



**ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN  
EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL  
DE CARTAGENA DE INDIAS –  
PROYECTO DE DECRETO “POR EL  
CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE  
NORMALIZACIÓN URBANÍSTICA EN EL  
DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y  
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**





## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. Definición y alcance del Análisis de Impacto Normativo AIN
3. Etapas del Análisis de Impacto Normativo:
  - 3.1 Definición del problema que se busca solucionar con el proyecto de regulación.
  - 3.2 Definición de los objetivos generales y específicos de la intervención Distrital.
  - 3.3 Definición de las alternativas de intervención, tanto regulatorias como no regulatorias, que permitan alcanzar los objetivos planteados.
  - 3.4 Evaluación de las alternativas, con el fin de identificar, cuantificar y valorar los potenciales impactos de cada una de las alternativas definidas.
  - 3.5 Elección de la mejor alternativa, explicando las razones técnicas y jurídicas de dicha elección.
  - 3.6 Diseño de la implementación y monitoreo, estableciendo la forma de implementación de la alternativa seleccionada, incluyendo la disponibilidad presupuestal respectiva.
  - 3.7 Consulta pública, describiendo el proceso de consulta pública que se llevó a cabo, así como los actores que participaron y los comentarios recibidos.
4. POLÍTICAS DE OPERACIÓN
5. DOCUMENTOS DE REFERENCIA
6. CONTROL DE CAMBIOS
7. VALIDACIÓN DEL DOCUMENTO



## 1. INTRODUCCIÓN.

El presente documento contiene la memoria justificativa del proyecto de decreto "*Por medio del cual se adopta el Plan de Normalización Urbanística en el Distrito de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones*", elaborada bajo los lineamientos de la Política de Mejora Normativa establecida mediante el Decreto Distrital 0708 de 2023. Esta memoria incluye el Análisis de Impacto Normativo (AIN), una herramienta de evaluación que permite identificar, describir y valorar los efectos de la propuesta regulatoria, en relación con el problema que busca resolver, las alternativas posibles, y la justificación técnica, jurídica y económica de la intervención.

El proyecto de decreto responde a una situación de riesgo urbano identificada en diversas zonas del Distrito, caracterizada por la presencia de edificaciones construidas sin licencia urbanística y sin observancia de normas técnicas de seguridad estructural, muchas de las cuales presentan deterioro avanzado o patologías constructivas que representan un riesgo inminente para la vida de sus ocupantes. La falta de un instrumento normativo que permita al Distrito actuar de manera articulada, preventiva y segura frente a esta situación ha llevado a la necesidad de adoptar un plan que reglamente los procedimientos de reconocimiento, evaluación, intervención y seguimiento sobre dichas edificaciones.

Esta propuesta normativa, por tanto, busca establecer un marco jurídico claro que permita al Distrito ejercer de manera eficaz sus competencias en materia de control urbanístico, protección de la vida, gestión del riesgo de desastres y seguridad estructural, a través de la adopción de un Plan de Normalización Urbanística que delegue funciones, defina procedimientos, ordene estudios técnicos, y facilite la articulación interinstitucional necesaria para su implementación.

## 2. DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO – AIN.

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) es una metodología que permite justificar la necesidad, oportunidad y proporcionalidad de una intervención regulatoria, mediante la identificación del problema, la formulación de objetivos, el análisis de alternativas (regulatorias o no regulatorias), la valoración de impactos y la elección de la mejor solución disponible.

En este caso, el AIN se aplica al proyecto de decreto que adopta el Plan de Normalización Urbanística del Distrito de Cartagena de Indias, y busca garantizar que la regulación propuesta sea efectiva, necesaria, coherente con el ordenamiento jurídico, técnicamente viable y financieramente sustentable. El análisis tiene como alcance todo el territorio distrital y considera como principales actores a la Dirección de Control Urbano, la Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Secretaría de Infraestructura Distrital, las Alcaldías Locales y la Secretaría del Interior y convivencia ciudadana, entre otras entidades del orden local.

