio público ha sido heterogénea entre municipios y distritos, lo que dificulta su incorporación sistemática en el diagnóstico, la formulación y el seguimiento de los instrumentos de ordenamiento. En respuesta, la reglamentación desarrollada en 2025 adopta una metodología para la medición de indicadores cuantitativos y cualitativos del espacio público —orientada a evaluar su cantidad, calidad, accesibilidad, funcionalidad y sostenibilidad— y establece lineamientos para la conformación, actualización y gestión del inventario general de espacio público, así como para la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público.

Desde la perspectiva de la gobernanza, estos instrumentos fortalecen la gestión e interoperabilidad de la información (componente i), al producir datos comparables entre territorios; el seguimiento y la toma de decisiones basada en evidencia (componente iv), al permitir medir avances frente a metas de espacio público, y la transparencia (componente v), al clarificar responsabilidades institucionales y las reglas para el aprovechamiento económico de estos bienes colectivos. De esta manera, la reglamentación contribuye a que el espacio público deje de gestionarse de forma fragmentada y se incorpore como un componente estructurante del ordenamiento territorial.

3. CONCLUSIONES

El análisis de los desarrollos normativos impulsados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre 2025 y comienzos de 2026 permite concluir que la reglamentación nacional constituye un instrumento relevante para fortalecer la gobernanza del ordenamiento territorial en Colombia. Más allá de la expedición de nuevas disposiciones regulatorias, estas iniciativas buscan responder a problemáticas estructurales identificadas en la gestión territorial, relacionadas con las brechas de capacidad institucional, la limitada interoperabilidad de la información, las dificultades de coordinación entre entidades y los desafíos para el seguimiento e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial. En este sentido, la reglamentación analizada contribuye a consolidar condiciones más favorables para el ejercicio de las competencias territoriales mediante estándares técnicos comunes, mecanismos de articulación institucional y herramientas orientadas a la toma de decisiones basadas en evidencia.

Los resultados observados permiten evidenciar avances en distintos componentes de la gobernanza territorial. La adopción de modelos estandarizados de información, la reglamentación de las determinantes de superior jerarquía, la flexibilización de los instrumentos de planificación para municipios con menores capacidades institucionales, la definición de indicadores de seguimiento, el fortalecimiento de la participación democrática y la regulación de aspectos asociados a las acciones urbanísticas y al espacio público contribuyen a mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, fortalecer la transparencia, facilitar la rendición de cuentas y promover una mayor coherencia entre la planificación territorial y las decisiones de inversión pública. De esta manera, la reglamentación fortalece la capacidad del sistema de ordenamiento territorial para articular actores, competencias, información y recursos alrededor de objetivos comunes de desarrollo territorial.

No obstante, el impacto de estas medidas dependerá de su implementación efectiva en los territorios. Persisten desafíos asociados a las diferencias de capacidad técnica, administrativa y financiera entre municipios y distritos, así como limitaciones relacionadas con el acceso a información de calidad, la disponibilidad de herramientas tecnológicas y la capacidad institucional para incorporar los nuevos lineamientos en los procesos de planificación y gestión territorial. Estas condiciones evidencian que el fortalecimiento de la gobernanza no depende exclusivamente de la expedición de normas, sino también de la existencia de capacidades institucionales que permitan su apropiación y aplicación efectiva en contextos territoriales diversos.

En consecuencia, los siguientes pasos de política pública deberían orientarse a consolidar mecanismos permanentes de asistencia técnica, fortalecimiento institucional y acompañamiento a las entidades territoriales, especialmente aquellas con mayores rezagos de capacidad. De igual forma, resulta necesario continuar avanzando en la interoperabilidad de los sistemas de

información territorial, en la articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial y los instrumentos de planeación del desarrollo, así como en la generación de mecanismos de monitoreo que permitan evaluar periódicamente los efectos de la reglamentación sobre la gestión territorial. Paralelamente, será importante promover espacios de aprendizaje e intercambio de experiencias entre entidades territoriales que faciliten la apropiación de las herramientas desarrolladas y la construcción de capacidades locales sostenibles.

Finalmente, la experiencia analizada muestra que la gobernanza del ordenamiento territorial constituye un proceso dinámico que requiere la interacción permanente entre regulación, fortalecimiento institucional, coordinación multinivel y participación ciudadana. En este contexto, la reglamentación expedida y en formulación por parte del el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio representa un avance significativo en la consolidación de un modelo de ordenamiento territorial más coordinado, transparente y orientado a resultados; sin embargo, su contribución al desarrollo territorial sostenible dependerá de la capacidad de los distintos niveles de gobierno para convertir estos instrumentos normativos en prácticas efectivas de planificación, gestión y transformación del territorio.

REFERENCIAS

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htmlCongreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero). *Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 38.650. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1989.html

Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 43.091. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). *Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 43.464.

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones en materia de categorización y saneamiento fiscal de las entidades territoriales*. Diario Oficial n.º 44.188.

Congreso de la República de Colombia. (2011, 28 de junio). *Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 48.115.

Congreso de la República de Colombia. (2012a, 24 de abril). *Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 48.411.

Congreso de la República de Colombia. (2012b, 6 de julio). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 14 de enero). *Ley 2079 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*.

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»*. Diario Oficial n.º 52.400.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116, 20 de julio de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 4 de octubre). *Sentencia C-1051 de 2001*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1051-01.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2005). *Sentencia C-983 de 2005*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67635

Corte Constitucional de Colombia. (2010, 4 de marzo). *Sentencia C-149 de 2010*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-149-10.htm

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Evaluación institucional y de resultados de la política de ordenamiento territorial en Colombia*.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Documento CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento CONPES 4007: Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *Sistema de Planeación Territorial*. Recuperado el 23 de septiembre de 2026, de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/Sispt-formulacion-y-seguimiento-a-planes-de-desarrollo-territorial.aspx

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2022). *Resolución 658 de 2022*.

International Organization for Standardization. (2012). *ISO 19152:2012. Geographic information — Land Administration Domain Model (LADM)*. https://www.iso.org/standard/51206.html

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022). *Resolución 0495 de 2022*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Resolución 058 de 2025. Por medio de la cual se modifica la Resolución 0495 de 2022, relacionada con el Modelo de Datos Extendido LADM_COL - POT para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Government at a glance 2019*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en

Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.

Presidencia de la República de Colombia. (1998, 4 de agosto). *Decreto 1504 de 1998. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*.

Presidencia de la República de Colombia. (2011, 27 de septiembre). *Decreto 3571 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*.

Presidencia de la República de Colombia. (2014, 19 de septiembre). *Decreto 1807 de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 49.279.

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Diario Oficial n.º 49.523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 14 de septiembre). *Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los planes de ordenamiento territorial*.

Presidencia de la República de Colombia. (2026, 7 de abril). *Decreto 381 de 2026*. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20No.%200381%20DEL%2007%20DE%20ABRIL%20DE%202026.pdf

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, *44*(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x