



Secretaría de
Planeación Distrital



Diagnóstico

Plan de Ordenamiento Territorial
de Cartagena de Indias

Estrategia de

Participación Ciudadana





ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS

Dumek Turbay Paz

Alcalde

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL

Camilo Rey Sabogal

Secretario de Planeación Distrital

EQUIPO DIAGNÓSTICO

Agustina Martínez Morelos	Jairo Rodríguez Buelvas
Albert Agualimpia Reales	Jerry Pardo Gómez
Alejandro Yépez Arias	Jhonatan Ortiz Macea
Alexander Duque Dávila	Lilia Herrera Cervantes
Álvaro Arroyo Arango	Lucia Ochoa Flórez
Beysis Sierra Altamar	Luis Cano Sedán
Camilo Suárez Reyes	Luisa Niño Martínez
Clarena García Montes	Mabel Jiménez Escalante
Claudia López Marín	María Bernarda Pérez Carmona
Claudia Velázquez Palacio	Miguel Figueroa Loaiza
Diana Gil Cantor	Natalia Arteaga Marrugo
Egling Meriño Gudiño	Nely Álvarez Cárdenas
Elsa Agámez Navarro	Pablo Alandete Costa
Estefanía Navarro Monterroza	Yusnaira Caraballo Vega
Germán González Torres	Francisco Javier Jácome Liévano
Gustavo González Figueroa	Marisol Mendoza Bonilla
Iván Verbel Montes	Sergio Piñeros Botero

Este documento ha sido creado por la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena de Indias, 2025.



Tabla de Contenidos

1. ANTECEDENTES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CARTAGENA DE INDIAS	13
2. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN “UN ACUERDO POR EL BIEN COMÚN”	16
2.1. MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	16
2.2. BIEN COMÚN COMO APUESTA CIUDADANA PARA LA ACCIÓN COLECTIVA EN EL ORDENAMIENTO	25
2.3. PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	29
2.4. ENFOQUES DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	31
2.4.1. <i>Enfoque territorial</i>	31
2.4.2. <i>Enfoque poblacional - diferencial</i>	32
2.4.3. <i>Enfoque étnico: Poblaciones, comunidades y pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, indígenas y ROM)</i>	39
2.4.4. <i>Enfoque de género</i>	40
3. METODOLOGÍA DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA ETAPA DIAGNÓSTICA DEL POT.....	43
3.1. MAPEO DE ACTORES DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	44
3.1.1. <i>Identificación de actores, mecanismos, instancias y organizaciones de la estrategia de Participación del Plan de Ordenamiento</i>	45
3.2. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO SEGÚN TIPO DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DIAGNÓSTICO PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	55
3.2.1. <i>Encuentros por el Bien Común</i>	55
3.2.2. <i>Consulta virtual</i>	69
3.3. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN	70
3.4. ORGANIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	74



4. RESULTADOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ETAPA DIAGNÓSTICA	79
4.1. RELACIÓN DE ACTORES PARTICIPANTES EN LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	79
4.2. BALANCE ESTADÍSTICO DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	92
4.2.1. <i>Área Urbana</i>	98
4.2.2. <i>Área rural</i>	101
4.3. TENDENCIA DE CONFLICTOS POR GRUPOS POBLACIONALES, ORGANIZATIVOS Y TEMÁTICOS	104
4.4. RESULTADOS DE LA CONSULTA CIUDADANA – UN ACUERDO POR EL BIEN COMÚN	108
4.5. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE GEORREFERENCIACIÓN DE LA TÉCNICA “MAPA PARLANTE O TRANSECTO” EN LOS RECORRIDOS GUIADOS EN LOS ASENTAMIENTOS RURALES	115
4.6. ANÁLISIS DE APORTES CIUDADANOS SEGÚN TENDENCIA DE CONFLICTOS Y ENFOQUE TERRITORIAL	125
4.6.1. <i>Dimensión Funcional</i>	125
4.6.2. <i>Dimensión Ambiental</i>	160
4.6.3. <i>Dimensión económica</i>	188
4.6.4. <i>Dimensión Sociocultural</i>	213
4.6.5. <i>Dimensión Institucional</i>	235
5. CONCLUSIONES.....	252
6. BIBLIOGRAFÍA.....	255

Listado de Gráficas

Gráfica 1. Estructura de la Estrategia de Participación Ciudadana del proceso de revisión y ajuste general del POT del periodo 2020 – 2023.....	15
Gráfica 2. Roles en los espacios de participación	57
Gráfica 3. Procedimiento metodológico de los Encuentros urbanos - Unidades Comuneras de Gobierno.....	58
Gráfica 4.Formato Matrices de aportes ciudadanos- Encuentros Urbanos	59
Gráfica 5. Procedimiento metodológico – Encuentros Rurales	61
Gráfica 6. Formato Matriz Encuentros Rurales	62



Gráfica 7. Matriz de recolección de aportes- Encuentros con grupos poblacionales-diferenciales	65
Gráfica 8. Imagen publicitaria para la consulta virtual	70
Gráfica 9. Distribución por sexo y género	92
Gráfica 10. Aportes ciudadanos del POT – Etapa Diagnóstica.....	98
Gráfica 11. Top Tendencia de conflictos urbanos según aportes ciudadanos.....	100
Gráfica 12. Top Tendencia de conflictos rurales de los aportes ciudadanos POT	102
Gráfica 13. Tendencia de conflictos por grupos Poblacionales, Organizativos, Sectoriales y Temáticos	105
Gráfica 14. Porcentaje de aportes ciudadanos por dimensiones	107
Gráfica 15. Distribución de territorial de aportes de la Consulta Virtual de Percepción Ciudadana	109
Gráfica 16. Distribución por género de la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana.....	110
Gráfica 17. Distribución por rango etario de la Consulta Virtual de Percepción Ciudadana	111
Gráfica 18. Distribución por pertenencia étnica de la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana	111
Gráfica 19. Distribución de aportes de la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana <i>según</i> dimensión	112
Gráfica 20. Nube de palabras o etiquetas de la consulta virtual	113
Gráfica 21. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según dimensión del POT.....	116
Gráfica 22. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según categoría del “Mapa parlante o transecto”	117
Gráfica 23. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Ambiental”	121
Gráfica 24. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Económica”.....	122
Gráfica 25. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Equipamientos”.....	123
Gráfica 26. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Espacio público”	124



Gráfica 27. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Servicios públicos”	124
Gráfica 28. Top tendencia de conflictos urbanos - Dimensión Funcional	134
Gráfica 29. Top Tendencia de conflictos rurales funcionales	143
Gráfica 30. Top tendencia de conflictos urbanos ambientales	167
Gráfica 31. Top tendencia de conflictos rurales ambientales.....	175
Gráfica 32. Top tendencia de conflictos urbanos económicos	192
Gráfica 33. Top tendencia de conflictos rurales económicas	200
Gráfica 34. Top tendencia de conflictos urbanos- Dimensión Sociocultural.....	219
Gráfica 35. Top tendencia de conflictos rurales – Dimensión sociocultural	224
Gráfica 36. Top tendencia de conflictos urbanos institucionales	239
Gráfica 37. Top tendencia de conflictos rurales Institucionales	244

Listado de Tablas

Tabla 1. Marco normativa de instancias y mecanismos de participación, consulta y concertación del Plan de Ordenamiento Territorial.....	22
Tabla 2. Mapeo de Actores del Estrategias de Participación del Plan de Ordenamiento	47
Tabla 3. Juntas de Acción Comunal Localidad Histórica y del Caribe Norte	51
Tabla 4. Juntas de Acción Comunal Localidad de la Virgen y Turística	51
Tabla 5. Juntas de Acción Comunal Localidad Industrial y de la Bahía	51
Tabla 6. Asociaciones y federaciones comunales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena	52
Tabla 7. Consejos Comunitarios con presencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena .	53
Tabla 8. Cabildos Indígenas con presencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena.....	54
Tabla 9. Preguntas orientadoras para la identificación de conflictos - Espacios Urbanos.....	59
Tabla 10. Preguntas orientadoras para la identificación de conflictos – Espacio de participación Zona Rural.....	63
Tabla 11. Preguntas orientadoras para la identificación de conflictos – Espacio de participación con grupos Poblacionales.....	66



Tabla 12. Matriz de Organización y análisis de aportes ciudadanos	75
Tabla 13. Matriz de Organización y análisis de la información de aportes ciudadanos	77
Tabla 14. Relación de actores participantes en los “Encuentros por el bien común” del diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial.....	82
Tabla 15. Relación de Consejos Comunitarios con reconocimiento del Ministerio del Interior vinculados en la Estrategia de Participación de la Etapa de Diagnóstico del POT.....	88
Tabla 16. Relación de Juntas de Acción Comunal y /o Juntas de Vivienda participantes en la Estrategia de Participación de la Etapa de Diagnóstico del POT.....	89
Tabla 17. Espacio de Participación Ciudadana	95
Tabla 18. Temáticas Funcionales y cantidad de aportes recibidos	126
Tabla 19. Categorías de conflictos identificados– Temática: Equipamientos	127
Tabla 20. Categorías de conflictos identificados– Temática: Espacio público.....	128
Tabla 21. Categorías de conflictos identificados– Temática: Infraestructura vial y de transporte público.....	129
Tabla 22. Categorías de conflictos identificados– Temática: Patrimonio.....	131
Tabla 23. Categorías de conflictos identificados– Temática: Servicios Públicos.....	131
Tabla 24. Categorías de conflictos identificados– Temática: Vivienda y Hábitat	132
Tabla 25. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Funcional Urbano ..	137
Tabla 26. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Funcional Rural	149
Tabla 27. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión Funcional..	156
Tabla 28. Temáticas Ambientales y cantidad de aportes recibidos.....	161
Tabla 29. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Amenazas	161
Tabla 30. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Áreas de conservación.....	163
Tabla 31. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Impactos ambientales	164
Tabla 32. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Obras Asociadas Amenazas	166
Tabla 33. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Ambiental Urbano .	170



Tabla 34. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Ambiental Rural	181
Tabla 35. Temáticas Económicas y cantidad de aportes recibidos	189
Tabla 36. Categorías de conflictos identificados– Temática: Actividades económicas por sectores.	190
Tabla 37. Categorías de conflictos identificados– Temática: Estructura predial	190
Tabla 38. Categorías de conflictos identificados– Temática: Potencialidades y restricciones	191
Tabla 39. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Económica -Urbano	194
Tabla 40. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Económica- Rural ..	207
Tabla 41. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión económica .	211
Tabla 42. Temáticas y número de aportes recibidos – Dimensión Sociocultural	214
Tabla 43. Categorías de conflictos identificados– Temática: Autonomía de las Comunidades Étnicas	215
Tabla 44. Categorías de conflictos identificados– Temática: Bienestar social	215
Tabla 45. Categorías de conflictos identificados– Temática: Cultura	216
Tabla 46. Categorías de conflictos identificados– Temática: Deporte y Recreación.....	216
Tabla 47. Categorías de conflictos identificados– Temática: Dinámica poblacional	216
Tabla 48. Categorías de conflictos identificados– Temática: Educación.....	217
Tabla 49. Categorías de conflictos identificados– Temática: Salud	217
Tabla 50. Categorías de conflictos identificados– Temática: Seguridad ciudadana y convivencia	218
Tabla 51. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Sociocultural Urbano	221
Tabla 52. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Sociocultural Rural	229
Tabla 53. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión Sociocultural	232
Tabla 54. Temáticas de conflictos Institucionales	236



Tabla 55. Distribución de aportes de la temática “ <i>Capacidades institucionales para la construcción del POT</i> ” según categoría de conflicto y espacio de participación	237
Tabla 56. Distribución de aportes de la temática “ <i>Conflictos limítrofes con municipios vecinos</i> ” según categoría de conflicto y espacio de participación	238
Tabla 57. Distribución de aportes de la temática “ <i>Control urbano</i> ” según categoría de conflicto y espacio de participación	238
Tabla 58. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Institucional Urbano	242
Tabla 59. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Institucional rural...249	
Tabla 60. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión institucional	251

Listado de Mapas

Mapa 1. Espacios de participación ciudadana en los “Encuentros por el bien común”	94
Mapa 2. Distribución de conflictos identificados en el mapa transecto de la zona rural	118
Mapa 3. Distribución de conflictos identificados en el mapa transecto de la zona insular – norte	119
Mapa 4. Distribución de conflictos identificados en el mapa transecto de la zona insular – lejano	120
Mapa 5. Tendencia de Conflictos Identificados en los espacios de participación- Dimensión funcional-Urbano	136
Mapa 6. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Funcional-Rural Norte	145
Mapa 7. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Funcional-Rural	146
Mapa 8. Tendencia de Conflictos identificados en los Espacios de Participación Ciudadana - Dimensión Funcional Zona Insular	148
Mapa 9. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de Participación- Dimensión Ambiental- Urbano	169
Mapa 10. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Ambiental-Rural Norte	177
Mapa 11. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Ambiental-Rural	178
Mapa 12. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Ambiental-Rural Insular	180



Mapa 13. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de participación ciudadana- Dimensión Económica- Urbano	193
Mapa 14. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Económica-Rural Norte	201
Mapa 15. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Económica-Rural	202
Mapa 16. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Económica-Rural Insular	205
Mapa 17. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de participación - Dimensión Sociocultural- Urbano	220
Mapa 18. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Sociocultural-Rural Norte.....	226
Mapa 19. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Sociocultural-Rural Sur	227
Mapa 20. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Sociocultural-Rural Insular.....	228
Mapa 21. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de participación ciudadana- Dimensión institucional - Urbano	241
Mapa 22. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Institucional-Rural	246
Mapa 23. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Institucional-Rural Norte	247
Mapa 24. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Institucional-Rural Insular	248



Introducción

El presente documento expone la estrategia de participación diseñada e implementada durante la etapa diagnóstica del proceso de revisión general del Decreto Distrital No. 0977 de 2001: *“Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”*; en este contexto, la metodología aplicada se desarrolló bajo un enfoque territorial y multi-actor, con el objetivo de identificar las principales necesidades, problemáticas y conflictos territoriales, orientado a consolidar *“Un Acuerdo por el Bien Común”*. Para tales fines, entre 2024 y 2025 se realizaron un total ochenta y un (81) espacios de diálogo conocidos como *“Encuentros por el Bien Común”*, los cuales permitieron escuchar a la ciudadanía y recopilar sus aportes, alcanzando un aproximado de **2,643** participantes. En el marco de este contexto, este informe presenta los resultados de la estrategia y el análisis de los aportes ciudadanos identificados en cada uno de los espacios de participación.

Estos espacios de participación fueron concertados con el Consejo Territorial de Planeación (CTP), la Federación de Juntas de Acción Comunal (FEDEJAC), las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (ASOJAC), el Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y el Caribe, la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana y el Programa para Asuntos Étnicos, los Consejos Comunitarios del Distrito y diversas organizaciones sociales de Cartagena. El propósito fue consolidar un proceso de construcción colectiva mediante la representación cartográfica de las comunidades, así como una visión de ciudad desde aspectos económicos, socioculturales, ambientales, funcionales e institucionales que busca reconocer la capacidad de agencia de la ciudadanía que vive, habita y conoce su territorio.

En esta fase de participación, la Secretaría de Planeación Distrital contó con distintos espacios y mecanismos de vinculación ciudadana, realizando mesas de enfoque territorial y mesas poblacionales con enfoque diferencial (Infancia-Juventud, Mujeres, Población LGBTQ+, personas con discapacidad, población migrante, población víctimas del conflicto, adultos mayores, mesa étnica). En estas mesas participó la ciudadanía, gremios, academia, comunidades étnicas, Juntas de Acción Comunal, organizaciones de base comunitaria, grupos de interés, autoridades ambientales, entre otros. Además, se establecieron otros mecanismos de participación como la encuesta virtual, correo electrónico y estrategias pedagógicas y de formación sobre el ordenamiento territorial.



Asimismo, la estrategia de participación ciudadana incorporó los principios conceptuales de los “bienes comunes” y el “bien común” considerando a la ciudad de Cartagena como principal Bien Común. Este enfoque, aunado al enfoque territorial y diferencial, sirvió de guía para el diseño metodológico e implementación del proceso. La inclusión de la perspectiva de los bienes comunes permitió reconocer que la gestión de los recursos territoriales no debe limitarse a modelos centralizados e institucionales, sino que requiere mecanismos participativos y plurales. De esta manera, la estrategia orientó sus acciones hacia el ordenamiento territorial que fomenta la creación de condiciones materiales, sociales e institucionales adecuadas para el desarrollo integral de la ciudadanía.



1. Antecedentes de Participación Ciudadana en el contexto del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias

El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias fue adoptado en el año 2001 luego de surtir con los trámites previstos en la Ley 388 de 1997: “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*” y las disposiciones normativas que regularon los alcances del ordenamiento territorial durante este periodo mediante el Decreto Distrital No. 0977 de 2021; sin embargo, en los años siguientes, desde la Administración Distrital se han realizado acciones para revisar, actualizar y modificar de manera parcial o total este instrumento de planeación territorial, y, si bien estos proyectos de POT no han sido aprobados, las experiencias en materia de diseño e implementación de escenarios de participación ciudadana son vitales para este nuevo proceso de revisión, toda vez que los aprendizajes pasados robustecen las estrategias y mecanismos para que los actores interesados en el ordenamiento de la ciudad incidan de manera directa.

En este sentido, se identificó como antecedente el proceso de participación ciudadana adelantado para la construcción de la Propuesta de Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del año 2011 elaborada por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en conjunto con la Universidad San Buenaventura, donde se reportó un desarrollo, para la fase de diagnóstico de tres (3) mesas territoriales urbana, una (1) en cada localidad, y doce (12) mesas institucionales que contaron con la asistencia de alrededor de mil trescientos (1300) participantes y la recopilación de ciento diecinueve (119) recomendaciones para el fortalecimiento del Documento Técnico de Soporte en temas relacionados con el replanteamiento de la estructura ambiental y de paisaje, la redefinición del sistema de movilidad y la reestructuración del ordenamiento rural y suburbano (Secretaría de Planeación Distrital, 2023).

Así mismo, se identificó como parte de la apuesta participativa en la fase de concertación ciudadana de la propuesta el desarrollo de encuentros por localidad, un taller de socialización dirigido a actores estratégicos con interés en el ordenamiento territorial y escenarios de interlocución con los consejos comunitarios de las poblaciones negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras de la ciudad; no obstante, aunque esta propuesta de modificación excepcional



contaba con distintos documentos técnicos que recopilaban datos secundarios y aportes de la ciudadanía, no fue adoptada.

Posteriormente, en el año 2015, se realizó una nueva Propuesta de Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial adelantada por la Administración Distrital en articulación con agencias de cooperación internacional, empresas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, en la cual se planteó una estrategia de participación ciudadana con el objetivo de *“facilitar espacios para la difusión, la participación y la sistematización de aportes de la ciudadanía al proceso de revisión del POT del Distrito de Cartagena”* (Secretaría de Planeación Distrital, 2023); de acuerdo con los resultados de este proceso, se adelantaron siete (7) mesas temáticas ciudadanas donde se registró la presencia de cuatrocientos treinta y nueve (439) participantes y la recepción de cuarenta y dos (42) documentos de propuestas ciudadanas que se integraron en los documentos técnicos, sin embargo, al igual que en la modificación del año 2011, esta propuesta no fue adoptada.

Seguido a este proceso, durante el periodo de 2020 – 2023, se construyó una Propuesta de Revisión General del Decreto Distrital No. 0977 de 2001 que integró una Estrategia de Participación con el propósito de *“propiciar escenarios inclusivos con los actores públicos, privados y comunitarios para establecer aspectos prioritarios de desarrollo según las especificidades sociales, culturales, económicas, ambientales y de infraestructura del territorio”* (Secretaría de Planeación Distrital, 2023); por ello, se identificó una serie actores estratégicos desde una escala territorial y cuya metodología se diseñó a partir de tres (3) fases compuesta por dos (2) “ciclos” para las fases de diagnóstico y formulación, tal como se evidencia en la **Gráfica 1**.

Gráfica 1. Estructura de la Estrategia de Participación Ciudadana del proceso de revisión y ajuste general del POT del periodo 2020 – 2023



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital (2023)

Este diseño metodológico buscó, durante la fase de diagnóstico, la recopilación y actualización de información y la construcción conjunta de la visión de desarrollo a partir de las dinámicas de la ciudad y sus actores, además, durante la fase de formulación, los encuentros se orientaron a la definición y priorización de propuestas por parte de los actores interesados en el ordenamiento en aras de ampliar la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial. Entre los resultados de la estrategia se evidencia el desarrollo de 239 mesas (virtuales y presenciales) y la participación de 4111 personas en las fases de diagnóstico y formulación (Secretaría de Planeación Distrital, 2023)¹.

Si bien esta última propuesta de revisión y ajuste general del POT no fue adoptada, la experiencia del proceso participativo constituye un insumo importante para el diseño e implementación de la estrategia de participación que se planteó durante la revisión del año 2024 y 2025; debido a que, durante el ejercicio 2020 – 2023, los escenarios promovieron la identificación de problemas y propuestas relacionadas con el ordenamiento del territorio desde la visión individual de quienes asistieron a los mismos. Por su parte, en la estrategia actual, la metodología estuvo orientada a la construcción colectiva de conflictos existentes en el territorio desde la fase de diagnóstico, a partir del consenso y la deliberación de quienes participaron en los distintos “Encuentros por el Bien Común” como se observa en los siguientes apartes del documento.

¹ Esta información fue tomada del Informe de Participación Ciudadana del documento “Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural: Documento Resumen. Septiembre, 2023”, elaborado en el año 2023 por parte de la Secretaría de Planeación Distrital.



2. Fundamentos de la estrategia de participación “Un Acuerdo por el Bien Común”

2.1. Marco normativo de la participación ciudadana en los planes de ordenamiento territorial

La participación ciudadana durante la elaboración de instrumentos de Ordenamiento Territorial se fundamenta jurídicamente en la Constitución Política de 1991 en la que se adopta un modelo constitucional de “*república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales*”, y se define a los municipios (y distritos) como las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado encargada de ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de la población y garantizar la materialización de los principios, derechos y deberes contemplados en el ordenamiento jurídicos (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 1); es decir, los distritos y municipios tienen a su cargo la territorialización del Estado Social de Derecho.

Puntualmente, en los artículos 287 y 288 de la Carta Política se determina la competencia de las entidades territoriales para el ordenamiento del territorio, al establecer que “*las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*” a través de la expedición de “*la ley orgánica de ordenamiento territorial [se] establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales*” (C.P., 1991, art. 287 – 288); esta disposición se materializó en la Ley 388 de 1997: “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*” y la Ley 1454 de 2011: “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”.

Por un lado, en la Ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, se define al ordenamiento del territorio municipal y distrital como un:

Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo



con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 5).

En esta norma, específicamente en el artículo 24, ordena a los alcaldes municipales y distritales someter a consideración del Consejo de Gobierno, autoridades ambientales con jurisdicción en el territorio, del Consejo Territorial de Planeación, Juntas Administradoras Locales y las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias con presencia en el municipio o distrito donde se pretenda adoptar o implementar un Plan de Ordenamiento Territorial mediante estrategias de participación que permitan surtir todos *“los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana”* (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 24).

Por su parte, en la Ley 1454 de 2011: *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, se entiende el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva, lo que implica la participación ciudadana, que se construye de forma progresiva, gradual y flexible, para que de esta manera se logre una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, se facilite el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este, como *“desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”* (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 2).

Esta norma contempla en su artículo tercero la participación como un principio del territorio y precisa que la política de ordenamiento territorial *“promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial”* (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 3); así mismo, trae consigo, en artículos posteriores, una serie de figuras e instrumentos de planeación urbana que permiten modelos de asociatividad a nivel municipal, departamental y regional en aras de fortalecer el desarrollo a nivel territorial y superar los desequilibrios territoriales que pudieren existir, y reglamenta los instrumentos de gestión de cada esquema asociativo, teniendo como eje transversal la participación ciudadana.



Así mismo, el principio rector de la participación en el ordenamiento territorial tiene un posterior desarrollo dentro del Acuerdo No. 010 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial, precisamente en el artículo primero donde se define que la participación, en el contexto del ordenamiento territorial, se enmarca dentro del atributo de la gobernanza territorial, en el cual el proceso de construcción del modelo de ordenamiento territorial en cualquier nivel debe contar con la participación activa de los diversos actores y organizaciones sociales, económicos y de la academia (Comisión de Ordenamiento Territorial, 2016). Para ello, se contempla que las administraciones distritales deben propiciar la participación de los actores no representados por los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y las Comisiones Territoriales de Ordenamiento Territorial, lo que incluye a las organizaciones, comunidades y los grupos étnicos que habiten y tengan impacto en el ordenamiento territorial de la región.

Todo este cuerpo normativo fue recopilado a través del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015: *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”*, en el cual se organiza y consolida todas las disposiciones legales relacionadas con el sector de vivienda, ciudad y territorio con el objetivo de facilitar la consulta, comprensión y aplicación de las leyes existentes al reunir las en un solo documento; y en el ámbito de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), el Decreto recopila y regula las normas aplicables a los procesos de planificación y ordenamiento del suelo en los municipios y distritos del país y proporciona una guía integral para que las entidades territoriales puedan gestionar sus planes de ordenamiento en armonía con las directrices normativas (Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, 2015).

Con el Decreto se establece, en el artículo 2.2.2.1.1.3., que durante *“el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones”*, por lo cual, según el párrafo segundo del artículo 2.2.2.1.2.1.1, *“los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos para garantizar la participación democrática en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya”* (Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, 2015).



En este contexto, la participación ciudadana se convierte en un eje fundamental, ya que el Decreto reconoce que el ordenamiento del territorio debe reflejar las realidades, necesidades y aspiraciones de las comunidades que habitan en él y enfatiza la importancia de la concertación con diferentes instancias institucionales para asegurar que las decisiones del POT sean coherente con las dinámicas del territorio (ver **Tabla 1**); estas disposiciones reiteran que la participación ciudadana y la concertación son pilares fundamentales para legitimar las decisiones del POT, pues permite construir consensos entre los diferentes actores, resolver posibles conflictos y garantizar que las decisiones sobre el uso del suelo y la gestión del territorio reflejen tanto las necesidades locales como las prioridades de desarrollo establecidas en la normativa nacional.

Así mismo, la Ley 70 de 1993: “*Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*”, establece una serie de disposiciones relevantes en materia de participación diferencial para el caso de las poblaciones negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, puntualmente en el numeral 3 del artículo 3 donde se menciona como principio del Estado y todos los niveles de gobierno “*la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley*” (Congreso de la República de Colombia, 1993); una visión que se retoma y fortalece en el artículo 49 de la misma norma, al vincular la participación de esta población en el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos que inciden directamente en los territorios que habitan y/o en su visión de desarrollo, este apartado reza que

el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno [...] deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural (Congreso de la República de Colombia, 1993, art. 49).

Estas medidas en garantía de los derechos de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera resultan de vital relevancia para el proceso participativo en materia de ordenamiento territorial que se adelanta en la ciudad, por lo cual, la Estrategia de Participación se orienta a garantizar la participación de estas comunidades en Cartagena de Indias en todos los momentos de



la revisión y ajuste general del Decreto Distrital No. 0977 de 2001, además de integrar los aspectos relacionados con la participación ciudadana en instrumentos de planeación estratégica y/o desarrollo territorial de la Ley 1757 de 2015: “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”, que dispone en sus artículos 102 y 104 los derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana y los deberes de las administraciones distritales y municipales para garantizar el pleno ejercicio de este derecho (Congreso de la República de Colombia, 2015).

De manera concreta, los literales a y b del artículo 102 señalan como facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político [...]; ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, y las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse (Congreso de la República de Colombia, 2015, art. 102)

Es decir, la ciudadanía, organizada y no organizada, tiene el derecho de incidir y construir colectivamente con las distintas entidades del Estado (lo que incluye entidades territoriales como es el caso de los distritos) de todos aquellos instrumentos relacionados con la gestión pública y el desarrollo del territorio, fortaleciendo aún más el mandato de participación democrática de la Ley 388 de 1997: “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*” (Congreso de la República de Colombia, 2015).

La norma, al establecer esta serie de prerrogativas, determinó en los literales a, b y c del artículo 104 una serie de responsabilidades, o deberes, a cargo de las administraciones distritales y municipales relacionadas con

Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación; Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas [...]; respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en



marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras (Congreso de la República de Colombia, 2015, art. 104).

Lo anterior, implica que las entidades territoriales deben establecer estrategias, mecanismos, y escenarios amplios, plurales y diversos, toda vez que bajo sus obligaciones se encuentra “*liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género*” (Congreso de la República de Colombia, 2015); ello, en aras de materializar aquellos principios que fundantes del Estado Social de Derecho en el territorio a través de la vinculación de la ciudadanía, sin distinción alguna, en la toma de decisiones públicas, que, en últimas, representan beneficios o afectaciones comunes.



Tabla 1. Marco normativa de instancias y mecanismos de participación, consulta y concertación del Plan de Ordenamiento Territorial

INSTANCIA / MECANISMO	ETAPA	ALCANCE	PROCESO	DESCRIPCIÓN	MARCO NORMATIVO
Consejo de Gobierno	Formulación	Consideración	Revisión previa a consulta y concertación del Proyecto de POT	Previo a surtir las instancias de concertación y consulta, el alcalde distrital o municipal, a través de la Secretaría de planeación o la dependencia que haga sus veces, someterá a consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, su revisión o modificación	Parágrafo 1 del Artículo 2.2.2.1.2.2.2 del Decreto No. 1077 de 2015.
Autoridades Ambientales	Concertación	Concertación	Concertación del Proyecto de POT	El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.	Numeral 1 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997
Consejo Territorial de Planeación	Concertación	Consideración	Revisión del Proyecto de POT	Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.	Numeral 3 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Diagnóstico	Consideración	Recomendaciones a Administración Distrital	El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial	Artículo 29 de la Ley 388 de 1997
	Formulación	Consideración	Recomendaciones a Administración Distrital	El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial	Artículo 29 de la Ley 388 de 1997
	Implementación	Seguimiento	Revisión permanente del POT	El seguimiento y evaluación se desarrolla paralelamente a la etapa de implementación durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial - POT, con la participación del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, en los municipios donde exista.	Artículo 2.2.2.1.2.1.5 del Decreto No. 1077 de 2015.
Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial	Permanente	Consideración	Proceso de formación en materia de ordenamiento	Asesorar al Gobierno Distrital en materia de ordenamiento territorial distrital.	Acuerdo Distrital No. 011 de 2015



Actores interesados	Diagnóstico	Consideración	Identificación de conflictos, problemáticas e información	La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.	Parágrafo 1 del Numeral 4 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997
	Formulación	Consideración	Construcción de la Visión Prospectiva de Ciudad	La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.	Parágrafo 1 del Numeral 4 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997
	Formulación	Consideración	Propuestas en el componente urbano y rural	Las organizaciones cívicas [...] a través de mecanismos democráticos [...] podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.	Artículo 22 de la Ley 388 de 1997
	Concertación	Consideración	Propuestas en el componente urbano y rural	Las organizaciones cívicas [...] a través de mecanismos democráticos [...] podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.	Artículo 22 de la Ley 388 de 1997
	Concertación	Consideración	Discusión del Proyecto de POT	el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.	Numeral 4 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997
	Adopción	Consideración	Audiencia pública durante revisión del Consejo Distrital	De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, - POT o su revisión o modificación, para lo cual, su citación se efectuará directamente por la corporación.	Parágrafo 1 del Artículo 2.2.2.1.2.2.2 del Decreto No. 1077 de 2015.
Concejo Distrital	Adopción	Concertación	Radicación de Proyecto de POT	El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días	Artículo 25 de la Ley 388 de 1997



				siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación.	
	Adopción	Concertación	Adopción del Proyecto del POT	Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.	Artículo 26 de la Ley 388 de 1997

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital con base en la Ley 388 de 1997, el Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 y el Acuerdo Distrital No. 011 de 2015 (2025)



2.2. Bien común como apuesta ciudadana para la acción colectiva en el ordenamiento

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos.

(Organización de Naciones Unidas [ONU], 2017, pag. 19).

La Estrategia de Participación está orientada a la identificación y construcción colectiva de conflictos presentes en la ciudad y posibles alternativas de transformación en aras de satisfacer las expectativas e intereses de quienes inciden en el territorio y garantizar el interés general y el bien común, un término clave para lograr acuerdos equitativos sobre el acceso, uso y goce de ecosistemas, recursos, espacios e infraestructura física, servicios de bienestar social, entre otros. Por ello, la estrategia en cuestión integra aspectos relacionados con el desarrollo teórico de los conceptos de “Bienes Comunes” y de “Bien Común”, con el fin de construir desde la participación activa de la ciudadanía organizada y no organizada, el sector público, privado, educativo, económico y gremial, entre otros, aquellos bienes que se consideran comunes y la manera en la cual estos pueden ser gestionados.

En este sentido, el concepto de Bienes Comunes surge de la teoría de los bienes públicos desarrollada por Paul Samuelson, quien los define como aquellos cuya utilización no puede ser restringida de manera eficiente y cuyo consumo individual no reduce su disponibilidad para otros usuarios (Samuelson, 1954) . No obstante, Elinor Ostrom plantea una visión más compleja, al afirmar que la ausencia de propiedad privada no equivale a acceso irrestricto ni a la inexistencia de reglas, por el contrario, sostiene que los bienes comunes pueden ser gestionados de manera efectiva cuando no se conciben como recursos sin dueño, sino como sistemas compartidos por conjuntos de usuarios que establecen normas para su gestión y aprovechamiento (Ostrom, 2000)

En su obra *El Gobierno de los Bienes Comunes* (o *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action* en inglés) Ostrom documenta cómo diversas colectividades



han desarrollado arreglos institucionales que permiten una administración eficiente de los bienes comunes bajo el principio de no exclusión, entendido como la posibilidad de que múltiples actores accedan al recurso sin ser arbitrariamente excluidos.

Para Ostrom, los actores directamente involucrados con un recurso de uso común son quienes están en mejor posición para gestionarlo, pero su éxito radica en la concurrencia de ciertas condiciones, tales como la disponibilidad de medios e incentivos para asumir esa gestión, la existencia de mecanismos de comunicación que faciliten la toma colectiva de decisiones y la adopción de criterios de equidad en la distribución de los beneficios y estrategias de sostenibilidad asociados al uso del recurso (Ostrom, 2000; Fiore, 2019).

En este orden de ideas, los bienes comunes pueden ser entendidos como aquellos bienes materiales o inmateriales que son reconocidos por parte de los actores involucrados como funcionales al bienestar colectivo y al interés general, por lo cual su existencia depende del compromiso de los involucrados y la definición de reglas compartidas para su uso, acceso, goce y gestión (Lloredo Alix, 2020; Carrasco y Escobar, 2024).

Sin embargo, desde esta conceptualización, se requiere de una serie de elementos para que pueda materializarse o configurarse un bien común. Al respecto Ortiz García propone tres (3) principios para este fin: (i) el conocimiento de los límites de uso del “bien común” por parte de los actores involucrados de manera clara durante todo el proceso, (ii) el reconocimiento de que las normas de apropiación (uso) del recurso generen condiciones claras sobre el tiempo y las estrategias de apropiación hacia el recurso, y (iii) la participación colectiva ante cualquier decisión sobre las normas y la modificación de las mismas (Ortiz García, 2024) .

Es decir, los bienes comunes se entienden como aquellos bienes no producidos por el ser humano (relacionados con los servicios y recursos naturales), así como aquellos creados o compartidos por las personas e instituciones a través de normas y prácticas colectivas que se identifican y categorizan como tal a partir de la construcción de acuerdos para su preservación desde la lógica de interés general.

Ahora, los bienes comunes están íntimamente relacionados con la consecución del bien común, entendido como aquello que es compartido y que contribuye de manera sustantiva al



bienestar colectivo o, alternativamente, como el resultado de procesos deliberativos y de acción colectiva que se expresan en la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, en especial cuando se trata de la gestión de los recursos y espacios que estructuran la vida urbana (Marco Perles, 2009).

En este contexto, la función del bien común remite a la generación de condiciones estructurales que permitan a los individuos desarrollar sus capacidades desde el concepto de dignidad², un aspecto que guarda relación con la noción de interés general propia de la teoría del Estado de Derecho, en la cual el bien común se constituye como principio del orden normativo orientador de la actividad estatal y fundamento de la legitimidad de las intervenciones públicas (Buenahora Febres-Cordero, 2019; Cassagne, 2021); este es el caso constitucional colombiano, en el que esta categoría adquiere reconocimiento explícito como finalidad esencial del Estado determinando medidas para regular las acciones y evitar que se interpongan intereses individuales sobre los colectivos.

Este enfoque exige una reconfiguración del marco administrativo que orienta los procesos de toma de decisiones en las ciudades, en la medida en que trasciende los límites tradicionales de la democracia representativa y promueve la constitución de un espacio sociopolítico ampliado, donde la participación comunitaria y la acción directa adquieren centralidad, pues se reconoce a la ciudad como un bien común y el principal de los bienes comunes con los que cuenta la ciudadanía, el cual se consolida mediante acuerdos colectivos a través de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones del territorio, sea urbano, rural o insular (Gutiérrez Espeleta y Mora Moraga, 2011).

Así pues, la estrategia en cuestión incorpora de manera transversal los principios conceptuales de los bienes comunes y el bien común como ejes orientadores de su diseño metodológico e implementación desde una visión de la planificación territorial que reconoce a la ciudadanía no únicamente como destinataria de las decisiones urbanas, sino como un sujeto político

² La Corte Constitucional define este concepto desde tres aspectos: “(i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura” (Corte Constitucional de Colombia, 2016, párrafo 22.1).



con capacidad de agencia para deliberar, incidir y cogestionar los procesos de construcción de ciudad.

De manera concreta, la perspectiva de los bienes comunes se articuló en la estrategia al reconocer como aspecto central la concepción de que los recursos del territorio no deben ser gestionados únicamente desde una lógica centralizada e institucional, sino que se requiere el diseño e implementación de mecanismos participativos plurales que faciliten el reconocimiento de aquellos bienes que, por su carácter colectivo, afectan el bienestar de la población. Esto se realizó mediante la identificación de problemáticas y conflictos territoriales en cada dimensión del POT, a través de espacios de diálogo multi-actor con enfoque territorial, poblacional y diferencial denominados “*Encuentros por el Bien Común*” donde se integraron metodologías cualitativas como la cartografía participativa para categorizar aspectos importantes del territorio que requieren estrategias de transformación o gestión.

Paralelamente, el concepto de bien común orientó la finalidad de la estrategia participativa, entendiendo que el ordenamiento del territorio debe propender por la generación de condiciones materiales, sociales e institucionales que garanticen el desarrollo integral de la ciudadanía y los espacios donde habita; asociando este concepto al de interés general consagrado en la Constitución Política, lo que se expresó metodológicamente en el diseño de instrumentos de recolección de información que promueven el establecimiento de acuerdos colectivos en la identificación de conflictos territoriales, como fue el caso de la “Matriz de Conflictos” utilizada durante los “*Encuentros para el Bien Común*” en el que la ciudadanía plasmaba aquellas problemáticas y/o tensiones a partir del consenso en las dinámicas particulares de cada una de ellas, permitiendo, desde el diagnóstico, el reconocimiento colectivo de los conflictos que les afectan.



2.3. Principios de la estrategia de participación ciudadana

La estrategia de Participación Ciudadana se fundamentó en el reconocimiento de la participación ciudadana como un elemento esencial para la planificación territorial donde la ciudadanía, individual y colectivamente, actúa como “un sujeto político titular de derechos inalienables para cuya protección se crea el Estado y se otorgan competencias a sus agentes” (Corte Constitucional de Colombia, 2017); ello implicó que la Administración Distrital dispusiera de los instrumentos, mecanismos y escenarios necesarios para garantizar la intervención directa de la ciudadanía en la deliberación de las acciones que inciden en su vida individual, colectiva y comunitaria.