Este AIN se realiza conforme a la Guía para la Elaboración del AIN emitida por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y busca dar cumplimiento a los principios de eficiencia, legalidad, transparencia y participación que deben regir la actividad regulatoria del Distrito.



### 3. ETAPAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

#### 3.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA QUE SE BUSCA SOLUCIONAR

El crecimiento informal y desordenado del territorio en Cartagena de Indias ha dado lugar a la proliferación de edificaciones construidas sin licencia urbanística ni control técnico, muchas de las cuales presentan condiciones estructurales deficientes. Estas edificaciones, ubicadas en su mayoría en sectores de alta densidad poblacional y baja capacidad institucional, se han convertido en un riesgo latente para la vida de sus habitantes y el entorno urbano.

La inexistencia de una normativa distrital que articule los procedimientos técnicos y administrativos para enfrentar esta problemática ha generado vacíos en la respuesta institucional, dispersión en las competencias, y ausencia de mecanismos eficaces para prevenir o mitigar los riesgos. En consecuencia, se dificulta la toma de decisiones oportunas respecto al reconocimiento, evacuación, intervención o demolición de las estructuras en riesgo.

Adicionalmente, el Distrito carece de instrumentos que permitan consolidar un inventario técnico y jurídico actualizado de edificaciones en condiciones críticas, ni dispone de procedimientos estandarizados para realizar estudios estructurales ni emitir órdenes administrativas con efectos claros y vinculantes.

#### 3.2 DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA INTERVENCIÓN DISTRITAL.

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Adoptar el Plan de Normalización Urbanística como instrumento de política pública para regular y coordinar las acciones institucionales necesarias para intervenir edificaciones construidas sin licencia urbanística, en condiciones de riesgo estructural o inseguridad, con el fin de salvaguardar la vida, la integridad personal, el patrimonio de la población y el ordenamiento del territorio.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establecer un marco normativo claro que regule la actuación administrativa frente a edificaciones construidas sin licencia urbanística.</li><li>• Designar la autoridad competente para emitir órdenes administrativas de reconocimiento y evaluación técnica.</li><li>• Establecer criterios técnicos para la contratación de estudios de patología estructural y vulnerabilidad sísmica.</li><li>• Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional para la evacuación preventiva, declaratoria de ruina y demolición de inmuebles.</li><li>• Incorporar procedimientos de monitoreo, seguimiento técnico y actualización del inventario de edificaciones intervenidas.</li></ul>



### **3.3 DEFINICIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN, TANTO REGULATORIAS COMO NO REGULATORIAS, QUE PERMITAN ALCANZAR LOS OBJETIVOS PLANTEADOS.**

1. Alternativa 1 o regulatoria: Expedir un decreto distrital que adopte el Plan de Normalización Urbanística, delegue funciones administrativas, defina competencias, regule procedimientos y establezca mecanismos de coordinación y seguimiento.
2. Alternativa 2 o no regulatoria: Continuar actuando con base en decisiones administrativas individuales y dispersas, sin un marco integral de planeación ni una norma que formalice las competencias y procedimientos relacionados con edificaciones en riesgo estructural.

### **3.4 EVALUACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS, CON EL FIN DE IDENTIFICAR, CUANTIFICAR Y VALORAR LOS POTENCIALES IMPACTOS DE CADA UNA DE LAS ALTERNATIVAS DEFINIDAS**

#### **1. Alternativa 1 o regulatoria.**

Esta opción consiste en la expedición de un Decreto Distrital que adopte el Plan de Normalización Urbanística como instrumento formal de intervención frente a edificaciones construidas sin licencia y en condiciones de riesgo. Esta medida permitiría establecer un marco regulatorio claro, coherente y articulado, a través del cual el Distrito de Cartagena de Indias podría delegar funciones, definir procedimientos administrativos, coordinar entidades competentes, e implementar mecanismos de evaluación y monitoreo.

