

# **LA ÉTICA EN EL DESARROLLO DEL URBANISMO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA**

## ***Ethics in the development of Urbanism and Territorial Planning in Colombia***

*Luis Fernando Montes Posada<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Maestría Arquitectura y Urbanismo, Universidad Católica de Pereira. Correo electrónico: luisfmp1@gmail.com

## **RESUMEN**

La planificación del territorio en Colombia ha sufrido una transformación sustancial en los últimos 25 años, en los cuales se han agudizado los conflictos sociales, urbanísticos y ambientales que se pretendían solucionar. A la fecha no se han podido implementar correctamente los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Colombia, debido al bajo nivel de cumplimiento de las metas, programas y proyectos planteados en ellos, a la debilidad institucional, a la falta de control y a la pérdida de valores éticos. A partir de la problemática, este artículo, que se desarrolla aplicando el método inductivo, en el que a partir del análisis de hechos y premisas particulares se obtendrán conclusiones generales, al observar y registrar estos hechos, construye una hipótesis que busca poner en reflexión la problemática planteada desde la crisis ética, social y ambiental por la que atraviesa hoy el ordenamiento y el desarrollo territorial de Colombia. En este punto de la reflexión cabe preguntarse por la construcción de la ética en el país: es necesario replantear la educación y los principios que se inculcan en los hogares, implementar desde la educación preescolar hasta la de formación profesional una educación integral en valores; la lucha contra la corrupción debe volverse un objetivo social en el que todos deben participar.

## **PALABRAS CLAVE**

ordenamiento territorial, ética territorial, desarrollo territorial basado en valores, urbanismo sustentable, planificación territorial.

## **ABSTRACT**

The Planning of the Territory in Colombia has undergone a substantial transformation in the last 25 years, in which the conflicts have intensified: social, urban and environmental that have been tried to solve. Nowadays, the Territorial Planning Plans of the municipalities of Colombia have not been implemented correctly due to the low level of compliance with the goals, programs and projects set forth therein, due institutional weakness and the lack of control and loss of Ethical Values. The article is developed, applying the Inductive Method, in which from the analysis of particular facts and premises general conclusions will be obtained. By observing and recording these facts, a hypothesis is constructed that seeks to put into reflection, the problems posed from the ethical, social and environmental crisis that the Planning and Territorial Development of Colombia is going through today. At this point of reflection, we must ask ourselves about the construction of ethics in our nation, we must rethink the education and the principles that are instilled in our homes since childhood, implement from pre-school to vocational education an integral education in values, the fight against corruption must become a social objective in which we must all participate, public resources are sacred.

## **KEY WORDS**

Territory ordering, territorial ethics, values-based territorial development, sustainable urbanism, territorial planning.

*Primera versión recibida el 18 de junio de 2019.  
Versión final aprobada el 14 de enero de 2020.*

*Para citar este artículo: Montes Posada, Luis Fernando.  
“La ética en el desarrollo del urbanismo y el ordenamiento territorial en Colombia”.  
En: *Grafiás Disciplinarias de la UCP* No. 42 (Julio - Diciembre de 2018), pp.33-42.*

## **La ética en el desarrollo del urbanismo y el ordenamiento territorial en Colombia**

La planificación del territorio en Colombia ha sufrido una transformación sustancial durante los últimos 40 años. En este tiempo se han agudizado progresivamente los conflictos sociales, urbanísticos y ambientales que se pretendían abordar. A partir de la Ley 388 de 1997, se incluyen dentro del ejercicio de planificación territorial los principios de prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, el reparto equitativo de cargas y beneficios, entre otros. Pese al espíritu que enarbola dichos principios, su materialización en el ordenamiento territorial de los municipios no ha sido posible, debido principalmente al bajo nivel de cumplimiento de las metas, programas y proyectos planteados en los planes de ordenamiento, a la debilidad institucional, a la falta de control y a la pérdida de los valores éticos evidenciada en la proliferación de los escándalos de corrupción.

### **Metodología**

Se pretende desarrollar este artículo aplicando el método inductivo, en el cual,

a partir del análisis de hechos y premisas particulares, se obtendrán conclusiones generales. Con el fin de cumplir los objetivos de este documento, se establece una línea base para el análisis de la dimensión ética aplicada a la planificación y desarrollo territorial, a través de una revisión bibliográfica de conceptos e investigaciones asociadas al tema en el contexto nacional e internacional. Posterior a la construcción de la línea base de análisis, se realiza una recolección, clasificación y análisis de la información disponible en el Departamento de Planeación Nacional de la República de Colombia, la normatividad vigente, artículos de prensa y el material académico desarrollado por expertos colombianos en torno al tema. Fruto del análisis realizado, y considerando la línea base conceptual, se construirá una hipótesis que busca reflexionar sobre la problemática planteada desde la crisis ética, social y ambiental por la que atraviesa hoy el ordenamiento y el desarrollo territorial de Colombia.