En este sentido, se incorporaron una serie de principios que orientaron la participación en todas las etapas de construcción del Plan de Ordenamiento Territorial a partir de los contenidos conceptuales y normativos desarrollados en el apartado de “Marco Normativo” del presente documento y las “*Recomendaciones metodológicas para la construcción de la estrategia de participación en los planes de ordenamiento territorial (POT)*” del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia (2023), los cuales se enuncian y definen a continuación:

- a. **Acceso a la información:** La estrategia integra este principio al disponer de diversos canales y medios para garantizar el derecho a la información pública sobre el POT. En la mayoría de los mecanismos empleados se ha validado que la información sea adecuada, comprensible, pertinente y oportuna para toda la ciudadanía, favoreciendo la comunicación estratégica y permanente de la información producida para el debate con los diferentes actores con interés en el ordenamiento territorial.
- b. **Concertación y acuerdos:** Al integrar este principio se reconoce que el ordenamiento territorial debe promover y facilitar la concertación de intereses y expectativas de los distintos actores que inciden en las dinámicas del territorio para lograr acuerdos orientados a la promoción del desarrollo económico, social y ambiental.
- c. **Descentralización:** Mediante este principio se reconoce la capacidad de la participación ciudadana en la planificación del territorio para la distribución de cargas y responsabilidades para lograr una mayor capacidad de planeación, gobernabilidad, gestión y administración de los intereses propios de los habitantes de la ciudad.



- d. Diversidad:** Este principio permite que la estrategia de participación se diseñara a partir del reconocimiento de las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del territorio urbano, rural e insular (Congreso de la Republica de Colombia, 2011).
- e. Equidad social y equilibrio territorial:** Con este principio se reconoce la existencia de desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental del territorio, por ello se propicia mediante la estrategia de participación que las propuestas y conflictos identificados se orienten a materializar el acceso equitativo de todos los habitantes de a las oportunidades y beneficios del desarrollo en aras de reducir estos desequilibrios.
- f. Incidencia y empoderamiento:** Parte del fomento por parte de la Administración Distrital de la intervención proactiva de la ciudadanía en las decisiones que afectan la gestión de las políticas de ordenamiento territorial mediante los mecanismos y canales implementados mediante la estrategia de participación.
- g. Multietnicidad:** Con este principio se busca que los pueblos y comunidades indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
- h. Transparencia:** Este principio se materializa mediante los canales establecidos en la estrategia de participación para el control social y acceso a la información en el proceso de revisión y ajuste general del POT.



2.4. Enfoques de la estrategia de participación ciudadana

El enfoque territorial y el poblacional- diferencial desde una perspectiva interseccional, constituyeron una guía para la acción y herramienta de análisis para el reconocimiento de la ciudadanía en el marco del ordenamiento, para brindar adecuada atención y protección a los derechos de la población. Por lo tanto, estos enfoques representan una oportunidad para replantear la ciudad considerando las opiniones de sus habitantes como mecanismo de acción política, y son elementos clave para asegurar que la planificación urbana y rural contemple la diversidad social y cultural presente en el territorio desde una mirada situada.

2.4.1. Enfoque territorial

El enfoque territorial parte del reconocimiento de que los territorios no son solo espacios físicos, sino construcciones sociales, culturales y políticas que condensan identidades, tradiciones, desigualdades y potencialidades, “un espacio donde las personas e instituciones interactúan con su espacio físico, y se dan las interrelaciones o dinámicas sociales, económicas y otras” (Velasco, 2023, p. 4), lo cual implica una mirada sensible a la diversidad y a los saberes locales como elementos constitutivos del desarrollo desde la perspectiva de quienes habitan el territorio

Por ende, este enfoque propone intervenciones que no se impongan desde lógicas sectoriales o estandarizadas, sino que respondan a las particularidades del contexto; por tanto, se puede entender como

Un proceso articulado y concertado entre los distintos niveles de gobierno con competencias en un determinado territorio, que partiendo de la comprensión de sus características particulares en términos de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, y de su visión de desarrollo de mediano y largo plazo, tiene como finalidad la determinación de un conjunto de inversiones necesarias para resolver sus problemas prioritarios y explotar sus potencialidades (Velasco, 2023, p. 7).

Lo que exige flexibilidad, integralidad y, sobre todo, participación activa de sus pobladores. En otras palabras, el territorio no solo es objeto de intervención, sino sujeto de transformación. Desde esta perspectiva, el análisis del territorio también se convierte en una herramienta para garantizar el principio de justicia espacial; esto implica que el acceso a bienes, servicios y



oportunidades no debe depender del lugar donde se habita, sino que debe responder a criterios de equidad. En este marco, identificar conflictos territoriales permite visibilizar las condiciones de accesibilidad tanto física, simbólica, institucional, y la forma en que afectan de manera diferenciada a grupos sociales según su género, etnia, clase, edad u otras dimensiones. Por eso, este enfoque se propone desde una lectura interseccionalidad, puesto que no fragmenta las desigualdades, sino que las entrelaza para comprender cómo operan en el espacio.

De este modo, este enfoque busca superar las intervenciones sectoriales y poblacionales, desde la visión del territorio, esto significa que el desarrollo no puede ser gestionado únicamente desde la institucionalidad, sino que debe ser impulsado por las propias entidades territoriales, fortaleciendo sus capacidades, autonomía y visión estratégica.

2.4.2. Enfoque poblacional - diferencial

Uno de los principales desafíos de la planificación territorial es garantizar que todas las voces sean escuchadas en condiciones de equidad, abriendo espacios formales de participación, adaptando los medios, lenguajes, tiempos y metodologías a las realidades de los distintos grupos poblacionales. Bajo esta premisa, la etapa de diagnóstico del POT de Cartagena implementó una estrategia de participación con enfoque poblacional diferencial, centrada en la creación de espacios con grupos poblacionales y dispositivos metodológicos enmarcados en las vivencias y saberes de cada grupo.

De esta manera, en la etapa de diagnóstico del POT se apostó por un proceso participativo que incluyera encuentros con poblacionales, donde cada grupo pudiera expresar su visión del territorio desde sus propias realidades, lenguajes, experiencias y necesidades. Este ejercicio, lejos de fragmentar la ciudad, permitió evidenciar una cartografía amplia y compleja de Cartagena, donde el desarrollo se entiende como una construcción colectiva, situada y arraigada.

El enfoque poblacional - diferencial parte del reconocimiento de que no todas las personas vivencian el territorio de la misma manera, ni enfrentan las mismas condiciones para ejercer su derecho a la ciudad. Este enfoque generó un marco explicativo de la realidad social que experimentan los grupos de especial protección, lo que permitió comprender de qué manera factores como género, edad, identidad étnica, orientación sexual, identidad de género, condición



migratoria, situación de discapacidad, entre otros, configuran experiencias territoriales diversas que deben ser visibilizadas para garantizar una planeación inclusiva y sostenible.

La interseccionalidad se proyectó en tres niveles: como metodología, enfoque y marco explicativo conceptual. Esto se aplicó a las realidades locales del territorio para identificar las diversas situaciones de conflicto y avanzar hacia la construcción de la igualdad formal; en coherencia con las afectaciones diferenciales que experimenta la población en los múltiples espacios en los que desarrolla su vivir la ciudad.

En este sentido, las comunidades en este proceso participativo se entienden como sujetos activos de transformación territorial, es decir sujetos de derecho (Harnecker y López, (2009). Las personas se comprometen más con los procesos de planificación cuando sienten que sus voces son escuchadas, respetadas e incorporadas en las decisiones. De esta manera, se construye una lógica participativa y dialógica que impacta en el diseño, las dimensiones y el ordenamiento territorial garantizado el enfoque de derechos. La participación es una columna central de un ordenamiento territorial adecuado, efectivo, diferenciado y transformador, es decir interseccional.

Este principio ha sido reconocido en diversos marcos normativos e institucionales, tanto a nivel nacional como internacional. En Colombia, la Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento del territorio debe propiciar una distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo, lo que implica considerar las particularidades de los distintos grupos poblacionales (Congreso de la República de Colombia, 1997). La Política Pública de Participación Ciudadana (CONPES 3810 de 2014) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) reafirman la importancia de incorporar la participación efectiva y diferenciada en la formulación de políticas y planes territoriales. A su vez, instrumentos como la Sentencia T-025 de 2004, y sus autos de seguimiento en el caso de las víctimas del conflicto armado, han exigido al Estado el diseño de mecanismos de planeación con enfoque diferencial que vayan más allá del enfoque reparatorio de la reparación.

2.4.2.1. Primera Infancia, Infancia y Adolescencia

Reconocer a niños y niñas como sujetos de derecho implica mucho más que garantizar su acceso a servicios básicos: significa incorporarlos activamente en los procesos de construcción del territorio, desde sus vivencias, percepciones y formas particulares de habitar el mundo. Según la



Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) la participación infantil es un derecho fundamental que incluye la libertad de expresar su opinión en todos los asuntos que les afectan, y que esta opinión debe ser tenida en cuenta.

Desde el enfoque de ciudadanía infantil Hart (1992) afirma que los niños y niñas no son “adultos en formación”, son actores sociales con capacidades propias para interpretar y transformar su realidad, esta visión ha sido retomada por Tonucci (1996), quien propone la idea de la “Ciudad de los Niños” como una propuesta de planificación urbana que parte de los intereses y necesidades de la infancia como centro del diseño territorial, Tonucci (1996) sostiene que una ciudad buena para los niños es una ciudad buena para todos, pues promueve la seguridad, la equidad, el juego, la vida comunitaria y la sostenibilidad.

El enfoque territorial con perspectiva de infancia se sustenta, por tanto, en reconocer a los niños y las niñas como productores de saber, portadores de memoria y actores de presente. Tal como señala Huenchuan (2009) el adulto no debe hablar por el niño, sino con él, reconociendo su voz como componente indispensable para construir territorios más justos, seguros y amigables, elementos que desde la perspectiva del bien común (Ostrom, 2000) plantea que el uso sostenible y equitativo de los bienes comunes requiere reglas claras, monitoreo comunitario y participación de todos los actores. En este sentido, la participación infantil en la definición de los espacios y recursos que utilizan son un mecanismo para garantizar que estos bienes se adapten a sus necesidades reales.

2.4.2.2. La participación desde las Juventudes

Las juventudes constituyen una categoría sociocultural diversa, compleja y en permanente construcción, atravesada por condiciones de clase, género, etnia, territorio y subjetividades. Además de ser una etapa homogénea o transitoria hacia la adultez, las juventudes deben ser comprendidas como sujetos sociales con agencia política, capacidad de acción colectiva y derecho a la ciudad, así como plantea Urresti (2008), la juventud es una “categoría de conflicto”, una zona de disputa simbólica donde se proyectan tanto los miedos sociales como las esperanzas de cambio.

En el contexto latinoamericano, los jóvenes enfrentan múltiples exclusiones estructurales: desempleo, violencia, criminalización, falta de acceso a educación de calidad, precariedad habitacional, entre otras. Sin embargo, también son protagonistas de formas innovadoras de



participación ciudadana, creación cultural, defensa ambiental, economía popular y activismo digital, esta tensión entre vulnerabilidad y potencia define buena parte de su experiencia cotidiana en el territorio.

Desde una mirada crítica, Urresti (2008) sostiene que las juventudes deben ser tratadas como constructores del presente y del porvenir, ya que su forma de habitar y significar el espacio está marcada por el deseo, la imaginación, la movilidad y la resignificación del entorno, por ello las esquinas, los parques, los espacios virtuales, los muros y las redes son, para ellos, territorios de expresión y disputa.

Como señala Camilo Dávila (2014) reconocer a las juventudes como “productores de ciudad” implica escuchar sus demandas y legitimar sus formas de organización, de protesta y de creación, por lo que esto exige una planificación territorial que integre sus perspectivas, respete su autonomía y promueva entornos seguros, diversos y estimulantes. Desde esta perspectiva, las juventudes son claves para la construcción de territorios más justos, participativos y sostenibles, pues, ignorar sus voces es perder una oportunidad histórica de transformar las relaciones de poder que excluyen y marginan. En cambio, dialogar con ellas, visibilizar sus luchas y fortalecer sus capacidades es una apuesta ética y política por el presente y el futuro de nuestras comunidades.

2.4.2.3. Las personas Mayores, en la construcción diagnóstica del POT

El envejecimiento más allá de ser un proceso biológico o cronológico se entiende como una construcción social que está atravesada por condiciones materiales, simbólicas y relacionales, tal como lo plantean Barrientos y Lloyd-Sherlock (2002) el envejecimiento en contextos de desigualdad estructural afecta directamente la calidad de vida de las personas mayores, sus posibilidades de participación y su derecho a la ciudad.

Sin embargo, desde una perspectiva de derechos, las personas mayores deben ser reconocidas como sujetos políticos con voz, experiencia y agencia, por ello, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), establece que el envejecimiento debe ser abordado desde una mirada de dignidad, autonomía y participación activa en la vida comunitaria.



De esta manera, Sandra Huenchuan (2009) insisten en que el envejecimiento activo implica mucho más que salud física, se relaciona con el acceso al entorno construido, la movilidad, la seguridad, el reconocimiento social y la posibilidad de seguir contribuyendo a la sociedad. No se trata solamente de “incluir” a las personas mayores, sino de transformar las condiciones sociales y territoriales que las excluyen.

Por ello, la planificación del territorio, desde un enfoque de envejecimiento digno, debe garantizar entornos accesibles, caminables, seguros y amigables con la edad, para una ciudad como Cartagena de Indias, quien debe convertir en “entorno amigable con las personas mayores”, donde se promueva la inclusión, el intercambio intergeneracional, el cuidado mutuo y la participación en la toma de decisiones.

Finalmente, construir el ordenamiento territorial, con las personas mayores exige reconocer sus derechos territoriales, su memoria colectiva y su deseo de seguir siendo parte activa de la vida social, desmontando toda forma discriminación por edad, reconfigurando el urbanismo desde una ética del cuidado y del reconocimiento.

2.4.2.4. La participación en las voces de la población con discapacidad

La discapacidad entendida como el resultado de la interacción entre una diversidad funcional y las múltiples barreras sociales, culturales, comunicativas y ambientales que impiden o restringen la plena participación de las personas en igualdad de condiciones, desde este enfoque, consagrado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de Naciones Unidas, 2006), desplaza la mirada médica o asistencialista, promoviendo un modelo social basado en los principios de derechos humanos, inclusión, autonomía y dignidad.

Como señala Tom Shakespeare (2013), la discapacidad es una construcción social atravesada por relaciones de poder que naturalizan la exclusión de ciertos cuerpos e identidades, pues las ciudades han sido históricamente diseñadas bajo una lógica capacitista, es decir, que privilegia ciertos estándares de cuerpo, movilidad y comunicación, excluyendo a quienes no se ajustan a esa norma, esta exclusión se expresa en cada esquina inaccesible, en cada edificio sin rampa, en cada semáforo sin sonido, en cada señal sin braille o pictogramas, y en cada decisión tomada sin consultar a quienes viven estas barreras cotidianamente.



Desde la perspectiva del bien común, la accesibilidad más allá de entenderse como un componente técnico o a una norma arquitectónica, hace referencia a un principio ético, político y territorial, como plantea Silvia Federici (2019), lo común debe construirse desde el reconocimiento de la interdependencia, el cuidado mutuo y la diversidad de cuerpos que sostienen la vida colectiva. Por ello, rediseñar el territorio desde esta lógica implica concebir entornos habitables, seguros y sostenibles para todos y todas, donde ninguna persona quede fuera por el simple hecho de ser diferente.

De esta manera, garantizar la participación activa y protagónica de las personas con discapacidad en el diagnóstico POT responde a un mandato legal, incluyendo que puedan hablar desde su experiencia, incidir en las decisiones que las afectan y ser reconocidas como sujetos políticos y transformadores del territorio.

2.4.2.5. Población víctima del conflicto armado en Cartagena

La inclusión de las víctimas del conflicto armado en los procesos de diagnóstico de la planificación territorial en Cartagena se inscribe dentro de una lógica de justicia territorial, reparación integral y garantía de no repetición, como lo establece la Ley 1448 de 2011 y lo desarrolla la jurisprudencia constitucional en Colombia, las víctimas tienen derecho a la restitución material, y a la reconstrucción simbólica de sus vínculos con el territorio, la comunidad y la institucionalidad (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Desde el enfoque del bien común, el territorio es un soporte físico con un entramado de relaciones sociales, afectivas y culturales que permiten sostener la vida en comunidad. En este sentido, las víctimas del conflicto que han sido despojadas de tierras o vivienda y de sus derechos a la participación, al arraigo, a la memoria y al cuidado colectivo del espacio común, enfrentan la exclusión territorial como estructural de un modelo urbano que reproduce la marginalidad y profundiza las heridas del conflicto.

Autores como Nancy Fraser (2008) sostienen que la justicia social requiere la redistribución material, el reconocimiento simbólico y la representación política como tres dimensiones interdependientes, que, aplicado al grupo poblacional víctimas del conflicto armado en Cartagena, implica garantizar el acceso equitativo a los bienes comunes (servicios públicos, vivienda,



movilidad, salud), pero también reconocer su condición de sujetas políticas con agencia histórica, y abrir espacios de participación real en la definición del modelo de ciudad.

En este contexto, el diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena incluye los aportes ciudadanos la población víctima del conflicto armado, como una postura ética y técnica de integrar una mirada reparadora del territorio, que reconozca a las víctimas como actoras en la reconstrucción del tejido urbano y rural, esto implica adoptar un enfoque diferencial que contemple sus necesidades materiales en clave de desarrollo del ordenamiento territorial.

2.4.2.6. Población Migrante en Cartagena, voz en el territorio

En Cartagena, la población migrante ha pasado de ser una realidad emergente a una dimensión estructural del territorio urbano y rural, esta transformación plantea un desafío fundamental para el diagnóstico del POT, significando reconocer a la población migrante como parte activa del tejido social y como sujeto de derecho territorial, superando los enfoques asistencialistas o securitarios que han marcado tradicionalmente su tratamiento institucional.

Según la perspectiva del bien común, el derecho a habitar, cuidar y participar del territorio no puede estar condicionado por el estatus migratorio. Tal como señala Saskia Sassen (2002), las ciudades deben convertirse en espacios de inclusión política y social para quienes, aunque no cuenten con ciudadanía legal, contribuyen cotidianamente al sostenimiento de la vida urbana: trabajan, alquilan, compran, cuidan, socializan y generan nuevas formas de cultura y economía, por ello, la situación migratoria de la ciudad se convierte en una realidad social que se integra activamente en la planificación del territorio.

En este marco, la etapa de diagnóstico del POT de Cartagena asume la participación de la población migrante como un derecho y una oportunidad para avanzar hacia una ciudadanía territorial incluyente, donde todos los habitantes puedan incidir en la toma de decisiones que afectan sus condiciones de vida. Esto implica desarrollar mecanismos de participación adaptados y culturalmente pertinentes, garantizar el acceso a la información en diversos formatos y lenguas, y fortalecer los canales de diálogo entre migrantes, comunidades receptoras e instituciones públicas.



Autores como Amin y Thrift (2005) proponen pensar la ciudad como un espacio relacional, donde la diferencia es una fuente de innovación y construcción de lo común. En esa línea, la planificación intercultural incluye a quienes vienen de fuera, para transformar las prácticas institucionales, reconociendo los saberes migrantes y promueve una convivencia basada en el respeto, la equidad y la diversidad.

2.4.3. Enfoque étnico: Poblaciones, comunidades y pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, indígenas y ROM)

Las poblaciones étnicas, con sus diversos sistemas de conocimiento y sus prácticas culturales, ofrecen una comprensión profunda y espiritual del territorio como bien común vivo, más allá de su valor económico o funcional, desde sus cosmovisiones, el territorio no es un objeto para ordenar, explotar o parcelar, se entiende como un sujeto colectivo con el que se establece una relación de reciprocidad, cuidado y defensa. En este sentido, los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, e indígenas de Cartagena aportan una mirada esencial para repensar la planificación territorial desde la ética del cuidado, la ancestralidad y la justicia ambiental.

Como plantea León-Portilla (1992) las epistemologías indígenas y afrodescendientes constituyen formas válidas y complejas de conocimiento, que han sido históricamente subalternizadas por los modelos de desarrollo occidental, complemento a ello se entienden el territorio como una totalidad que integra lo espiritual, lo material, lo histórico y lo político; el agua, la tierra, los árboles, los manglares, las montañas y los ríos son recursos y seres con agencia, memoria y dignidad.

El enfoque del bien común permite comprender estas demandas como derechos colectivos, tal como señala Rivera Cusicanqui (2010), las luchas territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendientes son proyectos civilizatorios alternativos que defienden una relación distinta con la tierra, basada en el equilibrio, el cuidado y no en la acumulación.

Por tanto, la participación de las poblaciones étnicas en el diagnóstico del Ordenamiento Territorial garantiza la inclusión de sus derechos diferenciados reconocidos por la Constitución de 1991 y el Convenio 169 de la OIT, que introduce formas de habitar y gobernar el territorio que enriquecen radicalmente la noción de bien común, puesto, que escuchar sus voces, integrar sus



visiones y reconocer sus territorios es un acto de reparación, respeto y reconocimiento mutuo, indispensable para construir un ordenamiento legítimo, con arraigo y equidad.

2.4.4. Enfoque de género

2.4.4.1. Las mujeres en el ordenamiento territorial

El enfoque de género en la planificación territorial reconoce las desigualdades estructurales que históricamente han afectado a las mujeres en el acceso a derechos, recursos y posibilidades de participación, según Lagarde (2005), las mujeres han sido “*sujetos subordinados en los sistemas patriarcales*”, lo cual ha generado una exclusión sistemática de sus voces en los procesos de toma de decisiones, tanto en la esfera pública como en la organización del espacio.

Desde esta perspectiva, los territorios no son neutros, sino espacios profundamente marcados por relaciones de poder que reproducen desigualdades según Joan Tronto (1993), por ello la ética del cuidado debe incorporarse a la organización social y urbana, reconociendo que el trabajo de cuidado tradicionalmente asignado a las mujeres requiere condiciones materiales y simbólicas que aseguren la sostenibilidad de la vida, es así como una planificación con enfoque de género implica identificar las necesidades diferenciadas de las mujeres, generar condiciones de equidad y transformar patrones culturales que perpetúan la violencia y la exclusión.

En el marco del enfoque del bien común, las mujeres son actoras centrales en la gestión, defensa y sostenibilidad de los bienes comunes, tanto materiales como inmateriales; ya que han sido responsables del cuidado de la vida en sus múltiples dimensiones: desde la organización de redes comunitarias de apoyo, la producción y distribución de alimentos, la gestión del agua y de los espacios colectivos, hasta la preservación de saberes ancestrales y prácticas culturales que fortalecen el tejido social. Como señala Ostrom (2000), la sostenibilidad de lo común depende de la participación activa de la comunidad en la definición de reglas colectivas, el monitoreo y la resolución de conflictos.

De esta manera, la perspectiva de género del bien común, desarrollada por autoras como Vergés (2019), advierte que la mercantilización del tiempo, el trabajo y el territorio impacta de manera particular a las mujeres, especialmente a las más empobrecidas. En consecuencia, la garantía de derechos para las mujeres pasa por fortalecer su autonomía económica, política y



territorial, así como por redistribuir las cargas de cuidado que hoy recaen desproporcionadamente sobre ellas. El reconocimiento de las mujeres como sujetas políticas y como guardianas de lo común requiere que el POT adopte medidas específicas que eliminen barreras estructurales y fortalezcan sus capacidades de acción.

En el marco de este enfoque, se resaltan los planteamientos de Leslie Kern (2021), esta autora señala que, históricamente las ciudades se han diseñado desde una visión predominantemente masculina dejando de lado las necesidades y vivencias de las mujeres. Este planteamiento destaca que las decisiones urbanísticas reflejan y perpetúan las desigualdades de género; por tanto, propone un enfoque interseccional para transformar las ciudades en espacios más inclusivos. Esto implica reconocer las barreras invisibles presentes, ya que las ciudades están estructuradas para apoyar los roles de género tradicionales, considerando las experiencias masculinas como única norma (Kern, p. 16).

En ese orden, esta mirada busca reconocer la necesidad que tienen principalmente las mujeres a un transporte público seguro y accesible, con rutas que respondan a los trayectos complejos (como llevar niños a la escuela, ir al trabajo y hacer compras, entre otros) Además, de crear espacios que brinden seguridad, entendiendo el contexto de la violencia estructural y al acoso diario. Un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) debe incluir medidas como una iluminación adecuada y espacios abiertos y visibles.

Kern (2021) critica que las ciudades suelen ignorar el trabajo de cuidado, a pesar de que recae mayoritariamente en las mujeres se “debe poner el foco en el cuidado, pero no porque las mujeres deban seguir siendo sus principales responsables, sino porque la ciudades capaz de distribuir el trabajo de cuidado de forma más pareja” (p. 22), por lo que se debe reconocer las necesidades particulares de las mujeres y priorizar la construcción de guarderías, centros comunitarios y servicios de salud cercanos, además de garantizar que los espacios públicos sean accesibles para madres con coches y personas mayores. Asimismo, sobre la gentrificación, la autora advierte que esta desplaza a mujeres de bajos ingresos y comunidades vulnerables, al eliminar servicios accesibles y dispersar redes de apoyo, la planificación urbana debe proteger la vivienda asequible y evitar políticas que desplacen a estas comunidades. Siendo así, la mirada desde el enfoque de género es fundamental en las decisiones urbanas, un POT debe buscar asegurar la



participación activa de mujeres, especialmente de aquellas en comunidades vulnerables, para que sus experiencias y necesidades sean tomadas en cuenta.

2.4.4.2. Diversidades Sexuales: Territorio, identidad y derecho a la diferencia

El reconocimiento de las diversidades sexuales y de género en la planificación territorial exige la adopción de un enfoque interseccional, que visibilice las múltiples formas de exclusión que afectan a personas LGBTIQ+ debido a la interacción entre género, sexualidad, clase, raza y otros ejes de desigualdad, tal como señala Judith Butler (2004), las normas de género actúan como estructuras reguladoras que definen qué cuerpos y formas de vida son consideradas legítimas o inteligibles en el espacio público, estas normas operan mediante mecanismos de violencia simbólica, física e institucional que restringen la libertad de expresión, el acceso a derechos y la posibilidad de habitar el territorio con dignidad.

Desde la perspectiva del bien común, el derecho a habitar, transitar y apropiarse del territorio debe ser universal y no puede estar condicionado por la orientación sexual, la identidad o expresión de género. Sin embargo, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas han enfrentado históricamente barreras estructurales que limitan su acceso equitativo a bienes comunes como el espacio público, los equipamientos urbanos, los servicios sociales, las oportunidades laborales y los espacios de participación ciudadana.

En este contexto, el espacio público como bien común debe garantizar condiciones de uso libre, seguro y no discriminatorio para todas las personas. No obstante, como advierte Butler (2004), las normas sociales tienden a excluir a los cuerpos disidentes, generando procesos de invisibilización, criminalización o desplazamiento. La noción de “territorios disidentes”, propuesta por Quintana (2020), aporta una clave crítica para comprender cómo las personas LGBTIQ+ experimentan formas particulares de despojo y negación del espacio, tanto en su dimensión física como simbólica.

Reconocer a las diversidades sexuales y de género como sujetas políticas y territoriales es, por tanto, una condición indispensable para una planificación que aspire a la justicia social y espacial, por lo tanto, la participación activa en la gestión de los bienes comunes permite visibilizar trayectorias históricamente excluidas, enriqueciendo las formas colectivas de habitar, cuidar y



transformar el territorio. Como sostiene Preciado (2008), las identidades sexo-genéricas disidentes cuestionan los marcos normativos que estructuran lo común, abriendo posibilidades para imaginar ciudades más inclusivas, afectivas y diversas, así, al incorporar estas voces en el proceso de revisión y ajuste general del POT de Cartagena de Indias es una apuesta ética y política por una ciudad que valore la diferencia como parte constitutiva del bien común y de una democracia territorial digna.

3. Metodología de la Estrategia de Participación ciudadana para la etapa diagnóstica del POT

La metodología utilizada en la estrategia de participación ciudadana se estructuró con el objetivo principal de propiciar un diálogo social y un proceso deliberativo, orientado al entendimiento mutuo y a la construcción de consensos. En este sentido, la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1999), ofreció un marco teórico que permitió sustentar este enfoque en función de construir espacios de participación más democráticos e inclusivos. Esto se debe a que las interacciones sociales se articulan a través del lenguaje y buscan alcanzar acuerdos, más allá de los intereses individuales, siendo el entendimiento el elemento esencial para coordinar las acciones entre las personas (Habermas, 1999).

En este contexto, se entiende que la comunicación es el eje central de la vida social y de la práctica democrática. Su modelo ideal de diálogo se basa en la idea que “cuando hablamos con los demás no solo intercambiamos información, también estamos procurando un acuerdo” (Villamor, 2025). Este concepto, conocido como la situación ideal de habla, permitió comprender que, en los espacios de participación, la ciudadanía tuviera la oportunidad de expresar sin coacción, y que las razones y argumentos prevalecieran por encima de los intereses individuales, representando así, un compromiso ético y político con el diálogo social, la inclusión activa y la crítica constructiva.

De este modo, la estructura de la metodología se distribuye de tres apartados: i) Mapeo de actores de la estrategia de participación; ii) Procedimiento metodológico según tipo de espacios de participación Ciudadana en el diagnóstico Plan de ordenamiento Territorial; iii) Estrategia de comunicaciones y iv) Organización y análisis de la información.



3.1. Mapeo de Actores de la Estrategia de Participación del Plan de Ordenamiento Territorial

En concordancia con lo establecido en el literal A del artículo 2.2.2.1.2.1.2 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 del 2015: “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, durante el proceso de elaboración, revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, corresponde a las entidades territoriales adelantar un análisis de las capacidades institucionales de los procesos participativos, un aspecto fundamental para fomentar y garantizar el diálogo entre todos los actores interesados durante todas las fases de la Estrategia de Participación para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial en aras de construir un conocimiento colectivo sobre el ordenamiento territorial que incida de manera profunda y activa en la toma de decisiones públicas.

Para ello, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sugiere que las entidades identifiquen las capacidades de participación desde tres (3) perspectivas: (i) *conocimiento de la ciudadanía sobre su territorio (caracterización de actores sociales y sectoriales)*, (ii) *conocimiento estratégico de la administración municipal (mecanismos, instancias y organismos de la Alcaldía, Concejo y actores políticos)*, y (iii) *conocimiento técnico, derivado de estudios técnicos del municipio (regulación normativa de mecanismos de participación y articulación en materia de ordenamiento territorial)*, por lo que, para el caso concreto del proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, estas perspectivas se integran y describen mediante la consolidación de un “Mapeo de Actores” con los individuos, organizaciones, entidades (públicas o privadas) y mecanismos / instancias de participación o representatividad con presencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y/o que tienen interés en materia de ordenamiento territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En este sentido, el “Mapeo de Actores” se entiende como una herramienta metodológica empleada en los procesos de incidencia político – institucional y de elaboración de instrumentos de planificación territorial que permite identificar los individuos, colectivos, organizaciones, instituciones y/o entidades que conviven en un ámbito territorial y poseen características que se



consideran relevantes para la planeación e implementación de una estrategia participativa (Ministerio del Trabajo y Protección Social, 2014).

Mediante el mapeo de actores se espera representar las relaciones entre actores, sus reglas, poder y relaciones sociales, además de las oportunidades de trabajo conjunto y garantizar la participación de la ciudadanía, lo que supone el uso de esquemas para representar la realidad social en que estamos inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida (Gutiérrez, 2001); por ello, la elaboración del mapeo no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el territorio y su perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, 2004).

3.1.1. Identificación de actores, mecanismos, instancias y organizaciones de la estrategia de Participación del Plan de Ordenamiento

La identificación de actores, mecanismos, instancias y organizaciones interesadas en el proceso de ordenamiento territorial constituye una fase esencial dentro de la estrategia de Participación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cartagena, debido a que busca reconocer y sistematizar los diferentes actores que, por su naturaleza, competencias e intereses, inciden en la planificación territorial del Distrito; para ello, se diseñó una matriz que facilitó la clasificación y caracterización de los actores bajo criterios específicos a partir de las categorías: (i) actor, (ii) naturaleza, (iii) ámbito territorial, y (iv) posición, tal como se observa en la **Tabla 2**.

Así, en la primera de las categorías, “*Actor*”, se consignó el nombre de aquellas entidades, colectivos, organizaciones o instancias que podrían tener algún tipo de incidencia en el proceso de construcción del POT debido a su conocimiento, experiencia y/o responsabilidad en materia de ordenamiento territorial; seguido, en la categoría “*Naturaleza*”, se clasificó a los actores de acuerdo con las características esenciales y el régimen jurídico aplicable a partir de las tipologías: (i) *colectivos de la sociedad civil*, en el que se incluyen aquellas asociaciones, colectivos, agremiaciones y/o grupos organizados de la ciudadanía independientes, (ii) *instancias interinstitucionales*, donde se incluyen aquellos mecanismos de articulación entre distintas entidad y/o dependencias de carácter institucional (generalmente de carácter público), (iii) *espacios de participación ciudadana*, en el que se agregan los escenarios de interlocución y representatividad



entre sectores de la sociedad civil o grupos poblacionales con la Administración Distrital, (iii) *entidades públicas*, en el que se incluyen a las personas jurídicas regidas bajo el derecho público, (iv) *instituciones de educación superior*, donde se identifican universidades y/o entidades con propósito relacionado a la educación superior, (vi) *entidades privadas*, en el que se agrupan personas jurídicas regidas bajo el derecho privado y (vii) *entidades mixtas*, en el que se incluye a las personas jurídicas regidas bajo el derecho público y privado.

Con respecto a la tercera categoría, *Ámbito Territorial*, se definió el alcance geográfico de la acción de cada actor a partir de diferentes niveles: *distrital, regional, departamental, nacional e internacional*, esto con el objetivo de comprender la escala en la que los actores desarrollan sus acciones y su posible incidencia en la construcción del POT. Así mismo, con la categoría “*Posición*” se determinó el grado de responsabilidad de cada actor dentro del proceso de elaboración del POT a partir de tres niveles de incidencia: (i) *cooperante*, para actores que, si bien no tienen una responsabilidad directa, pueden contribuir con información, recursos técnicos o mecanismos de incidencia, (ii) *corresponsable*, para quienes desempeñan un papel de apoyo o articulación en el proceso y (iii) *responsable*, para actores que tienen una obligación formal en la toma de decisiones o en la implementación de acciones derivadas del ordenamiento territorial.

Con este ejercicio, se logró identificar una multiplicidad de actores categorizados como “instancias de participación” debido al rol que desempeñan para promover y facilitar la organización, representación e interlocución entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno, siendo las más representativas los Consejos Comuneros de Gobierno por Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), el Consejo Distrital de Planeación, los Consejos Locales de Planeación, el Consejo Distrital de Juventudes, los Consejos Locales de Juventud, el Comité Distrital de Discapacidad, los Comités Locales de Discapacidad, la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Conflicto Armado y la Plataforma Distrital de Juventudes; todas estas instancias cumplen un papel fundamental en la identificación de problemáticas desde un enfoque de diferencial territorial.



Tabla 2. Mapeo de Actores del Estrategias de Participación del Plan de Ordenamiento

Actor	Naturaleza	Ámbito Territorial	Posición
Asociaciones de estudiantes universitarios del Distrito de Cartagena	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Asociaciones de Mujeres	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Asociaciones de Personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas y/o Sectores Sociales LGBTIQ+	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Asociaciones de Víctimas del Conflicto Armado	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Grupos organizados y asociaciones de Adultos mayores	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Juntas de Acción Comunales	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Juntas de Vivienda Comunal	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Sindicatos con sede en el Distrito de Cartagena de Indias	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Veedurías Ciudadanas	Colectivo de la Sociedad Civil	Distrital	Cooperante
Cámara de Comercio de Cartagena	Entidad Mixta	Distrital	Cooperante
ECOPETROL	Entidad Mixta	Nacional	Cooperante
Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias	Entidad Pública	Distrital	Responsable
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Concejo Distrital	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS)	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Establecimiento Público Ambiental	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Escuela Superior de Administración Pública	Entidad Pública	Nacional	Cooperante
Escuela de Gobierno y Liderazgo	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Gobernación de Bolívar	Entidad Pública	Departamental	Cooperante
Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena -IPCC-	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Instituto de Recreación y Deportes (IDER)	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Juntas Administradoras Locales	Entidad Pública	Distrital	Cooperante
Gerencia de Espacio Público y Movilidad	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Personaría Distrital	Entidad Pública	Distrital	Cooperante
Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES)	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Policía Metropolitana de Cartagena	Entidad Pública	Distrital	Cooperante
Secretaría de Educación de Cartagena	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Secretaría de Hacienda	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Secretaría de Infraestructura Distrital	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Secretaría de Participación y Desarrollo Social	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Secretaría de Planeación Distrital	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable
Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana	Entidad Pública	Distrital	Corresponsable



Consejo Distrital de Participación Ciudadana de Cartagena	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Comité de apoyo Centros De Vida	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Comité de Sostenibilidad del sistema de gestión del Centro Histórico, San Diego y Getsemaní	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Comité Distrital de Discapacidad	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Comités Barriales de Emergencias	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Comités Locales de Discapacidad	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 1	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 10	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 11	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 12	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 13	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 14	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 15	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 2	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 3	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 4	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 5	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 6	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 7	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante



Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 8	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Comunero de Gobierno de la UCG 9	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo de Cultura y áreas artísticas	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo de Infancia y Adolescencia Distrital	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Distrital de Cultura	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Distrital de Discapacidad del Distrito de Cartagena de Indias	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Distrital de Juventud	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Distrital de Patrimonio	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Distrital de Planeación	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo Técnico Intersectorial de Diversidad Sexual e Identidades de Género	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejos Locales de Juventud	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejos Territoriales Locales de Planeación	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Corresponsable
Honorable Consejo Distrital de Venerables	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Mesa de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Plataforma Distrital de Juventudes	Instancia de Participación Ciudadana	Distrital	Cooperante
Consejo de Política Económica y Social – CONPES Distrital	Instancia Interinstitucional	Distrital	Cooperante
Institución Universitaria Colegio Mayor de Bolívar	Institución de Educación Superior	Distrital	Cooperante
Servicio Nacional de Aprendizaje	Institución de Educación Superior	Nacional	Cooperante
Corporación Universitaria Colombo-Americano	Institución de Educación Superior	Distrital	Cooperante



Corporación Universitaria Rafael Núñez	Institución de Educación Superior	Distrital	Cooperante
Corporación Universitaria Tecnológico de Comfenalco	Institución de Educación Superior	Distrital	Cooperante
Universidad de Cartagena	Institución de Educación Superior	Distrital	Cooperante
Universidad del Sinú	Institución de Educación Superior	Distrital	Cooperante

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

3.1.1.1. Identificación de organismos de acción comunal

Para la fase diagnóstica se identificaron como actores claves las Organizaciones de Acción Comunal, las cuales, en su mayoría responden a estructuras en cada una de las localidades del Distrito señaladas de acuerdo con cada Unidad Comunera de Gobierno en la **Tabla 3**,

Tabla 4 y **Tabla 5**, además de otros organismos de carácter asociativo, federal o confederado descritos a continuación (ver **Tabla 6**).