Entre sus principales beneficios se encuentra el fortalecimiento institucional, al brindar seguridad jurídica a las actuaciones del Distrito, así como la posibilidad de planear y ejecutar intervenciones de manera sistemática. También facilitaría la obtención y priorización de recursos presupuestales, el diseño de protocolos técnicos, la contratación de estudios estructurales con sustento legal, y la formulación de estrategias de prevención. Además, al tratarse de una norma de carácter general, permitiría generar reglas uniformes aplicables a todos los casos, respetando el debido proceso y reduciendo la discrecionalidad administrativa.

#### **2. Alternativa 2 o no regulatoria.**

La opción de mantener la actuación institucional mediante decisiones aisladas, como resoluciones u oficios administrativos, sin un marco de planificación integral, reproduce los actuales problemas de fragmentación y baja capacidad de respuesta. En la práctica, esto implica la inexistencia de un plan articulado, la dificultad para identificar responsabilidades institucionales, y la imposibilidad de evaluar el impacto de las intervenciones realizadas.

Esta alternativa profundiza la inseguridad jurídica tanto para la administración como para los ciudadanos, limita el acceso a recursos de cooperación técnica o financiera por falta de una política pública formalizada, e impide adoptar criterios técnicos estandarizados en la toma de decisiones. Asimismo, al no contar con procedimientos definidos para la evacuación, declaratoria de ruina o demolición, incrementa los riesgos legales, técnicos y sociales, debilitando la gobernanza urbana y aumentando la exposición al riesgo de desastres.



### 3.5 ELECCIÓN DE LA MEJOR ALTERNATIVA, EXPLICANDO LAS RAZONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS DE DICHA ELECCIÓN.

Con base en la evaluación comparativa de las alternativas planteadas, se concluye que la opción más adecuada para abordar de manera integral y efectiva el problema identificado es la alternativa regulatoria, es decir, la expedición del decreto distrital que adopte el Plan de Normalización Urbanística. Esta alternativa permite al Distrito establecer una organización estructurada, que no solo brinda seguridad jurídica a las actuaciones administrativas, sino que además facilita la coordinación interinstitucional, el uso eficiente de los recursos y el fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa del gobierno distrital frente a la problemática.

Desde una perspectiva técnica, la alternativa regulatoria permite establecer estándares, lineamientos y protocolos para la intervención de edificaciones, así como mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Desde el punto de vista jurídico, consolida las competencias y delegaciones necesarias para actuar de forma legítima y efectiva, minimizando el riesgo de controversias legales o actuaciones arbitrarias.

La opción no regulatoria, por el contrario, perpetuaría las deficiencias estructurales del actual modelo de gestión, mantendría la dispersión de esfuerzos y afectaría la capacidad del Distrito para adoptar decisiones informadas, oportunas y coordinadas. Por estas razones, y en coherencia con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad institucional, se adopta como mejor alternativa la expedición del decreto distrital propuesto.

A continuación, se presenta un resumen comparativo de las alternativas:

CRITERIO	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2
Seguridad jurídica	Alta	Baja
Coordinación interinstitucional	Estructurada y definida.	Fragmentada
Capacidad de respuesta técnica	Alta (con soporte en norma general)	Limitada y dispersa
Claridad de competencias	Alta (delegación formal)	Baja
Eficiencia administrativa	Mejorada por procedimientos estandarizados	Afectada por duplicidad de funciones
Riesgo de conflicto jurídico	Bajo	Alto
Impacto social y urbano	Positivo y planificado	Negativo por falta de control integral
Mecanismos de seguimiento y control	Establecidos en el decreto	Inexistentes o informales

#### Alternativa seleccionada:

De esto se entiende que se escoge la alternativa de intervención mediante acto administrativo de carácter general (en este caso decreto distrital), por ser la única que permite consolidar un marco de actuación integral, eficaz y legalmente sustentado. Esta opción da cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia administrativa, y protección del interés general. Además, permite establecer procedimientos uniformes,



[CODIGO-QR]  
[URL-DOCUMENTO]

facilitar la articulación interinstitucional, y asegurar el respeto al debido proceso en cada actuación administrativa.