### **La ética en el desarrollo territorial**

El análisis de la ética en el desarrollo urbanístico y territorial hace referencia a la “tensión natural” entre lo normativo y lo real,

entre la democracia y las relaciones ciudadanía-Estado. El dilema ético está presente en cada etapa del proceso de planificación y desarrollo territorial, y es armonizado en condiciones ideales por el conocimiento de los expertos planificadores y administradores del territorio (Farinós y Vera, 2016). Un claro ejemplo es la afectación de corredores biológicos en búsqueda de la expansión o reforma urbana. Esta trasgresión ecológica, en aras del desarrollo social colectivo, puede ser minimizada por la innovación técnica en el diseño o construcción, la innovación normativa o intervenciones físicas que incluyan desde la reubicación de comunidades animales, hasta la formación de obstáculos artificiales que mitiguen el impacto a los hábitos de las poblaciones biológicas. Es ampliamente reconocida la solución que se implementó a través de los ecoductos, concepto creado en la década del 50 y ampliamente utilizado en Europa, pero que solo cuenta con un antecedente en Suramérica: el ecoducto de Misiones, en Iguazú.

¿Qué posibilita entonces que se opte por una u otra solución? En el marco de las decisiones para la planificación y el desarrollo territorial, la respuesta está dada por la dinámica política del territorio y el pacto social, tomando como premisa un accionar prístino por parte de los técnicos responsables de la planificación y el desarrollo urbano. En este contexto las tensiones ciudadanía-Gobierno moldean las alternativas y los posibles escenarios de solución a ser analizados. Sin embargo, una vez se analiza el fenómeno por fuera del equilibrio descrito, la crisis ética se hace evidente, es decir, si hay ausencia de pluralidad política o de dinamismo en las organizaciones de la sociedad civil, o si los

técnicos faltan a su voto de imparcialidad y objetividad, el ejercicio de la planificación entra en un vórtice de caos y descomposición ética que deriva en territorios condenados a procesos cíclicos de avanceretroceso, dando origen a subdesarrollo sistémico. Como conclusión, la ética de la planificación y el desarrollo urbanístico es el resultado de la integración y armonía técnicopolíticosociedad civil, soportada en el pacto social y los valores culturales aceptados (Farinós y Vera, 2016).

Otro enfoque de la ética aplicada al desarrollo territorial, aceptado y difundido por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), centra su atención en el individuo y el respeto de su dignidad en el proceso de planificación y desarrollo del territorio; esta definición de 'dignidad' está asociada directamente al concepto de desarrollo humano en el marco del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, la ética en la planificación territorial evalúa cuánto obedece la normatividad urbanística a la voluntad del pacto social construido por los individuos, en contraste, con la voluntad del sector productivo privado; no se trata de un enfrentamiento entre la sociedad y la empresa privada, ya que esta última es reflejo de la sociedad misma. Este equilibrio entre la voluntad empresarial y la social, a la que hace referencia esta tesis, tiene su origen esencialmente en la naturaleza democrática de la planificación y desarrollo del territorio, en la promoción de la participación activa y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso de planificación y seguimiento del desarrollo territorial. Cuando se habla de una ética de la planificación y el desarrollo territorial desde este enfoque, se plantea

un proceso articulado de los miembros de la sociedad, no por ello falto de conflictos, pero sí bajo el respeto de una visión colectiva sobre los objetivos y formas de desarrollo del individuo, del territorio y del individuo en el territorio, de tal forma que cualquier desequilibrio en la participación de los actores fundamentales de este proceso (sociedad civil, fuerzas económicas y administración pública) se traduce en un foco de inequidad y pérdida de los valores democráticos y sociales (Correal, 2010).