Tabla 3. Juntas de Acción Comunal Localidad Histórica y del Caribe Norte

Localidad	UCG	JAC
Histórica y del Caribe Norte	1	Bocagrande, Castillogrande, Centro, Chambacú, Crespo, El cabrero, El laguito, Getsemaní, La matuna, Manga, Marbella, Pie de la popa, San Diego
	2	Cerro de la popa, Espinal, La paz, Lo amador, Loma fresca, Los comuneros, Nariño, Pablo VI - I, Pablo VI - II, Palestina, Paraíso II, Pedro Salazar, Petare, Pie del cerro, Republica del caribe, San Pedro y libertad, Torices
	3	Canapote, Daniel Lemaitre, San Bernardo, San Francisco, Santa María, Siete de agosto
	8	Zaragocilla, Escallón villa, Los ejecutivos, Calamares, Los ángeles, La campiña, Camagüey, Villa Sandra, Rubí, Buenos aires, Las delicias, El country, El Carmen, La troncal, Tacarigua
	9	Amberes, Armenia, Barrio chino, Bruselas, El prado, España, José Antonio Galán, Juan XXIII Junín, Las brisas, Martínez Martelo, Paraguay, Nueva granada, Nueve de abril, Piedra de Bolívar, Santa Lucía, Las lomas
	10	Alto Bosque, Altos de San Isidro, Bosquecito, El bosque, Los cerros, Nuevo bosque, San isidro, Republica de Chile, Lomas del Marion

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Tabla 4. Juntas de Acción Comunal Localidad de la Virgen y Turística

Localidad	UCG	JAC
Virgen y Turística	4	Alcibia, Boston, La Candelaria, La Esperanza, La María, La Quinta
	5	Chiquinquirá, Olaya sectores: Central, Rafael Núñez, Ricaurte, 11 de noviembre; Tesca, Republica del Líbano
	6B	Ciudad Bicentenario, El pozón, Flor del Campo, Urbanización Colombiaton, Villa Estrella, Villas de Aranjuez, Villas de la Candelaria
	6 ^a	Nuevo Paraíso, Olaya sector: La magdalena, La puntilla, Playa Blanca, Progreso, Stella, Zarabanda
	7	República de Venezuela, Chipre, Las gaviotas, San José obrero, Nuevo porvenir, Las palmeras, Los Alpes, El gallo, La castellana, La floresta, San Antonio, Trece de junio, Chapacua, Viejo porvenir

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Tabla 5. Juntas de Acción Comunal Localidad Industrial y de la Bahía

Localidad	UCG	JAC
Industrial y de la Bahía	11	Albornoz, Antonio José de Sucre, Arroz barato, Bellavista, Ceballos, El Libertador, Henequén, Los girasoles, Mamonal, Policarpa, Puerta de Hierro, Santa Clara, Veinte de Julio sur, Villa Barraza, Villa Rosa, Zona industrial, Almirante Colón
	12	Almirante colon, Blas de Lezo, El campestre, El carmelo, El milagro, El socorro, La central, Los caracoles, Los corales, San Pedro, Santa Mónica, Plan 400

	13	Villa Rosita, Anita, Santa Lucía, La concepción, El recreo, Ternera, San José de los Campanos, Providencia, La carolina
	14	Alameda la victoria, Camilo Torres, Cesar Flórez, Ciudadela 11 de noviembre, Ciudadela 2000, Jorge Eliecer Gaitán, La esmeralda I, La esmeralda II, La florida, La sierrita, Los Santanderes, María Cano, Nazareno, Nelson Mandela, Nueva Delhi, Nueva Jerusalén, Rosedal, San Fernando, Sectores unidos, Sector Medellín, Urbanización Simón Bolívar, Villa Fanny, Villa Hermosa, Villa Rubia
	15	El educador, El reposo, Jaime Pardo Leal, La Consolata, La victoria, Los jardines, Luis Carlos Galán, Manuela Vergara de Curi, San Pedro mártir, Vista hermosa

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Tabla 6. Asociaciones y federaciones comunales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

Localidad	Tipo	Organización
Histórica y del Caribe Norte	Asociación	Asociación de Juntas de Acción Comunal de la localidad Histórica y del caribe norte ASOJAC 1
Virgen y Turística	Asociación	Asociación de Juntas de Acción Comunal de la localidad de La Virgen y Turística ASOJAC 2
Industrial y de la Bahía	Asociación	Asociación de Juntas de Acción Comunal de la localidad Industrial y de la Bahía ASOJAC 3
Ámbito Distrital	Federación	federación de Juntas de Acción Comunal de Cartagena

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

3.1.1.2. Identificación de instancias de representación y autoridades étnicas

Buscando garantizar un enfoque inclusivo, y reconociendo la diversidad cultural que habita el territorio de la ciudad de Cartagena también se tuvieron en cuenta actores representativos y autoridades étnicas; así, los Consejos Comunitarios, como instancias de representación de las comunidades afrodescendientes tienen un rol importante para dialogar en temas como la preservación de territorios ancestrales y recuperación de usos, costumbres y tradiciones que tienen incidencia en el Ordenamiento Territorial. Por esta razón, en la **Tabla 7** se enlista los distintos consejos comunitarios con presencia en la ciudad, el asentamiento humano al cual pertenece y el reconocimiento por parte del Ministerio del Interior en materia de territorios colectivos; cabe aclarar que, la declaratoria o no de título colectivo, no es un limitante para vincular a la autoridad étnica a la estrategia de participación, sino una manera de visibilizar aquellos que han logrado titular colectivamente del espacio donde habitan.

Tabla 7. Consejos Comunitarios con presencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

Consejo Comunitario	Asentamiento Rural	Declaratoria Titulo Colectivo
Consejo Comunitario de Puerto Rey	Puerto Rey	No – sin información
Consejo Comunitario de Tierra Bomba	Tierra Bomba	No – sin información
Consejo Comunitario de Pontezuela	Pontezuela	No – sin información
Consejo Comunitario de la comunidad Afrocolombiana de Leticia Canal del Dique	Pasacaballos - Leticia	No – sin información
Consejo Comunitario de Arroyo de las Canoas	Arroyo Grande - Arroyo de las Canoas	No – sin información
Consejo Comunitario de Punta Canoa	Punta Canoa	No – sin información
Consejo Comunitario de comunidad negra de Santa Cruz del Islote	Santa Cruz del Islote	No – sin información
Consejo Comunitario de Comunidades Negras del Recreo del Canal del Dique	Santana	No – sin información
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Ararca	Ararca	No – sin información
Consejo Comunitario de la Vereda de Púa II	Arroyo Grande - Púa II	No – sin información
Consejo Comunitario de la comunidad negra de Manzanillo del Mar	Manzanillo del Mar	No – sin información
Consejo Comunitario de la comunidad negra de la vereda de Marlinda	Marlinda	No – sin información
Consejo Comunitario de Arroyo Grande	Arroyo Grande	No – sin información
Consejo Comunitario de Bayunca	Bayunca	No – sin información
Consejo Comunitario de Isla Fuerte	Isla Fuerte	No – sin información
Consejo Comunitario de Pasacaballo	Pasacaballo	No – sin información
Consejo Comunitario de Islote de San Bernardo	San Bernardo	No – sin información
Consejo Comunitario de Comunidad Negra de Arroyo de Piedra	Arroyo de Piedra	No – sin información
Consejo Comunitario de la comunidad Villa Gloria	Villa Gloria	No – sin información
Consejo Comunitario Barú	Barú	No – sin información
Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Caño del Oro	Caño del Oro	Sí
Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Isla del Rosario	Isla Grande – Orika	Sí
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla	La Boquilla	Sí
Consejo Comunitario de Tierra Baja “Mi Territorio Ancestral”	Tierra Baja	Sí
Consejo Comunitario El Recreo Canal del Dique	El Recreo	Sí

Fuente: Secretaría de del Interior y Convivencia Ciudadana, 2025

De igual manera, en el mapeo de actores se realizó una identificación de los Cabildos Indígenas, como autoridades legítimas de los pueblos indígenas que tienen presencia en el territorio, tal como se evidencia en la **Tabla 8**; esta vinculación a la estrategia de los pueblos, autoridades y comunidades indígenas responde al enfoque étnico que incorpora el proceso participativo, pues se reconoce la importancia de estas formas de gobierno y representación para

resguardar los territorios donde habitan, respetar su autonomía y promover un ordenamiento territorial desde el que sea posible integrar múltiples cosmovisiones de desarrollo en la planificación urbana y rural.

Tabla 8. Cabildos Indígenas con presencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

Cabildo	Pueblo, autoridad y/o comunidad indígena
Cabildo Indígena Kankuamo	Pueblo Kankuamo
Cabildo indígena Menor Inga de Cartagena - Taiku Makiaisi	Pueblo Inga
Cabildo Indígena Zenú de Membrillal - Caizem Zenú	Comunidad Indígena Zenú
Cabildo Indígena Menor Zenú de Pasacaballo de Cartagena – Kaizerupab Zenú	Comunidad Indígena Zenú
Cabildo Indígena Zhanu Zhandero	Comunidad Indígena Zenú
Cabildo indígena Menor Zenú de Bayunca – Caizeba	Comunidad Indígena Zenú

Fuente: Secretaría de del Interior y Convivencia Ciudadana, 2025

3.2. Procedimiento metodológico según tipo de espacios de participación Ciudadana en el diagnóstico Plan de ordenamiento Territorial

La metodología empleada en los espacios de participación en la etapa de diagnóstico se basó en técnicas de investigación cualitativa, tales como Cartografías participativas, Grupos focales, Paneles temáticos, Mapas Parlantes, Circulo de la Palabra, técnicas de urbanismo táctico y animación sociocultural, y consultas a través de medios virtuales. Todas estas técnicas, se aplicaron desde un enfoque territorial, poblacional y sectorial. Adicionalmente, la estrategia metodológica de dialogo se enfocó en ejercicios multi-actor buscando consolidar procesos de construcción colectiva a través de la representación cartográfica del territorio, con el objetivo era identificar necesidades, conflictos, y relaciones entre actores, así como la visión de ciudad.

El enfoque técnico del desarrollo de los contenidos abordados en la estrategia de participación se desarrolló por dimensiones, para identificar las principales necesidades económicas, socioculturales, ambientales, funcionales e institucionales³, con el objetivo de identificar conflictos territoriales en el marco de la etapa diagnóstica.

3.2.1. Encuentros por el Bien Común

Los denominados “Encuentros por el Bien Común” hacen referencia a los espacios de participación ciudadana diseñados para fortalecer el diálogo entre los diversos actores sociales y gubernamentales bajo el enfoque transformador de “Un acuerdo por el bien común”. Este proceso buscó crear un espacio inclusivo y abierto donde las comunidades pudieran dialogar, aportar ideas e identificar conjuntamente conflictos alrededor de las necesidades y retos del territorio.

Como parte de este proceso, se realizaron (5) cinco tipos de encuentros, adaptados a las características de cada sector: (i) *Los espacios de participación con enfoque territorial*, los cuales se llevaron a cabo en zonas urbanas, organizados por cada Unidad Comunera de Gobierno (UCG), y en zonas rurales con grupos étnicos (centrados en la integración comunitaria y el reconocimiento cultural); (ii) *Espacios con actores institucionales*, orientados a facilitar la colaboración entre instituciones y representantes ciudadanos para coordinar esfuerzos; (iii) *Espacios de participación*

³ La dimensión institucional se trabajó de manera transversal en los diferentes grupos focales y de forma específica con actores institucionales.

con enfoque poblacional-diferencial, diseñados para considerar las necesidades de los grupos con protección constitucional o afectación directa en el ordenamiento; y (iv) *Espacios de participación por sectores, temáticas y organizaciones*, enfocados en temas específicos del POT y con el objetivo de convocar a distintos actores e instancias con interés en el ordenamiento.

3.2.1.1. Espacios de participación con enfoque territorial

Los espacios de participación con enfoque territorial se distribuyeron en dos modalidades:

- i) Encuentros Urbanos, realizados por cada una de las Unidades comuneras de Gobierno- UCG y
- ii) Encuentros Rurales, desarrolladas en cada uno de los asentamientos humanos rurales. La metodología utilizada fue los grupos focales, cartografías participativas, Paneles temáticos y Mapas parlantes, esta se desarrolló técnicamente mediante el abordaje conceptual de las 5 dimensiones del POT.

La principal técnica utilizada en los espacios de participación con este enfoque territorial fue la cartografía participativa, entendida como como método y técnica de investigación cualitativa que permite construir la percepción de una realidad social desde la perspectiva de quienes la viven diariamente. Se define como un “lenguaje de representación del espacio geográfico, una forma de abstracción de la realidad; este lenguaje se comunica a través de una forma particular de comunicación iconográfica, el mapa, lo que nos lleva a situarlo dentro de un proceso comunicativo” (Barragán, 2019). En otras palabras, la cartografía social representa únicamente la realidad colectiva de un territorio según los actores que interactúan en él. La información obtenida a través de este método se basa en los conocimientos y experiencias de las personas que habitan esos territorios y conocen sus dinámicas, lo que les permite orientar las acciones a corto y mediano plazo.

Esta técnica se presenta como una herramienta fundamental en el proceso de ordenamiento territorial, pues permite construir una representación auténtica de la realidad social desde la perspectiva de quienes habitan y conocen el territorio día a día. Puesto que, permiten integrar los saberes y experiencias locales. Esta metodología fomenta una participación activa y democrática, fortaleciendo el sentido de pertenencia de la comunidad; además, sus resultados gráficos y visuales facilitan la comunicación entre actores diversos y orientan la toma de decisiones hacia acciones

concretas y contextualizadas, contribuyendo así a una planificación más inclusiva, precisa y efectiva.

Asimismo, se estableció de manera complementaria la técnica de grupos focales entendida como “un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos” (Hamui Sutton y Varela Ruiz, 2013, p. 56). Permitiendo explorar los conocimientos y experiencias individuales en un entorno de interacción, posibilitando el análisis de las percepciones de las personas (Hamui Sutton y Varela Ruiz, 2013) dentro de un colectivo.

Por último, el desarrollo de los espacios contó con una participación activa de la ciudadanía por tal motivo, se dispusieron de los siguientes roles en cada uno de ellos, los cuales fueron acordados previamente antes de cada inicio de los encuentros, estos se distribuyeron de la siguiente forma: **(Gráfica 2)**.

Gráfica 2. Roles en los espacios de participación

Comunitarios	Institucionales
<p>Moderador(a): dirige las discusiones y promueve consensos.</p>	<p>Facilitador (a) metodológico: orienta la discusión en cada grupo de trabajo</p>
<p>Relator(a): redacta los aportes ciudadanos y diligencia los formatos.</p>	<p>Facilitador (a) técnico: realiza precisiones en la dimensión.</p>
	<p>Relator (a) institucional: diligencia la relatoría de la reunión.</p>

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

3.2.1.2. Encuentros por Unidades Comunereras de Gobierno

Teniendo en cuenta el abordaje del enfoque territorial y multi-actor La metodología para el desarrollo de los encuentros urbanos se abordó desde tres momentos metodológicos evidenciados a continuación:

Gráfica 3. Procedimiento metodológico de los Encuentros urbanos - Unidades Comunereras de Gobierno



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

En el **primer momento** de la metodología se abordaban aspectos generales del POT y lo concerniente a la etapa diagnóstica. Luego, se realizaba una presentación de información diagnóstica de la UCG por dimensiones. Por último, se explicaba la metodología del espacio y se procedía a conformar los grupos focales.

Por su parte, en el **segundo momento** metodológico se abordaron simultáneamente las técnicas de cartografías participativas y grupos focales. En ese orden, se distribuía el espacio en grupos focales por cada una de las dimensiones del POT y se entregaba a la ciudadanía formatos denominados “Matrices de aportes ciudadanos” organizados según: Conflicto, descripción causal, Ubicación y Observaciones (**Gráfica 4**). Orientando la discusión mediante preguntas orientadoras (ver **Tabla 9**) según las temáticas identificadas por dimensiones, Asimismo, la ciudadanía en la

medida que iba identificando los conflictos territoriales según ocurrían en el espacio, se ubicaban estratégicamente en el mapa de acuerdo con las convenciones y representaciones acordadas previamente.

Gráfica 4. Formato Matrices de aportes ciudadanos- Encuentros Urbanos

Secretaría de Planeación Distrital		POT Cartagena de Indias	
FORMATO DE IDENTIFICACION DE CONFLICTOS -PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL			
DIMENSION / COMPONENTE: Ambiental () Funcional () Económica () Sociocultural ()			
UCG:		FECHA:	LUGAR:
Conflictos	Descripción causal	Ubicación	Observaciones

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

Tabla 9. Preguntas orientadoras para la identificación de conflictos - Espacios Urbanos

Dimensión Funcional	Señale en el plano las principales problemáticas que tiene la UCG en los sistemas de espacio público, equipamientos, infraestructura de transporte y servicios públicos y explique el porqué.
	Identifique en el plano las zonas industriales y comerciales de alto impacto.
Dimensión Ambiental	Señale en el plano ¿qué zonas o espacios naturales de su UCG considera que deben protegerse y qué impactos ambientales negativos más críticos identifica en su UCG? Explique por qué estas zonas deben ser protegidas e indique impactos como ruido, manejo inadecuado de residuos, vertimientos de aguas residuales sin tratamiento, deforestación, contaminación del agua, pérdida de biodiversidad, contaminación del aire, desertificación, erosión del suelo, entre otros.
	Señale en el plano ¿dónde se ubican las amenazas más críticas en su territorio relacionadas con el riesgo y qué obras han sido realizadas para mitigarlas o han contribuido a aumentar el nivel de la amenaza? Las amenazas deben entenderse por ejemplo como erosión costera, inundación, licuación de suelos, movimiento en masa, incendios forestales, subsidencia (hundimiento), diapirismo de lodos, expansión de arcillas, deslizamientos y efectos del cambio climático, entre otros.
Dimensión Económica	¿Considera que el POT vigente ha permitido el escenario de desarrollo de las actividades económicas de la UCG?
	¿Qué tipo de negocios diferentes a los conocidos se han desarrollado en la UCG en los últimos 20 años? Señale en el plano su ubicación.
	¿Como esos nuevos negocios afectan el bienestar de la comunidad en general?

Dimensión Sociocultural	Señale en el plano qué servicios de salud, educación, seguridad, justicia y bienestar social (recreación, deporte) existen en su UCG y explique cómo han logrado responder o no a las demandas de la población, en términos de accesibilidad, calidad e inclusión.
	¿Identifican expresiones culturales en su territorio? ¿Dónde se ubican? ¿Qué papel desempeñan en el territorio?
	¿Como considera usted que las barreras señaladas afectan la actividad diaria que realizan las mujeres y las expresiones organizativas étnicas en el territorio?

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

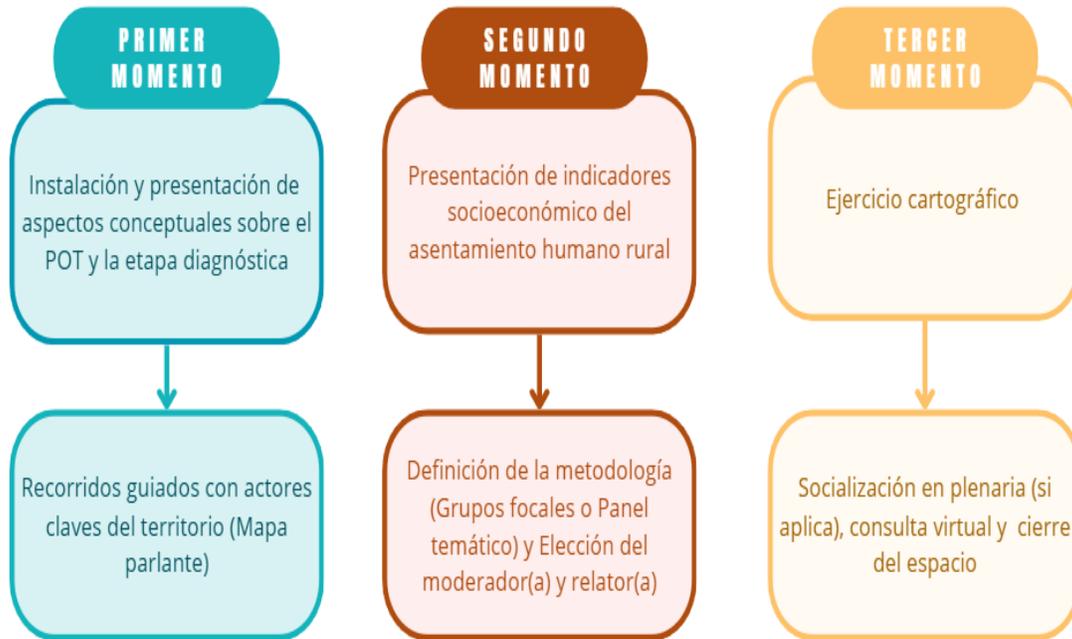
Por último, en un **tercer momento** se escogía un representante de cada grupo focal y se socializaban los principales resultados por grupos de trabajo. Lo anterior, con el objetivo de recibir aportes de las otras dimensiones y concertar los principales aspectos encontrados por cada UCG.

a. Encuentros Rurales y con grupos étnicos

Los espacios de participación desarrollados en el área rural se abordaron desde la técnica *Mapa parlante o transecto*, (ver **Gráfica 5**), la cual es entendida como “una técnica de investigación cualitativa, la cual permite hacer una esquematización gráfica de un territorio, para identificar las realidades sociales, culturales, económicas y políticas que están presentes en una comunidad determinada” (Ríos Pacheco et al., 2021, p. 21), uno de los principales objetivos de esta técnica es identificar características y transformaciones del territorio mediante recorridos guiados en puntos señalados por las comunidades participantes o en la unidad de estudio en investigación. Esta metodología tuvo como propósito reconocer el territorio a través de recorridos con los actores locales e identificar in situ los principales conflictos territoriales, apoyándose en la herramienta App Fields Maps – ArcGis (

La metodología en los encuentros rurales se abordó bajo el siguiente proceso metodológico:

Gráfica 5. Procedimiento metodológico – Encuentros Rurales



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

Por su parte, en algunos asentamientos humanos formales se aplicó la técnica de paneles temáticos o paneles de discusión para identificar problemas y posibles soluciones, permitiendo a los participantes compartir sus perspectivas en diferentes bloques temáticos. Esta técnica “no es solo un análisis de discurso ni una experiencia lingüística, sino una situación de interacción en la que se da un encuentro entre los actuantes y una experiencia comunicativa en que se enlazan sistemas simbólicos y míticos” (Arboleda, 2008, p. 71). siendo, así pueden entenderse como espacios de diálogo estructurado donde se reúnen distintos actores (comunidad, expertos, instituciones) para debatir y reflexionar sobre un tema específico de interés colectivo. Su propósito principal es profundizar en el análisis de una problemática, generando insumos que orienten la toma de decisiones y la planificación territorial.

Esta metodología contaba con un moderador que dirigía las discusiones y guiaba el ejercicio participativo, y un relator que registraba en tiempo real las contribuciones de los ciudadanos. Al finalizar cada bloque temático, se presentaban las principales conclusiones y propuestas de los asistentes para su aprobación.

De igual modo, es importante resaltar que, en la aplicación de las diversas técnicas, ya sea Cartografías, Paneles temáticos o grupos focales, se entregaba a la ciudadanía el instrumento de

recolección de información denominado “Matriz de aportes ciudadanos” para su diligenciamiento. Asimismo, estos espacios estuvieron acompañados de preguntas orientadoras según dimensión (ver **Gráfica 6**), ajustadas según cada contexto y grupo poblacional en caso de ser necesario (Ver **Tabla 10**).

Gráfica 6. Formato Matriz Encuentros Rurales

Secretaría de Planeación Distrital		POT Cartagena de Indias	
FORMATO DE IDENTIFICACION DE CONFLICTOS -PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL			
DIMENSION / COMPONENTE: Ambiental () Funcional () Económica () Sociocultural ()			
CENTRO POBLADO:		FECHA:	LUGAR:
Conflictos	Descripción causal	Ubicación	Observaciones

Casa Arcadia, Barrio Manga, Calle 26 #21-164, Cartagena.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

Tabla 10. Preguntas orientadoras para la identificación de conflictos – Espacio de participación Zona Rural

Dimensión Funcional	Señale en el plano las principales problemáticas que tiene el Centro Poblado en los sistemas de espacio público, equipamientos, infraestructura de transporte y servicios públicos y explique el ¿por qué?
	Identifique en el plano los vectores de crecimiento y de desarrollo del Centro Poblado, es decir las vías o lugares que se han ido consolidando a partir de construcciones.
	Identifique en el plano los usos de alto impacto que estén causando conflictos por cambios en el uso del suelo o deterioro de las condiciones urbanísticas del Centro Poblado en los últimos 20 años. Por ejemplo: zonas comerciales, desarrollo intensivo de actividades turísticas y/o la explotación de recursos naturales.
	Describa la tipología de las construcciones predominan en los centros poblados. Por ejemplo: Dos pisos. (Establecer un rango promedio)
Dimensión Ambiental	Señale en el plano ¿qué zonas o espacios naturales de su territorio considera que deben protegerse y qué impactos ambientales negativos más críticos identifica en su territorio? explique por qué estas zonas deben ser protegidas e indique impactos como ruido, manejo inadecuado de residuos, vertimientos de aguas residuales sin tratamiento, deforestación, contaminación del agua, pérdida de biodiversidad, contaminación del aire, desertificación, erosión del suelo, entre otros.
	Señale en el plano ¿dónde se ubican las amenazas más críticas en su territorio relacionadas con el riesgo y qué obras han sido realizadas para mitigarlas o han contribuido a aumentar el nivel de la amenaza? Las amenazas deben entenderse por ejemplo como erosión costera, inundación, licuación de suelos, movimiento en masa, incendios forestales, subsidencia (hundimiento), diapirosmo de lodos, expansión de arcillas, deslizamientos y efectos del cambio climático, entre otros.
Dimensión Sociocultural y Económica	¿Cómo la actividad económica de la zona genera empleo y desarrollo a la comunidad?
	Señale en el plano qué servicios de salud, educación, seguridad, justicia y bienestar social (recreación, deporte) existen en su centro poblado y explique cómo han logrado responder o no a las demandas de la población, en términos de accesibilidad, calidad e inclusión.
	¿Identifican expresiones culturales en su territorio? ¿Dónde se ubican? ¿Qué papel desempeñan en el territorio?
	Ubique en el mapa si existen grupos étnicos (Consejos comunitarios, cabildos indígenas o expresiones étnicas/culturales) en el territorio y su zona de influencia.
	Como considera usted que las barreras señaladas afectan la actividad diaria que realizan las mujeres y las expresiones organizativas étnicas en el territorio.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

3.2.1.3. Espacios de participación con enfoque poblacional- diferencial

Los encuentros poblacionales se abordaron bajo la técnica de grupos focales distribuidos según dimensión o temáticas de interés, a través de Paneles y cartografías participativas y guiados a través de preguntas orientadoras (**Tabla 11**). Para su desarrollo se establecieron los siguientes momentos: i) *Presentación de datos socioeconómicos*, en este momento se reconocen los principales conflictos territoriales según el grupo poblacional y los avances del diagnóstico, con el objetivo de recolectar información basada en las experiencias recientes de cada población, y

establecer fundamentos para la construcción colectiva del ordenamiento territorial. *ii) Cartografía social participativa con enfoque poblacional*; Se organizaba a la ciudadanía por dimensiones, con el fin de reconocer las principales problemáticas y potencialidades de cada una. Cada grupo de participantes respondía a las preguntas orientadoras adaptadas a las particularidades de su contexto y experiencia territorial y diligenciaba la matriz de aportes ciudadanos (**ver Gráfica 7**). lo que facilitó la lectura situada del entorno y *iii) Paneles temáticos y conclusiones*, donde cada subgrupo socializaba los hallazgos y propuestas en un espacio de plenaria, registrando las principales conclusiones y aspectos a señalar.

Por su parte, la metodología empleada en el espacio de participación con cabildos indígenas se fundamentó en la integración de las técnicas de investigación cualitativa de “*Grupo Focal*” y “*Círculo de la Palabra*” desde un enfoque territorial y diferencial étnico con el propósito de identificar desde las visiones y perspectiva de las autoridades, pueblos y comunidades indígenas las principales necesidades, conflictos y oportunidades relacionados con el ordenamiento.

Esta técnica permite un ejercicio de construcción colectiva sobre las dinámicas del territorio a partir de la oralidad, un aspecto esencial para los pueblos y comunidades indígenas quienes comprenden y comunican sus relaciones con el cosmos, la tierra, la naturaleza, la comunidad y el individuo desde la palabra y la experiencia personal y común. Por esta razón, para el desarrollo del espacio de participación el grupo focal se abordó a partir de las características de la estrategia de “*Círculos de la Palabra*” que es empleada por algunos Pueblos Indígenas en Colombia como espacio de diálogo activo donde se tejen conocimientos y saberes entre todos los participantes sobre temas puntuales, que para el caso concreto será el ordenamiento y desarrollo territorial (Organización Nacional Indígena de Colombia, 2020).

Los “*Círculos de la Palabra*” han sido entendidos como reuniones en las que participan los y las mayores de las comunidades indígenas, miembros de las comunidades indígenas y personas interesadas en los saberes. Durante el desarrollo de estos ejercicios, una persona orienta el uso y sentido de la palabra mediante una conversación en el que se insta a los participantes a compartir sus conocimientos desde las experiencias de vida que ellos han tenido en relación con su constitución como personas y como portadores de la sabiduría (Correa y Jiménez, 2013).

Tabla 11. Preguntas orientadoras para la identificación de conflictos – Espacio de participación con grupos Poblacionales⁴

Dimensión Sociocultural/Funcional	¿Qué obstáculos enfrentan a la hora de moverse o circular dentro de la ciudad?
	¿Qué papel crees que puede tener la población víctima del conflicto armado en el cuidado y la activación de los espacios patrimoniales y culturales de la ciudad?
	¿Conoce espacios en la ciudad donde la población víctima pueda trabajar, socializar o buscar ayuda sin temor a ser juzgada o violentada? ¿Cuáles son estos espacios y dónde están ubicados?
	¿Ha sido fácil la identificación y acceso de los servicios de salud, educación y asistencia social?
	¿Cuáles han sido las principales dificultades que han enfrentado como población para acceder a una vivienda adecuada en Cartagena, y qué condiciones consideran necesarias para garantizar un hábitat digno, seguro y con arraigo en los lugares donde residen actualmente o desean establecerse?
Dimensión Ambiental	Señale en el plano ¿qué zonas o espacios naturales del Distrito de Cartagena y su territorio considera que deben protegerse y qué impactos ambientales negativos más críticos identifica en su territorio o el Distrito de Cartagena? explique por qué estas zonas deben ser protegidas e indique impactos como ruido, manejo inadecuado de residuos, vertimientos de aguas residuales sin tratamiento, deforestación, contaminación del agua, pérdida de biodiversidad, contaminación del aire, desertificación, erosión del suelo, entre otros.
	Señale en el plano ¿dónde se ubican las amenazas más críticas en su territorio o el Distrito de Cartagena, relacionadas con el riesgo y qué obras han sido realizadas para mitigarlas o han contribuido a aumentar el nivel de la amenaza? Las amenazas deben entenderse por ejemplo como erosión costera, inundación, licuación de suelos, movimiento en masa, incendios forestales, subsidencia (hundimiento), diapirismo de lodos, expansión de arcillas, deslizamientos y efectos del cambio climático, entre otros.
	¿Qué conflictos, potencialidades y limitaciones identifica en materia ambiental en el territorio donde habita?
Dimensión Económica	¿Qué restricciones y potencialidades encuentran en el territorio para desarrollar sus actividades económicas?
	¿Qué actividades económicas han sido de mejor provecho para generar sus ingresos?
	¿Los negocios o empresas que están cerca de su residencia le han generado beneficios como inserción laboral, o conflictos sociales?

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Por su parte, los encuentros sectoriales, temáticos y organizacionales respondieron a espacios de participación ciudadana donde se convocaron a los diferentes actores académicos, gremios, organizaciones de base comunitaria y otros actores interesados en el ordenamiento, con el objetivo de profundizar los principales aspectos técnicos y conflictos ciudadanos presentados en los espacios de participación ciudadana; las técnicas utilizadas en estos espacios fue los paneles temáticos y las cartografías participativas orientadas bajo preguntas guías que acompañaban la discusión.

⁴ Esta tabla hace referencia a las preguntas orientadoras que se abordaban en los encuentros poblacionales-diferenciales. Constituye un ejemplo, para cada espacio se adaptaba la guía según el nombre correspondiente de cada grupo.

Así mismo, para el caso concreto de los encuentros sectoriales con actores económicos, se diseñó e implementó un Cuestionario Virtual con la finalidad de complementar la información de los espacios participativos; esta estuvo integrada por 12 preguntas que abordaban temas relacionados con la dimensión económica, ambiental, funcional e institucional, siendo estas:

- (i) ¿Cuáles actividades económicas que se desarrollan en el territorio responden a las necesidades de empleo y consumo tanto de la población residente como de la no residente (flotante)?
- (ii) ¿Qué potencialidades y restricciones encuentra en el territorio para el desarrollo de sus actividades económicas?
- (iii) ¿Cuáles son las zonas de Cartagena donde los procesos de gentrificación y las dinámicas vinculadas al turismo están produciendo impactos (positivos o negativos) sobre el territorio?
- (iv) ¿Qué instrumentos de gestión y financiación considera que podrían implementarse o fortalecerse para atender el déficit cuantitativo de vivienda en Cartagena? ¿Qué rol podría tener su gremio o sector económico?
- (v) ¿Qué mecanismos considera que deberían implementarse para regular el desarrollo de la actividad turística en zonas residenciales, garantizando la convivencia con el uso residencial?
- (vi) ¿Cuáles condiciones considera necesarias para desarrollar su actividad económica en la ciudad? ¿Qué limitaciones urbanísticas, normativas o de infraestructura afectan actualmente su operación?
- (vii) ¿De qué manera su actividad económica puede contribuir al desarrollo sostenible del Distrito para mitigar la sobreutilización de los recursos naturales?
- (viii) ¿Considera pertinente delimitar zonas de alto impacto reguladas dentro del suelo urbano y rural para actividades como el expendio de licor, establecimientos nocturnos o actividades sexuales?

- (ix) ¿Qué conflictos e impactos ambientales significativos considera que pueden derivarse de las actividades económicas que se desarrollan en el Distrito de Cartagena?
- (x) ¿Qué tipo de áreas o valores ambientales de protección se presentan en las áreas donde desarrolla actividades su organización y qué acciones realiza para proteger esas zonas?
- (xi) ¿Qué amenazas (gestión y atención de riesgos) más críticas identifica en las áreas donde desarrolla sus actividades económicas y qué obras han sido realizadas para mitigarlas o han contribuido a agravarlas? y
- (xii) ¿Qué potencialidades, oportunidades y limitaciones identifica en materia ambiental en el Distrito de Cartagena, que puedan contribuir en el desarrollo sostenible del Distrito?

3.2.1.4. Encuentros con actores institucionales

Los encuentros con actores institucionales se realizaron con el objetivo de profundizar aspectos técnicos de cada una de las dimensiones del POT. Estas respondieron bajo la metodología de grupos focales y Cartografías participativas, estructuradas a partir de preguntas orientadoras. La finalidad de estos encuentros consistía en mantener una ruta de trabajo articulada con las diferentes dependencias del Distrito para el levantamiento de la línea base y el suministro de fuentes secundarias que nutrieran cada uno de los documentos diagnósticos. Asimismo, es importante resaltar que los diferentes actores institucionales asistieron a los espacios de participación con el objetivo de escuchar las necesidades de la ciudadanía e incorporarlas los aportes en los diferentes documentos suministrados.

3.2.1.5. Encuentros Sectoriales, temáticos y organizacionales

Por su parte, los encuentros sectoriales, temáticos y organizacionales respondieron a espacios de participación ciudadana donde se convocaron a los diferentes actores académicos, gremios, organizaciones de base comunitaria y otros actores interesados en el ordenamiento, con el objetivo de profundizar los principales aspectos técnicos y conflictos ciudadanos presentados en los espacios de participación ciudadana. Las técnicas utilizadas en estos espacios fue los paneles temáticos y las cartografías participativas orientadas bajo preguntas guías que acompañaban la discusión.

3.2.2. Consulta virtual

La participación ciudadana en el Plan de Ordenamiento Territorial dispuso, además de los “Encuentros por el Bien Común”, una consulta virtual que tuvo como objetivo recopilar información relacionada con la visión de ciudad y la identificación de conflictos relacionados con el territorio donde habitan para fortalecer el diagnóstico, y estuvo disponible para la ciudadanía mediante código QR y un enlace de acceso en las páginas oficiales de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, puntualmente en las redes sociales y página web dispuesto desde el 04 de octubre de 2024 hasta el 31 de junio de 2025 (ver **Gráfica 8**).

Esta Consulta Virtual se diseñó a partir de un cuestionario dividido en tres (3) secciones para la recolección de información:

- (i) la primera indagaba sobre la información general de los participantes, puntualmente sobre el origen territorial, género, rango etario, reconocimiento étnico, pertenencia a la población LGBTIQ+, estatus migratorio y/o de refugiado y su reconocimiento como víctima del conflicto armado;
- (ii) la segunda incorporó tres (3) preguntas sobre la percepción ciudadana en materia de ordenamiento territorial y valoración del territorio, siendo estas: “Para ti, ¿qué es el Plan de Ordenamiento Territorial?”, “Menciona los tres lugares que más valoras en la ciudad y ¿por qué?” y “Menciona que es lo que más valoras del sector donde vives”;
y
- (iii) la tercera parte contenía cuatro (4) preguntas orientadas a aspectos prospectivos para la transformación del territorio y la visión de ciudad de las personas como parte de la consolidación esta, puntualmente: “¿Qué sitios / lugares / infraestructura mejorarías en tu comunidad?”, “¿Qué sitios / lugares / infraestructura cambiarías en tu comunidad?”, “¿Qué sitios / lugares / infraestructura hacen falta en tu comunidad?” y “¿Qué cambios te gustaría ver en la ciudad en los próximos 15 años?”.

Gráfica 8. Imagen publicitaria para la consulta virtual



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2024

3.3. Estrategias de comunicación

La participación en los procesos de ordenamiento territorial históricamente ha enfrentado desafíos como el acceso limitado a información clara, la escasa articulación entre actores y la reducida incidencia de la comunidad en la toma de decisiones. En respuesta, se diseñó una estrategia comunicativa orientada a abordar estos aspectos trascendentales, implementando mecanismos inclusivos, accesibles y efectivos que buscaran afrontar todas estas limitaciones mediante una comunicación y divulgación más eficiente (ver [Estrategia de comunicación y convocatoria](#)).

Para garantizar la participación activa y representativa de la ciudadanía en la Revisión General del Decreto No. 0977 de 2001, se implementó una estrategia de comunicación y divulgación orientada a facilitar el acceso a la información, promover el diálogo social, la transparencia y garantizar el derecho de la ciudadanía a incidir en la planificación y en el ordenamiento territorial. Asimismo, la estrategia contribuyó en la consolidación de la gestión pública efectiva durante toda la etapa diagnóstica del POT.

La estrategia se diseñó para informar y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información relevante, generar contenido pedagógico sobre el POT y la etapa diagnóstica, y promover la asistencia a los espacios de participación desde los diferentes enfoques. Para ello, resultó clave la articulación interinstitucional en la convocatoria, así como el uso eficiente y dinámico de canales

de comunicación externa, como el portal web de la Alcaldía de Cartagena, las redes sociales, el correo institucional y medios de comunicación externos.

3.3.1.1. Proceso de convocatoria

El proceso de convocatoria a los espacios de participación denominados “*Encuentros por el Bien Común*”, se destacó por su carácter inclusivo y abierto, en consonancia con las características de los actores y grupos de interés, llamados para converger, vincularse y aportar en la construcción colectiva.

Entre los actores que participaron en el proceso de convocatoria se incluye el Consejo Territorial de Planeación, El Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe, la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana y el Programa de Asuntos Étnicos, el Asesor(a) de Despacho para Asuntos de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras e indígenas, la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, los Organismos de Acción Comunal, los movimientos sociales y grupos de base comunitaria, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, y demás actores interesados en el ordenamiento territorial.

Para la convocatoria en las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), en los asentamientos humanos rurales y con los grupos poblacionales, se implementaron diversas estrategias orientadas a fortalecer la participación ciudadana. En ese orden, se resalta la difusión de piezas de convocatoria a través de las redes sociales de la Secretaría de Planeación, el uso del correo electrónico participacionpot@cartagena.gov.co para el envío de invitaciones, así como la realización de llamadas telefónicas y el envío de mensajes mediante WhatsApp. Adicionalmente, se coordinaron esfuerzos con otros organismos de acción comunal, tales como Federaciones y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, así como con los Consejos Comunitarios en la zona rural-insular, con el objetivo de fortalecer la representatividad y ampliación del alcance de la convocatoria.

Con respecto a los actores distritales, se estableció una alianza interinstitucional con el Instituto Distrital de Acción Comunal (IDACC), en cumplimiento de las funciones contempladas en el Decreto No. 0405 de 2024, referentes a la promoción de la participación ciudadana y la acción comunal dentro de los marcos normativos, mecanismos, planes, políticas y programas vigentes. En

este contexto, el instituto implementó acciones orientadas a asegurar la asistencia de los líderes comunales y demás grupos organizados en las Unidades de Gestión Comunal (UCG). Por ende, El IDACC compartía las piezas publicitarias en sus redes sociales, además de enviar mensajes de difusión mediante WhatsApp a grupos de las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y Juntas de Acción Comunal, de acuerdo con el calendario de la convocatoria establecido por la Secretaría de Planeación Distrital. Asimismo, en cada espacio de participación se contó con el acompañamiento de funcionarios del Instituto.

