EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE CARTAGENA*

Nataly Paternina Luque[1]
María José Meza Meléndez[2]
Sergio Andrés Marrugo Roa[3]
José Raúl Bolaño Arias[4]

El Centro Histórico de Cartagena, Patrimonio de la Humanidad desde 1984, es hoy el motor económico y turístico más fuerte del Caribe colombiano. Sin embargo, este éxito ha generado una presión crítica sobre su estructura urbana, provocando una gentrificación acelerada, la desaparición del uso residencial frente al comercial (tercerización) y cambios en el uso del suelo que amenazan la sostenibilidad del patrimonio.

En teoría, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) debería ser el punto de inflexión de esta situación, pero la realidad muestra una fractura profunda entre la ley y lo que sucede en las calles. Actualmente, la ciudad padece un anacronismo institucional: se sigue gobernando con el Decreto 0977 de 2001, una norma diseñada para una realidad de hace más de 20 años que ya no existe. Este rezago normativo ha creado un vacío peligroso. Mientras la economía global y el turismo de masas avanzan a toda velocidad, el marco legal está estancado, permitiendo que el suelo del recinto amurallado se transforme de manera anárquica. La planificación urbana ha quedado sometida a la rentabilidad económica inmediata, dejando de lado el equilibrio social y la protección histórica. Por esto, evaluar cómo el POT afecta la economía actual es fundamental para entender por qué el modelo vigente en el Centro de Cartagena está agotado.

Normatividad Urbanística Vigente en Cartagena Indias.

El ordenamiento de Cartagena no funciona como un sistema armónico, sino como una estructura jerárquica donde las directrices nacionales chocan con una realidad local estancada. El punto de partida es la Ley 388 de 1997, que obliga a los municipios a integrar la gestión de sus centros históricos dentro de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Sin embargo, en Cartagena, este mandato se enfrenta a una parálisis institucional que afecta la seguridad jurídica de cualquier actividad en el sector.

* Este artículo de opinión se elabora como parte del proceso académico e investigativo, en el marco del Programa de Especialización en Derecho Procesal de la Universidad Libre

1 Abogada. Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal de la Universidad Libre, Seccional Cartagena.
2 Abogada. Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal de la Universidad Libre, Seccional Cartagena.
3 Abogado. Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal de la Universidad Libre, Seccional Cartagena. Autor de Correspondencia: sergiomroa14@hotmail.com
4 Abogado. Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal de la Universidad Libre, Seccional Cartagena.

El núcleo del problema es que el régimen urbanístico del Centro Histórico sigue anclado al Decreto 0977 de 2001. Aunque han pasado más de dos décadas, este decreto sigue siendo la única "hoja de ruta" para clasificar los usos del suelo. Esta brecha entre la norma antigua y la dinámica actual del mercado genera una evidente debilidad institucional: la ley es incapaz de seguirle el ritmo a la velocidad de los cambios económicos del territorio.

A este panorama se suma la Ley 1185 de 2008, que prioriza la protección del Patrimonio Cultural mediante los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP). Al ser normas de jerarquía superior, los PEMP subordinan las decisiones del ordenamiento local a la preservación histórica. Lo que existe hoy es una superposición confusa: un plan local de 2001 intentando coexistir con un régimen de protección nacional posterior. Esta falta de armonización es la fuente principal de la incertidumbre jurídica que frena y distorsiona el desarrollo en el corazón de la ciudad.

Disposiciones de Uso del Suelo en el Centro Histórico.

El ordenamiento territorial en Cartagena trasciende lo técnico; refleja una visión de ciudad que hoy parece estancada. El eje de esta normativa es el Decreto 0977 de 2001 (POT), que además de clasificar los usos del suelo, impone un régimen de conservación estricto que gestiona el Centro Histórico bajo parámetros rígidos, casi como una pieza de museo.

Sin embargo, este marco local está subordinado a una jerarquía normativa superior, liderada por la Ley 388 de 1997 y la Ley 397 de 1997. Estas leyes nacionales establecen que la propiedad privada y el uso del suelo están sujetos a una función social, lo que faculta a la administración para imponer limitaciones en favor del interés general y la integridad del patrimonio cultural.

La tensión surge porque, mientras las leyes nacionales buscaban salvaguardar la esencia del recinto amurallado, el POT de 2001 ha perdido vigencia frente a la mutación del "interés general" hacia una explotación turística a gran escala. Lo que el decreto diseñó como controles de conservación, se han convertido en vacíos normativos que el mercado aprovecha para convertir predios residenciales en activos comerciales, forzando una interpretación de la norma que el legislador de la época no pudo prever.