### **3.6 DISEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO.**

La implementación del Plan de Normalización Urbanística estará a cargo de la Dirección de Control Urbano, como entidad coordinadora del proceso. Esta dependencia deberá expedir los actos administrativos correspondientes, coordinar la contratación de estudios técnicos, y liderar las acciones de evaluación, monitoreo y control.

El diseño de la implementación incluirá un cronograma de ejecución, la asignación de responsables por cada actividad, y la definición de indicadores de seguimiento y evaluación. El proceso se apoyará en la articulación con otras entidades distritales como la Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo y Desastres, las Alcaldías Locales, la Secretaría de Infraestructura Distrital y la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, quienes coadyuvarán en el desarrollo de acciones operativas en campo.

El seguimiento y evaluación del plan se llevará a cabo a través del Comité Técnico de Seguimiento, el cual deberá reunirse periódicamente, consolidar informes de avance, proponer ajustes a los procedimientos y remitir recomendaciones al Alcalde Distrital para la toma de decisiones. Los resultados del monitoreo serán públicos y permitirán mejorar continuamente la política implementada.

### **3.7 CONSULTA PÚBLICA, DESCRIBIENDO EL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA QUE SE LLEVÓ A CABO, ASÍ COMO LOS ACTORES QUE PARTICIPARON Y LOS COMENTARIOS RECIBIDOS.**

#### **Proceso de consulta pública realizado:**

En cumplimiento de las directrices de la Política de Mejora Normativa adoptada mediante el Decreto Distrital 0708 de 2023, se realizó un proceso de consulta pública para la formulación del proyecto de decreto *“por medio del cual se implementa la curaduría pública en el Distrito de Cartagena y se dictan otras disposiciones”*.

Dicho proceso incluyó:

- **Publicación del proyecto normativo** en la página web institucional de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, junto con la memoria justificativa, para recibir comentarios de la ciudadanía, gremios y entidades interesadas.
- **Difusión en medios institucionales** (redes sociales, comunicaciones internas) para promover la participación ciudadana y técnica.

### **4. POLÍTICAS DE OPERACIÓN**

El éxito en la implementación del Plan de Normalización Urbanística requiere la definición de políticas de operación que orienten su ejecución técnica, jurídica y administrativa. Estas políticas deberán garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia, eficiencia y equidad en el desarrollo de las actuaciones reguladas por el decreto.

Entre las principales políticas de operación se destacan:



<b>Coordinación interinstitucional</b>	Se establecerán mecanismos formales de articulación entre las entidades distritales competentes para la ejecución del plan, garantizando la integración de recursos, información y capacidades técnicas.
<b>Priorización técnica</b>	Se adoptarán criterios de priorización para intervenir aquellas edificaciones que representen mayor riesgo estructural, social o ambiental, con base en evaluaciones técnicas realizadas por profesionales idóneos.
<b>Protección de derechos fundamentales</b>	Toda actuación derivada del plan deberá observar el debido proceso, la protección de la vida, el acceso a la vivienda digna y la participación ciudadana.
<b>Gestión del conocimiento</b>	Se fomentará la sistematización de experiencias, la generación de información técnica y la actualización permanente de los procedimientos, con el fin de mejorar continuamente la calidad de la intervención institucional.
<b>Sostenibilidad presupuestal</b>	Las acciones derivadas del decreto deberán contar con fuentes de financiación estables y previsibles, buscando sinergias con proyectos de inversión pública, convenios de cooperación y aportes del sector privado.

## 5. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

1. Ley 388 de 1997 – Ley de Ordenamiento Territorial
2. Ley 400 de 1997 y NSR-10 – Normas de diseño y construcción sismo-resistentes
3. Ley 1523 de 2012 – Ley de Gestión del Riesgo de Desastres
4. Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
5. Decreto 1077 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio
6. Decreto Distrital 0708 de 2023 – Política de Mejora Normativa del Distrito de Cartagena