Para la convocatoria en el área rural-insular se implementaron diversas estrategias: En primer lugar, se utilizó el correo electrónico para enviar invitaciones directas a los Consejos Comunitarios mediante oficio, se difundieron piezas de la convocatoria en las redes sociales de Planeación, se realizaron llamadas telefónicas a los representantes de los consejos comunitarios y envió de mensajes por vía WhatsApp. Mancomunadamente, el Programa de Asuntos étnicos, adscrito a la Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana facilitó la convocatoria para la participación de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Cabildos Indígenas, en línea con su objetivo de promover la participación, el reconocimiento, la protección de territorios y salvaguardar la identidad cultural y el respeto por las comunidades étnicas asentadas en el Distrito (Secretaria del Interior, 2023). Asimismo, apoyó en la convocatoria al espacio de participación con Organizaciones sociales y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes. De igual modo, se contó con la presencia de funcionarios del Programa en cada uno de los diferentes espacios realizados.

Por último, se llevó a cabo una articulación con la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, conforme a las estrategias previamente mencionadas, para gestionar la convocatoria a los espacios de participación de los grupos poblacionales y brindar acompañamiento durante los encuentros. Estas acciones se desarrollaron en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto No. 0304 de 2003, que dispone “diseñar estrategias y programas que permitan a los ciudadanos participar en la definición, ejecución y control de las acciones de gobierno” (Alcaldía Mayor de Cartagena, 2003, p. 37).

3.3.1.2. *Canales de divulgación y difusión*

La elección de los canales de divulgación y difusión, que incluyó portales web, medios de comunicación tradicionales y plataformas digitales, se realizó teniendo en cuenta las características de los actores y grupos de interés, con el propósito de garantizar el acceso a la información, la participación en los denominados “*Encuentros por el Bien Común*” y brindar contenido pedagógico sobre la etapa diagnóstica. Estos canales permitieron recoger aportes ciudadanos y fortalecer el diálogo entre la administración pública y la comunidad.

Uno de los principales canales utilizados fueron las páginas web oficiales de la Secretaría de Planeación: <https://planeacion.cartagena.gov.co> y <https://pot.cartagena.gov.co>, en las cuales se habilitó un espacio exclusivo para la consulta de documentos, cronogramas y material informativo. Además, se dispuso un enlace de acceso directo a la consulta virtual, con el objetivo de recopilar información relacionada con la visión de ciudad y la identificación de conflictos en el territorio, fortaleciendo así el proceso de diagnóstico.

A través de estas páginas oficiales se publicaron quince (15) noticias y comunicados de prensa sobre el proceso de avance y revisión del POT, así como sobre la convocatoria a los espacios de participación ciudadana, alcanzando un total de 2.004 visitas. Estas noticias y comunicados también fueron compartidos con medios locales, tales como periódicos, portales digitales y cadenas radiales, lo cual permitió ampliar el alcance y asegurar que la información llegara a públicos diversos: ciudadanía en general, líderes comunitarios, gremios, sectores académicos y organizaciones sociales.

Asimismo, se concedieron entrevistas y se respondieron inquietudes relacionadas con el POT y su convocatoria. Uno de los medios principales para la difusión fue el periódico El Universal, con 7.000 suscriptores en su versión impresa, una circulación de 13.000 ejemplares, más de 3,2 millones de usuarios promedio mensual en su sitio web y 2,6 millones de seguidores en sus redes sociales (Facebook, Instagram, X, WhatsApp y TikTok).

De igual forma, se utilizaron portales digitales como El Bolivarense (280 mil seguidores en Instagram), Alerta Caribe (noticias de RCN Radio, con más de 18 mil seguidores en Instagram), Cartagena en Línea (55,8 mil seguidores en Instagram) y Caracol Radio. De manera

complementaria, se hizo uso de las siguientes redes sociales institucionales para fortalecer la cercanía con la ciudadanía y diversificar los públicos alcanzados:

- **Instagram:** Nuestra red social con mayor nivel de interacción y alcance, donde se cuenta con más de 9.600 seguidores. Se publicaron 143 contenidos (reels, fotografías y piezas gráficas), alcanzando 391.796 visualizaciones. Su uso se enfocó en un público joven y adulto, con alta participación en temas de ciudad.

- **Facebook:** Fundamental para llegar a un público más diverso, incluyendo comunidades barriales, líderes sociales y personas adultas. Con 6.250 seguidores, se realizaron 76 publicaciones, con un total de 27.128 visualizaciones.

- **X (antes Twitter):** Dirigido principalmente a un público institucional, medios de comunicación, periodistas y actores de opinión. En esta plataforma, con 4.070 seguidores, se compartieron 114 publicaciones, alcanzando 82.748 visualizaciones en total.

La combinación de medios tradicionales, portales oficiales y redes sociales permitió un cubrimiento integral y estratégico, asegurando que el proceso de democratización de la información resultante en la revisión general del POT tuviera la mayor visibilidad posible en los diferentes segmentos y grupos de la ciudadanía.

3.4. Organización y análisis de la información

La información recopilada en los espacios de participación en la etapa de ajuste general del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se organizó mediante un proceso estructurado en tres fases: **Sistematización, Categorización y Análisis e interpretación**. La metodología aplicada permitió asegurar la trazabilidad de los aportes ciudadanos, su correspondencia con la finalidad de cada dimensión y su vinculación con los aspectos técnicos y normativos del ordenamiento territorial. Como resultado, se obtuvo una visión más precisa e incluyente del territorio, garantizando que las propuestas y preocupaciones de la población fueran articuladas en la etapa diagnóstica y en la toma de decisiones estratégicas.

La primera fase, *sistematización*, consistió en digitar todos los aportes ciudadanos en una matriz realizada en una hoja de cálculo en Excel, distribuida según, Área, Espacio de participación,

dimensión, Conflicto, Descripción causal, Ubicación geográfica, y observaciones. Esta se nutrió con información recolectada de la matriz diligenciada en los espacios, las relatorias, la consulta virtual, el mapa parlante y las cartografías graficadas en los encuentros de participación (ver **Tabla 12**).

Tabla 12. Matriz de Organización y análisis de aportes ciudadanos

Área	Espacio de participación	Dimensión	Conflictos	Descripción causal	Ubicación cartográfica	Observaciones

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Una vez concluida la etapa sistematización, se implementó un procedimiento estructurado para *clasificar y categorizar* la información, con el propósito de facilitar su análisis e integración. Este proceso permitió convertir los insumos recogidos en los espacios de participación en datos comprensibles y aplicables a la planificación territorial.

El primer momento de la clasificación se realizó basada en las dimensiones establecidas por el Decreto 1232 de 2020: *ambiental, sociocultural, económica, funcional e institucional*. Esta clasificación permitió una sistematización pertinente con el marco normativo del ordenamiento territorial con el fin de facilitar la integración de los insumos en la etapa diagnóstica del POT.

Luego, en un segundo momento se agregó a la matriz otras columnas asociadas para facilitar el proceso de categorización y organización así: temática, subtemática Categoría de conflicto, (ver **Tabla 13**). Para ello, se reagruparon los datos y aportes ciudadanos según la dimensión correspondiente:

- 1. Dimensión ambiental:** se enfocó en la identificación de impactos ambientales resultantes de las actividades humanas que generan alteraciones en el equilibrio ecológico. Asimismo, incluyó el reconocimiento de amenazas por origen natural o antrópico asociadas a fenómenos naturales, como lluvias fuertes, huracanes, erosión, entre otros procesos que también resultan de la transformación ambiental o intervención humana dentro de los ecosistemas. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente], 2025). Por último, la importancia de la conservación de las áreas y recursos naturales, tanto por su alto valor ecológico como por los servicios

ecosistémicos que ofrecen, los cuales son fundamentales para la sostenibilidad ambiental y del territorio. (MinAmbiente, 2021).

2. **Dimensión sociocultural:** Comprendió el análisis de las dinámicas poblacionales, la identidad territorial, el acceso a servicios básicos, la seguridad y la cohesión social. Se abordaron temas como la accesibilidad y las condiciones de vida distintos grupos poblacionales. También, los conflictos señalados por los grupos étnicos asentados en el Distrito.
3. **Dimensión económica:** esta dimensión identificó aportes relacionados con la caracterización de la estructura predial, las actividades económicas por sectores (primario, secundario y terciario), y las potencialidades y restricciones que favorecen o limitan su desarrollo. También, incluyó aportes asociados al empleo generado por cada sector y la evaluación del papel que juega la economía local en el contexto regional, nacional e incluso internacional. Esta dimensión permitió identificar vocaciones territoriales, oportunidades de inversión, y estrategias para fortalecer la competitividad y el bienestar económico.
4. **Dimensión funcional:** esta dimensión agrupó aportes ciudadanos relacionados con la identificación, el análisis y estado actual de: La ocupación actual (Urbano rural (desarrollo urbano, expansión, conurbación, suburbanización). Abarca aspectos las dinámicas poblacionales, vivienda, servicios públicos, espacio público, infraestructura y transporte, equipamientos, patrimonio material. Su análisis permite comprender cómo funciona el territorio en la práctica: ¿cómo se mueve la población? ¿cómo se accede a bienes y servicios? ¿cómo se gestiona el espacio público?, entre otros.

Además, se utilizaron técnicas de análisis cualitativo para identificar convergencias y divergencias en las percepciones ciudadanas, facilitando la construcción de matrices de análisis temático.

Por su parte, la organización de la cartografía participativa se realizó mediante la digitalización y georreferenciación de los mapas producidos en los espacios de participación, con el fin de integrar estos insumos. Este procedimiento facilitó la identificación espacial de

problemáticas y potencialidades, permitiendo una visualización más precisa de las áreas de conflicto, zonas de riesgo, infraestructuras prioritarias y oportunidades de desarrollo dentro del territorio.

Por último, el proceso de *análisis de la información* recopilada se llevó a cabo a partir de un enfoque mixto que permitió articular datos cualitativos y cuantitativos. Este enfoque garantizó una interpretación estructurada y contextualizada del territorio, asegurando que los aportes de la comunidad se tradujeran en insumos relevantes para la planificación y ordenamiento territorial.

En primer lugar, se realizó una identificación de los insumos cualitativos de forma inductiva obtenidos a través de los espacios de participación. Para ello, se realizó una *Categorización de conflictos*. Esta se realizó de manera inductiva, es decir, dependiendo de los aportes ciudadanos se construía y codificaba. Aquí se pretendía desde un análisis cualitativo “descubrir los conceptos, categorías, temas y patrones presentes en los datos, así como sus vínculos, a fin de otorgarles sentido, interpretarlos y explicarlos” (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 418). Asimismo, dentro de cada dimensión, se aplicó un esquema según criterios técnicos y se definieron preguntas orientadoras para guiar la categorización de la información. Esta categorización se ubicó en una columna de la matriz de Excel presentada anteriormente.

Tabla 13. Matriz de Organización y análisis de la información de aportes ciudadanos

Área	Espacio de participación	Dimensión	Temática	Subtemática	Conflictos	Descripción causal	Categorización de conflictos	Ubicación cartográfica	Observaciones

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Este procedimiento permitió estructurar la información de manera integral y garantizar que los insumos recogidos en los espacios de participación se organizaran en función de los ejes temáticos que guían la etapa diagnóstica. En términos metodológicos, la información cualitativa obtenida en los espacios de participación y cartografías fue codificada a través de un proceso de categorización de contenido, identificando patrones recurrentes en los discursos de los participantes.

Por cada categoría de conflicto se identificó los espacios de participación donde se mencionaron, los grupos poblacionales afectados, lugares y características asociadas según los aportes y percepciones de la ciudadanía.

Luego de identificar las categorías, se aplicó una medida de tendencia central, la moda, definida como “la categoría o puntuación que ocurre con mayor frecuencia” (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 286) para analizar la tendencia de las categorías según la frecuencia de los aportes ciudadanos. Estas tendencias fueron complementadas a procesos de análisis descriptivo que complementaron las percepciones ciudadanas.

Para fortalecer la validez de los hallazgos se realizó un cruce sistemático entre la información cualitativa y cuantitativa. Este proceso permitió relacionar los aportes ciudadanos identificando convergencias y divergencias para una visión más profunda de las dinámicas territoriales. En ese sentido, el análisis de la información se estructuró en torno a cuatro ejes clave: la identificación de temáticas relevantes, el reconocimiento de conflictos, y la georreferenciación de los aportes.

El resultado de este proceso analítico se consolidó en este informe técnico que incorporaron representaciones visuales como mapas, gráficos y tablas, asegurando que los hallazgos fueran comprensibles y operativos para su inclusión en la etapa de ajuste y revisión general del POT, garantizando la integración efectiva de la perspectiva ciudadana en la planificación del territorio.

4. Resultados de Participación Ciudadana en la Etapa Diagnóstica

La etapa de participación ciudadana en el diagnóstico territorial se llevó a cabo entre octubre de 2024 y junio de 2025, consolidándose como un proceso amplio y diverso que permitió recopilar percepciones, propuestas y conocimientos provenientes de distintos sectores de la ciudad. Este apartado se organiza en varias secciones: primero, se presenta la identificación y caracterización de los actores participantes; Luego, se exponen un balance estadístico de las mesas de participación, diferenciadas por zonas urbano-rurales, así como por enfoques poblacionales-diferenciales, sectoriales y temáticos. Posteriormente, se muestran los resultados obtenidos a través de la consulta virtual y del ejercicio de georreferenciación a través del Mapa Parlante.

Por último, se realiza un análisis detallado de los aportes ciudadanos organizados por dimensiones, distribuidas en urbana, rural y poblacional, integrando los resultados de las mesas sectoriales, temáticas y organizacionales. Este capítulo presenta los hallazgos derivados de este proceso, destacando las tendencias, demandas y visiones que emergen desde el territorio.

4.1. Relación de actores participantes en la estrategia de participación ciudadana

La identificación de actores, mecanismos, instancias y organizaciones participantes en la etapa diagnóstica en el proceso de revisión general del Plan Ordenamiento Territorial constituyó una fase esencial dentro de la Estrategia de Participación, debido a que buscó reconocer y sistematizar los diferentes actores asistentes en los espacios de participación, por lo cual, se diseñó una matriz que facilitó la clasificación y caracterización de estos bajo criterios específicos a partir de las categorías: (i) actor, (ii) naturaleza y (iii) ámbito territorial, tal como se observa en la **Tabla 14**.

Así, en la primera de las categorías, “Actor”, se consignó el nombre de aquellas entidades, colectivos, organizaciones o instancias que podrían tener algún tipo de incidencia en el proceso de construcción del POT debido a su conocimiento, experiencia y/o responsabilidad en materia de ordenamiento territorial; seguido, en la categoría “Naturaleza”, se clasificó a los actores de acuerdo con las características esenciales y el régimen jurídico aplicable a partir de las tipologías: (i) *social – comunitario*, en el que se incluyen aquellas asociaciones, colectivos, agremiaciones y/o grupos



organizados de la ciudadanía independientes, (ii) *instancias de participación ciudadana*, en el que se agregan los escenarios de interlocución y representatividad entre sectores de la sociedad civil o grupos poblacionales con la Administración Distrital, (iii) *institucional*, en el que se incluyen a las personas jurídicas regidas bajo el derecho público, (iv) *académico – educativo*, donde se identifican universidades y/o entidades con propósito relacionado a la educación superior, (v) *privados*, en el que se agrupan personas jurídicas regidas bajo el derecho privado y (vi) *mixtos*, en el que se incluye a las personas jurídicas regidas bajo el derecho público y privado.

Con respecto a la tercera categoría, *Ámbito Territorial*, se definió el alcance geográfico de la acción de cada actor a partir de diferentes niveles: distrital, regional, departamental, nacional e internacional, esto con el objetivo de comprender la escala en la que los actores desarrollan sus acciones y su posible incidencia en la construcción del POT.

Resultado de este ejercicio, se logró identificar como actores asistentes en el proceso de construcción del POT a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, el Concejo Distrital, el Establecimiento Público Ambiental (EPA) y la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), así mismo, se identificaron como actores corresponsables de este ejercicio de planeación territorial a la Gobernación de Bolívar, la Secretaría de Planeación Distrital, la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, la Secretaría de Infraestructura, el Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS) y la Gerencia de Espacio Público y Movilidad y la Personería Distrital; todas estas entidades tienen como parte de sus funciones estructurar políticas públicas, ejecutar planes de desarrollo territorial y regular las actividades urbanísticas y ambientales.

En cuanto a las organizaciones del sector privado y productivo, la promoción de la participación de la Cámara de Comercio de Cartagena, ECOPETROL y otros entes privados / mixtos permitió la integración de intereses económicos y empresariales en la planeación territorial, toda vez que se fomenta la articulación de acciones de planificación con las dinámicas económicas locales desde un enfoque que privilegia el desarrollo sostenible basado en inversión responsable y generación de empleo; además, la identificación de instituciones académicas y de investigación como la Universidad de Cartagena, la Universidad del Sinú, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Bolívar, la Corporación Universitaria Rafael Núñez, el Servicio Nacional de Aprendizaje

(SENA) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), representan una oportunidad para fortalecer la calidad y pertinencia del diagnóstico y la formulación del POT en a través del asesoramiento técnico y la generación de conocimiento para el proceso de planificación territorial.

Tabla 14. Relación de actores participantes en los “Encuentros por el bien común” del diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial

NATURALEZA	ACTOR	ÁMBITO TERRITORIAL
ACADÉMICO EDUCATIVO	Institución Educativa José Manuel Rodríguez Torices- INEM	DISTRITAL
	Corporación Universitaria Rafael Núñez	DISTRITAL
	Instituto Europeo de Psicología Positiva	INTERNACIONAL
	Institución Universitaria Mayor de Cartagena – UMayor	DISTRITAL
	Institución Educativa José de la Vega	DISTRITAL
	Colegio Los Ángeles	DISTRITAL
	Institución Educativa Promesa de Dios	DISTRITAL
	Ludoteca Sonrisas de Cartagena	DISTRITAL
	Servicio Nacional de Aprendizaje	DISTRITAL
	Universidad San Buenaventura	DISTRITAL
	Universidad de Cartagena	DEPARTAMENTAL
	Universidad Industrial de Santander	NACIONAL
	Consejo Territorial de Planeación	DISTRITAL
	COMBAS	DISTRITAL
INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar	DISTRITAL
	COMBAS Arroz Barato	DISTRITAL
	Comité Local de Discapacidad	DISTRITAL
	Consejo Consultivo de Mujeres	DISTRITAL
	Mesa Técnica LGBTIQ+ de Cartagena	DISTRITAL
	Mesa Civil LGBTIQ+ de Cartagena	DISTRITAL
	Capi Mayor	DISTRITAL
	Consejo de Personas Mayores	DISTRITAL
	Mesa Distrital de Víctimas	DISTRITAL
	Consejo Local de Planeación	LOCAL
	INSTITUCIONAL	Dirección de Ordenamiento Territorial de la Gobernación de Bolívar
Gobernación de Bolívar		DEPARTAMENTAL
Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN Cartagena		DISTRITAL
Transcribe		DISTRITAL
Secretaría de Planeación Distrital		DISTRITAL
Gerencia de Espacio Público y Movilidad		DISTRITAL
Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Cartagena - CORVIVIENDA		DISTRITAL



NATURALEZA	ACTOR	ÁMBITO TERRITORIAL
	Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana	DISTRITAL
	Secretaría de Educación Distrital	DISTRITAL
	Escuela de Gobierno y Liderazgo	DISTRITAL
	Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena	DISTRITAL
	Establecimiento Público Ambiental	DISTRITAL
	Secretaría General	DISTRITAL
	Oficina Asesora de Asuntos Ambientales	DISTRITAL
	Oficina Asesora de Gestión de Riesgo de Desastres	DISTRITAL
	Secretaría de Turismo	DISTRITAL
	Despacho de alcalde	DISTRITAL
	Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y el Caribe	DISTRITAL
	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria	DISTRITAL
	Asesor(a) de Despacho para Asuntos de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras e indígenas	DISTRITAL
	Inspección de Policía	DISTRITAL
	Distriseguridad	DISTRITAL
	Concejo Distrital de Cartagena	DISTRITAL
	Secretaria de Participación y Desarrollo Social	DISTRITAL
	Secretaría de Infraestructura	DISTRITAL
	Dirección Técnica Comunal	DISTRITAL
	Personería Distrital de Cartagena	DISTRITAL
	Dirección del Fondo Territorial de Pensiones de Cartagena	DISTRITAL
	Instituto Distrital de Deporte y Recreación	DISTRITAL
	Departamento Administrativo Distrital de Salud	DISTRITAL
	SISBEN - Renta Ciudadana	DISTRITAL
	Dirección Administrativa de Control Urbano	DISTRITAL
	Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte	DISTRITAL
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	DISTRITAL
	Oficina de Despacho de Cooperación Internacional	DISTRITAL
	Curaduría Urbana No. 1	DISTRITAL
	EDURBE	DISTRITAL
	Alcaldía Local Industrial y de la Bahía	LOCAL
	Alcaldía Local De la Virgen y Turística	LOCAL
	Alcaldía Local Histórica y del Caribe Norte	LOCAL
	Dirección General Marítima - DIMAR	NACIONAL
	Ministerio de Ambiente	NACIONAL

NATURALEZA	ACTOR	ÁMBITO TERRITORIAL
	Parques Nacionales Naturales - Corales de Profundidad	NACIONAL
	Parques Nacionales Naturales - Corales del Rosario y San Bernardo	NACIONAL
	Escuela Naval	NACIONAL
	Base Naval ARC	NACIONAL
	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique	REGIONAL
PRIVADO	ACUACAR	DISTRITAL
	Veolia	DISTRITAL
	Surtigas	DISTRITAL
	PACARIBE	DISTRITAL
	ETEKA HOTEL	DISTRITAL
	Paraíso del Sol Hotel	DISTRITAL
	UTRAB	DISTRITAL
	Hotel Dorado Plaza	DISTRITAL
	Playa Limpia	DISTRITAL
	CAMACOL	DISTRITAL
	Cámara de Comercio de Cartagena	DISTRITAL
	Zona Franca	DISTRITAL
	Centro de Convenciones de Cartagena	DISTRITAL
	Sociedad Portuaria Puerto Bahía	DISTRITAL
	WOM	NACIONAL
	Salud Total	NACIONAL
	ANDI	NACIONAL
	Organización Mercy Corps	NACIONAL
	Autopistas del Caribe	NACIONAL
	Malla Vial	NACIONAL
	Ecopetrol	NACIONAL
	Fenalco Bolívar	NACIONAL
	Consejo Gremial de Bolívar	NACIONAL
Grupo Argos	NACIONAL	
Afinia	NACIONAL	
SOCIAL - COMUNITARIO	Ruta Costera	DISTRITAL
	Asociación de Pescadores-	DISTRITAL
	Fundación Serena del Mar	DISTRITAL
	ASOPEZ	DISTRITAL
	Organización de Pescadores	DISTRITAL
	Junta de Campesinos	DISTRITAL



NATURALEZA	ACTOR	ÁMBITO TERRITORIAL
	ASODIQUE	DISTRITAL
	ASOJU COMPAS	DISTRITAL
	CLJ Pasacaballos	DISTRITAL
	APEZPAS	DISTRITAL
	Corafroambic	DISTRITAL
	Mujeres Rurales	DISTRITAL
	Fundación Bahía	DISTRITAL
	ASOMCAMEM	DISTRITAL
	ASOTRAMEM	DISTRITAL
	Asociación KUTU	DISTRITAL
	Asociación MALOYA	DISTRITAL
	Fundación Grupo Social	DISTRITAL
	Fundación Almendros	DISTRITAL
	Federación de Juntas de Acción Comunal	DISTRITAL
	Comité Unión Solidaria Pozón	DISTRITAL
	Reciclarte	DISTRITAL
	INGEASEO	DISTRITAL
	Asociación de Vecinos Martínez Martelo	DISTRITAL
	Cartagena Legal	DISTRITAL
	ASOCRESPO	DISTRITAL
	ASOPOPA	DISTRITAL
	ASOMANGA	DISTRITAL
	Fundación Centro Histórico	DISTRITAL
	ASOCERRO	DISTRITAL
	Comité Popular de Usuarios	DISTRITAL
	Fundación Dejando Huellas	DISTRITAL
	Veeduría Ciudadana	DISTRITAL
	Fundación REI	DISTRITAL
	Asociación de Sordos	DISTRITAL
	Revolución2020	DISTRITAL
	Fundación RARA Somos Únicos	DISTRITAL
	Asociación Sueño y Vida	DISTRITAL
	Fundación Aluna	DISTRITAL
	Violeta al Volante	DISTRITAL
	Mujeres Afro	DISTRITAL
	Fundación Protect	DISTRITAL



NATURALEZA	ACTOR	ÁMBITO TERRITORIAL
	Fundación Mujer, Familia y Juventud	DISTRITAL
	Mujeres Comunales	DISTRITAL
	Colectivo Karmairí	DISTRITAL
	Grupo Juvenil EICYAC	DISTRITAL
	Red Nacional de Jóvenes de Ambiente	DISTRITAL
	Victimas SICC	DISTRITAL
	Mosaico Identidades	DISTRITAL
	FUNSAREP	DISTRITAL
	FEDECARYBOL	DISTRITAL
	ASOPESCAB	DISTRITAL
	Los Redimidos	DISTRITAL
	EcoPesca	DISTRITAL
	CORPESACAF	DISTRITAL
	Asopesunico	DISTRITAL
	AsoPueteranos	DISTRITAL
	ASOPESIBOL	DISTRITAL
	ASUPEYIH	DISTRITAL
	AsoPesimar	DISTRITAL
	ASOPUPO	DISTRITAL
	AsopesBasi	DISTRITAL
	Asopesdal	DISTRITAL
	Aspetoangola	DISTRITAL
	Los Lignes	DISTRITAL
	Asociación Las Sirenas	DISTRITAL
	ASOAFROBOL	DISTRITAL
	ACOAGRA	DISTRITAL
	Proyecto Paisa	DISTRITAL
	Movimiento de Mujeres Lideresas Venezolanas en Cartagena	DISTRITAL
	Movimiento MELAC	DISTRITAL
	Aid for Aids Colombia	DISTRITAL
	Refugiados Unidos	DISTRITAL
	Centro Integrate	DISTRITAL
	Asociación de Pescadores de Albornoz	DISTRITAL
	Cabildo Indígena Kankuamo	DISTRITAL
	Cabildo Indígena Zhanu Zhandero	DISTRITAL
	Cabildo Indígena Menor Inga de Cartagena – Taiku Makiaais	DISTRITAL

NATURALEZA	ACTOR	ÁMBITO TERRITORIAL
	Cootrafic	DISTRITAL
	Asosertacar	DISTRITAL
	Cadetur	DISTRITAL
	Mujeres Guerreras de Jehova	DISTRITAL
	Asetboc	DISTRITAL
	Aglotour	DISTRITAL
	Asotrainde	DISTRITAL
	FEMOCAR	DISTRITAL
	FEDUMCOL	DISTRITAL
	MAUCH	DISTRITAL
	Asouparch	DISTRITAL
	Expoart	DISTRITAL
	Sombreatesanos	DISTRITAL
	ASOPEC	DISTRITAL
	AsoPlaza	DISTRITAL
	Artesanos de Getsemani	DISTRITAL
	Fundación Africa Viva	DISTRITAL
	Asociación Amor al Arte	DISTRITAL
	Corporación Asterka	DISTRITAL
	Artistas Plasticos	DISTRITAL
	ASTRAINPLACAR	DISTRITAL
	CooAfroMasajista	DISTRITAL
	Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar	DISTRITAL
	Fundación Santo Domingo	DISTRITAL
	Mesa del Movimiento Social de Mujeres y Feministas de Cartagena y Bolívar	DISTRITAL
	FITAC	DISTRITAL
	Asonautica	DISTRITAL
	Agentucol	DISTRITAL
	Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Localidad Industrial y de la Bahía	LOCAL
	Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Localidad De la Virgen y Turística	LOCAL
	Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Localidad Histórica y del Caribe Norte	LOCAL

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025



Por otro lado, la participación a nivel territorial tuvo un alcance en el área urbana, rural e insular del Distrito de Cartagena, toda vez que se realizaron encuentros en las quince (15) Unidades Comuneras de Gobierno del casco urbano y en los asentamientos de: Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, Barú, Bayunca, Bocachica, Caño del Oro, Isla Fuerte – Puerto Limón, Isla Grande – Orika, Santa Cruz del Islote, La Boquilla, La Concordia, La Europa, Leticia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Membrillal, Isla Múcura – Puerto Caracol, Palmarito, Pasacaballos, Playa Blanca, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey, Punta Arena, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Tierra Baja, Tierra Bomba, Villa Gloria y El Zapatero.

Tabla 15. Relación de Consejos Comunitarios con reconocimiento del Ministerio del Interior vinculados en la Estrategia de Participación de la Etapa de Diagnóstico del POT

CONSEJO COMUNITARIO	CENTRO POBLADO
Consejo Comunitario de Puerto Rey	Puerto Rey
Consejo Comunitario de Tierra Bomba	Tierra Bomba
Consejo Comunitario de Pontezuela	Pontezuela
Consejo Comunitario de la comunidad Afrocolombiana de Leticia Canal del Dique	Pasacaballos - Leticia
Consejo Comunitario de Arroyo de las Canoas	Arroyo Grande - Arroyo de las Canoas
Consejo Comunitario de Punta Canoa	Punta Canoa
Consejo Comunitario de comunidad negra de Santa Cruz del Islote	Santa Cruz del Islote
Consejo Comunitario de Comunidades Negras del Recreo del Canal del Dique	Santana
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Ararca	Ararca
Consejo Comunitario de la Vereda de Púa II	Arroyo Grande - Púa II
Consejo Comunitario de la comunidad negra de Manzanillo del Mar	Manzanillo del Mar
Consejo Comunitario de la comunidad negra de la vereda de Marlinda	Marlinda
Consejo Comunitario de Arroyo Grande	Arroyo Grande
Consejo Comunitario de Bayunca	Bayunca
Consejo Comunitario de Isla Fuerte	Isla Fuerte
Consejo Comunitario de Pasacaballo	Pasacaballo
Consejo Comunitario de Islote de San Bernardo	San Bernardo
Consejo Comunitario de Comunidad Negra de Arroyo de Piedra	Arroyo de Piedra
Consejo Comunitario de la comunidad Villa Gloria	Villa Gloria
Consejo Comunitario Barú	Barú

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Debido a este despliegue, se registró la asistencia de miembros de ciento trece (113) Juntas de Acción Comunal y/o Juntas de Vivienda a las mesas de diagnóstico, tal como se observa en la **Tabla 15** así mismo, se articuló con la mayoría de los Consejos Comunitarios de los territorios vinculados en la Estrategia de Participación Ciudadana, toda vez que al ser instancias de representación de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras juegan un rol importante en temas relacionados con la preservación de territorios ancestrales y recuperación de



usos, costumbres y tradiciones en armonía con una visión de desarrollo y ordenamiento territorial donde prima la visión colectiva, comunitaria y participativa (ver **Tabla 16**).

Tabla 16. Relación de Juntas de Acción Comunal y /o Juntas de Vivienda participantes en la Estrategia de Participación de la Etapa de Diagnóstico del POT

LOCALIDAD	UCG	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
1 Histórica y del Caribe Norte	1	JAC Creso
		JAC Bahía Manga
		JAC Manga
		JAC Castillo Grande
	2	JAC Torices Central
		JAC San Pedro Libertad
		JAC Espinal
		JAC Nariño
		JAC Republica
		JAC Comuneros
		JAC Lemaitre
	3	JAC 7 de Agosto
		JAC Tacarigua
	8	JAC Camagüey
		JAC Los Almendros
		JAC Country
		JAC Calamares
		JAC Buenos Aires
		JAC Troncal
		JAC Escallón Villa
		JAC La Gloria
		JAC Monserrate
		JAC Nuevo Paraguay
	9	JAC Bruselas
		JAC Piedra de Bolívar
		JAC Amberes
		JAC Martínez Martelo
		JAC Bosque Central
		JAC Los Cerros
		JAC Conjunto Refugio
		JAC Nuevo Bosque
		JAC Altos de San Isidro
JAC Alto Bosque		
2 De la Virgen y Turística	4	JAC La Quinta
		JAC La María
		JAC La Candelaria
		JAC María Auxiliadora
		JAC Boston
		JAC Alcibia
	5	JAC Ricaurte
		JAC Nuevo Tesca
		JAC Once de Noviembre
	6ª	JAC Nuevo Paraíso
		JAC Villa Estrella
		JAC Fredonia



	6B	JAC Pantano de Vargas
		JAC Villa Zuldany
		JAC Isla León
		JAC Central
		JAC Laureles
		JAC Pozón
		JAC Nueva Generación
		JAC 20 de enero
		JAC Estrella
		JAC Víctor Blanco
		JAC Ciudadela
		JAC Minuto de Dios
		JAC 1ero de Mayo
		JAC La Conquista
		JAC Flor del Campo
	6B Barrios Unidos	JAC Villa de Aranjuez
		JAC Sector Bolívar
		JAC Gran Manzana
		JAC Palmeras
	7	JAC Chipre
		JAC Urbanización la India
		JAC Chapacua
		JAC Nuevo Alpes
		JAC Porvenir
		JAC Castellana
		JAC Nuevo Milenio
		JAC B Jaramillo
JAC Bellavista		
JAC Cerros de la Paz		
JAC Henequén		
JAC El Libertador		
JAC Albornoz		
JAC 20 de Julio		
JAC Rio Elba		
JAC Arroz Barato		
JAC Villa Rosa		
JAC Antonio José de Sauce		
JAC Policarpa		
JAC Los Corales		
JAC Altos del campestre		
JAC Milagro		
JAC Almirante		
JAC Almirante Colon		
JAC San José de los Campanos		
JAC Revivir y San Rafael		
JAC Parque Heredia		
JAC El Refugio		
JAC Huellas		
JAC Villa del Sol		
JAC Concepción		
JAC Ternera		
JAC Anita		

	14	JAC La Carolina
		JAC Santa Lucia
		JAC Alameda La victoria
		JAC La Florida
		JAC San Pedro Mártir
		JAC Nelson Mandela
		JAC Villa Fanny
	15	JAC El Educador
		JAC Víctor Lara
		JAC La Victoria
		JAC Los Olivos
		JAC Vista Hermosa
		JAC La Consolata
		JAC Quindío
JAC 2 de Noviembre		

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Además de los espacios antes mencionados, se realizó una reunión de interlocución con líderes y líderes representativas de pueblos, comunidades y autoridades indígenas en el mes de marzo de 2025, donde asistieron miembros de los pueblos Zenú, Kankuamo e Inga y se lograron los siguientes acuerdos: (i) *entregar un documento sobre el criterio de la Línea Negra y el ordenamiento territorial espiritual de la Sierra Nevada* por parte el pueblo Kankuamo; (ii) *establecer una hoja de ruta para continuar el diálogo durante la etapa de formulación del POT, con encuentros donde se aborden temas específicos como el patrimonio, la biodiversidad y el ordenamiento desde la cosmovisión indígena*, desde la Secretaría de Planeación; y (iii) *revisar la posibilidad de inclusión e identificación de puntos de interés espiritual y patrimonial en el territorio urbano y rural de Cartagena*, por parte de la Secretaría de Planeación.

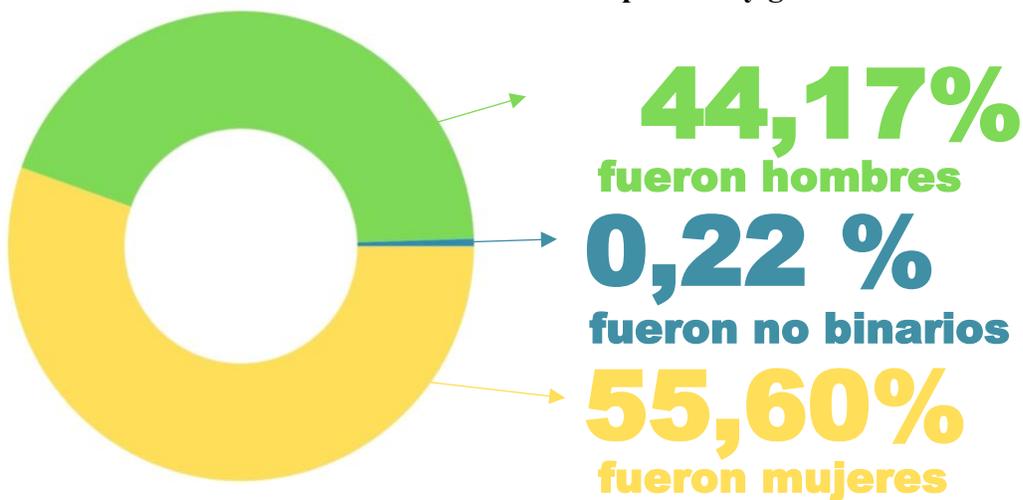
Durante el desarrollo de este escenario se insistió por parte de los y las representantes de los pueblos indígenas en que el POT debe ser una herramienta que reconozca la biodiversidad, los derechos territoriales colectivos y el patrimonio cultural y espiritual, por lo cual, al finalizar, se propuso establecer una hoja de ruta que permita avanzar en la etapa de formulación del POT con encuentros periódicos y la sistematización de los aportes territoriales como insumo principal para la formulación de un instrumento que incida en una ciudad que respete la historia, diversidad y patrimonio étnico de los pueblos indígenas.

4.2. Balance estadístico de la estrategia de participación ciudadana

La participación en la etapa diagnóstica inició en octubre de 2024 y finalizó en junio del 2025. En este periodo se realizó un total de ochenta y un **(81) espacios de participación**, de las cuales, treinta y cuatro (34) se ejecutaron en zona rural (rural-insular), dieciocho (18) en la zona urbana (por Unidades Comuneras de Gobierno-UCG), doce (12) con actores institucionales del orden nacional, departamental y distrital, once (11) con grupos poblacionales y seis (6) con sectores grupos temáticos y organizacionales.

Los Encuentros por el bien común contaron con la asistencia de **2.643** participantes, de las cuales el 55,6% se identificó como mujeres, el 44,17% como hombres y el 0,22% como no binario/transgénero (**ver Error! Reference source not found.**). Asimismo, el 41% de los asistentes corresponde a población joven. Con relación a la pertenencia étnica, se pudo identificar que el 41% se auto reconoce como parte de la población afrodescendiente, negra, raizal y palenquera y el 1% como indígena (ver anexo de evidencias de los espacios de participación): [Evidencias de Encuentros de Participación](#).