Dinámicas de la Actividad Económica en el Centro Histórico

La evolución económica del Centro Histórico de Cartagena ha transitado de una lógica de servicios locales a una dependencia total del turismo internacional. Como se ha mencionado, hay una diferencia importante entre lo que el POT de 2001 propone y la realidad que se vive en las calles del área amurallada.

En su redacción inicial, la regulación intentaba hallar un punto medio que facilitara la protección del patrimonio al tiempo que permitiera la vida en las residencias; no obstante, veinte años después este se ha transformado en un centro de explotación comercial a gran escala. Esta evolución se observa claramente en el cambio de uso de viviendas hacia actividades que están completamente relacionadas con el turismo. Hoy en día, es común ver antiguas casas familiares transformadas en hoteles boutique, restaurantes elegantes o tiendas. El problema principal es que el POT establece una regulación estricta y poco adaptable, mientras que la economía actual avanza con rapidez y flexibilidad, algo que la gestión no ha podido captar. Esto da lugar a una realidad alternativa: las actividades comerciales se establecen en la zona, incluso cuando las normativas no las incluyen o las limitan. Un aspecto clave en esta discrepancia es la llegada de las economías digitales. Los sitios de alquiler temporal, como Airbnb, han cambiado la forma en que se utiliza el suelo, ya que no hay un mecanismo específico en el POT que los regule, simplemente porque en 2001 estas opciones no estaban presentes. Esta falta de regulación tiene dos consecuencias: por una parte, crea una gran inseguridad legal para aquellos que invierten en estas nuevas economías; y por otra parte, limita la habilidad del Estado para organizar el territorio de manera que se alinee con la función social del suelo.

Resultados y Discusión

La administración del territorio en el Centro Histórico de Cartagena enfrenta una crisis de relevancia real. A pesar de que el Decreto 0977 de 2001 fue creado con un enfoque de conservación rigurosa y una clasificación de usos (residencial, institucional y mixto) relacionada con la arquitectura (Alcaldía Mayor, 2001), la situación en el 2026 narra un relato diferente. Lo que en teoría debería ser un área protegida por su patrimonio, en la realidad se ha transformado en el centro de un fenómeno turístico de terciarización sin precedentes.

Este cambio se confirma al notar la cantidad de visitantes. Entre 2024 y 2025, más de 764.000 turistas llegaron a la ciudad (Alcaldía Mayor, 2025), estableciendo el turismo no como algo secundario, sino como el núcleo que organiza —y en ocasiones rompe— la economía de la zona. El Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) ya señala un entorno multifuncional bajo gran presión, donde el "sobreturismo" ha afectado la convivencia residencial en favor de la renta económica (Ministerio de Cultura, 2023). Esta situación ha llevado a un descenso demográfico significativo. La disminución de personas que viven de manera permanente, estimulada por la rentabilidad de los servicios y el comercio internacional, ha transformado el Centro en un lugar de gentrificación rápida (La República, 2022). Con más de 800. 000 turistas internacionales al año (Corp. Turismo, 2025),

Cartagena ha establecido un cambio funcional que el plan vigente no reconoce.

La falta de conexión entre la normativa urbana y la situación económica y social no es solo un retraso en el tiempo; es una desorganización en la estructura. Aunque el POT de 2001 se enfoca en un control estricto centrado en la conservación, el territorio sigue una lógica de mercado que da importancia al beneficio económico. Esto produce varias repercusiones negativas, como la presión sobre los espacios públicos y conflictos en la convivencia, que las autoridades locales y la policía deben resolver utilizando herramientas legales que están desactualizadas.

Desde la perspectiva del derecho urbano, vemos que la norma ha perdido su efectividad real. El Decreto 0977 sigue siendo válido formalmente, pero no tiene poder para imponer o regular debido a la rapidez de los cambios en la economía. Esta falta de claridad en la normativa lleva a la confusión y, al final, a una aplicación selectiva de la ley. En resumen, el Centro Histórico representa actualmente una clara muestra de cómo la realidad puede superar la regulación estatal. La falta de eficacia de la herramienta actual para equilibrar la función social del suelo, la conservación del patrimonio y el crecimiento turístico pone en peligro no solo la sostenibilidad de la ciudad, sino también la seguridad legal del ordenamiento territorial en Cartagena.