Un concepto que ha tomado relevancia dentro del panorama académico del desarrollo territorial ha sido el de 'ética territorial'. Desde un análisis filosófico y técnico, este concepto recorre la teoría del desarrollo de la sociedad en general, soportándose sobre tres principios rectores: igualdad, equidad y diversidad. La igualdad se concibe desde el desarrollo de las libertades civiles, sujetas al marco del deber y la construcción de los derechos. La equidad es una valoración de justicia aplicada a la igualdad, contempla la diferenciación entre la 'bondad' o afinidad con la estructura de deberes, derechos y libertades, en contraste con la 'justicia' de un acto, y pone en diálogo la dicotomía del beneficio personal versus la maximización del beneficio del conjunto social. La diversidad, marcada en la transición de modernismo y el postmodernismo, se refiere al rechazo tácito de toda forma de totalitarismo, a la aceptación de la existencia de diferentes formas de concebir el mundo haciendo un llamado a un ejercicio de coexistencia, a través de la conciliación de las estructuras morales que eviten el lenguaje de la violencia y el deseo de erradicación de la diferencia. Desde esta perspectiva, la definición formal de 'ética territorial' es:

Se entenderá por ética territorial el conglomerado de principios reguladores del comportamiento de las relaciones entre los sujetos, individuales y colectivos, y el territorio. Estos principios, que se plantean como hipótesis, girarán en torno a las ideas de igualdad, equidad y diversidad. El territorio, por su parte, también tendrá una resolución variada: como espacio natural, como relación de propiedad, como lugar cultural y simbólicamente apropiado, como ámbito de control jurisdiccional. (Cuervo, 2012, p.29)

Dentro de los análisis de las constituciones suramericanas realizados por el PNUD en el contexto de la 'ética territorial', se identificaron tres grandes familias de principios éticos: (a) aspiraciones a la igualdad-equidad interregional, (b) derechos universales de primera generación (individuales) y segunda generación (colectivos) (c) y protección-promoción de la diversidad regional (ciudad, Amazonía, culturas originarias y afroamericanas). Particularmente, se encontró en este estudio que Colombia es el único país que dentro de su constitución tiene diferenciados los conceptos de igualdad y equidad, teniendo en cuenta la construcción conceptual que se ha realizado sobre el concepto de 'ética territorial'. Este hallazgo, pese a poner en evidencia el acervo constitucional, pone de manifiesto el desafío que, en forma general y con diferente grado de intensidad, enfrentan las naciones del Cono Sur. Más allá de la riqueza conceptual de las constituciones, la falta de indicaciones concretas y objetivas para conjugar los diferentes conceptos allí contenidos y la forma como se superponen

unos a otros dependiendo de los escenarios o condiciones particulares, da origen a la proliferación de conflictos. El tratamiento de estos conflictos se deja por lo general a la práctica institucional y política, regulada más por el hábito que por la norma escrita.

### **Análisis del proceso de planificación y desarrollo territorial en Colombia**

En los últimos 40 años, la planificación en Colombia ha tenido la siguiente evolución normativa: Ley 61 de 1978, plan integral de desarrollo (PID) en el que se adoptó el plano regulador; Ley 9 de 1989, plan de desarrollo municipal (PDM), conocido como la ley de reforma urbana, que adoptó reglamentación de usos del suelo; Constitución Política de 1991, en la cual el Artículo 313 establece las funciones de los Concejos Municipales, y el numeral 7 postula “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”; Ley Orgánica 152 de 1994, planes de desarrollo y plan de ordenamiento territorial; Ley 388 de 1997 o ley de desarrollo territorial; POT, PBOT (planes básicos de ordenamiento territorial), EOT (esquemas de ordenamiento territorial); y Ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial. Esta nutrida batería normativa no ha sido suficiente para cumplir con los objetivos que la sociedad colombiana se ha trazado. En los últimos 25 años se han agudizado los conflictos sociales urbanísticos y ambientales que se pretendían solucionar, y este fenómeno hace necesario realizar una reflexión profunda sobre sus características y

causas a partir del análisis de la normatividad, su pertinencia y metodología de aplicación.

La Ley 388 de 1997 (ley de desarrollo territorial), en su artículo 6.º, establece:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Este objeto de la ley se debe implementar mediante: 1, La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; 2, El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital y 3, la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. (Congreso de la República de Colombia, 1997, artículo 6.º).

Teniendo en cuenta los antecedentes conceptuales, se observa que el objetivo está claramente alineado con la visión de un desarrollo sostenible, y establece criterios conceptuales sobre la forma y las consideraciones a ser tenidas en cuenta, incorporando elementos de la denominada ‘ética territorial’, tal como lo expresa en el siguiente apartado:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Desde un análisis filosófico del espíritu normativo y su afinidad con los criterios conceptuales establecidos en la 'ética territorial', la Ley 388 de 1997 es una herramienta rigurosa para una planificación que garantice el desarrollo sostenible. Sin embargo, los resultados obtenidos en la realidad distan de esta afirmación y son motivo de observación detallada. La aplicación de la Ley 388 de 1997 establece la formulación de POT en ciudades con más de 100.000 habitantes; PBOT, en municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes; y EOT, en poblaciones con menos de 30.000 habitantes. Del total de 1101 municipios del país, más del 90 % no han implementado su plan de ordenamiento territorial, en contraste, de los municipios que han implementado POT, el 60 % tiene problemas en la definición de objetivos y metas, un 7 % no estableció ni objetivos ni metas y el 97 % no contempló estrategias de desarrollo rural. Adicionalmente, ningún departamento del país cuenta con un plan de ordenamiento territorial departamental, y no existen