Gráfica 9. Distribución por sexo y género



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, “Encuentros por el Bien Común”, 2025

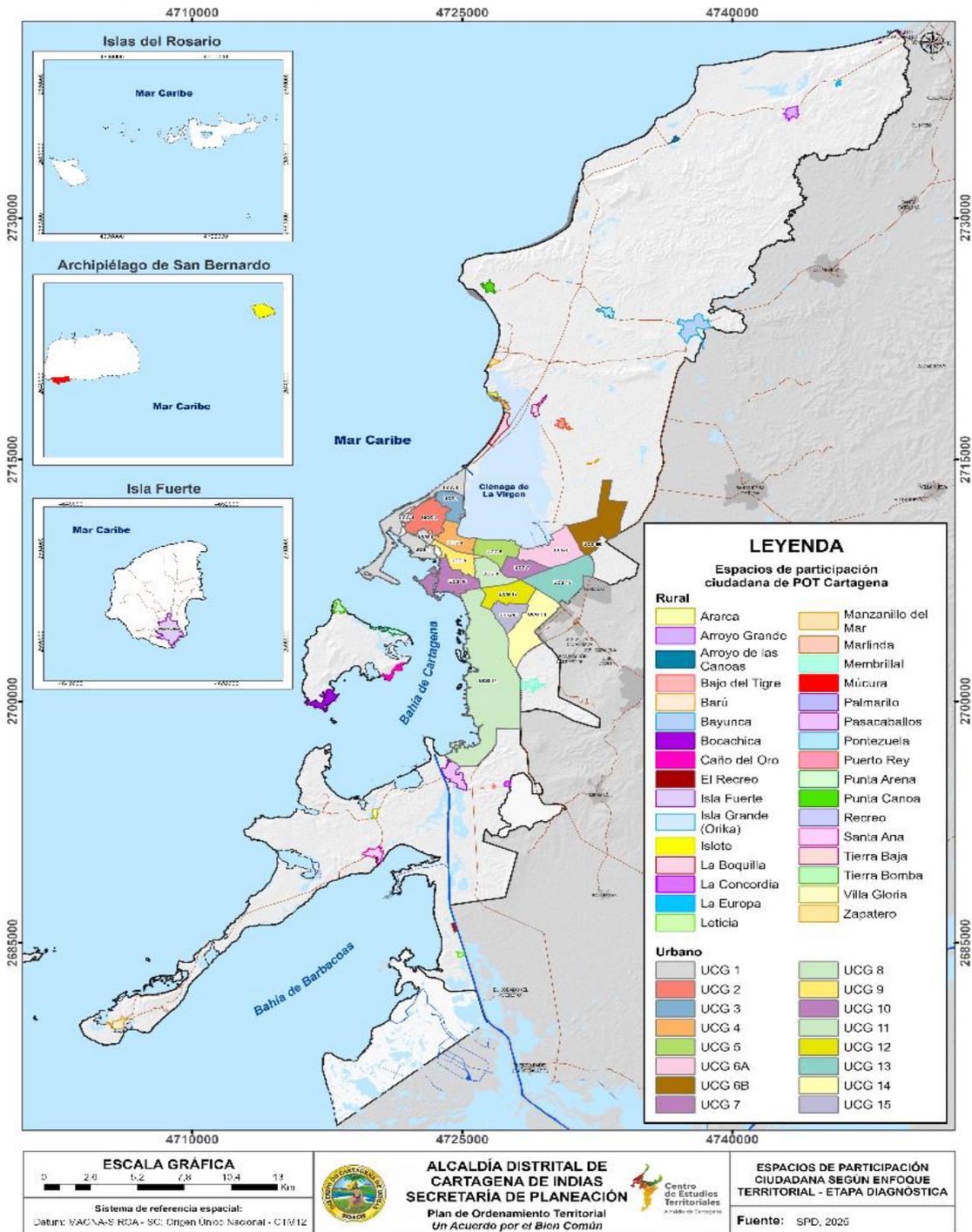
El desarrollo de los espacios de participación se distribuyó en las tres localidades del Distrito: Localidad Histórica y del Caribe Norte, Localidad de La virgen y Turística y la Localidad

Industrial y de La Bahía. Asimismo, se contó con la participación de las quince (15) Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) y treinta y cuatro (34) asentamientos humanos rurales (**ver**



Mapa 1). Adicionalmente, se construyó el siguiente visor para consultar los diferentes espacios de participación según tipo de encuentro y fecha: <https://storymaps.arcgis.com/stories/0e0747f161894b35bcc47d4e753679b7>. En ese orden, se presenta el listado de espacios de participación según enfoque, nombre del espacio, número de y cantidad de participantes (Ver **Tabla 17**).

Mapa 1. Espacios de participación ciudadana en los “Encuentros por el bien común”



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



Tabla 17. Espacio de Participación Ciudadana

Área	No	Fecha	Espacio de participación	Número de Participantes
Urbano	<i>Localidad Histórica y del Caribe Norte</i>			
	1	14/11/2024	UCG 1	56
	2	15/11/2024	UCG 2	40
	3	16/11/2024	UCG 3	27
		21/11/2024		
	4	19/10/2024	UCG 8	62
	5	13/11/2024	UCG 9	49
	6	21/10/2024	UCG 10	39
	7	31/10/2024	UCG 10 (Lomas de Marion)	34
	<i>Localidad De la Virgen y Turística</i>			
	8	23/10/2024	UCG 4	67
	9	22/10/2024	UCG 5	43
	10	24/10/2024	UCG 6B	67
	11	25/10/2024	UCG 6ª	41
	12	18/11/2024	UCG 6 BARRIOS UNIDOS	34
	13	18/10/2024	UCG 7	67
	<i>Localidad 3: Industrial y de la Bahía</i>			
	14	26/10/2024	UCG 11	77
15	29/10/2024	UCG 12	62	
16	17/10/2024	UCG 13	72	
17	28/10/2024	UCG 14	49	
18	30/10/2024	UCG 15	55	
Área	No	Fecha	Asentamientos humanos rurales	Número de Participantes
Rural	<i>Localidad 1: Histórica y del Caribe Norte</i>			
	19	4/12/2024	Tierra Bomba	21
	20	6/12/2024	Punta Arena	28
	21	10/12/2024	Caño del Oro	16
	22	5/12/2024	Bocachica	23
	23	3/12/2024	Ararca	23
	24	29/11/2024	Santa Ana	41
		12/03/2025		
	25	6/03/2025	Playa Blanca	19
	26	03/12/2024	Barú	27
28/02/2025				
27	6/03/2025	Isla Grande	24	



	28	5/03/2025	Santa Cruz del Islote	13
	29	5/03/2025	Múcura	25
	30	3/03/2025	Isla Fuerte	29
Localidad 2: De la Virgen y Turística				
	31	26/11/2024	Punta Canoa	27
	32	26/11/2024	Palmarito	27
	33	26/11/2024	Arroyo Grande	27
	34	26/11/2024	La Europa	33
	35	10/12/2024 10/03/2025	Púa II	36
	36	26/11/2024	Arroyo de las Canoas	19
	37	26/11/2024	Arroyo de Piedra	30
	38	28/11/2024	Pontezuela	38
	39	29/11/2024	El Zapatero	42
	40	27/11/2024	Puerto Rey	7
	41	27/11/2024	Tierra Baja	10
	42	10/12/2024	Manzanillo del Mar	28
	43	27/11/2024	Villa Gloria	44
	44	9/12/2024	Marlinda	29
	45	27/11/2024	La Boquilla	43
	46	28/11/2024	Bayunca	39
Localidad 3: Industrial y de La Bahía				
	47	6/12/2024	Bajo del Tigre	26
	48	6/12/2024	La concordia	46
	49	7/03/2025	Recreo	71
	50	28/11/2024	Leticia	23
	51	28/11/2024 05/03/2025	Pasacaballos	33
	52	9/12/2024	Membrillal	23
Actores institucionales	53	12/12/2024	Funcional (Infraestructura, Movilidad, Transporte y Espacio Público)	10
	54	12/12/2024	Funcional (Vivienda y Habitad)	9
	55	12/12/2024	Sociocultural (Interinstitucional- Poblaciones)	7
	56	12/12/2024	Ambiental (Gestión de riesgo y Cambio climático)	18
	57	13/12/2024	Funcional	9
	58	13/12/2024	Funcional (Servicios Públicos domiciliarios)	10



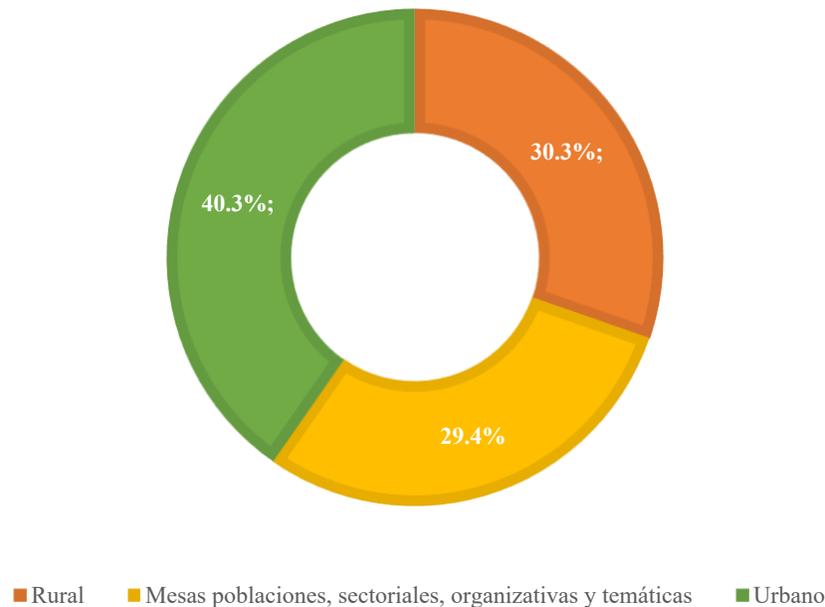
	59	13/12/2024	Autoridades Marino-costeras	11
	60	13/03/2025	Ambiental	19
	61	14/03/2025	Ambiental (Marino-Costera)	8
	62	14/03/2025	Funcional (Servicios Públicos domiciliarios)	8
	63	14/03/2025	Funcional (Aguas de Cartagena)	4
	64	14/03/2025	Funcional (Servicios Públicos domiciliarios)	4
Poblacionales	65	24/04/2025	Personas con Discapacidad	77
	66	24/04/2025	Mujeres	39
	67	25/04/2025	Adultos Mayores	43
	68	25/04/2025	Juventudes	54
	69	23/05/2025	Víctimas	20
	70	24/05/2025	Diversidades Sexuales y de Género	26
	71	20/12/2024 26/05/2025	Infancia y Adolescencia	58
	72	26/05/2025	Primera Infancia	46
	73	4/06/2025	Pescadores	28
	74	5/06/2025	Organizaciones Base y otras Expresiones Organizativas Afro	17
	75	6/06/2025	Migrantes	51
Sectoriales, temáticas y organizacionales	76	28/03/2025	Cabildos Indígenas	9
	77	5/05/2025	Económica - Gremios	42
	78	6/05/2025	Movimiento de Mujeres	10
	79	15/05/2025	Económica - Economía Popular	42
	80	3/06/2025	Patrimonio	13
	81	4/06/2025	Desarrollo Territorial	40
Total				2.663

Fuente: Secretaría de Planeación- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Del total de los espacios de participación desarrollados ***Se recopilaron e identificaron un total de 2.020*** aportes ciudadanos, de los cuales 40,3% provienen de áreas urbanas equivalente a 814 aportes, el 30,3% corresponde a las áreas rurales con una representatividad de 612 aportes y 594 hacen referencias a los encuentros poblacionales, sectoriales, organizativos y temáticos, representados en 29,4% de los aportes (ver **Gráfica 10**) Del total de aportes, 122 fueron categorizados como “*otras temáticas*” que hacen referencia a aportes que responden a estrategias

de competencia de otros instrumentos de planificación territorial (Planes de desarrollo – Políticas Públicas). Ver link de aportes ciudadanos: [Matriz de Aportes Ciudadanos](#)

Gráfica 10. Aportes ciudadanos del POT – Etapa Diagnóstica



Fuente: Secretaría de Planeación- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

El proceso de participación ciudadana desarrollado para la recopilación de aportes significativos en la etapa diagnóstica del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena permitió identificar los principales conflictos que enfrentan las comunidades del Distrito, teniendo en cuenta que, las necesidades de las áreas urbana y rural presentan características territoriales distintas en lo institucional, funcional, sociocultural, ambiental y económico. Por esta razón, es importante analizar el estado actual de cada área con el fin de obtener una radiografía más completa del territorio y planificar adecuadamente su ordenamiento, reconociendo y entendiendo las dinámicas propias de cada uno.

4.2.1. Área Urbana

En el área urbana, se evidencia una alta variedad de aportes en las diferentes dimensiones exactamente 814, mayormente representativos en la dimensión funcional y ambiental, sin embargo, el conflicto con mayor recurrencia es la *deficiencia en la capacidad institucional para hacer*



cumplir las normas urbanísticas con un 7,1% y pertenece a la dimensión institucional (ver **Gráfica 11**).

Asimismo, los conflictos más recurrentes por la ciudadanía están relacionados con la *deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales* representados en un 5,7%, seguido se presenta la *deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos* con un 4,5%, la *amenaza por inundación* con un 3,7% y luego, el *manejo y disposición inadecuada de los residuos sólidos* con 3,6%. Esto refleja por parte de la ciudadanía una preocupación recurrente por la movilidad, el transporte público y los equipamientos asistenciales, como también, la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, por no contar con la adecuación necesaria para mitigar o reducir el riesgo por inundaciones.

Gráfica 11. Top Tendencia de conflictos urbanos según aportes ciudadanos



Fuente: Secretaría de Planeación- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Otros aspectos críticos y significativos se evidencian en los conflictos relacionados con el *uso inadecuado de los destinos de los predios por actividades económicas* con 3,3%, el *incremento de negocios informales* con 3,2% y la *ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad* con un 2,7%. Lo que refleja la necesidad de una planificación urbana de cara a las necesidades territoriales presentadas por la ciudadanía.

Por otra parte, el 50,7% restante de los aportes en el área urbana corresponde a otras categorías de conflictos que, aunque tienen menor frecuencia y no son evidencia en la gráfica de tendencia son significantes dentro del análisis. Estos abordan problemáticas relacionadas con amenazas naturales e impactos ambientales (como la deforestación, la alteración de los cauces, la



contaminación acústica, la proliferación de plagas y vectores, etc.), deficiencias en la dotación de equipamiento y servicios básicos (salud, educación, la prestación de servicios públicos), también se identifican conflictos relacionados con el uso inadecuado del suelo y el déficit de espacio público.

4.2.2. Área rural

Los conflictos rurales reconocidos fueron 612 abordados se relacionaron mayormente con el déficit de equipamientos, la adecuación de las vías, la conservación de áreas de alto valor ambiental y las condiciones de vida digna. La siguiente gráfica resume los 15 conflictos más recurrentes identificados en estos aportes, permitiendo comprender con mayor claridad los aspectos críticos que deberán ser tenidos en cuenta en el ordenamiento y planificación del suelo rural del distrito.

Gráfica 12. Top Tendencia de conflictos rurales de los aportes ciudadanos POT



Fuente: Secretaría de Planeación- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

El principal conflicto identificado es el *déficit de equipamiento asistencial*, que incluye *puestos de salud, dispensarios, salas cunas y centros comunales*, con un 6,4% del total de los aportes. Este resultado refleja una importante preocupación por el acceso y la cobertura de servicios básicos de salud y atención social en la zona rural del distrito. Asimismo, continua el *conflicto de*



deficiente intervención y mantenimiento de las vías con un 4,1%, las áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental con un 3,9% y el déficit de equipamiento educativo como guarderías, jardines infantiles y educación preescolar con un 3,6% (Ver Gráfica 12). Estos datos evidencian la necesidad de fortalecer el área rural, tanto en términos de equipamientos como intervención de la red vial que son esenciales para garantizar la calidad de vida de las comunidades, además de la conservación y preservación de sus ecosistemas naturales.

Otras problemáticas identificadas se relacionan con la amenaza por inundación con un 3,1%, el déficit recreativo como canchas, complejos acuáticos o coliseos deportivos con un 2,9% las afectaciones a la seguridad alimentaria por barreras en desarrollo de actividades tradicionales con un 2,6% y el déficit en el sistema de saneamiento, pozos sépticos, letrinas, y/o sistemas individuales sin cumplimiento de las normas con un 2,5%, en conjunto estos conflictos evidencian la necesidad de fortalecer la gestión de riesgo frente a inundaciones, la seguridad alimentaria, el mejoramiento de la infraestructura deportiva y adecuar los sistemas de saneamiento para mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Por último, es importante resaltar que el 56,9% restante de los aportes en el área rural corresponde a otras categorías de conflictos que, aunque su no se reflejan en la gráfica de tendencia por su menor frecuencia son necesarias dentro del análisis. Estos incluyen conflictos asociados a la deficiencia en las capacidades institucionales, el acceso y calidad de los servicios públicos, el déficit en infraestructura cultural y de transporte, así como la disposición y manejo de los residuos. También, se identifican otras problemáticas ambientales y económicas como la deforestación, la erosión costera, el aprovechamiento económico de actores externos y la baja empleabilidad local. Concluyendo estos conflictos complementan la radiografía del diagnóstico en el área rural y evidencia la necesidad de mejorar las condiciones de vida en las comunidades.



4.3. Tendencia de conflictos por grupos poblacionales, organizativos y temáticos

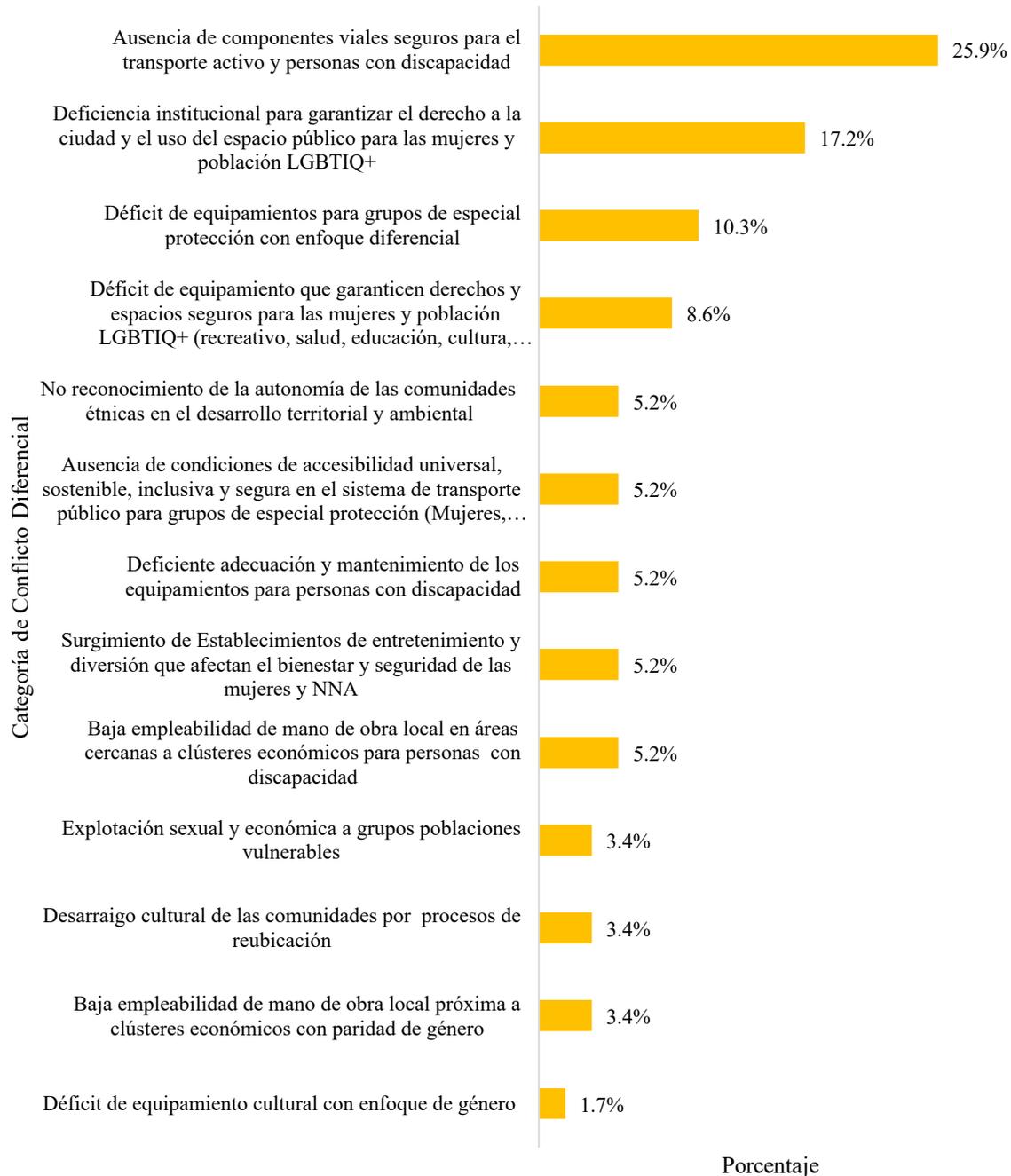
En este apartado se presentan las principales tendencias de los conflictos por grupos poblacionales, organizativos y temáticos de acuerdo con los aportes suministrados en cada uno de los espacios de participación realizado. En ese orden, el conflicto señalado con mayor recurrencia corresponde a la *ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad* ocupando el 25,9% de los aportes, reflejando según los aportes de la ciudadanía una preocupación central por la accesibilidad universal y la movilidad inclusiva, cuyo resultado confirma la necesidad de rediseñar la infraestructura urbana desde la diversidad funcional, garantizando entornos seguros, continuos y libres de barreras físicas (ver **Gráfica 13**).

En segundo lugar, se encuentra la *deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público para mujeres y población LGBTIQ+* (17,2%), lo que pone de manifiesto lo mencionado en los espacios de participación con grupos poblacionales las brechas de género y discriminación estructural en el acceso y disfrute de los bienes comunes urbanos, así como la carencia de políticas efectivas de inclusión y seguridad.

Asimismo, otras problemáticas de relevancia significativa fueron el *déficit de equipamientos para grupos de especial protección con enfoque diferencial* con un 10,3% y el *déficit de equipamiento que garantice derechos y espacios seguros para mujeres y población LGBTIQ+* (recreativos, de salud, educación, cultura y seguridad alimentaria) con un 8,6% lo que evidencia una demanda urgente por infraestructura especializada que responda a las necesidades de poblaciones históricamente marginadas, manifestado por los grupos poblacionales.

Otras problemáticas, aunque con menor frecuencia revelan conflictos significantes para la gobernanza territorial como el no reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental (5,2%), la ausencia de condiciones de accesibilidad universal, sostenible, inclusiva y segura en el sistema de transporte público para grupos de especial protección (5,2%), la deficiente adecuación y mantenimiento de equipamientos para personas con discapacidad (5,2%), y el surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar y seguridad de las mujeres y NNA (niñas, niños y adolescentes) con un 5,2%.

Gráfica 13. Tendencia de conflictos por grupos Poblacionales, Organizativos, Sectoriales y Temáticos



Fuente: Secretaría de Planeación- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Por otra parte, se identificaron conflictos que, pese a su menor peso relativo, tienen alta significancia social: baja empleabilidad local en áreas cercanas a clústeres económicos para personas con discapacidad con 3,4%, la explotación sexual y económica de grupos poblacionales



vulnerables con un 3,4%, y los conflictos agrupados con enfoque cultural que son: el desarraigo cultural de las comunidades por procesos de reubicación (3,4%), el déficit de equipamiento cultural con enfoque de género con un 1,7%, finalmente, la baja empleabilidad de mano de obra local próxima a clústeres económicos con paridad de género 3,4%.

Estos resultados reflejan la demanda de la ciudadanía por un territorio más seguro, accesible, inclusivo y respetuoso de la diversidad, donde la infraestructura, los servicios y las políticas públicas se diseñen considerando las realidades específicas de cada grupo poblacional, que en coherencia con el enfoque del bien común, estas problemáticas priorizadas deben orientar las estrategias del POT hacia una redistribución equitativa de los recursos y la garantía de todos derechos para todas las personas.

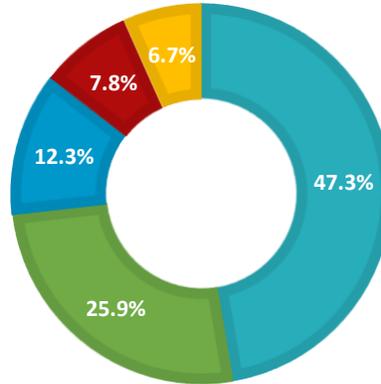
Por otro lado, los resultados obtenidos en los espacios de participación con infancia y adolescencia, a través de la metodología urbanismo táctico logró una incidencia directa en las comunidades del barrio Quindío y la urbanización Monserrate, donde se llevaron a cabo espacios de reconocimiento, taller y finalmente una toma artística de la que resultó la elaboración de murales a partir de las visiones aportadas por niños y niñas, además de la participación de madres cabeza de hogar de ambos barrios.

Para llevar a cabo esta iniciativa se hizo una identificación de barrios potenciales en los que trabajar, priorizando que se tratara de zonas vulnerables basándonos en datos socioeconómicos, de infraestructura y culturales. Posterior a eso se realizó un análisis participativo con niños, niñas, mujeres cabeza de hogar y líderes comunitarios, con la finalidad de identificar problemáticas claves y necesidades específicas en los barrios donde se trabajó.

Estos encuentros reafirman el compromiso con la construcción y ordenamiento colectivo del territorio, reconociendo que las miradas y experiencias de niños, niñas y mujeres cabeza de hogar son importantes para la planificación urbana, que responde a las necesidades actuales y a futuro del tejido social, fomentando una participación crítica, a la vez que impulsa el sentido de pertenencia.

Gráfica 14. Porcentaje de aportes ciudadanos por dimensiones

■ Funcional ■ Ambiental ■ Económica ■ Sociocultural ■ Institucional



Fuente: Secretaría de Planeación- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Por su parte, la **Gráfica 14** describe la distribución porcentual de los aportes ciudadanos en las cinco dimensiones, lo que permite identificar aquella con la mayor concentración y frecuencia de necesidades y conflictos del distrito. El total de aportes ciudadanos corresponde a **2.020**, de los cuales la dimensión funcional concentra la mayor cantidad, representado el 47,3% equivalente a 956 aportes, le sigue la dimensión ambiental con un 25,9% es decir 523 aportes, y la dimensión económica con 248 aportes que representa el 12,3% de total. Finalmente, la dimensión sociocultural con un 7,8% alcanzando 158 aportes y la dimensión institucional con la menor cantidad (135), representados en el 6,7%.

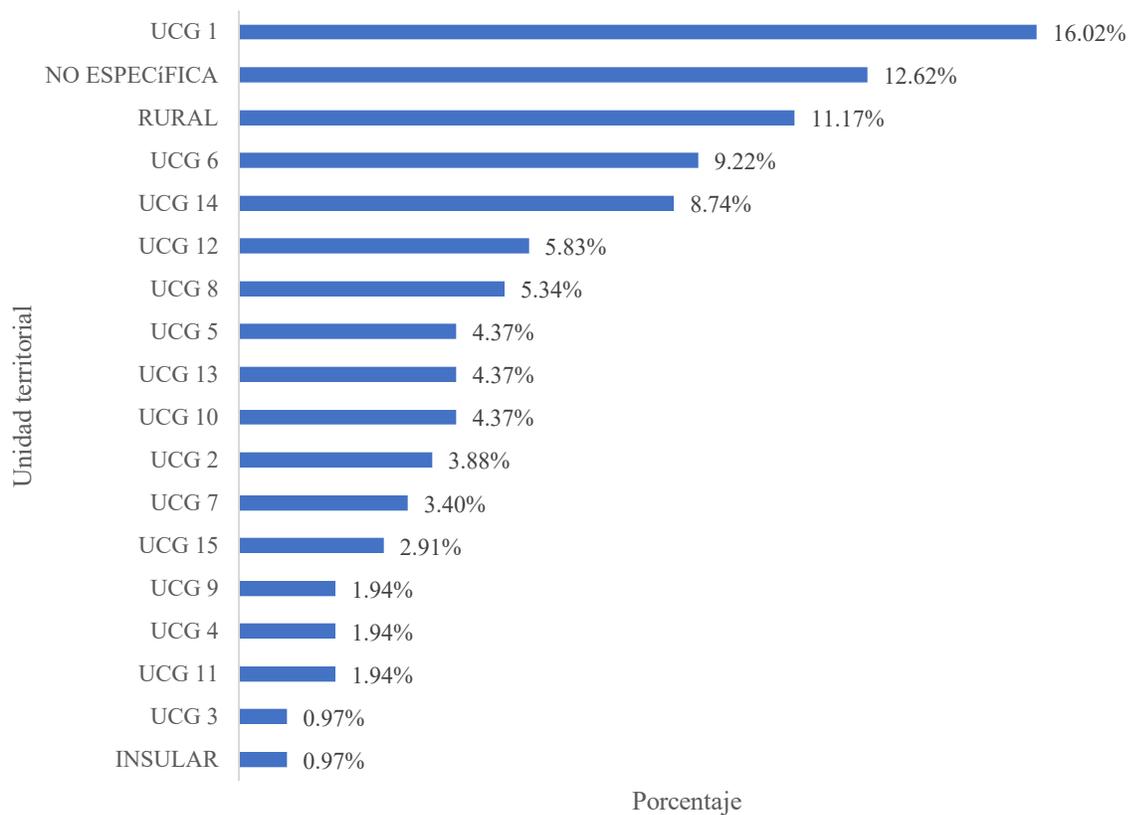
4.4. Resultados de la Consulta ciudadana – Un acuerdo por el bien común

La participación ciudadana en el Plan de Ordenamiento Territorial dispuso, además de los “Encuentros por el Bien Común”, una Consulta Virtual que tuvo como objetivo recopilar información relacionada con la visión de ciudad y la identificación de conflictos relacionados con el territorio donde habitan para fortalecer el diagnóstico; para su diligenciamiento por parte de la ciudadanía se dispuso de un código QR y un enlace de acceso en las páginas oficiales de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, puntualmente en las redes sociales y página web. Esta consulta estuvo disponible para la ciudadanía desde el 1 de octubre de 2024 hasta el 31 junio de 2025.

Así, al final de la fase diagnóstico, se registraron 206 respuestas por parte de la ciudadanía, de las cuales 175 finalizaron el diligenciamiento del instrumento con aportes relacionados a aspectos del ordenamiento territorial; de estos datos se evidencia, desde la distribución territorial, una concentración de participaciones en la Unidad Comunera de Gobierno (UCG) 1 con el 16,02% del total territorial, seguida por la categoría “No especifica” con un 12,62% y la zona rural con un 11,17 %, a estos resultados le sigue la participación de la UCG 6 con el 9,22 % de los aportes y la UCG 14 (8,74 %).

En contraste, las UCG con menor porcentaje de respuestas fueron la UCG 3 (0,97 %) y la zona insular (1,94 %), seguidas de la UCG 4, UCG 9 y UCG 11 (cada una con el 1,94 %); una distribución de aportes que podría estar vinculada a factores relacionados con el acceso a conectividad digital y/o una menor exposición a la estrategia de difusión de la encuesta (ver **Gráfica 15**).

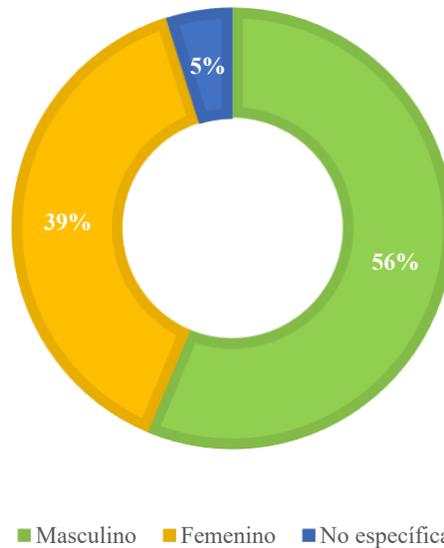
Gráfica 15. Distribución de territorial de aportes de la Consulta Virtual de Percepción Ciudadana



Fuente: Secretaría de Planeación - Consulta virtual, 2025

Por otro lado, la **Gráfica 16** evidencia la distribución de participantes según su género, allí se observa que el 56% se identificó con el género masculino y el 39 % con el género femenino, mientras que un 5% no especificó esta información; si bien la mayoría de los aportes fueron realizados por personas de género masculino, se resalta el número de personas de género femenino que lograron diligenciar el instrumento.

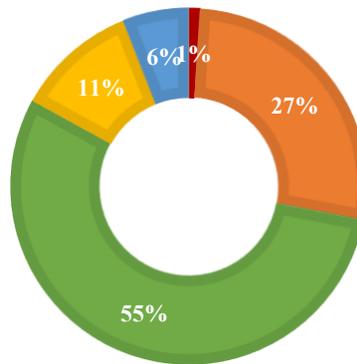
Gráfica 16. Distribución por género de la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana



Fuente: Secretaría de Planeación - Consulta virtual, 2025

En cuanto a la distribución por rango etario, la **Gráfica 17** registró que la mayoría de las personas consultadas pertenece al rango de 29 a 59 años, con un 55% del total, seguido por el grupo de 14 a 28 años, que representa el 27 %, el 11 % corresponde a personas de 60 años o más y cerca de un 6 % no especificó su edad; se destaca, además, que el grupo de 12 a 13 años registró una respuesta, indicando el interés de los adolescentes en temas relacionados con el ordenamiento territorial. Así mismo, es clave resaltar la participación del 27 % de personas jóvenes (14 a 28 años), toda vez que evidencia el interés en el ordenamiento territorial por parte de un sector que tradicionalmente ha tenido menor incidencia en la planificación urbana, lo que plantea la oportunidad de consolidar estrategias que fortalezcan su voz en la fase de formulación del POT.

Gráfica 17. Distribución por rango etario de la Consulta Virtual de Percepción Ciudadana

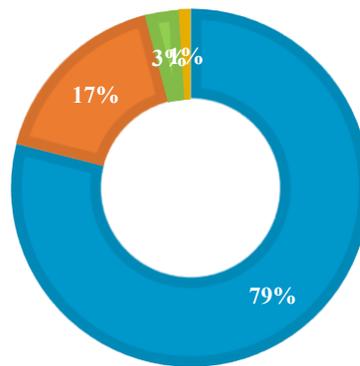


■ 12 a 13
 ■ 14 a 28
 ■ 25 a 59
 ■ 60 o más
 ■ No específica

Fuente: Secretaría de Planeación- Consulta virtual, 2025

Este ejercicio también permitió identificar el reconocimiento étnico de los y las participantes como se observa en la **Gráfica 18** donde la mayoría (79 %) manifestó no pertenecer a un grupo étnico reconocido, frente a un 17% de personas que se identificó como negro, afrodescendiente, raizal o palenquero, un 3 % como indígena y el 1% como miembro del pueblo ROM. Estos resultados evidencian una aproximación a la composición étnica de Cartagena, donde estos grupos tienen una presencia histórica y social, particularmente en sectores urbanos y rurales.

Gráfica 18. Distribución por pertenencia étnica de la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana



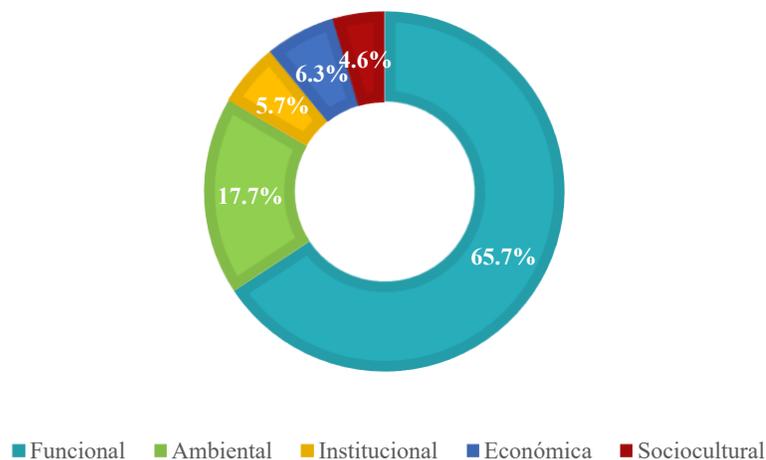
■ Ninguno
 ■ Negro, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros
 ■ Indígenas
 ■ Rom

Fuente: Secretaría de Planeación- Consulta virtual, 2025

Los resultados de la Consulta Virtual de Percepción Ciudadana permitieron identificar la distribución porcentual de la población de manera diferencial de acuerdo con el grupo poblacional al cual pertenece, los cuales se agrupan así: según el 3,9 % se identificó como parte de la población LGBTIQ+, mientras que el 96,1 % manifestó no pertenecer a este grupo; el 4,9 % de las personas manifestó tener alguna discapacidad, mientras que el 95,1 % indicó que no; la muestra indica que el 5,8 % de las personas encuestadas manifestó ser migrante o refugiada, mientras que el 94,2 % indicó no pertenecer a esta población. Por su parte, se evidencia que 3,9 % de las personas encuestadas se reconoció como víctima del conflicto armado, en contraste con el 96,1 % que manifestó no ser víctima.

Ahora bien, del total de 175 aportes registrados en la Consulta Virtual de Percepción Ciudadana, cerca del 65,7 % identificó problemáticas, conflictos y/o propuestas relacionadas con la dimensión funcional, siendo los temas de mayor interés el uso del suelo, la movilidad, la vivienda y el acceso a servicios públicos domiciliarios; así mismo, alrededor del 17,7 %, de los aportes registrados se clasificaron en la dimensión ambiental, el 6,3 % en la dimensión económica, el 5,7 % en la dimensión institucional, y el 4,6% restante en la dimensión sociocultural (ver **Gráfica 19**).

Gráfica 19. Distribución de aportes de la Encuesta Virtual de Percepción Ciudadana según dimensión



Fuente: Secretaría de Planeación – Consulta virtual, 2025

Gráfica 20. Nube de palabras o etiquetas de la consulta virtual



Fuente: Secretaría de Planeación – Consulta virtual, 2025

La nube de palabras o de etiquetas representa visualmente “los lugares de la ciudad que la ciudadanía considera de mayor valor” según las respuestas en la consulta virtual. El tamaño de cada palabra refleja su frecuencia o aparición en las respuestas (ver Error! Reference source not found.).

En primer lugar, se observa una marcada frecuencia de menciones hacia el Centro Histórico. La ciudadanía manifestó que identifica este lugar de la ciudad como punto estratégico para el desarrollo de Cartagena como ciudad turística. Estos aportes también apuntaron al reconocimiento del Centro Histórico como lugar de disfrute público, valorado por su riqueza cultural e histórica, ligado a sus murallas, plazas y otros lugares emblemáticos: Baluartes, Teatro Adolfo Mejía, Torre del Reloj, entre otros.

Además, se evidencian aportes que resaltan el valor de zonas costeras y ecosistemas como playas, el Cerro de la Popa, la Ciénaga de la Virgen, el Parque Espíritu del Manglar y otros cuerpos de agua internos. También se reconoce el valor de lo barrial, se mencionan barrios como Blas de Lezo, Bocagrande, Manga, Santa Rita, Getsemaní, El Pozón, Nelson Mandela, Fredonia, y



asentamientos humanos rurales como La Boquilla, Bayunca, Pontezuela, La Isla de Barú, entre otros.

La ciudadanía también otorga importancia a los equipamientos que promueven el encuentro y la actividad cultural y recreativa, como parques, mercados locales, centros comerciales y universidades. Por último, se destaca el valor de la conectividad y las actividades de desarrollo económico, con referencias al turismo comunitario, la zona industrial, zona norte, zona suroriental, zona insular y vías como La Perimetral, la Avenida Pedro de Heredia y la Crisanto Luque, lo que evidencia el reconocimiento de la infraestructura vial y las áreas de crecimiento económico.



4.5. Resultados del ejercicio de georreferenciación de la técnica “Mapa parlante o transecto” en los recorridos guiados en los asentamientos rurales

Durante el desarrollo de los “Encuentros por el Bien Común” realizados en los asentamientos rurales de la ciudad se implementó la técnica *Mapa parlante o transecto* con el objetivo de identificar características y transformaciones del territorio mediante recorridos guiados en puntos considerados estratégicos o relevantes por las comunidades participantes mediante un instrumento de captura de información integrado en la herramienta App Field Maps – ArcGis, la cual permite georreferenciar de manera puntual el lugar mientras se dialogaba con la ciudadanía. Este instrumento se diseñó a partir de las categorías *Espacio público, Equipamientos, Servicios públicos, Ambiental y Económico*, las cuales permitían, además, tipificar el punto estratégico registrado de acuerdo con las dimensiones del POT, es decir, *Funcional, Ambiental, Económica, Sociocultural e Institucional*, un aspecto fundamental para que la síntesis de la información recolectada se alineara con los demás instrumentos implementados, así mismo, cada categoría integró una serie de subcategorías, tipologías y temáticas.

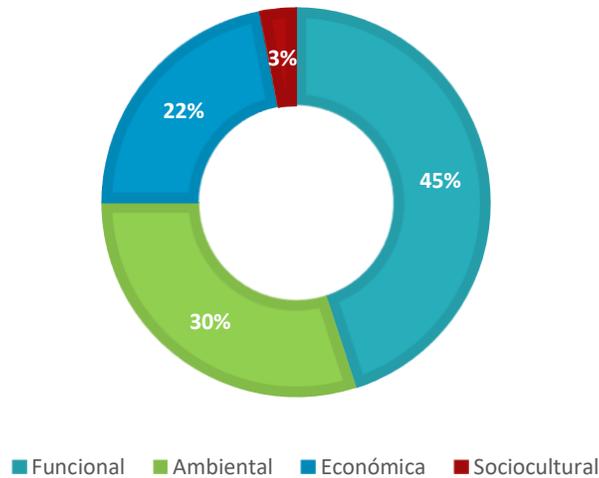
En este sentido, la categoría *Económica* permitió registrar los puntos estratégicos según el tipo, podría ser “Formal” e “Informal” y en cada una de ellas relacionar el sector económico al cual pertenecía, es decir, “Primario”, “Secundario” o “Terciario”; por su parte, la categoría “Ambiental” integro como “subcategorías” de identificación “Actividades con relación ambiental”, “Amenaza”, “Áreas para protección ambiental”, “Conflictos de uso del suelo”, “Impacto ambiental negativo” y “Obras asociadas a riesgo”. Por último, la organización de las categorías *Espacio público, Equipamientos, Servicios públicos* estuvo orientada a clasificar cada punto estratégico de acuerdo con su tipología⁵ y al estado en el que se encontraba, siendo “Bueno”, “Regular”, “Malo” y “Muy malo” las opciones disponibles.