Conclusiones

El estudio del uso del suelo en el Centro Histórico de Cartagena, desde lo contemplado en el Plan de ordenamiento territorial, evidencia una realidad más allá de lo técnico: la separación que existe entre lo normativo y la dinámica real es abismal. Pese a que el POT continúa siendo el marco vigente que orienta el ordenamiento urbanístico, la realidad es que hoy responde a una ciudad inexistente. Ese decreto fue pensado en un momento histórico y social donde la lógica urbana, la actividad económica y los mecanismos tecnológicos funcionaban de manera diferente, ello explica la incapacidad para procesar los cambios que han existido en los últimos diez años. Actualmente, el corazón del Centro Histórico funciona bajo una perspectiva meramente turística. Este crecimiento, en ese tipo de actividad, no es un fenómeno aislado sino realmente estructural: la ciudad ha rebosado su capacidad de hospitalidad, superando los 764.000 visitantes en una sola temporada de fin de año (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2025). Ese aumento, nutrido además con una fuerte presencia de turistas extranjeros y una oferta de actividades económicas y servicios cada vez más agresiva (Corporación Turismo Cartagena de Indias, 2025), han obligado al suelo existente a responder más a los incentivos del mercado económico que a la planificación distrital.

No obstante, ese auge económico no ha sido inofensivo. Tal como lo advierte el Ministe-

rio de Cultura (2023), la intensificación del sector turístico, ha quebrado la posibilidad de residir y la funcionalidad del sector amurallado. La señal más fuerte es la rotura del tejido social: la población residente ha decaído, alcanzando niveles de pérdida cercanos al 80% (La República, 2022). Este número no es solo un dato, es la prueba viva del cambio definitivo que ha tenido el Centro, pasando de ser un barrio residencial a un producto de consumo en masa.

Desde una óptica comparativa, este fenómeno no es únicamente de Cartagena, Rodríguez (2015) ya venía indicando que diferentes centros históricos del país enfrentan casos similares, donde la economía marca las pautas ante la inoperancia o desactualización de los instrumentos de planeación. En estos contextos, la norma va perdiendo su poder rector y vinculante, dando paso a que el territorio lo moldee los intereses económicos que corren a pasos agigantados, que la regulación, estática y burocrática, no logra alcanzar.

Las consecuencias de esta brecha no son nada superficiales y van orientadas a múltiples factores. En la órbita jurídica, se posiciona una duda compleja: ni los empresarios ni las autoridades administrativas que deben ejercer el control, disponen de criterios actualizados y coherentes con la realidad económica y tecnológica existente. Desde la perspectiva institucional aplicar la norma se vuelve errático y en lo social, termina mutándose la identidad del territorio.

Dada esta realidad, resulta ineficaz insistir en la aplicación de un instrumento que ya no regula lo complejo que hoy es el Centro Histórico. El reto entonces es no solo actualizar la norma, sino repensar el enfoque urbanístico: la protección del centro como patrimonio no puede darse dando la espalda a la economía. El Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) es un progreso, su falta de sincronía con el POT sigue convirtiéndose en una deuda pendiente que alarga la crisis (Ministerio de Cultura, 2023).

En síntesis, la situación de Cartagena no orilla a que debemos comprender que el ordenamiento territorial no es un proceso estático y muerto, sino algo vivo y cambiante. Actualizar los instrumentos no es darse por vencido ante la economía ni renunciar a la protección del patrimonio histórico; es, contrariamente, hacer viable ese amparo en el contexto real donde está en constante tensión lo social con lo económico. Solo una perspectiva integral y actual dará las herramientas para rescatar la esencia del Centro Histórico, impidiendo que su final sea el de un escenario totalmente despojado del alma social.

Referencias

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2001). Decreto 0977 de 2001 – Plan de Ordenamiento Territorial. Cartagena de Indias.

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2025). Cartagena supera los 764.000 visitantes en temporada turística de fin de año. https://www.cartagena.gov.co.

Corporación Turismo Cartagena de Indias. (2025). Informe de turismo y visitantes internacionales 2024. Cartagena de Indias.

La República. (2022, 28 de junio). Por turismo de excesos, el Centro Histórico de Cartagena perdió el 80% de sus residentes. https://www.larepublica.co.

Ministerio de Cultura. (2023). Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Centro Histórico de Cartagena – Documento diagnóstico. Bogotá, Colombia.

Rodríguez, G. M. M. (2015). Estrategias de ordenamiento territorial en los centros históricos colombianos. Territorios, (32), 81–95. https://doi.org/10.12804/territ32.2015.04.