áreas metropolitanas con plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial. La desactualización de los POT es tal que algunos municipios nunca actualizaron sus planes de ordenamiento territorial formulados hacia el año 2000. De los municipios que han implementado el POT, el cumplimiento de metas y proyectos es inferior al 50 % y no han sido objeto de revisión a largo plazo.

El panorama pone en evidencia un impacto incipiente de la normatividad en el fortalecimiento de la planificación territorial del país, pese a contar con un instrumento robusto desde la perspectiva técnica y el enfoque filosófico. Adicionalmente, con más de 20 años de promulgación de la Ley 388 de 1997, se han generado innumerables leyes, decretos y resoluciones reglamentarias que pretenden complementarla, ajustarla o aclararla, pero, contrario a esto, han generado alto grado de complejidad, contradicción, inconsistencia e inexactitud que no posibilitan lograr el cumplimiento de los objetivos y principios planteados en esta ley: la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de propiedad, el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Aunada a este grado de complejidad normativa, la proliferación de una oferta académica desarticulada, que, contrario al objetivo de planificar a partir de la interdisciplinariedad, ha contribuido a incrementar la desorientación con la multiplicidad de lenguajes, escuelas y visiones (exógenas en su mayoría a la realidad colombiana), ha propiciado la pérdida del rumbo del desarrollo del urbanismo, la arquitectura y la ingeniería. Esta torre de Babel

de la planificación territorial, acompañada de la desintegración de la ética pública (que ha pasado a ser un elemento de segundo plano), genera un caldo de cultivo propicio para los procesos de corrupción, que aprovechan los instrumentos de planificación, gestión y financiación, planteados en la ley, en beneficio de intereses oscuros de algunos particulares y del clientelismo político.

El oscuro panorama descrito encuentra en la evolución de los titulares noticiosos una fuente irrefutable de validación. El derrumbamiento de la etapa 6 del edificio Espace en Medellín, que propició la demolición de las demás etapas; el colapso del edificio en construcción Blas de Lezo en Cartagena, desarrollado con una licencia de construcción falsificada; el proyecto Aquarela, en cercanía al Castillo de San Felipe en Cartagena, que pone en peligro la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad a la Ciudad Amurallada; el derrumbamiento del puente Chirajara en la vía al Llano; la emergencia de la represa en construcción Hidroituango en Antioquia y sus impactos ambientales y sociales aún por establecer; los escándalos de corrupción del llamado carrusel distrital de la contratación en Bogotá, con las troncales de Transmilenio; el escándalo internacional de firma brasileña Odebrech y su participación en los proyectos colombianos: Ruta del Sol y la navegabilidad del río Magdalena (Navelena). Estos son algunos de los casos que invitan a una reflexión profunda sobre la ética en el desarrollo del urbanismo, la arquitectura y la ingeniería en relación con los objetivos del ordenamiento territorial en Colombia.

Si se realiza un comparativo de los elementos que propician la ruptura de la ética en la planificación del territorio en Colombia, contemplando las aproximaciones conceptuales previamente descritas, todas aplican al territorio colombiano y ponen en evidencia las fuentes de la crisis. Si partimos del equilibrio tripartito técnico-político-sociedad civil, las evidencias encontradas muestran una clara ruptura de la armonía requerida en el proceso: pobres procesos de vigilancia y participación ciudadana en planificación y desarrollo del territorio; perfiles técnicos de planificación parcializados a la dinámica de intereses clientelistas en la clase política y los grupos económicos; y clase política permeada por procesos de corrupción que legisla beneficiando a grupos económicos específicos. Tomando como insumo el análisis anterior y entrando a la dimensión del concepto de la ética territorial como el proceso orientado al desarrollo sostenible que respeta la dignidad del individuo en armonía con los objetivos del colectivo, hay una clara ruptura del concepto del individuo y el colectivo, y una negación del pacto social para el desarrollo que es aprovechada por un grupo reducido para la definición de un ordenamiento territorial predatorio sin opción de sostenibilidad. En última instancia, llama la atención la rigurosidad conceptual con la que los criterios de la 'ética territorial' son implementados a nivel normativo y rechazados fácticamente en la implementación; esta "ética territorial de papel" es resultado de la brecha educativa de la sociedad colombiana, que propicia que la planificación del desarrollo en general dependa de una "élite intelectual" o con acceso a los recursos de información, que promulga unos



valores negados tácitamente en la práctica, sin penalización o veeduría, dado el abismo de desigualdad e inequidad que experimenta la sociedad colombiana.