Puntualmente, los resultados del ejercicio se observan en la **Gráfica 21** donde se evidencia que del total de 849 puntos estratégicos registrados el 45% corresponde a la dimensión funcional,

⁵ Estas se distribuyeron así en cada una: (i) “**Espacio público**”: Parque, Plaza, Plazoleta y Zona verde; (ii) “**Equipamientos**”: Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, Bienestar Social, Cementerios y Servicios funerarios, Culto, Cultura, Defensa y justicia, Deportivo y recreativo, Educación, Salud, Seguridad Ciudadana, Servicios de Administración Pública y Servicios de atención de usuarios de servicios públicos domiciliarios; (iii) “**Servicios públicos**”: Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía eléctrica, Gas domiciliario, Telecomunicaciones y Otro.

cerca de 385 puntos, seguido de la dimensión ambiental con un 30% del total y 251 puntos identificados, luego se ubica la dimensión económica con un 22% y la dimensión sociocultural con el 3% del total.

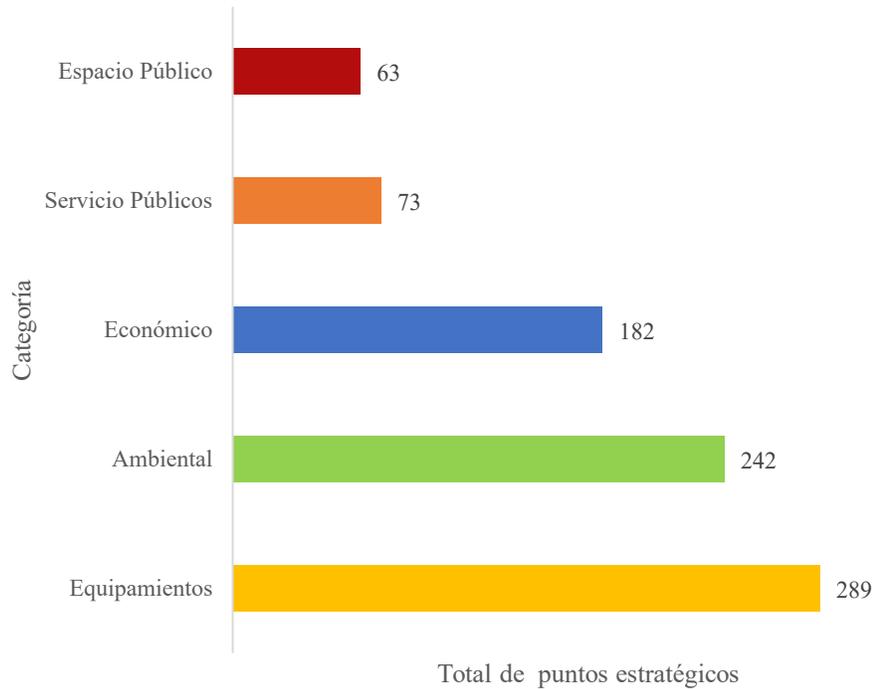
Gráfica 21. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según dimensión del POT



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común”, 2025

Por su parte, la **Gráfica 22** representa la distribución de estos datos de acuerdo con la categoría inicial de registro, y se observa que 289 de los puntos identificados se ubican en la categoría *Equipamientos*, 242 en *Ambiental*, 182 en *Económico*, 73 en *Servicios públicos* y 63 en *Espacio público*.

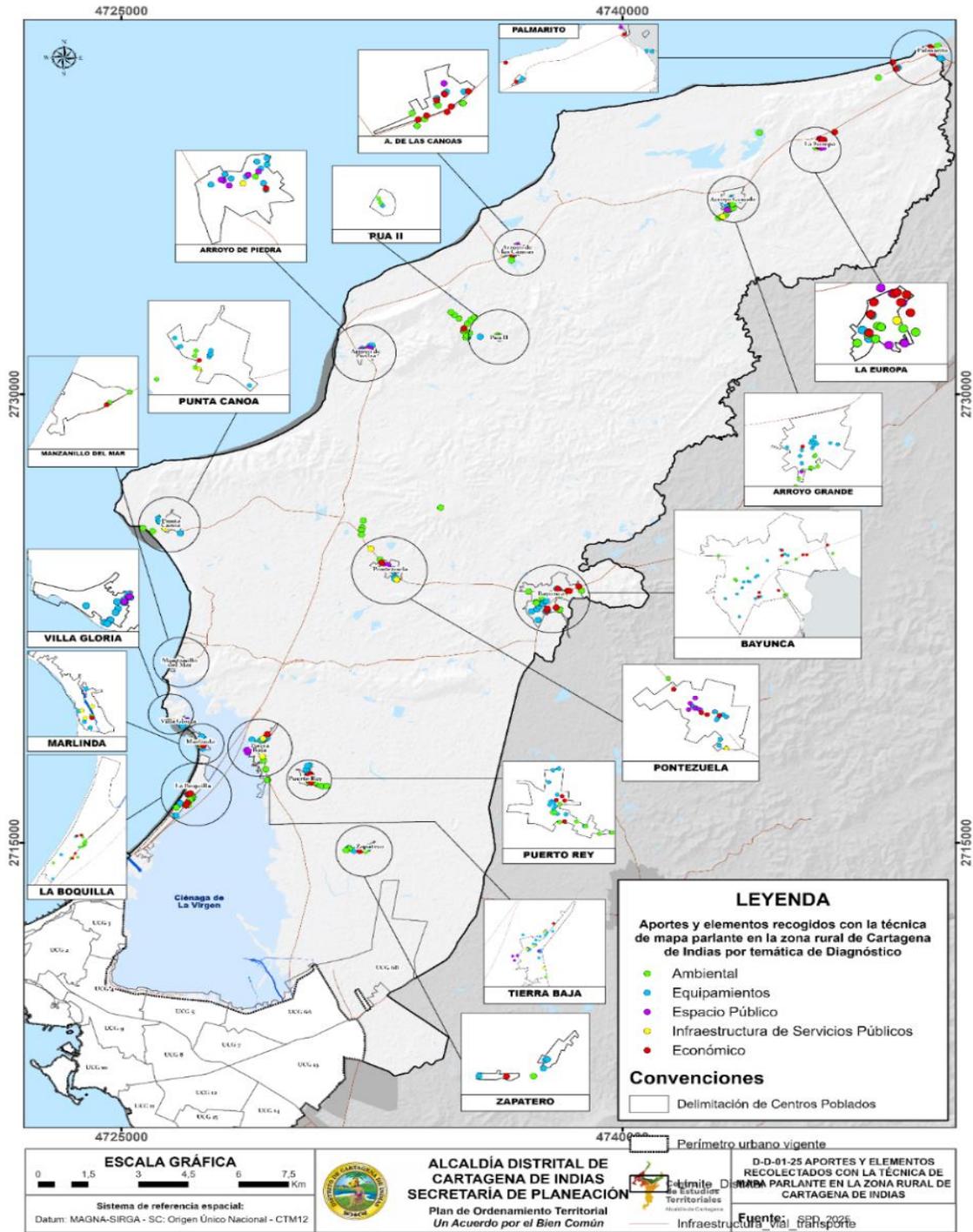
Gráfica 22. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según categoría del “Mapa parlante o transecto”



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

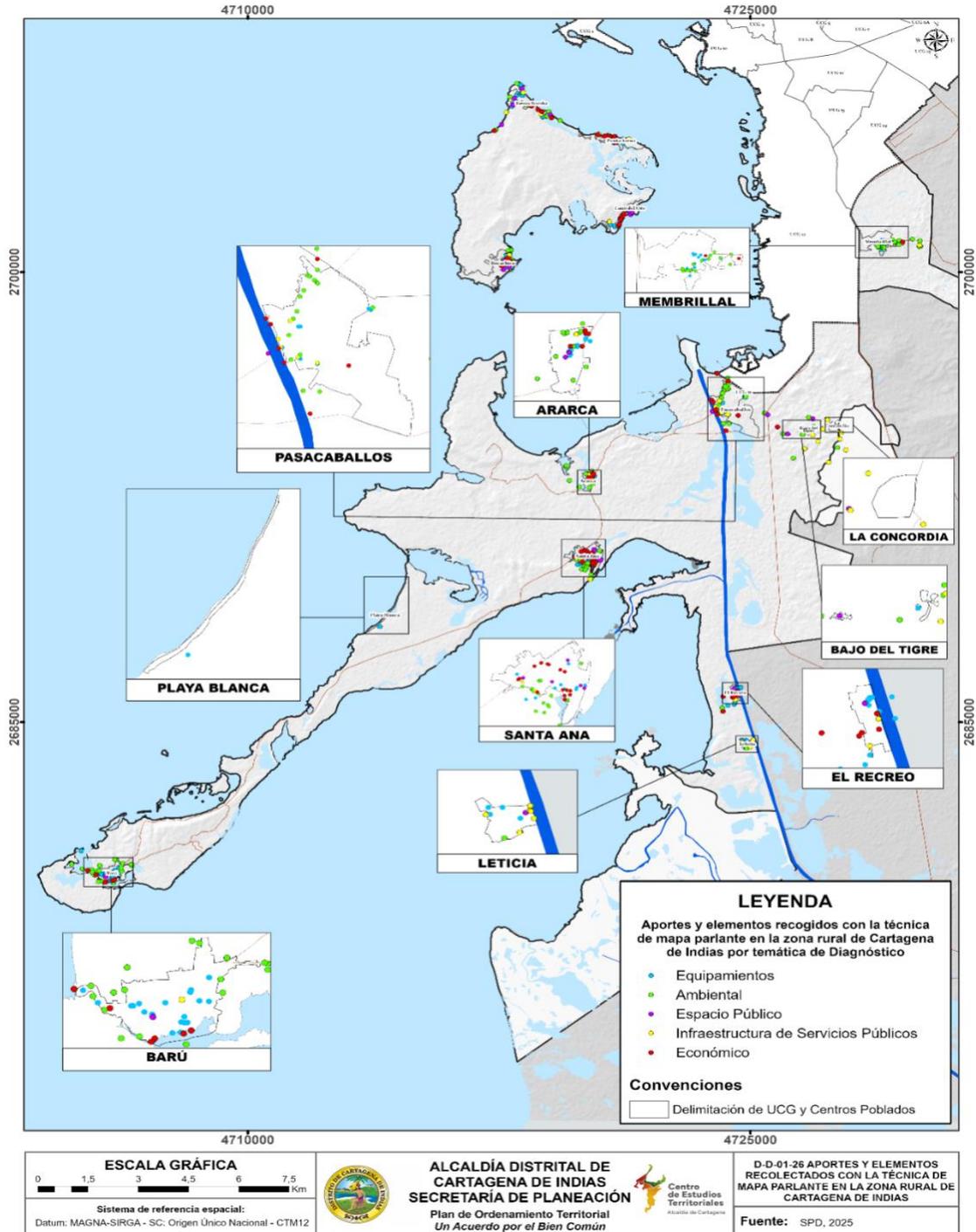
A continuación, se presenta el ejercicio de georreferenciación de los puntos estratégicos recolectados mediante la técnica del Mapa Parlante. Esta herramienta permitió identificar y ubicar espacialmente en un mapa digital los puntos estratégicos identificados en los recorridos con los actores claves. Este proceso no solo facilitó una visualización precisa y tangible del estado de los puntos estratégicos, si no también, un complemento fundamental para el análisis integral y contextualizado de la realidad territorial por dimensiones.

Mapa 2. Distribución de conflictos identificados en el mapa transecto de la zona rural



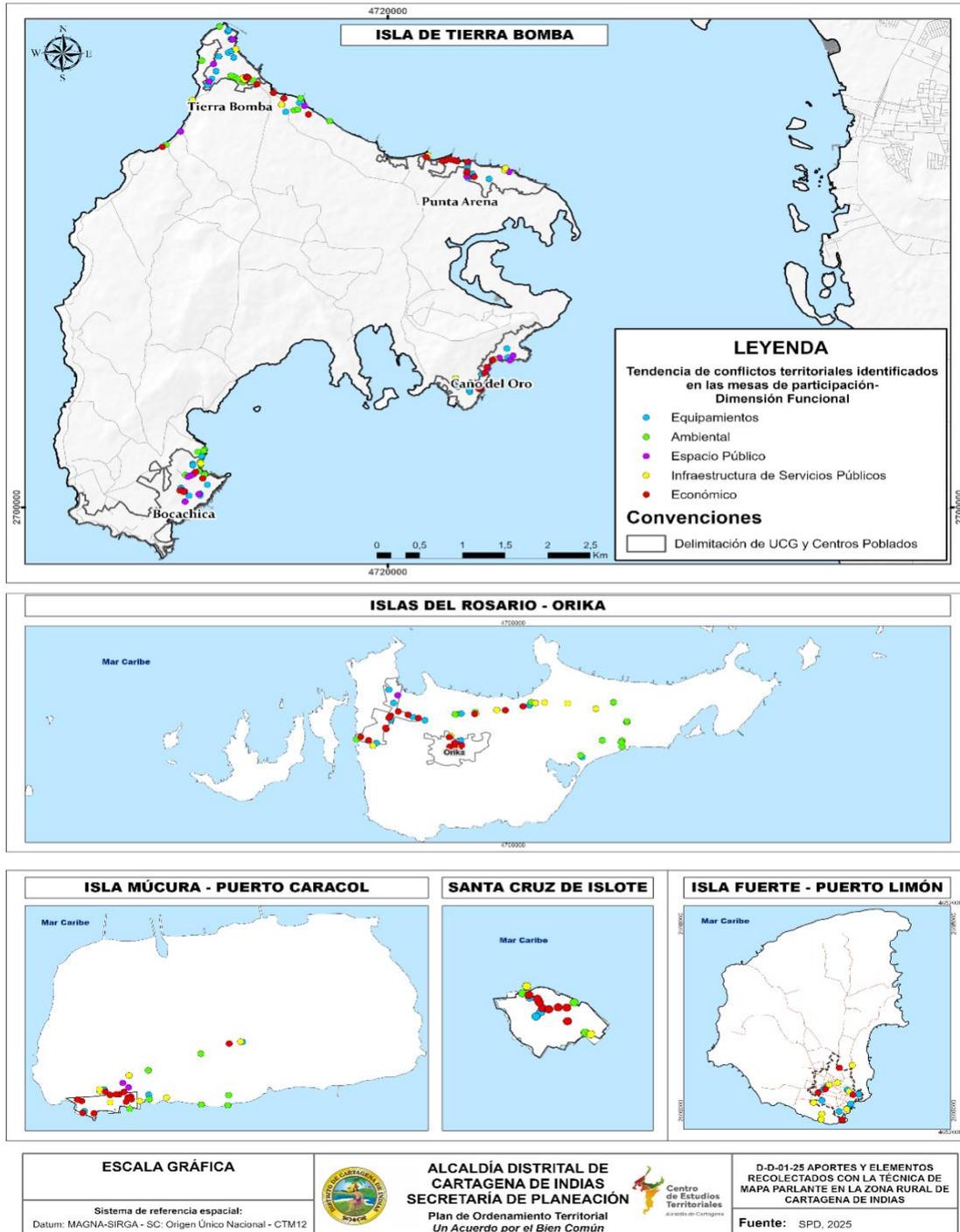
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 3. Distribución de conflictos identificados en el mapa transecto de la zona insular – norte



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

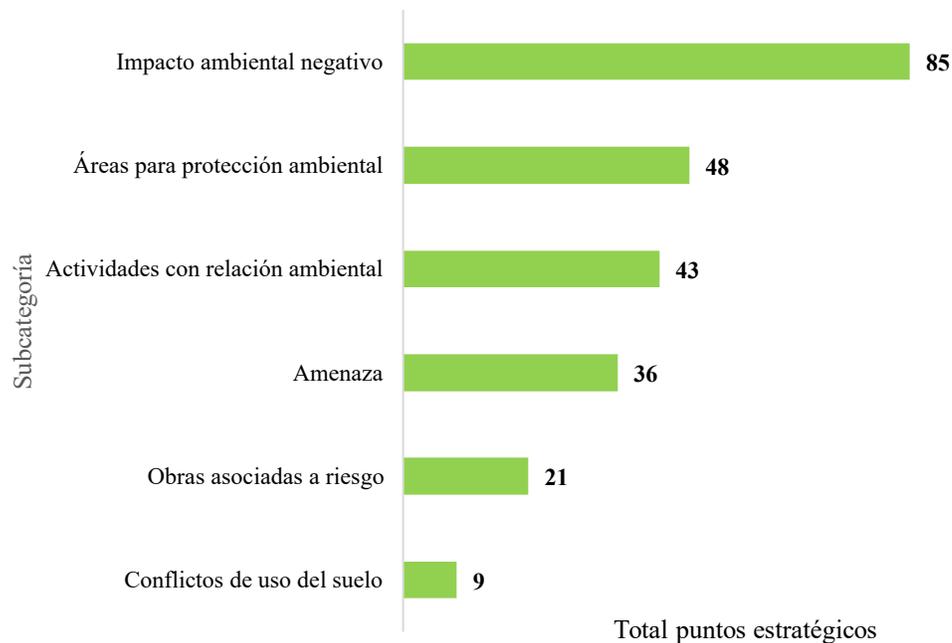
Mapa 4. Distribución de conflictos identificados en el mapa transecto de la zona insular – lejano



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

En cuanto a la categoría *Ambiental*, se observa en la **Gráfica 23** que la subcategoría con mayor número de puntos registrados durante los recorridos en los asentamientos rurales fue “Impacto ambiental negativo” con alrededor de 85 lugares identificados, seguido las subcategorías “Áreas para protección ambiental” y “Actividades con relación ambiental” con 48 y 43 registros respectivamente; en cuanto a las categorías “Obras asociadas a riesgo” y “Conflictos de uso del suelo”, los puntos registrados en el territorio fueron menores con 21 entradas para el caso del primero, y nueve (9) para el caso del segundo, lo cual indica un alto interés de la ciudadanía por visibilizar aquellos sitios que generan afectaciones negativas sobre el medio ambiente y la necesidad de reconocer zonas y áreas objeto de protección por su valor ecosistémico y/o estratégico .

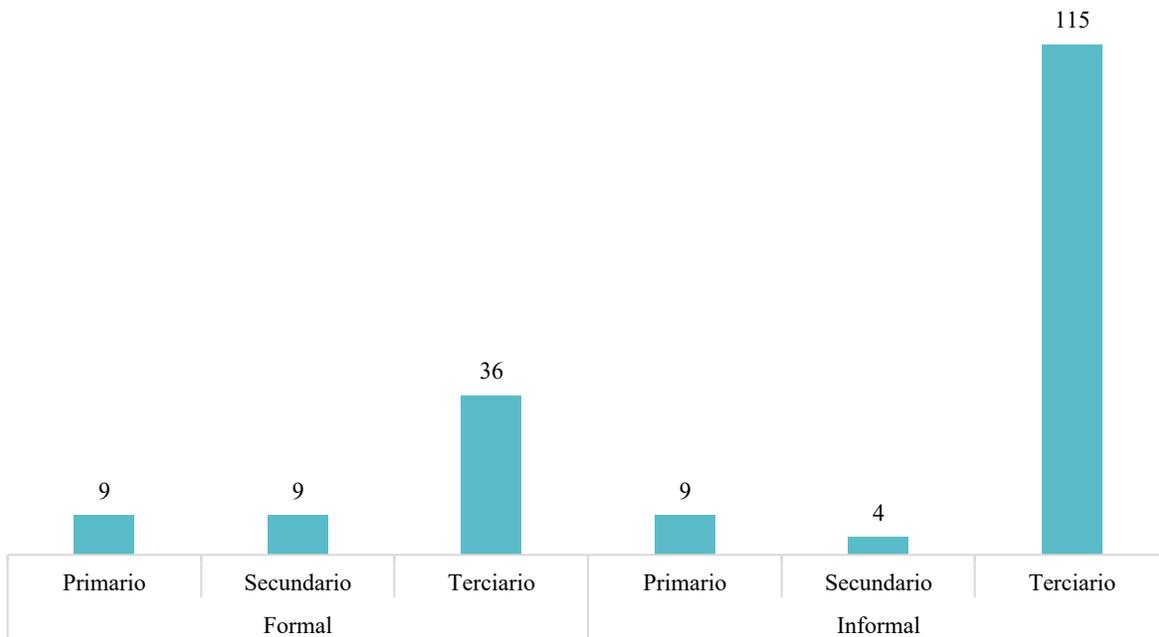
Gráfica 23. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Ambiental”



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Por su parte, los resultados en la categoría *Económica* reflejan una prevalencia de unidades económicas registradas bajo la tipología de “Informal”, y de estas, la mayoría corresponden al sector económico “Terciario” con 115 puntos estratégicos identificados, mientras 54 de estos se rotularon bajo la tipología “Formal”, de los cuales nueve (9) corresponden al sector económico “Primario”, nueve (9) al “Secundario” y 36 al “Terciario” (ver **Gráfica 24**).

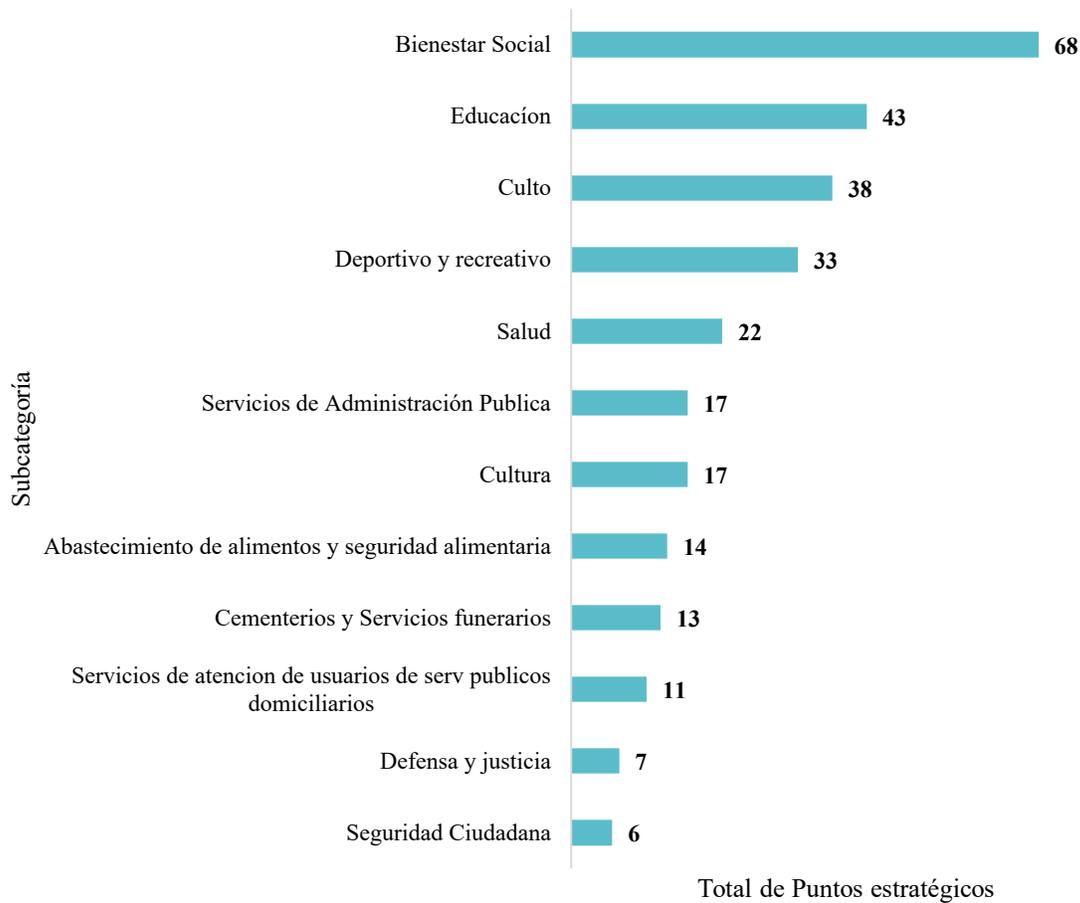
Gráfica 24. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Económica”



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025”

Así mismo, la **Gráfica 25** señala que la mayoría de puntos estratégicos de la categoría *Equipamientos* está relacionado con lugares destinados a “Bienestar Social” con 68, “Educación” con 43, “Culto” con 38 y “Deportivo y recreativo” con 33 registros respectivamente; aquellos con menor frecuencia en la identificación por parte de la ciudadanía están relacionados con “Defensa y justicia”, alrededor de siete (7) registros, y “Seguridad ciudadana” con seis (6).

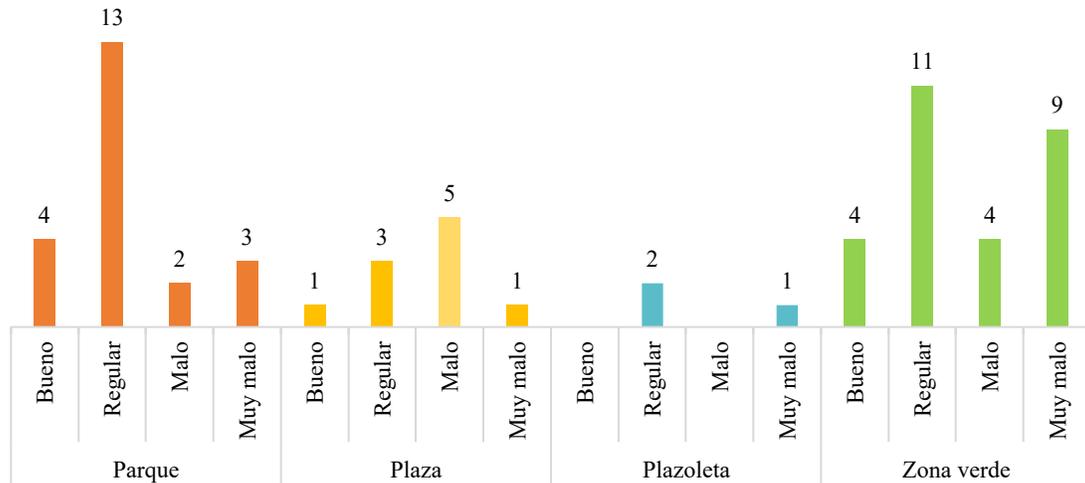
Gráfica 25. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Equipamientos”



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Sobre la categoría “Espacio público” se observa en la **Gráfica 26** que 28 de los puntos identificados corresponden a “Zonas verdes”, las cuales, en su mayoría, se encuentran en un estado “Regular” o “Muy malo”, y solo cuatro (4) de estas zonas se consideró en un estado “Bueno”; así mismo, los puntos rotulados como “Parque” mostraron un comportamiento similar, pues la mayoría de ellos, cerca de 13, se encuentra en un estado “Regular”, cuatro (4) en un estado “Bueno”, tres (3) “Muy malo” y dos (2) “Malo”. Esta gráfica, además, evidencia que los espacios públicos “Plaza” y “Plazoleta” fueron identificados con menor frecuencia por parte de la ciudadanía, con diez (10) y tres (3) registros respectivamente, aunque el comportamiento de su estado fue similar a los anteriores, debido a que estos, en su mayoría, se encontraban en un estado “Regular” o “Muy malo”.

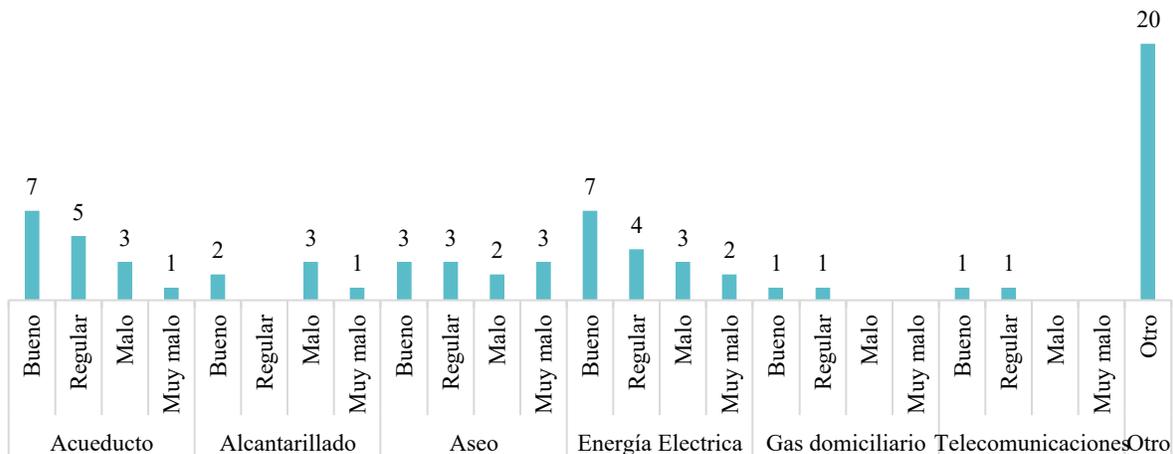
Gráfica 26. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Espacio público”



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Por último, en la categoría “Servicios públicos” se identificaron mayoritariamente como puntos estratégicos aquellos identificados bajo el rotulo de “Acueducto” y “Energía eléctrica” con 16 registros cada uno, y, en ambos casos, se evidencio un estado “Bueno” de dicha infraestructura; lo que contrasta con los puntos categorizados como “Aseo” y “Alcantarillado” con 11 y seis (6) registros respectivamente, quienes, además, tiene un estado “Malo”, “Regular” o “Muy malo” de acuerdo con la ciudadanía (ver **Gráfica 27**).

Gráfica 27. Distribución de puntos estratégicos del territorio identificados en los asentamientos rurales según la categoría “Servicios públicos”



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

4.6. Análisis de aportes ciudadanos según tendencia de conflictos y enfoque territorial

El análisis de los aportes ciudadanos recogidos en los espacios de participación se presenta a partir de un análisis con enfoque mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. Para ello, los aportes se agruparon en categorías de conflictos organizados por las dimensiones funcional, ambiental, institucional, sociocultural e institucional y posteriormente se realizó un análisis por tendencias. En cada dimensión se muestra: la cantidad de aportes recibidos, la descripción de las temáticas correspondientes, los espacios de participación donde se identificaron los aportes y, por último, la descripción de las categorías de conflictos desde un análisis urbano, rural y lo poblacional.

Cada dimensión incluye las categorías de conflictos y relaciona los espacios de participación donde la ciudadanía expresó problemáticas, necesidades y propuestas. Posteriormente, el análisis incorpora una mirada territorial, diferenciando lo urbano de lo rural, en aras de describir las particularidades de cada territorio, y con el fin de destacar los principales aportes y demandas expresadas por la ciudadanía.

4.6.1. Dimensión Funcional

La dimensión funcional concentra la mayor cantidad de aportes ciudadanos, representado el 47,3% del total equivalente a 956 aportes. En ese sentido, se identificaron las siguientes temáticas que a su vez agrupan las categorías de conflictos expuestos en los espacios de participación: *Equipamientos, Espacio Público, Infraestructura vial y de transporte público, Patrimonio, Servicios Públicos y Vivienda y hábitat*. Dentro de esta dimensión la temática de *Equipamientos* registra el mayor número de aportes, seguida por *Infraestructura vial y de transporte y Servicios públicos (ver Tabla 18)*.

Tabla 18. Temáticas Funcionales y cantidad de aportes recibidos

Temáticas funcionales	Cantidad de aportes
Equipamientos	292
Infraestructura vial y de transporte público	265
Servicios Públicos	170
Vivienda y hábitat	124
Espacio público	53
Patrimonio	19
Otras temáticas	33
Total	956

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común”, 2025

A continuación, se presenta la descripción de cada temática construida desde la percepción participativa de la ciudadanía y la relación de aportes según espacio de participación, distribuidas de la siguiente forma: seis (6) temáticas, 16 subtemáticas y 91 categorías de conflictos.

Equipamientos: esta temática integra los aportes ciudadanos que hacen referencia a las instalaciones y edificaciones destinadas a servicios esenciales como educación, salud, cultura, deporte, seguridad, bienestar social y administración pública; además integra las subtemáticas de Déficit cuantitativo y cualitativo.

Las intervenciones de la ciudadanía destacaron tanto la cantidad como la calidad de los equipamientos, así como su distribución espacial desigual. Asimismo, las personas participantes identificaron carencias en la provisión de equipamientos y servicios orientados al cuidado, y señalaron la importancia de incorporar el enfoque diferencial y de género en la planificación y operación de estos espacios; puesto que esta ausencia limita el ejercicio pleno de derechos y la garantía de entornos seguros para mujeres y población LGBTIQ+. De igual forma, se plantearon aportes relacionados con la ausencia de equipamientos de bienestar social para los trabajadores de la economía popular y sujetos de especial protección constitucional.



Tabla 19. Categorías de conflictos identificados– Temática: Equipamientos

<i>Equipamientos</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Concentración de equipamientos de servicios sociales básicos en algunas zonas de la ciudad y poca cobertura en otros.	UCG 3, Adulto Mayor, Consulta Virtual, Juventudes, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Población Migrante, Personas con Discapacidad, Población Víctima.
Deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos.	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 14, UCG 15, Adulto Mayor, Consulta Virtual, Economía Popular, Infancia y Adolescencia, Juventudes, La Boquilla, La Concordia, Mujeres, Patrimonio, Primera Infancia.
Deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos para personas con discapacidad	UCG 1, UCG 4, UCG 6 ^a , UCG 6B, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Personas con Discapacidad.
Deficiente equipamiento recreativo y deportivo	UCG 4, UCG 5, UCG 6B, UCG 8, UCG 9, UCG 11, UCG 12, UCG 15, Consulta Virtual, Primera Infancia.
Déficit de equipamiento cultural con enfoque de género	Economía Popular
Déficit de equipamiento que garanticen derechos y espacios seguros para las mujeres y población LGBTIQ+ (recreativo, salud, educación, cultura, seguridad alimentaria)	Diversidades Sexuales y de Género, Mujeres
Déficit de equipamientos de bienestar social	UCG 6B, Adulto Mayor, Consulta Virtual.
Déficit de equipamientos de bienestar social para trabajadores de la economía popular	Economía Popular, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar.
Déficit de equipamientos en la zona urbana	UCG 4, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 8, UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15, Consulta Virtual
Déficit de equipamientos para garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación	Economía Popular, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar.
Déficit de equipamientos para grupos de especial protección con enfoque diferencial	Consulta Virtual, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Personas con Discapacidad.
Déficit equipamiento asistencial (Puestos de salud, dispensario, sala cunas, centros comunales)	UCG 3, UCG 4, UCG 11, UCG 15, Adulto Mayor, Ararca, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, Bayunca, Bocachica, Caño del Oro, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), La boquilla, La Concordia, Leticia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Punta Arena, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, Villa Gloria.
Déficit equipamiento culto (Capilla, sala de culto)	Isla Grande (Orika), Palmarito.
Déficit equipamiento cultural	UCG 4, UCG 6B (Barrios Unidos), Consulta Virtual, Economía Popular, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), La Concordia, Marlinda, Población Migrante, Punta Canoa, Santa Ana



Déficit equipamiento de seguridad (Puesto de policía, CAI, puesto militar)	UCG 1, UCG 4, UCG 5, UCG 8, UCG 14, Arroyo de Piedra, Isla Fuerte (Puerto Limón), Punta Canoa
Déficit equipamiento educativo (Guardería, jardín infantil, educación preescolar)	UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 10, UCG 13, Arroyo de Piedra, Bajo del Tigre, Barú, Bayunca, Caño del Oro, Consulta Virtual, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Manzanillo del Mar, Palmarito, Pontezuela, Punta Arena, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, Población Víctima, Villa Gloria
Déficit equipamiento recreativo (Clubes campestres e infraestructura deportiva)	Ararca, Arroyo de las Canoas, Caño del Oro, Consulta Virtual, El Zapatero, Infancia y Adolescencia, Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Manzanillo del Mar, Mujeres, Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Pasacaballos, Pontezuela, Puerto Rey, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común”, 2025

Espacio público: en esta temática se abordan los conflictos asociados a la valoración y percepción de los ciudadanos sobre las áreas de uso colectivo como parques, plazas y zonas verdes; además, integra como subtemática específica la *adecuación y mantenimiento*. En ese sentido, la ciudadanía resaltó problemas de déficit cuantitativo, deterioro físico, falta de mantenimiento y barreras de acceso que limitan el aprovechamiento del espacio público en la ciudad; evidenciando la necesidad de garantizar entornos de calidad que fortalezcan la cohesión social y promuevan el bienestar de toda la población.

Tabla 20. Categorías de conflictos identificados– Temática: Espacio público

<i>Espacio público</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Deficiente adecuación y/o mantenimiento del espacio público	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 6B, UCG 11, UCG 12, Bajo el Tigre, Economía Popular, Isla Fuerte (Puerto Limón), Juventudes, Manzanillo del Mar, Membrillal, Mujeres, Patrimonio, Personas con Discapacidad, Pontezuela, Tierra Baja.
Déficit cuantitativo de espacio de público	UCG 3, UCG 4, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 10, UCG 15, Adulto Mayor, Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Consulta Virtual, Infancia y Adolescencia, La Concordia, La Europa, Membrillal, Mujeres, Primera Infancia.
Ausencia de espacios para reivindicación de la memoria colectiva (NARP, víctima)	Mesa con el movimiento social de mujeres

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común”, 2025



Infraestructura vial y de transporte público: esta temática integra aspectos relacionados con las condiciones físicas y funcionales de la infraestructura vial y los sistemas de transporte público, tanto en áreas urbanas como rurales; de manera puntual, la temática incluye las subtemáticas de *Infraestructura vial* y *Sistema de transporte público*. A partir de los aportes ciudadanos se identificaron problemáticas asociadas a la ausencia, deficiencia o deterioro de la infraestructura vial, incluyendo la falta de componentes viales seguros, accesibles e incluyentes. Asimismo, se abordan los conflictos generados por la limitada cobertura y disponibilidad de rutas de transporte público, así como las barreras para el acceso universal por parte de grupos de especial protección. También se reconocen los conflictos de integración entre modos de transporte y la ausencia de soluciones de movilidad sostenibles en contextos territoriales diferenciados.

Tabla 21. Categorías de conflictos identificados– Temática: Infraestructura vial y de transporte público

<i>Infraestructura vial y de Transporte público</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo	UCG 3, Adulto Mayor, Consulta Virtual, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Mujeres.
Ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad	UCG 2, UCG 4, UCG 6B, UCG 7, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15, Adulto Mayor, Ararca, Bayunca, Consulta Virtual, Isla Fuerte (Puerto Limón), Personas con Discapacidad, Pontezuela, Tierra Bomba.
Ausencia de condiciones de accesibilidad universal, sostenible, inclusiva y segura en el sistema de transporte público para grupos de especial protección (Mujeres, población LGBTIQ+)	Diversidades Sexuales y de Género, Mujeres
Deficiencia en la cobertura de transporte público en relación a las rutas disponibles	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 6A, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 13, UCG 14, Adulto Mayor, Ararca, Bajo del Tigre, Consulta Virtual, Juventudes, La Europa, Manzanillo del Mar, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Población Migrante, Mujeres, Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Personas con Discapacidad, Villa Gloria.
Deficiencia en la cobertura de transporte público en relación al horario de la prestación del servicio	UCG 1, UCG 9, Marlinda, Membrillal, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Pasacaballos, Personas con Discapacidad, Puerto Rey, Tierra Baja
Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales	UCG 1, UCG 2, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 8, UCG 10, UCG 10 (Lomas de Marión) UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 15, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), La Boquilla, La Concordia, La Europa, Manzanillo del Mar, Marlinda, Membrillal, Palmarito,

	Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey, Santa Ana, Tierra Baja, Tierra Bomba, Primera infancia, Pescadores, Mujeres, Población migrante, Juventudes, Personas con discapacidad, Desarrollo Territorial, Consulta virtual- Actores Económicos I, Consulta virtual.
Déficit de estacionamientos	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 10, UCG 12, UCG 13, UCG 15
Déficit de zonas de cargue y descargue	UCG 12
Déficit en la infraestructura de transporte público	UCG 12, UCG 13, Actores Económicos I, Adulto Mayor, Consulta Virtual, Economía Popular, Infancia y Adolescencia, Isla Grande (Orika), La Concordia, Mujeres, Tierra Baja, Población Migrante, Personas con Discapacidad
Falta de adecuación y/o mejoramiento de embarcaderos	Consulta Virtual, Isla Grande (Orika)
Falta de adecuación y/o reconocimiento de los caminos ancestrales	Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Boquilla, Membrillal, Palmarito, Pontezuela, Púa II, Recreo, Santa Ana, Tierra Bomba
Falta de implementación del transporte multimodal	Consulta Virtual, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Juventudes, Leticia, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Patrimonio: Esta temática aborda asuntos vinculados a la protección y conservación del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y arqueológico. Incluye las subtemáticas de *Riesgo de pérdida del valor patrimonial* y *Patrimonio arqueológico*. Según los aportes de la ciudadanía, se identificaron conflictos relacionados con la pérdida o deterioro de bienes materiales e inmateriales, reflejados en la insuficiencia de mantenimiento y el riesgo de desaparición de expresiones culturales y tradicionales. Estas problemáticas fueron señaladas en espacios de participación urbana, rural, sectorial y temática. Asimismo, se destacó la ausencia de políticas de reconocimiento y salvaguarda, consideradas herramientas fundamentales para preservar la memoria colectiva y garantizar la transmisión de la identidad cultural.

Tabla 22. Categorías de conflictos identificados– Temática: Patrimonio

<i>Patrimonio</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Bienes inmuebles con valor patrimonial sin reconocimiento y/o declaratoria	Barú, Caño del Oro, Consulta Virtual, Cabildos Indígenas.
Bienes inmuebles declarados sin adecuación y/o mantenimientos	Caño del Oro, Patrimonio, Tierra Bomba.
Expresiones y Manifestaciones culturales no reconocidas	Patrimonio.
Expresiones y manifestaciones culturales reconocidas en riesgo	Arroyo de las Canoas, Isla Fuerte (Puerto Limón), La Europa, Manzanillo del Mar, Pasacaballos, Patrimonio, Tierra Baja.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Servicios públicos: esta temática aborda la prestación, cobertura y calidad de servicios como agua potable, saneamiento, energía, gas domiciliario, drenaje pluvial y manejo de residuos sólidos, e integra las subtemáticas de *Conexiones irregulares (solo en el área urbana)*, *Déficit cualitativo* y *Déficit cuantitativo*. De manera concreta la ciudadanía identificó deficiencias en la infraestructura de servicios, problemas de irregularidad en las conexiones y una cobertura desigual entre sectores urbanos y rurales. También, se señalaron riesgos para la salud pública y el ambiente, derivados de la prestación inadecuada de estos servicios, evidenciando la necesidad de fortalecer la adecuación de los sistemas de redes y sistemas de servicios públicos.

Tabla 23. Categorías de conflictos identificados– Temática: Servicios Públicos

<i>Servicios públicos</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacios de Participación</i>
Ausencia de agua potable (suministro por carrotanque, piletas o similares)	Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Bocachica, Consulta Virtual, La Boquilla, Palmarito, Punta Arena, Santa Cruz del Islote.
Ausencia de energía convencional y/o fuentes de energía renovables	Púa II, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba.
Ausencia de gas natural y combustible incentivando el uso de alternativas no sostenibles como el carbón, la madera y combustibles contaminantes	Membrillal, Recreo.
Ausencia de gestión de residuos, disposición a cielo abierto y/o quema de residuos sin control	Juventudes.
Ausencia de infraestructura de drenaje pluvial	UCG 1, UCG 6B, Consulta Virtual.
Ausencia de prestación de servicio de agua potable	Infancia y Adolescencia, Mujeres, Población Migrante.
Ausencia de prestación de servicio de alcantarillado	UCG 11, UCG 15, Mujeres, Población Migrante.
Conexión irregular al servicio de gas domiciliario	UCG 5.
Ausencia de sistema de disposición de aguas residuales (vertimiento a cielo abierto, fuentes hídricas, etc.)	Ararca, Arroyo Grande, Caño del Oro, Consulta Virtual, La Boquilla, La Europa, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey, Santa Ana, Tierra Bomba.
Conexión irregular al servicio de energía y alumbrado público	UCG 3, UCG 5, UCG 10, Arroyo de las Canoas.
Conexión irregular al servicio de agua potable	UCG 5.



Deficiente infraestructura de drenaje pluvial	UCG 1, UCG 5, UCG 6B, UCG 8, UCG 11, UCG 12, Consulta Virtual.
Deficiente prestación de servicio de agua potable	UCG 4, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 8, UCG 10, UCG 15, Adulto Mayor, Consulta Virtual.
Deficiente prestación de servicio de alcantarillado	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6B, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 11, UCG 13, UCG 15, Consulta Virtual, Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Población Victima, Desarrollo Territorial.
Deficiente prestación de servicio de energía y alumbrado público	UCG 1, UCG 3, UCG 4, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 8, UCG 10, UCG 14, UCG 15.
Deficiente prestación de servicios públicos	UCG 2, UCG 4, UCG 5, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 9, UCG 11, UCG 14, UCG 15, Actores Económicos I, Arroyo de Piedra, Consulta Virtual, Isla Fuerte (Puerto Limón), La Europa, Leticia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Púa II.
Déficit en el abastecimiento de agua potable (fuentes de agua no tratadas, acueductos colectivos o veredales sin control sanitario)	Barú, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Mujeres, Recreo.
Déficit en el sistema de saneamiento, pozos sépticos, letrinas, y/o sistemas individuales sin cumplimiento de las normas	Ararca, El Zapatero, La Concordia, La Europa, Marlinda, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Punta Arena, Punta Canoa, Santa Ana, Tierra Baja.
Déficit en el uso y mantenimiento sistemas de generación de energía renovable (falta de mantenimiento y reparación)	Barú, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Concordia, Leticia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Palmarito, Pontezuela, Punta Canoa, Recreo, Santa Cruz del Islote.
Déficit en la gestión comunitaria de disposición de residuos sólidos generando basurero satélite y/o centros de acopio sin tratamiento periódico constante	Caño del Oro, La Concordia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Playa Blanca, Pontezuela, Tierra Bomba.
Deficiente prestación de servicio de gas domiciliario	Arroyo Grande, Palmarito, Puerto Rey.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Vivienda y hábitat: esta temática aborda los conflictos relacionados con la configuración y el desarrollo del hábitat residencial en contextos urbanos y rurales y está integrada por las subtemáticas: *Uso del suelo, Asentamientos humanos de origen informal, Asentamientos humanos en suelo de protección, Desactualización de la división político-administrativa de los asentamientos humanos y Déficit habitacional.* Durante la organización de los aportes ciudadanos, la mayoría se centraron en el uso y ocupación del suelo, la localización y condiciones de las viviendas, así como en las problemáticas derivadas de los asentamientos humanos de origen informal ubicados en suelos de protección. También, se analizan situaciones asociadas al déficit habitacional y a la desactualización de la división político-administrativa de los territorios.

Tabla 24. Categorías de conflictos identificados– Temática: Vivienda y Hábitat

<i>Vivienda y Hábitat</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Asentamientos de origen informal sin legalización urbanística	UCG 5, UCG 6A, UCG 13, UCG 14, UCG 15, Consulta Virtual, Mujeres, Población Victima.



Aumento de asentamientos humanos en suelos de protección en la zona urbana	UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 10, UCG 15, Consulta Virtual, Patrimonio.
Aumento de asentamientos humanos en suelos de protección en las zonas rurales	Bayunca, Marlinda, Santa Ana, Tierra Bomba.
Déficit cualitativo de vivienda	UCG 8, Adulto Mayor, Arroyo Grande, Barú, Consulta Virtual, Infancia y Adolescencia, La Boquilla, Marlinda, Pontezuela, Punta Canoa, Personas con Discapacidad.
Déficit cuantitativo de vivienda	Consulta Virtual, Villa Gloria.
Poca claridad en la normativa urbana para la garantía del ejercicio del trabajo sexual (servicios de alto impacto)	Diversidades Sexuales y de Género, Mujeres.
Desactualización de la división político-administrativa de los Asentamientos Humanos Rurales	Isla Grande (Orika), Manzanillo del Mar, Púa II, Puerto Rey, Tierra Bomba, Cabildos Indígenas.
Desactualización de la división político-administrativa de los asentamientos humanos urbanos	UCG 1, UCG 2, UCG 6A, UCG 9, UCG 13, UCG 15, Consulta Virtual.
Desarrollo de actividades permitidas incompatibles con las dinámicas rurales actuales	Ararca, Arroyo de las Canoas, Isla Fuerte (Puerto Limón).
Desarrollo de actividades permitidas incompatibles con las dinámicas urbanas actuales	UCG 1, UCG 6A, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 8, UCG 11, UCG 12, UCG 14, UCG 15.
Desarrollo de actividades prohibidas incompatibles con el uso del suelo	UCG 1, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, Consulta Virtual, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Mujeres.
Inseguridad jurídica sobre el derecho de propiedad del predio ocupado	UCG 5, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 9, UCG 12, UCG 15, Población Víctima.
Inseguridad jurídica sobre el derecho de propiedad del predio ocupado en zona rural	Arroyo de Piedra, Membrillal.
Suelos no urbanizables sin posibilidad de cobertura de servicios públicos básicos	UCG 2, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 11, UCG 14, Santa Ana, Población Víctima.
Uso intensivo del Suelo que modifica las dinámicas rurales	Actores Económicos I, Arroyo de las Canoas, Bayunca, Isla Fuerte (Puerto Limón), Santa Ana.
Uso intensivo del Suelo que modifica las dinámicas urbanas	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 6A, UCG 6B.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

4.6.1.1. Área Urbana – Dimensión Funcional

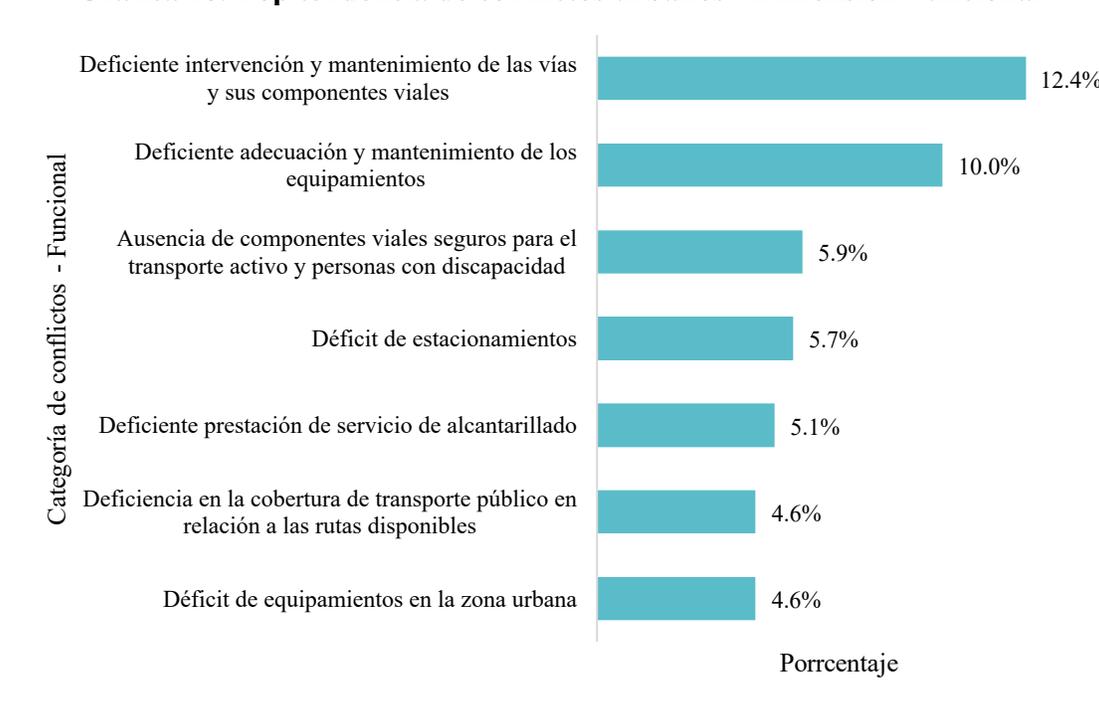
En el área urbana los conflictos con mayor recurrencia están relacionados con el mantenimiento de las vías y el déficit de equipamientos urbanos. Siendo así, se observa en la **Gráfica 28**, que el principal conflicto identificado en esta dimensión corresponde a la *Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales*, el cual representa un 12,4%. En segundo lugar, se encuentran los conflictos relacionados con los equipamientos, aquí se observa la *Deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos* que constituye el 10,0%, y el *Déficit de equipamientos en la zona urbana* con un 4,6%, lo que evidencia problemas en la

movilidad y las estructuras de las vías, como también limita la funcionalidad y cobertura de los equipamientos claves como centros educativos, de salud, recreativos entre otros.

A estos conflictos se suma la *Ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad* con un 5,9%, el *Déficit de estacionamientos* con un 5,7%, la *Deficiente prestación del servicio de alcantarillado* con un 5,1% y la *Deficiencia en la cobertura de transporte público con relación a las rutas disponibles* con un 4,6%, lo que refleja las necesidades de la ciudadanía con relación a la accesibilidad y la movilidad especialmente a grupos de especial protección constitucional. Además, se observa que existen deficiencias en la prestación del servicio de alcantarillado y en la salubridad pública, lo que podría aumentar el riesgo de inundaciones.

Es importante mencionar que un 51,6% restante del total de aportes recibidos en la dimensión funcional corresponden a las categorías de conflictos de menor recurrencia, no reflejadas en la gráfica de tendencia, pero con significancia. Estos se relacionan con la conexión irregular de los servicios públicos, ocupación del espacio público, y el déficit de equipamientos educativos, asistenciales, de seguridad, entre otros.

Gráfica 28. Top tendencia de conflictos urbanos - Dimensión Funcional



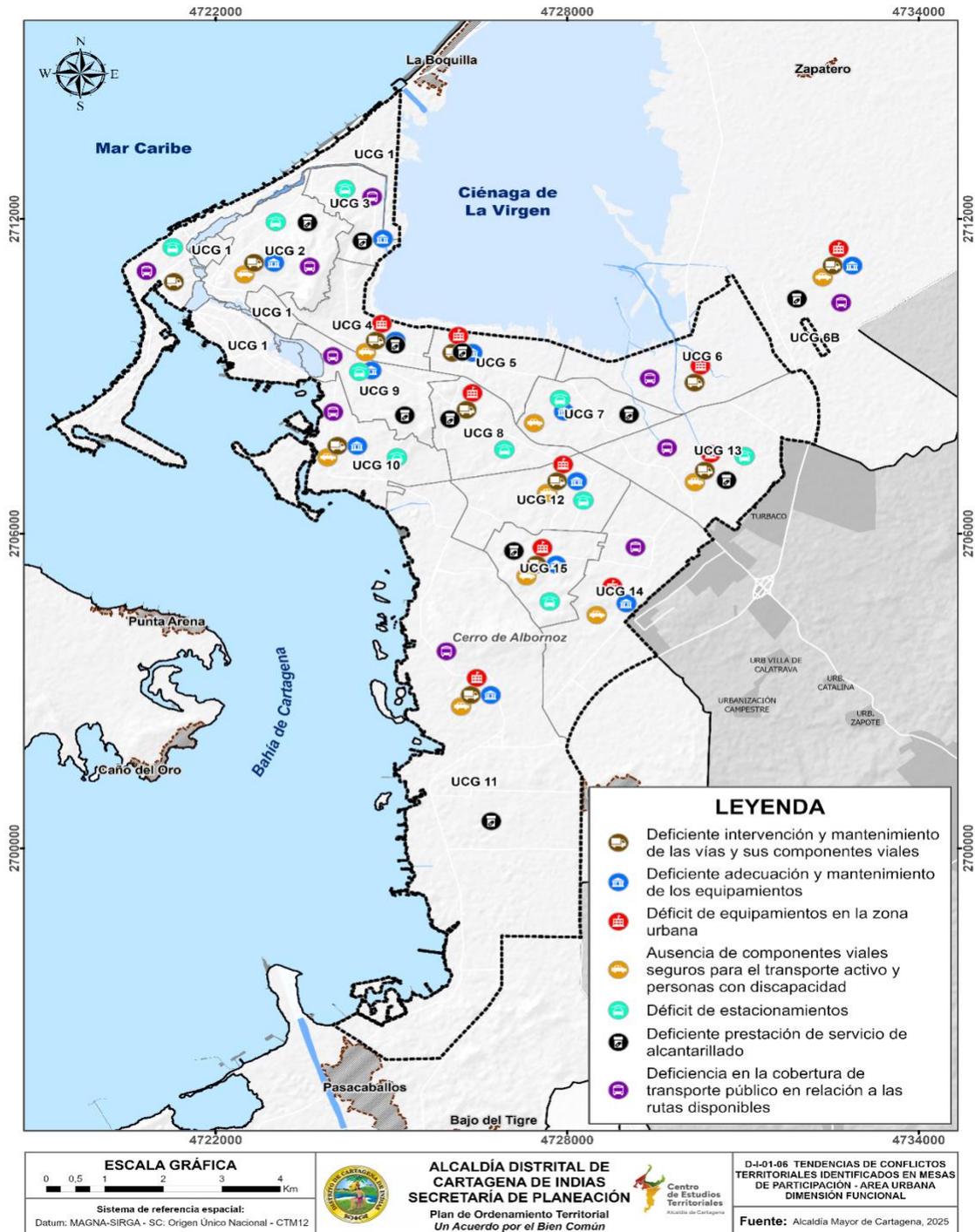
Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Con relación a la distribución territorial de los conflictos antes señalados, se pudo evidenciar, según el **Mapa 5**, que en la dimensión funcional se presentó al menos un conflicto identificado en el análisis tendencial en cada una de las quince (15) Unidades Comuneras de Gobierno del área urbana; no obstante, se pueden establecer diferencias en la dinámica de cada uno de ellos de acuerdo al lugar donde ocurre, tal es el caso del conflicto “*Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales*”, que ocurre en la UCG 1, UCG 2, UCG 4, UCG 5, UCG 6, UCG 8, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13 y UCG 15, situación similar a la que se registra en el conflicto “*Deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos*”, que se menciona en la mayoría de las UCG con excepción de la UCG 1, UCG 8 y UCG 13.

Por su parte, el conflicto “*Ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad*”, si bien cuenta con un estimado de 5,9% del total de registros en la tendencia de aportes, fue identificado en la UCG 2, UCG 4, UCG 6, UCG 7, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14 y UCG 15, lo que podría indicar un interés por parte de la ciudadanía de aumentar los componentes viales seguros para que los transeúntes se desplacen con menos riesgos y menguar las barreras hacia las personas con discapacidad, pensando la ciudad no solo como un espacio de algunos, sino de todos; por su parte, la categorización del conflicto “*Deficiente prestación de servicio de alcantarillado*” se presentó en la UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 11, UCG 13 y UCG 15, donde, aunque existe servicio de alcantarillado, no se presta de manera eficiente.

En cuanto a la categorización de conflicto “*Déficit de estacionamientos*” se observó un comportamiento similar tanto en la tendencia porcentual y la distribución espacial en las UCG del área urbana de los demás, para el caso concreto este se registró en la UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 10, UCG 12, UCG 13 y UCG 15, lo que podría incidir en la movilidad y conectividad de toda la ciudad al tener pocas alternativas de espacios destinados a parqueaderos; sobre el conflicto “*Deficiencia en la cobertura de transporte público en relación a las rutas disponibles*”, se observó que se presenta en la nueve (9) de las quince (15) Unidades Comuneras de Gobierno, puntualmente en la UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 6, UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 13 y UCG 15.

Mapa 5. Tendencia de Conflictos Identificados en los espacios de participación- Dimensión funcional-Urbano



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



La **Tabla 25** recoge algunos aportes que soportan las categorías construidas a partir de la percepción de la ciudadanía. Se relaciona la temática, la Unidad Comunera de Gobierno donde surgió y el aporte ciudadano.

Tabla 25. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Funcional Urbano

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Infraestructura vial y de transporte público	Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales	UCG 1, UCG 2, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 8, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 15.	"Las vías principales en mal estado para tránsito de vehículos y personas, calles por pavimentar que afectan llegar al sector". Espacio de participación UCG 15.
			"Falta de adecuación del puente que conecta San José de los campanos con Huellas Alberto Uribe". Espacio de participación UCG 13.
			"Las calles de la UCG 6B Barrios Unidos no están en buen estado". Espacio de participación UCG 6B Barrios Unidos.
	Ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad	UCG 2, UCG 4, UCG 6B, UCG 7, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15.	"No hay vía para las personas con discapacidad, las calles están sin pavimentos" Espacio de participación UCG 6B Barrios Unidos
			"Poca Accesibilidad a personas con movilidad reducida, señalizaciones inclusivas y andenes sin rampa". Espacio de participación UCG 13.
			"Hay calles en mal estado, obstruyendo el acceso a los habitantes, en especial a personas con discapacidad. No hay andamios ni accesibilidad". Espacio de participación UCG 14.
	Déficit de estacionamientos	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 10, UCG 12, UCG 13, UCG 15.	"Parqueos en vías del sistema de transporte. La ruta C-001 se dificulta el acceso en la vía por el mal parqueo". Espacio de participación UCG 9.
			"Preocupación por edificio que se va a construir, sin zonas de parqueo. Se presentan caos en horas pico por carros mal parqueados, lo que dificulta el ingreso de carros de Veolia". Espacio de participación UCG 8.
			"Uso del patinódromo como parqueadero de motos durante los campeonatos". Espacio de participación UCG 12.
	Deficiencia en la cobertura de transporte público en relación a las rutas disponibles	UCG1, UCG 2, UCG 3, UCG 6A, UCG 6B,	"Escasa cobertura del servicio de transporte. Colectivos tienen que suplir la necesidad de la comunidad". Espacio de participación UCG 3.
"El transporte en el barrio es insuficiente y a determinada hora es complicado. No hay paraderos y las busetas no llegan y se			



<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
		UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 13, UCG 14	<i>debe caminar como 1 kilometro</i> ". Espacio de participación UCG 6B. <i>"La UCG 2 no cuenta con transporte público suficiente, los residentes se ven obligados a tomar transporte informal"</i> Espacio de participación UCG 2.
Equipamientos	Deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 14, UCG 15.	<i>"Abandono de los escenarios deportivos"</i> . Espacio de participación UCG 4
			<i>"La Gerencia Comunera ubicada en Santa Rita no se utiliza y está en completo deterioro y no es accesible para las actividades culturales y comunales"</i> Espacio de participación UCG 2.
			<i>"Mal estado de la infraestructura educativa de las instituciones San Juan de Damasco y Rafael Núñez. El deterioro es evidente por la falta de inversión y afecta la permanencia educativa y genera riesgos"</i> . Espacio de participación UCG 9.
	Déficit de equipamientos en la zona urbana	UCG 1, UCG 4, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 8, UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15.	<i>"Falta de equipamientos en Isla de León (colegios)"</i> . Espacio de Participación UCG 6B
<i>"Falta de espacios recreativos"</i> . Espacio de Participación UCG 15 <i>"Falta de espacios multifuncionales"</i> . Espacio de Participación UCG 4.			
Servicios públicos	Deficiente prestación de servicio de alcantarillado	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6B, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 11, UCG 13, UCG 15.	<i>"Colapso del alcantarillado provoca desbordamiento de aguas residuales que afectan la movilidad y la salud de los residentes en el Mercado Santa Rita"</i> . Espacio de participación UCG 2.
			<i>"Alcantarillado se rebosa y produce malos olores"</i> Espacio de participación UCG 4
			<i>"En la UCG 11, el 75% de las viviendas no tiene cuenta con servicio de alcantarillado"</i> . Espacio de participación UCG 11.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Siguiendo la tendencia de conflictos de la dimensión funcional en el área urbana, una de las principales problemáticas se relaciona con la temática de Infraestructura vial y de transporte público. La ciudadanía señaló de manera reiterada en los espacios de participación, la *Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales*. Por ejemplo, en la UCG 15 se indicó que, *“las vías principales están en mal estado para el tránsito de vehículos y personas, calles por pavimentar que afectan llegar al sector”*. A ello se suma la *“falta de adecuación del*

puente que conecta San José de los campanos con Huellas Alberto Uribe”, afectando el tránsito seguro de los peatones.

Asimismo, la ciudadanía manifestó el mal estado de las vías internas en los barrios. En la UCG 6B (Barrios Unidos) destacaron que *“Las calles no están en buen estado”* y subrayaron que estas condiciones dificultan la movilidad, profundizan las barreras para el tránsito seguro de personas con discapacidad y sus cuidadores, y por consiguiente aumenta la desigualdad espacial y la exclusión social.

En esta misma temática, los aportes ciudadanos resaltaron la *Ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo y personas con discapacidad*. Por ejemplo, en el espacio de participación de la UCG 6B se indicó que *“no hay vías para las personas con discapacidad, las calles están sin pavimentos”*. De igual manera, en las UCG 14 y UCG 15 se señaló que hay *“poca accesibilidad a personas con movilidad reducida, señalizaciones inclusivas y andenes sin rampa”*, asimismo se tienen *“calles en mal estado, obstruyendo el acceso a los habitantes, en especial a personas con discapacidad”*. Estas situaciones generan barreras adicionales y agravan las condiciones de movilidad para esta población.

En la categoría de conflicto relacionada con el *Déficit de estacionamientos*, las contribuciones ciudadanas reflejan situaciones de congestión y uso inadecuado del espacio público que afectan directamente la vida comunitaria. Por ejemplo, en la UCG 9 se presentan *“Parqueos en vías del sistema de transporte. La ruta C-001 se dificulta el acceso en la vía por el mal parqueo”*. De igual modo, los participantes en la UCG 8 manifestaron *“preocupación por edificio que se va a construir, sin zonas de parqueo. Se presentan caos en horas pico por carros mal parqueados, lo que dificulta el ingreso de carros de Veolia”*, mientras que en la UCG 12, los aportes ciudadanos señalaron que el uso de escenarios deportivos como zonas de parqueo *“uso del patinódromo como parqueadero de motos durante los campeonatos”*.

Frente al servicio de transporte público, en los espacios de participación se manifestaron demandas frente a la cobertura, la disponibilidad de rutas y de horarios en la prestación del servicio del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe. Un ejemplo de ello sucede en las UGC 2 y 3, donde la ciudadanía indicó que no cuentan con rutas de transporte público la *“escasa cobertura del servicio de transporte. Colectivos tienen que suplir la necesidad de la comunidad”*,



mientras que en la UCG 6B, los aportes señalan la ausencia de rutas de transporte público: *“el transporte en el barrio es insuficiente y a determinada hora es complicado. No hay paraderos y las busetas no llegan y se debe caminar como 1 kilometro”*. En ese orden, la ciudadanía manifiesta que el transporte público no ofrece una cobertura ni disponibilidad adecuadas para asegurar condiciones de seguridad y comodidad, especialmente en las zonas alejadas de las avenidas principales. Como consecuencia, la población se ve en la necesidad de invertir más tiempo y recursos para llegar a centros de salud, instituciones educativas, lugares de trabajo, entre otro, y en muchos casos, las personas optan por alternativas de transporte no reguladas, exponiéndose a riesgos durante sus desplazamientos. En efecto, la movilidad urbana y el transporte público debe facilitar el acceso seguro y eficiente, disminuyendo las barreras físicas y sociales en el acceso a otros derechos básicos.

En la temática de equipamientos, los aportes ciudadanos se relacionan con la adecuación y mantenimiento, y el déficit de equipamientos en la zona urbana. Respecto a la primera, en el espacio de participación de la UCG 2, se resaltó que, *“la Gerencia Comunera ubicada en Santa Rita no se utiliza y está en completo deterioro y no es accesible para las actividades culturales y comunales”*. En la UCG 9, la ciudadanía destacó el deterioro de la infraestructura en las Instituciones Educativas San Juan de Damasco y Rafael Núñez, afectando el acceso y la permanencia de la población estudiantil (Dimensión Sociocultural). En cuanto al *déficit de equipamientos en la zona urbana*, se presentaron demandas concretas orientadas a la construcción de escenarios deportivos, casas de cultura, Centros de Desarrollo Infantil, establecimientos educativos, centros de salud, entre otros. La ausencia de estos equipamientos reduce significativamente al acceso a oferta de servicios relacionados con el derecho a la salud, educación, bienestar social y recreación.

Aunque la temática de espacio público no aparece dentro de las principales tendencias, los aportes ciudadanos ponen de manifiesto la falta de intervenciones para la adecuación y su mantenimiento, así como la ausencia de zonas verdes, parques lineales y plazas en distintas unidades comuneras de gobierno. En los espacios de participación, la ciudadanía enfatizó en la importancia del espacio público como un indicador de calidad de vida y un elemento clave en la construcción de identidades y en el goce efectivo del derecho a la ciudad. Por lo tanto, su planificación, diseño y funcionalidad no pueden estar desligados de las demandas de los grupos poblaciones que convergen en estos espacios.

Por ejemplo, la ciudadanía señaló en las UCG 6B y UCG 10 que, *“los parques, zonas verdes, las vías y en general el espacio público de la UCG no están adecuado para personas con discapacidad”* o la *“falta de áreas para recreación y actividad física para población mayor”*. En otras unidades comuneras de gobierno, se advirtió que la escasa intervención institucional ha generado el deterioro de estos espacios públicos y de uso colectivo.

No obstante, los aportes evidencian la capacidad de agencia de las comunidades para transformar y apropiarse de estos espacios al interior de sus barrios, tal como se muestra en este postulado: *“la comunidad decidió gestionar su transformación en un espacio multideportivo que pueda ser usado y aprovechado de la mejor manera”*. Este último aporte surgido en la UCG3, así como de otros espacios autogestionados por las comunidades, pone de manifiesto que el reconocimiento y la participación de la ciudadanía, y de sus procesos organizativos, como actor central en la planificación y gestión de los espacios barriales se constituye como un factor determinante en la construcción de ciudad y en la democratización del espacio público.

En la misma temática de espacio público, surgieron aportes ciudadanos orientados a la creación e identificación de escenarios de memoria colectiva e identitaria que busquen resignificar la memoria negra y afrodescendiente en la ciudad, así como de la población víctima del conflicto armado. Estas iniciativas fueron planteadas por la ciudadanía como mecanismo de reparación y garantía de no repetición, con la intención de hacer frente y superar prácticas racistas y discriminatorias

Por otro lado, los aportes ciudadanos indicaron deficiencias en la prestación de servicio de alcantarillado. En la UCG 2 se expuso que el *“colapso del alcantarillado provoca desbordamiento de aguas residuales que afectan la movilidad y la salud de los residentes en el Mercado Santa Rita”*, mientras que en la UCG 11 subrayaron que, *“el 75% de las viviendas no tiene cuenta con servicio de alcantarillado”*. A su vez, en la UCG 4 se indicó que estos rebosamientos *“producen malos olores”*, lo cual tiene consecuencias en la salubridad y calidad de vida de las y los ciudadanos, así como afectaciones en los cuerpos de agua (dimensión ambiental).

Por último, desde el espacio de participación con Actores económicos I se evidenció preocupación por la manera en que la normativa urbanística y el modelo de ocupación territorial han incidido en las dinámicas de la ciudad. Se mencionó la necesidad de garantizar un sistema de



transporte público articulado, que permita la accesibilidad a vivienda, servicios y equipamientos culturales, señalando que *“si seguimos creciendo con el mismo sistema de evaluación, la ciudad podrá expandirse, pero seguirá con los mismos problemas de inundaciones y déficit en transporte”*. De igual forma, se destacó el impacto de la gentrificación en áreas residenciales, al manifestar que *“de cada 100 viviendas, 70 son Airbnb”*, lo cual desplaza a los residentes tradicionales y compromete la función residencial, particularmente en el centro histórico.

Otros participantes manifestaron que, *“la vivienda No VIS si se está construyendo, pero no responde a las necesidades reales, mientras que el suelo de expansión urbana no se desarrolló”, suelo que fue previsto para cubrir las necesidades habitacionales del Distrito. También se enfatizó que en sectores suburbanos (...) no hay alcantarillado, no hay instrumentos; el suelo suburbano no está normado y no existen herramientas para gestionarlo”*. En conclusión, en los escenarios de participación los gremios pusieron de manifiesto las debilidades en el marco normativo y en las reglamentaciones urbanísticas vigentes, sumadas a la insuficiencia de infraestructura para responder a las realidades y dinámicas territoriales del Distrito de Cartagena.

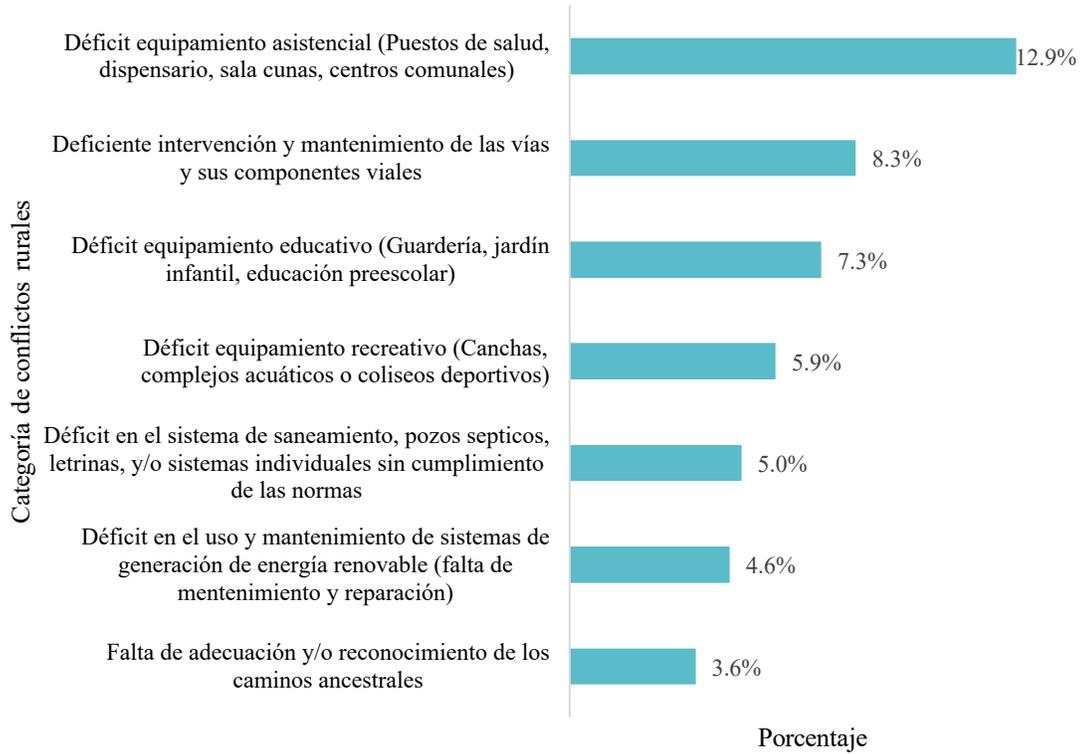
4.6.1.2. Área Rural – Dimensión Funcional

En área rural la dimensión funcional presenta conflictos relacionados directamente con los equipamientos asistenciales, educativos, recreativos, entre otros, lo que evidencia la inquietud por parte de la comunidad por la baja dotación y el estado de sus equipamientos actuales, como se observa en la **Gráfica 29**. El problema más frecuente fue el *Déficit de equipamiento asistencial*, que incluye puestos de salud, dispensarios, salas cunas y centros comunales, con un 12,9% resaltando la necesidad de fortalecer la calidad y cobertura de los servicios de atención, seguido de la *Deficiente intervención y mantenimiento de las vías* con un 8,3%, *déficit de equipamiento educativo* (guardería, jardín infantil, educación preescolar) con un 7,3% y el *déficit de equipamiento recreativo* con un 5,9% lo que impacta en la movilidad y el sistema de transporte, como también en la forma de recreación de las comunidades.

Otros conflictos identificados incluyen el *Déficit en el sistema de saneamiento* como pozos sépticos, letrinas y sistemas individuales con 5,0%, el *déficit en el uso y mantenimiento de energía renovable* con un 4,6% y la *falta de adecuación y reconocimiento de caminos ancestrales* con un

3,6%. La solución de estas problemáticas garantiza un desarrollo territorial equilibrado y contribuye al bienestar de la comunidad.

Gráfica 29. Top Tendencia de conflictos rurales funcionales



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Es necesario mencionar que, en la gráfica anterior, solo se evidencian los aportes funcionales con mayor recurrencia por parte de la ciudadanía; sin embargo, el 52, 5% restante está distribuido entre las categorías de conflictos con menor recurrencia, pero con igual significancia dentro del análisis. Estas se relacionan con el déficit de equipamiento cultural, el riesgo de las expresiones y manifestaciones culturales, el déficit cualitativo de las viviendas, el desarrollo de actividades permitidas incompatibles con las dinámicas rurales actuales, entre otros.

Esta tendencia de conflictos identificados a partir de los aportes de la ciudadanía en los espacios de Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, Barú, Bayunca, La Boquilla, La Concordia, El Zapatero, La Europa, Leticia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Membrillal, Palmarito, Pasacaballo, Playa Blanca, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey, Punta

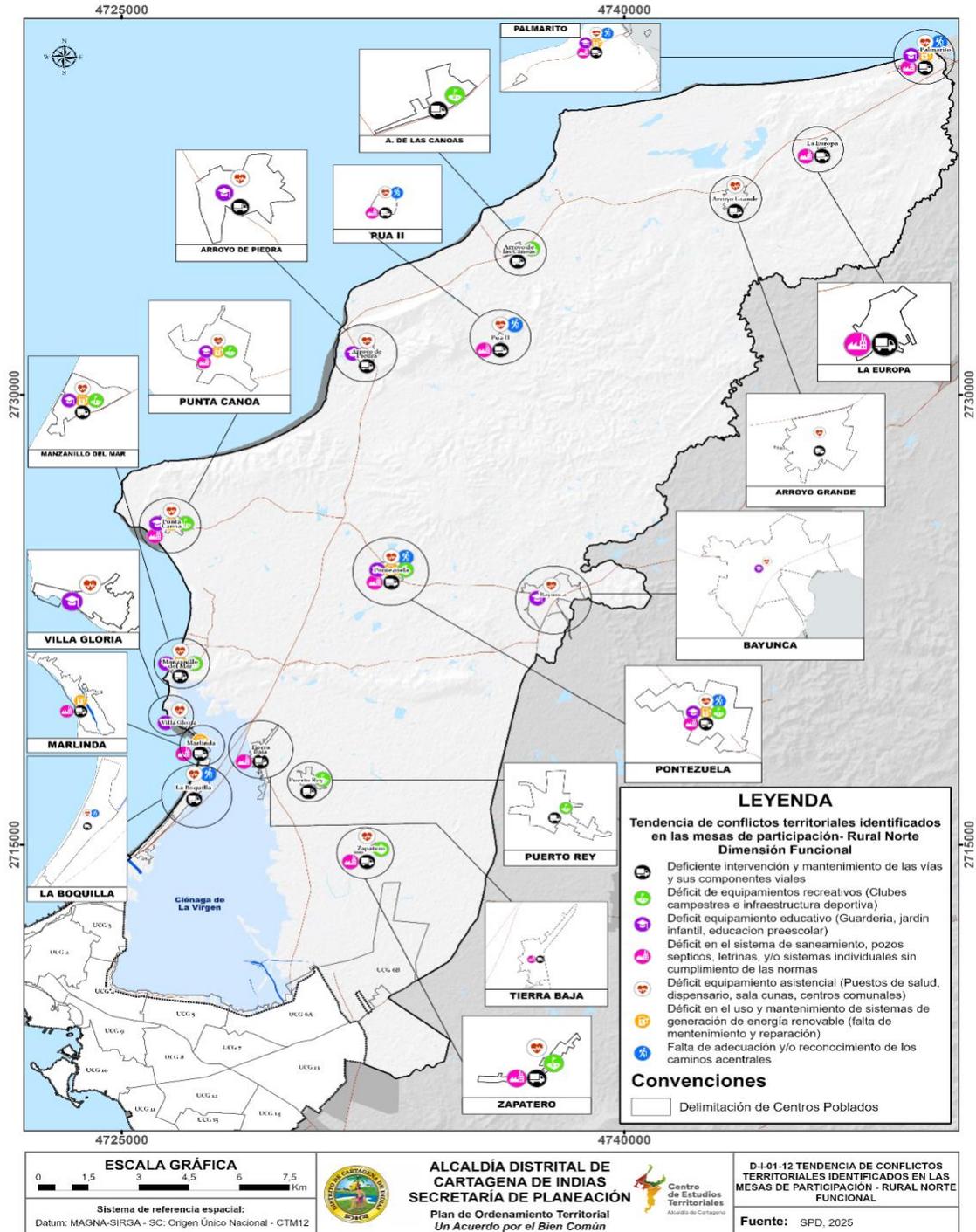


Canoa, Recreo, Villa Gloria, Tierra Baja y Santa Ana, se representan territorialmente en el **Mapa 6** (Rural Norte) y en el **Mapa 7**, donde se relacionan aquellos asentamientos rurales donde se registró cada conflicto.