### **¡La ética sirve!, y es fundamental para la planeación y desarrollo del territorio**

En este punto de la reflexión es pertinente concentrarse en la construcción de la ética en la sociedad colombiana. Esta sociedad está abocada a replantear la educación y los principios que se inculcan desde el hogar a los infantes. Transformar la educación desde las etapas tempranas hasta la formación técnica, profesional y de postgrado implica la inclusión de estrategias pedagógicas para la construcción de valores como piedra angular del pacto social. Deben desarrollarse estrategias que promuevan el pensamiento crítico, la participación activa y la lucha contra la corrupción como valores fundamentales y complementarios del ejercicio ciudadano. Debe transformarse la percepción sobre lo público y construirse un nuevo consenso sobre la importancia de lo público y su inalienabilidad como recursos “sagrados”, a través de los cuales se establece la apuesta colectiva hacia la sostenibilidad.

Adela Cortina (2015), plantea como reflexión: “si no tomamos nota de lo cara que sale la falta de ética, en dinero y en dolor [...] El costo de la inmoralidad seguirá siendo imparable. Y, aunque suene a tópico, seguirán pagándolo sobre todo los más débiles” (p. 12). En efecto, las implicaciones futuras de la crisis ética de la planificación y desarrollo del territorio en Colombia son incalculables. La sostenibilidad del país se está arriesgando cada día, mientras las transformaciones sociales no

propicien un cambio de rumbo en la forma como se percibe, se apropia, se planifica y se transforma el territorio en aras del desarrollo y bajo los principios de sostenibilidad.

Colombia cuenta con una batería normativa rica y consistente, cuya implementación es aún un desafío. La ambigüedad de la interpretación, la falta de manuales rigurosos para la comprensión de los procesos y la solución de los conflictos, la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil para ser activas en los procesos de planificación y control del desarrollo territorial, la indiferencia de la movilización social frente a los temas asociados al desarrollo territorial, la desigualdad educativa y social y, en general, la crisis de valores son las amenazas que dificultan garantizar un futuro sostenible para la sociedad colombiana. Encontrar una respuesta hacia la construcción de una verdadera ética para la planificación y el desarrollo territorial de la sociedad colombiana requiere efectivamente del desarrollo de la ética personal. La visión de los comportamientos corruptos como elementos de la cotidianeidad ha dado como resultado una crisis institucional sin precedentes en la historia colombiana, que horada paulatinamente el tejido social y promueve la indiferencia y la aversión por parte de la ciudadanía en general. Es preciso recordar que la ética “sirve”, entre otras cosas, para abaratar costos en dinero y sufrimiento, fortalecer los lazos que unen a los diferentes miembros de la sociedad, propiciar el ejercicio de la participación y la colaboración, construir una armonía entre el beneficio individual y el colectivo y promover la justicia, fuente de la equidad. Ninguna sociedad puede funcionar si sus miembros no mantienen una actitud

ética. Ningún país puede salir de la crisis si las conductas antiéticas de sus ciudadanos y dirigentes siguen proliferando con toda impunidad. Ahora, más que nunca, se necesita de la ética para reconciliar la sociedad y permitir que la planificación y el desarrollo territorial sean un camino auténtico hacia la sostenibilidad.

### Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Colombia. (1997, julio 18). Ley 388 de 1997. Diario Oficial N.º 43.091. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Correal, G. (2010). Una perspectiva ética de la planeación urbana y regional. Apuntes para un desarrollo humano integral y sustentable. Universidad de la Salle. Revista Traza. N° 1 (Enero-Junio) P. 164-169.
- Cuervo, L. M. (2011). Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial. Observatorio de la Economía Latinoamericana, (153).
- Cortina, A (2013). ¿ Para qué sirve realmente la ética?. Paidós, sello editorial Espasa Libros. Edición Electrónica ( 1 - 156)
- Farinós, J y Vera, O. (2016). Planificación territorial fronética y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra: Revista portuguesa de geografia*, 51(101), 45-69. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5678576>