En estos, se observa que el conflicto “*Déficit de equipamiento asistencial (Puestos de salud, dispensario, sala cunas, centros comunales)*” se presenta mayoritariamente en los asentamientos de Ararca, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, Bayunca, La Boquilla, La Concordia, Leticia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Punta Arena, Recreo, Santa Ana, Villa Gloria y El Zapatero, mientras que el conflicto de “*Deficiente intervención y mantenimiento de vías y sus componentes viales*” se registró en los asentamientos de Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, La Boquilla, La Concordia, La Europa, Manzanillo del Mar, Marlinda, Membrillal, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey, Santa Ana, Tierra Baja y El Zapatero.

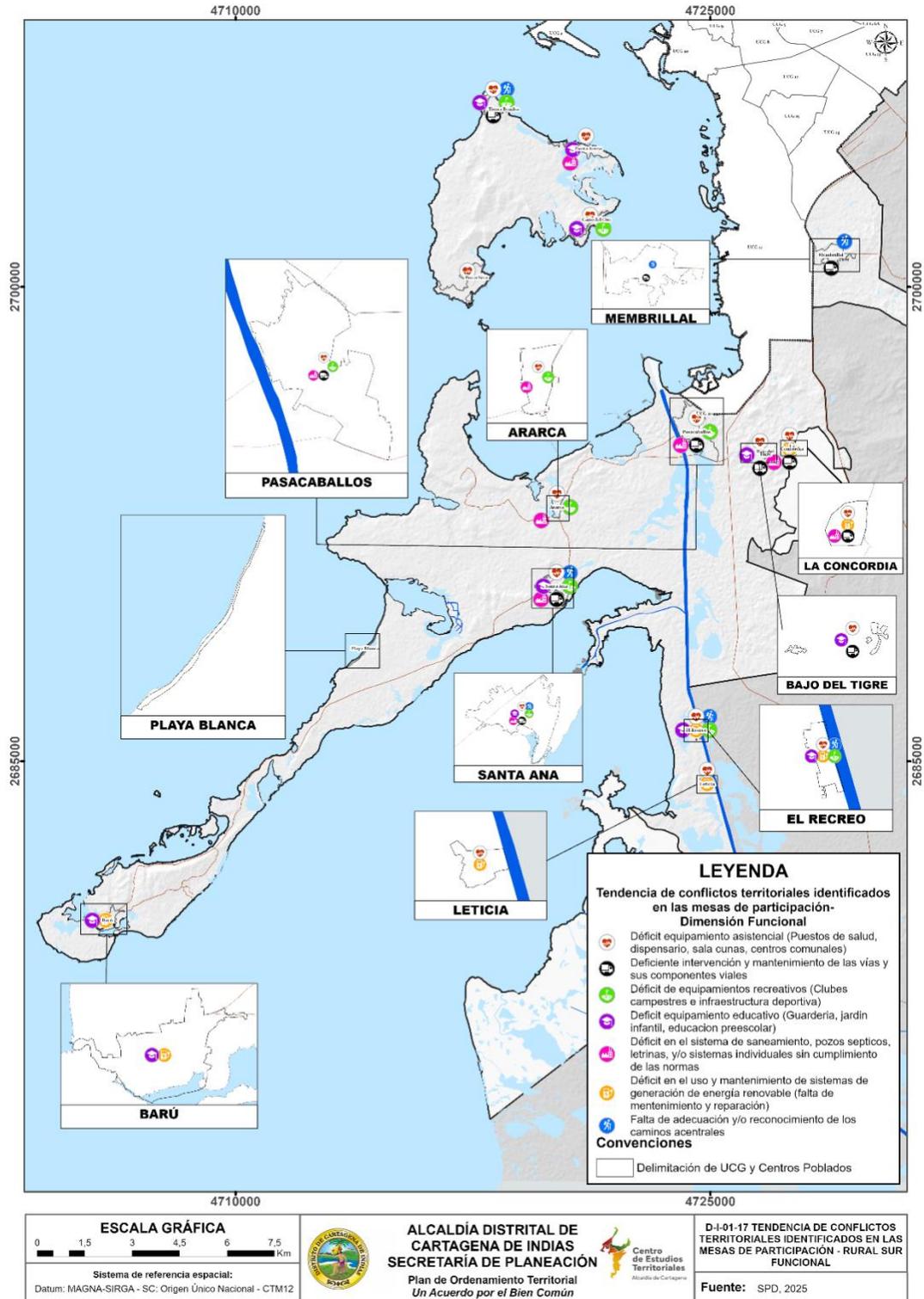
Así mismo, se evidencia que la tendencia en el conflicto de “*Déficit equipamiento recreativo (infraestructura deportiva)*” no se registra en todos los asentamientos y solo es preponderante en Ararca, Arroyo de las Canoas, Punta Canoa, Pontezuela, Puerto Rey, Zapatero, Manzanillo del Mar, Pasacaballos, Membrillal, Santa Ana, El Recreo y La Concordia, lo cual indica, al igual que en los demás conflictos identificados, que las dinámicas territoriales son distintas en la zona rural a pesar que compartan similitudes, por ello, es importante que las estrategias que se formulen tengan en cuenta las particularidades y necesidades concretas de cada asentamiento en aras de transformar los desequilibrios territoriales de acuerdo con los intereses de las personas que los habitan.

Mapa 6. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Funcional-Rural Norte



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 7. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación- Dimensión Funcional-Rural



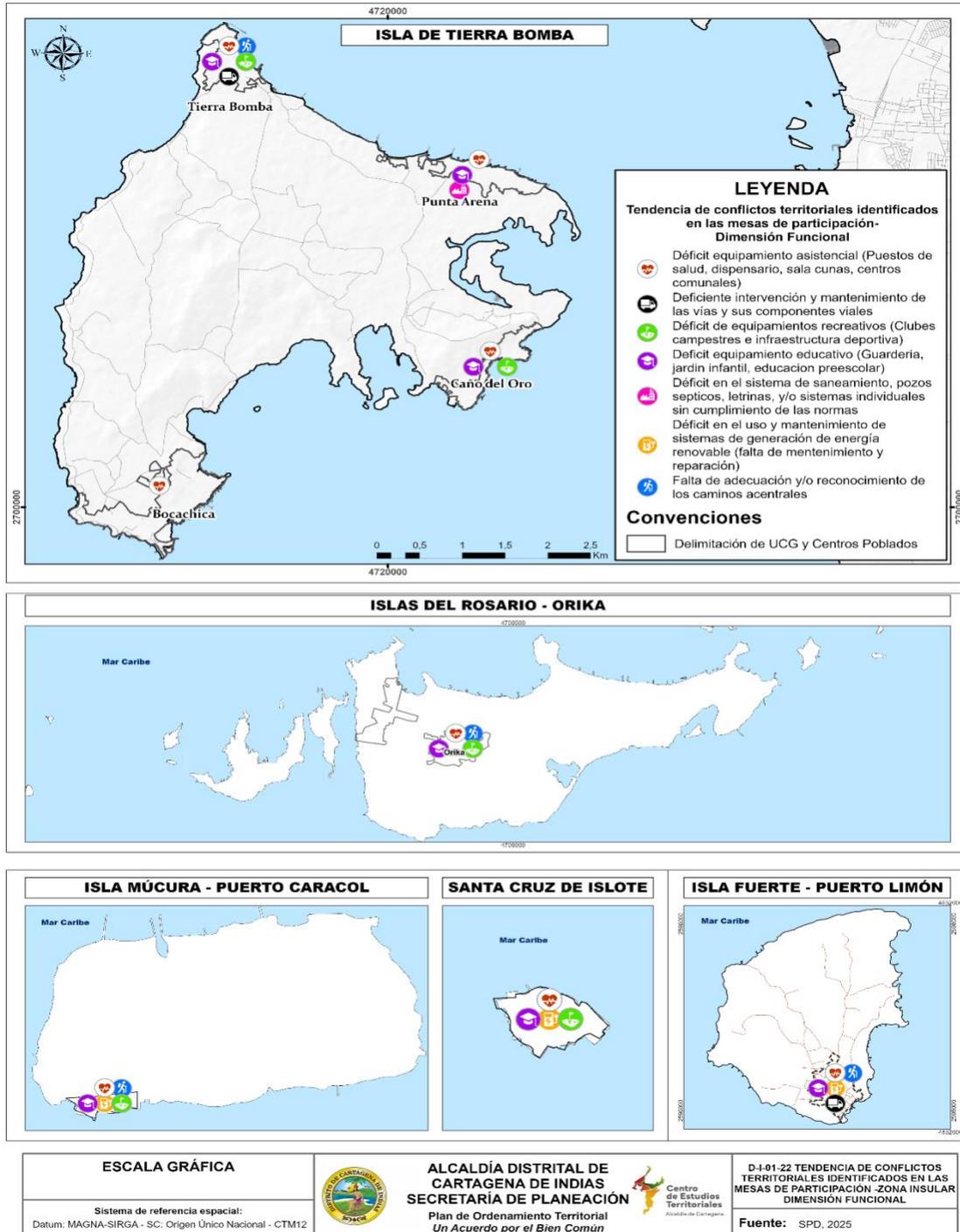
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



En este sentido, las particularidades territoriales se hacen más evidentes al analizar el comportamiento de los conflictos de mayor tendencia en la zona insular, en (Rural Insular), por ejemplo, se observa que el conflicto “*Déficit de equipamiento asistencial (Puestos de salud, dispensario, sala cunas, centros comunales)*” es común en todos los asentamientos (Punta Arena, Santa Cruz de Islote, Tierra Bomba, Bocachica, Caño del Oro, Isla Fuerte, Isla Grande e Isla Múcura), sin embargo, solo en Tierra Bomba e Isla Fuerte se registraron aportes relacionados con el conflicto “*Deficiente intervención y mantenimiento de vías y sus componentes viales*”, pese a ser el segundo en la tendencia general de la zona rural (ver **Mapa 8**).

Además, se observa que el conflicto “*Déficit de equipamiento educativo (guarderías, jardín infantil, educación preescolar)*” es recurrente en la mayoría de los asentamientos de la zona insular, particularmente en Tierra Bomba, Punta Arena, Caño del Oro, Islas del Rosario – Orika, Isla Múcura, Santa Cruz del Islote e Isla Fuerte, otra diferencia con la zona rural continental de la ciudad donde, en comparación, la tendencia se presenta solo en algunos asentamientos; finalmente, en los asentamientos de Tierra Bomba, Islas del Rosario – Orika, Isla Múcura e Isla Fuerte las comunidades hicieron hincapié en que la “*Falta de adecuación y/o reconocimiento de los caminos ancestrales*” lo cual, es un conflicto existente en estos territorios que debe ser atendido de manera prioritaria, toda vez que afecta las dinámicas de conectividad, relacionamiento territorial e identidad cultural que los representan.

Mapa 8. Tendencia de Conflictos identificados en los Espacios de Participación Ciudadana - Dimensión Funcional Zona Insular



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



Continuando el análisis, se presenta la relación de aportes ciudadanos con relación a la tendencia de conflictos funcionales en el área rural (ver **Tabla 26**).

Tabla 26. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Funcional Rural

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Equipamientos	Déficit equipamiento asistencial (Puestos de salud, dispensario, sala cunas, centros comunales)	Ararca, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, Bayunca, Bocachica, Caño del Oro, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika) Isla Múcura (Puerto Caracol), La Boquilla, La Concordia, Leticia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Punta Arena, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, Villa Gloria.	"Adultos mayores están abandonados, no existe comedor ni subsidios". Espacio de participación Isla Grande (Orika)
			"El territorio de El Zapatero no cuenta con puesto de salud (...) tienen que ir hasta Bayunca para tener citas médicas o urgencias". Espacio de participación El Zapatero
	Déficit equipamiento educativo (Guardería, jardín infantil, educación preescolar)	Arroyo de Piedra, Bajo del Tigre, Barú, Bayunca, Caño del Oro, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Manzanillo del Mar, Palmarito, Pontezuela, Punta Arena, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, Villa Gloria.	"La comunidad de Tierra Bomba cuenta con un grupo organizado de adultos mayores. Actualmente, no tienen un espacio digno para reunirse. Para eso no se necesita una infraestructura propia, se puede arrenda, que incluya un plan con atención diferencial." Espacio de participación Tierra Bomba
			"Las madres comunitarias organizadas atienden a niños y niñas en sus viviendas debido a la ausencia de un equipamiento" Espacio de participación Tierra Bomba.
			"La infraestructura Educativa presenta déficit, se requiere ambientes de aprendizajes dotados. Actualmente, la I.E. tiene una cobertura de 1.410 estudiantes. Este tiene una cobertura a todos los centros poblados de la Isla de Barú" "Faltan 10 salones de clase, no tienen biblioteca ni sala de sistemas". Espacio de participación Santa Ana
			"El colegio solo tiene un salón, 20 alumnos y una profesora, no cuentan con vigilancia ni servicios público". Espacio de participación Palmarito.
Déficit equipamiento recreativo (Clubes campestres e infraestructura deportiva)	Ararca, Arroyo de las Canoas, Caño del Oro, El Zapatero, Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Manzanillo del Mar, Pasacaballos,	"Actualmente, hay dos espacios deportivos en mal estado, los cuales deben construirse nuevamente. No cuenta con dotación y equipamiento"	



<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
		Pontezuela, Puerto Rey, Punta Canoa, Recreo, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, La Europa.	<p>Espacio de participación Tierra Bomba.</p> <p>"No existen espacios para la recreación, dado que están deteriorados o no existen". Espacio de participación Arroyo de las Canoas.</p> <p>"No contamos con espacios deportivos ni recreativos para la población en general. Aquí los niños juegan en terrenos privados o en la calle, exponiendo sus vidas o también tiene que ir a otros corregimientos". Espacio de participación La Europa</p>
Infraestructura vial y de transporte público	Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales	Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bajo del Tigre, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), La Boquilla, La Concordia, La Europa, Manzanillo del Mar, Marlinda, Membrillal, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey, Santa Ana, Tierra Baja, Tierra Bomba.	<p>"La temporada de inviernos agudiza el mal estado de las vías, así mismo la falta de alcantarillado con el vertimiento de aguas residuales deteriora las vías". Espacio de participación Santa Ana.</p> <p>"La comunidad de Púa II basa su actividad económica en la agricultura. Se mencionan como principales causas el mal estado de las vías, falta de maquinarias, (...) y dificultad para sacar y comercializar los cultivos" Espacio de participación Púa II</p> <p>"Falta de adecuación de la vía principal que comunica con otros centros poblados y calles internas" Espacio de participación Tierra Bomba</p>
			<p>"Se hace énfasis de los caminos ancestrales, los cuales hoy se encuentran cerrados y privatizados por la realización de proyectos urbanísticos, hoteleros e industriales, por lo tanto, no son transitables. Los caminos continúan cerrados" Espacio de participación Santa Ana.</p> <p>"La compra y privatización de tierras ha imposibilitado el libre tránsito de la comunidad y el poder sacar sus cultivos para comercialización. Así mismo, se ha generado impacto en el desarrollo económico, social, psicológico de la comunidad</p>
	Falta de adecuación y/o reconocimiento de los caminos ancestrales	Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Boquilla, Membrillal, Palmarito, Pontezuela, Púa II, Recreo, Santa Ana, Tierra Bomba.	



<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
			campesina de Púa II". Espacio de participación Púa II
			"La comunidad sugiere que se adecuen los caminos para fortalecer la actividad pesquera". Espacio de participación Recreo
Servicios Públicos	Déficit en el sistema de saneamiento, pozos sépticos, letrinas, y/o sistemas individuales sin cumplimiento de las normas	Ararca, El Zapatero, La Concordia, La Europa, Marlinda, Palmarito, Pasacaballos, Pontezuela, Púa II, Punta Arena, Punta Canoa, Santa Ana, Tierra Baja.	"Los habitantes utilizan pozas sépticas que rebosan, generando estancamiento de aguas residuales, olores ofensivos y enfermedades". Espacio de participación Pontezuela
			"Ausencia de presencia estatal en la construcción de una zona de manejo de aguas y un sistema de alcantarillado para aguas negras y grises". Espacio de participación Punta Arena
			"En la comunidad no contamos con ningún servicio de alcantarillado, agua y gas. Para suplir estos contamos con pozas sépticas". Espacio de participación Palmarito.
	Déficit en el uso y mantenimiento de sistemas de generación de energía renovable (falta de mantenimiento y reparación)	Barú, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Concordia, Leticia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Palmarito, Pontezuela, Punta Canoa, Recreo, Santa Cruz del Islote.	"La isla no cuenta con suministro formal de energía eléctrica y, en consecuencia, solo cuentan con luz desde las 7:00 PM hasta las 6:00 AM, y es la misma comunidad la que asume la responsabilidad de recolectar diariamente el dinero necesario para comprar el Diesel que alimenta los motores" Espacio de participación Santa Cruz del Islote.
"El banco de baterías explotó y la empresa encargada no ha brindado soluciones" Espacio de participación Isla Múcura (Puerto Caracol).			

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común”, 2025



En el área rural, los conflictos adquieren una connotación distinta, marcada por la ausencia de equipamientos básicos. De acuerdo con los aportes ciudadanos, el *Déficit de equipamiento asistenciales (Puestos de salud, dispensario, sala cunas, centros comunales)* concentra la mayor cantidad de aportes. En Isla Grande (Orika), por ejemplo, señalaron que los *"adultos mayores están abandonados, no existe comedor ni subsidios"*, mientras que en El Zapatero se indicó que *"el territorio no cuenta con puesto de salud (...) tienen que ir hasta Bayunca para tener citas médicas o urgencias"*.

En Tierra Bomba persiste la *"ausencia de un Centro de Vida que incluya un plan con atención diferencial"* para la atención de adultos mayores. Los aportes, ponen de relieve un rezago en materia de equipamientos asistenciales, una limitada cobertura y atención sin enfoque diferencial, vulnerando, de acuerdo con la ciudadanía, derechos básicos como a la salud.

Con relación al *Déficit de equipamientos educativos (guardería, jardín infantil, educación preescolar)*, las participaciones en el área rural presentan, en su mayoría, deficiencias en la infraestructura para garantizar cobertura y trayectorias educativas completas, carencia de ambientes de aprendizajes dotados y ausencia de este equipamiento en territorios de difícil acceso. Por ejemplo, en Tierra Bomba expuso que *"las madres comunitarias organizadas atienden a niños y niñas en sus viviendas debido a la ausencia de un equipamiento"*. En Santa Ana se señaló que *"la infraestructura educativa presenta déficit, se requiere ambientes de aprendizajes dotados. Actualmente, la I.E. tiene una cobertura de 1.410 estudiantes. Este tiene una cobertura a todos los centros poblados de la Isla de Barú"*, mientras que, en Palmarito, el déficit se asocia con la limitada infraestructura para garantizar la cobertura y permanencia estudiantil *"el colegio solo tienen un salón y una profesora, no cuentan con vigilancia ni servicios públicos"*.

El *Déficit de equipamientos deportivos*, de acuerdo con los aportes ciudadanos, limitan el desarrollo de actividades artísticas, recreativas y culturales. En Tierra Bomba *"hay dos espacios deportivos en mal estado, los cuales deben construirse nuevamente. No cuenta con dotación ni equipamiento"*, seguidamente en La Europa y Arroyo de Las Canoas se resaltó la ausencia de equipamientos recreativos y deportivos, situación similar sucede en Puerto Rey, Pasacaballos, Manzanillo del Mar, entre otros asentamientos rurales. El déficit de equipamiento recreativo, según

la ciudadanía, restringe el fortalecimiento del tejido social y el acceso equitativo a alternativas de vida comunitaria.

La infraestructura vial y de transporte público en el área rural se traduce en la *Deficiente intervención y mantenimiento de las vías y sus componentes viales*; así como por la falta de mantenimiento y reconocimientos de caminos ancestrales. Estos últimos resultan fundamentales para la comunidades étnicas y campesinas puesto que permiten la conexión con otros asentamientos, facilitan actividades comerciales y el intercambio de prácticas culturales.

De acuerdo con los aportes ciudadanos, en Santa Ana se destacó el mal estado de las vías a causa de varios factores asociados a temporada de lluvias, deficiente prestación del servicio de alcantarillado, vertimiento de aguas residuales y la poca inversión para el mantenimiento de estas. En otros territorios como Púa y Tierra Bomba el mal estado de las vías principales y calles internas impide la adecuada comunicación con otros asentamientos y obstaculiza actividades de comercialización de productos agrícolas. En Púa II, por ejemplo, se afirmó que *“la comunidad basa su actividad económica en la agricultura. Se mencionan como principales causas el mal estado de las vías, falta de maquinarias, (...) y dificultad para sacar y comercializar los cultivos*. Lo anterior, exacerba la brecha urbano-rural en la infraestructura de transporte.

Con relación a la *falta de mantenimiento y reconocimiento de los caminos ancestrales*, los aportes guardan en común su privatización, su mal estado y su pérdida, lo cual impacta de manera negativa en actividades económicas como la pesca, agricultura y el turismo. En Santa Ana, según los aportes de la ciudadanía, el crecimiento de los proyectos urbanísticos, hoteleros e industriales ha generado la ocupación y privatización de caminos ancestrales. En Recreo, a las orillas del Canal del Dique *“la comunidad sugiere que se adecuen los caminos para fortalecer la actividad pesquera”*, mientras que en Pontezuela se resaltó la importancia de estos para la conexión con asentamientos como Bayunca y Manzanillo del Mar. Por ejemplo, en el espacio de participación de Púa II, se señaló *“la compra y privatización de tierras ha imposibilitado el libre tránsito de la comunidad y el poder sacar sus cultivos para comercialización. Así mismo, se ha generado impacto en el desarrollo económico, social, psicológico de la comunidad campesina”*

En contraste, en territorios como Isla Grande (Orika) se resaltó que los caminos ancestrales son utilizados por la comunidad étnica para impulsar el turismo comunitario a través de senderos, evidenciando capacidades de gestión local para resignificar estos caminos.

Los aportes ciudadanos también resaltan el deterioro y la pérdida progresiva del patrimonio material e inmaterial en territorios étnicos. Entre las causas identifican afectaciones por dinámicas asociadas al desarrollo urbanístico, turístico, así como por fenómenos naturales como la erosión costera. En territorios como Tierra Bomba, las y los participantes señalaron *“la pérdida de bienes de interés cultural y patrimonio histórico y cultural de la humanidad, tales como el aljibe, horno y pozo por erosión costera”*, mientras que, en Tierra Baja, la ciudadanía relaciona la pérdida de prácticas y saberes tradicionales debido al impacto de megaproyectos urbanísticos que han modificado las dinámicas rurales, tales como el cultivo de plantas medicinales. Por su parte, en Isla Fuerte, nativos y nativas afirmaron que *“la dinámica turística ha desplazado las prácticas culturales y ancestrales, como las fiestas del pescador”*, evidenciando como la Turistificación y las prácticas de urbanización han desplazado personas y han reconfigurado prácticas culturales y comunitarias.

El deterioro del patrimonio material también fue señalado en los territorios de Caño del Oro y Barú, donde los habitantes denunciaron el mal estado de hornos comunitarios, fachadas de iglesias, aljibes y antiguos leprocomios, referentes de la memoria colectiva. En Arroyo de las Canoas, la ciudadanía señaló falta de incentivos al Festival de La Jaiba, una manifestación cultural que constituye parte de la identidad local y de su potencial económico. Para las comunidades étnicas en el área rural, el patrimonio se constituye como parte de la memoria colectiva, el cual requiere de protección, fortalecimiento y promoción, su pérdida no solo implica un riesgo para la memoria histórica, sino también para el desarrollo de la economía de sus territorios.

Frente a la temática de servicios públicos, el conflicto más reiterado corresponde al Déficit en los sistemas de saneamiento pozos sépticos, letrinas, y/o sistemas individuales, sin cumplimiento de las normas urbanísticas. En algunos territorios rurales, las comunidades poseen pozos sépticos o letrinas sin mantenimiento o servicio de recolección de aguas residuales, lo que ocasiona su rebosamiento en las calles y mala disposición de estos desechos, generando afectaciones en la salubridad y en contaminación en los ecosistemas locales. En Punta Arena, de



acuerdo con los aportes ciudadanos, se afirmó que *“Ausencia de presencia estatal en la construcción de una zona de manejo de aguas y un sistema de alcantarillado para aguas servidas y grises”*. En Pontezuela la comunidad indicó que el rebosamiento de pozas sépticas genera *“estancamiento de aguas residuales, olores ofensivos y enfermedades”*.

Por último, en la categoría relacionada con el *déficit en el uso y mantenimiento de sistemas de generación de energía renovable*, se evidencia ausencia y falta de mantenimiento en aquellas ya instaladas. De acuerdo con la ciudadanía, en Santa Cruz de Islote, pese a no contar con conexión a la red de energía y, aunque en su momento se instalaron paneles solares, estos dejaron de funcionar por falta de mantenimiento. Caso similar ocurre en Isla Múcura, donde nativos y nativas señalaron que se implementó una planta fotovoltaica con apoyo del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Las Zonas No Interconectadas – IPSE; sin embargo, debido a la ausencia de mantenimiento especializado, la instalación dejó de funcionar.

Ante esta situación, las y los habitantes de Isla Múcura señalaron que tuvieron que recurrir a un sistema de generación a base de diésel, lo cual les ha implicado un gasto excesivo: *es la misma comunidad la que asume la responsabilidad de recolectar el dinero necesario para comprar el Diesel que alimenta los motores”*. Lo anterior, no solo genera dependencia de combustibles fósiles, sino que eleva los costos para la obtención de energía, profundizando inequidades en zonas dispersas y desprovistas de redes de energía convencionales.

4.6.1.3. Enfoque poblacional

El análisis de los aportes ciudadanos recibidos por los grupos poblacionales guarda similitud con la tendencia de conflictos del área urbana y rural. En los espacios de participación los conflictos más recurrentes se agrupan en las temáticas de Infraestructura vial y de transporte público, Equipamientos y Espacio Público, relacionadas con la adecuación, el mantenimiento y el déficit.

No obstante, la siguiente tabla muestra aquellas categorías específicas surgidas de los espacios de participación con grupos poblacionales, las cuales demandan la incorporación del enfoque diferencial y de género en la planificación urbana, en la funcionalidad de los equipamientos, el espacio público, el uso del suelo, la movilidad y en el transporte público.

Tabla 27. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión Funcional

<i>Temática</i>	<i>Categoría de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aportes ciudadanos</i>
Infraestructura vial y de transporte público	Ausencia de condiciones de accesibilidad universal, sostenible, inclusiva y segura en el sistema de transporte público para grupos de especial protección (Mujeres, población LGBTIQ+)	Mujeres, Diversidades sexuales y de Género	“Inseguridad por riesgo de acoso a mujeres y robos en el Transcaribe”. Espacio de Participación Mujeres
			“Las personas LGBTIQ+ optan por el uso de aplicaciones de transporte” “El sistema de transporte público es el escenario donde más se presenta acoso sexual” Espacio de Participación Diversidades sexuales y de Género
Equipamientos	Deficiente adecuación y mantenimiento de los equipamientos	Población víctima, Primera infancia, Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Mujeres, Población Migrante, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Juventudes, Infancia y Adolescencia, Diversidades sexuales y de Género, Personas con discapacidad, Adulto Mayor	“Se están deteriorando las escuelas (Instituciones Educativas José de la Vega y Santa María), afectando las clases y horarios. No hay espacios recreativos en las escuelas” Espacio de Participación Infancia y Adolescencia
			“Se requiere adecuación de la cancha para las niñas porque se encuentra en malas condiciones” Espacio de Participación Mujeres
			“Se requiere mejorar la ludoteca de Nelson Mandela con mayor ventilación, los espacios son muy calientes. Se necesita mejorar las baldosas y baños. Adecuar los espacios” Espacio de Participación Primera Infancia
	Déficit de equipamientos para garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación	Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Economía Popular	“Se propone para el sector turístico de Bocagrande hacer un comedor para las vendedoras de trayectoria de las playas de Cartagena y que se le dé la estabilidad” Espacio de Participación Economía Popular
			“La soberanía alimentaria se relaciona con el tema de la reubicación, y como está la ha modificado. Se piensa el territorio urbano alejado de la soberanía alimentaria” Espacio de Participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar
	Déficit de equipamiento que garanticen derechos y espacios seguros para las mujeres y población LGBTIQ+ (recreativo, salud, educación, cultura, seguridad alimentaria)	Diversidades sexuales y de Género, Mujeres	“No se cuenta con un equipamiento al cual dirigirse para atención y prevención de violencia de género a personas de la comunidad” Espacio de Participación Diversidades sexuales y de Género
“Falta de espacios de socialización para las mujeres dentro de los barrios” Espacio de Participación Mujeres			
Déficit de equipamientos de bienestar social para	Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar	“Por ejemplo ¿Cuál es el estado de la infraestructura de cuidado en los mercados sectoriales, especialmente para mujeres? Si las mujeres trabajan allí necesitan infraestructura	



	trabajadores de la economía popular		<i>de cuidado</i> ” Espacio de Participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar
	Déficit de equipamientos de bienestar social	Adulto Mayor	“ <i>Los que se encuentran aledaños están lejos del barrio (en San Francisco)</i> ” Espacio de Participación Adulto Mayor
			“ <i>En Olaya (Sector Playa Blanca) no cuenta en infraestructura para el Centro de Vida. Los adultos mayores se reúnen en la casa de una persona que hace parte del grupo de adultos mayores</i> ” Espacio de Participación Adulto Mayor
Déficit de equipamientos para grupos de especial protección con enfoque diferencial	Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Personas con discapacidad	“ <i>Ausencia de una infraestructura de cuidado- en el marco del Sistema Distrital de cuidado</i> ” Espacio de Participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar “ <i>Identificación de infraestructura de cuidados y su accesibilidad en la etapa diagnóstico (...) el POT debe dialogar con la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género que plantea un componente de Sistema Distrital de Cuidado</i> ” Espacio de Participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar	
Vivienda y hábitat	Poca claridad en la normativa urbana para la garantía del ejercicio del trabajo sexual (servicios de alto impacto)	Mujeres, Diversidades sexuales y de Género	“ <i>Por tanto, este POT debe estipular el lugar o los lugares, en los cuales se permitirá ejercer este trabajo y no tomar medidas que vulneren el derecho al trabajo. Esto sucedió con el cierre arbitrario de las zonas de trabajo sexual ubicadas en la Bomba del Amparo</i> ”. Espacio de Participación Mujeres
			“ <i>Se han presentado desplazamientos de zonas donde las mujeres trans han desempeñado el trabajo sexual</i> ” Espacio de Participación Diversidades sexuales y de Género

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Las percepciones de los grupos poblacionales evidencian que la falta de infraestructura vial accesible y segura, constituye una barrera estructural que afecta a personas con discapacidad, adultos mayores y cuidadores. Estas carencias en la infraestructura vial limitan su movilidad, restringe sus oportunidades económicas y su acceso a servicios básicos. Los aportes evidencian el riesgo físico que cuidadores y personas con discapacidad deben asumir para desplazarse de un lugar a otro: “*familias cuidadoras con hijos o hijas que tienen alguna discapacidad se someten a usar lanchas sin las condiciones adecuadas*” o “*los andenes no tienen el estado adecuado para transitar*” (Espacio de participación Personas con discapacidad).



De igual manera, los aportes ciudadanos evidenciaron que el transporte público no cuenta con infraestructura que garantice el libre acceso de personas con discapacidad, ni de sus cuidadores. Por ejemplo, en el espacio de participación una madre cuidadora expresó *“se me dificulta acceder en los medios de transporte Transcaribe, soy Madre cuidadora de una persona en silla de ruedas”*. En este mismo espacio de participación se resaltó que Transcaribe no dispone de señalizaciones inclusivas y diferenciales que aseguren que todas las personas puedan hacer uso del servicio de manera autónoma y segura, incluyendo aquellas con discapacidades físicas, auditivas y visual: *“no hay señalización dentro de las estaciones y tampoco voz para indicar las estaciones”*

A su vez, los grupos poblacionales identifican que la falta de adecuación y mantenimiento de los equipamientos como ludotecas, establecimientos educativos, escenarios deportivos y culturales limita su uso y calidad, afectando directamente la vida cotidiana, la cohesión social y el desarrollo comunitario. El deterioro o mal funcionamiento reflejan una fractura en el acceso equitativo a los bienes comunes urbanos. Según la percepción ciudadana, en muchos sectores, estos equipamientos no responden a las necesidades reales de la población ni al crecimiento demográfico, lo que profundiza las desigualdades territoriales y limita el ejercicio pleno de derechos diferenciales

Las Juventudes, Infancia y Adolescencia destacan el deterioro de establecimientos educativos y las afectaciones en las actividades escolares *“se están deteriorando las escuelas (Instituciones Educativas José de la Vega y Santa María), afectando las clases y horarios. No hay espacios recreativos en las escuelas”*. A ello se le suma, la ausencia de escenarios deportivos al interior de las instituciones educativas.

Por su parte, los niños y niñas expresaron que *“se requiere mejorar la ludoteca de Nelson Mandela con mayor ventilación, los espacios son muy calientes”* y *“se necesita mejorar las baldosas, baños. Adecuar los espacios”* reflejan que las condiciones físicas de estos equipamientos restringen el uso constante y disfrute de estos equipamientos, en especial de niñas y niños de la primera infancia y población con discapacidad, reduciendo la participación en actividades educativas, culturales y recreativas que son esenciales para su desarrollo integral.

Con relación a los conflictos específicos surgidos en los encuentros poblacionales, los cuales se traducen en demandas de la ciudadanía para incorporar el enfoque diferencial y de género en la planificación urbana y en la funcionalidad de los equipamientos, en el espacio público, en la



movilidad y en el transporte público. Se destaca la *Ausencia de condiciones de accesibilidad universal, sostenible, inclusiva y segura en el sistema de transporte público para grupos de especial protección (Mujeres, población LGBTIQ+)*. De acuerdo con los aportes ciudadanos, la inseguridad en el transporte se asocia a riesgos como acoso sexual y robos, expresado en el espacio de participación con mujeres al exponer *“Inseguridad por riesgo de acoso a mujeres y robos en el Transcaribe”*. Adicionalmente, el espacio de participación con Diversidades Sexuales y de Género evidenciaron que situaciones de acoso les obliga a optar por alternativas de plataformas de transporte: *“las personas LGBTIQ+ optan por el uso de aplicaciones de transporte” “El sistema de transporte público es el escenario donde más se presenta acoso sexual”*.

En la temática de equipamientos, los grupos poblacionales fueron insistentes en incorporar el enfoque diferencial y de género en la planificación y funcionalidad de los equipamientos. Entre los aportes sobresale la necesidad de pensar la planificación y el ordenamiento territorial desde el enfoque del derecho al cuidado, puesto que esta incide en la gestión de quienes lo realizan, en su mayoría mujeres de sectores vulnerables, periféricos y marginados; y este se configura como un pilar en la economía local. Por tanto, la ciudad con su organización espacial, la distribución de servicios y la manera en que se articulan los tiempos de vida y de trabajos, incide profundamente en cómo se cuida, quién cuida y con qué costos. La planificación pensada desde el derecho al cuidado contribuye a redistribuir (o perpetuar) las cargas de cuidado (Mascheroni y otros, 2025).

En este sentido, en los espacios de participación con Mujeres, Personas con discapacidad e integrantes de la Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar se cuestionó por la identificación y estado de la infraestructura de cuidados en la ciudad, asimismo se hizo hincapié en la articulación con otros instrumentos de planificación como la Política Pública de Mujeres y Equidad Género en la fase formulación de Plan de Ordenamiento Territorial.

Por tanto, los aportes de los grupos poblacionales dieron lugar a categorías de conflicto relacionadas con equipamientos para garantizar la seguridad alimentaria, equipamientos de bienestar social dirigidos a grupos de especial protección constitucional, trabajadores de la economía popular y de mercados sectoriales. En los espacios de participación, las y los trabajadores de la economía popular expresaron que la ciudad debe pensar en infraestructura para la

implementación de comedores comunitarios de uso público, que les posibilite tener un lugar adecuado para consumir alimentos.

Asimismo, se manifestó que la infraestructura de los mercados sectoriales debe disponer de espacios pensados para el cuidado, que permita equilibrar ambos trabajos, especialmente en mujeres que son madres, el siguiente aporte soporta lo expresado en los espacios de participación: *¿Cuál es el estado de la infraestructura de cuidado en los mercados sectoriales, especialmente para mujeres? Si las mujeres trabajan allí necesitan infraestructura de cuidado*” (Espacio de participación con la Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar). Los adultos mayores también puntualizaron en la necesidad de contar con centros de vida, como parte de los equipamientos bienestar social, especialmente en zonas periféricas donde la oferta de servicios educativos, de salud y bienestar social es escasa: *“en Olaya (Sector Playa Blanca) no cuenta in infraestructura para el Centro de Vida. Los adultos mayores se reúnen en la casa de una persona que hace parte del grupo de adultos mayores”*

Por último, en la temática de Vivienda Hábitat, emergió el conflicto ligado a la *poca claridad en la normativa urbana para la garantía del ejercicio del trabajo sexual (servicios de alto impacto)*. En los espacios de participación con mujeres y Diversidades Sexuales y de Género señalaron *“vulneración de derechos a las mujeres y al trabajo sexual”*, asimismo, manifestaron desplazamientos en zonas donde se ejercía el trabajo sexual. Estos aportes reflejan qué, al no existir claridad en la normativa urbana, persisten escenarios de exclusión y vulneración a derechos laborales.

4.6.2. Dimensión Ambiental

Por su parte, la dimensión ambiental con un 25,9% es la segunda en relevancia, equivalente a 523 aportes del total, la mayoría se concentra en la temática de impactos ambientales y amenazas (ver **Tabla 28**). La frecuencia de conflictos ambientales evidencia el interés de la ciudadanía por priorizar políticas y programas que regulen y equilibren el desarrollo de las actividades económicas y desarrollo urbano con la sostenibilidad del territorio y la conservación del ambiente.

Tabla 28. Temáticas Ambientales y cantidad de aportes recibidos

<i>Temáticas Ambientales</i>	<i>Cantidad de aportes</i>
Impactos ambientales	268
Amenazas	116
Áreas de conservación	112
Obras asociadas a amenazas	14
Otras temáticas	13
Total	523

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Siguiendo la misma naturaleza, para la dimensión ambiental se tuvieron en cuenta los aportes recibidos por parte de la ciudadanía que participó activamente de los espacios denominados “Encuentros por el Bien Común” para formular las categorías que agruparan y facilitaran el análisis de la información recolectada. Para esta dimensión se tuvieron en cuenta cuatro grandes temáticas, que contienen las sub- temáticas y categorías de conflicto identificadas. La definición de cada una de las temáticas, con sus respectivas categorías, se presenta a continuación.

Amenazas: en esta temática se abordan los riesgos naturales y antrópicos que pueden afectar el territorio y la seguridad de las poblaciones que se agregaron en las subtemáticas de “Riesgo tecnológico”, “Amenaza por inundación”, “Amenaza por movimiento en masa”, “Amenaza por erosión costera”, “Amenaza por erosión del suelo”, “Amenaza por diapirismo de lodo”, “Amenaza por subsidencia” y “Amenaza por incendios forestales” Entre las amenazas señaladas se encuentran inundaciones, movimientos en masa, erosión costera y del suelo, diapirismo de lodo, hundimientos de suelos, incendios forestales y riesgos tecnológicos como la contaminación del suelo por sustancias químicas peligrosas. La ciudadanía enfatizó en la importancia de contar con acciones de prevención, monitoreo y mitigación, considerando las condiciones particulares de cada zona y el impacto potencial sobre la vida, los bienes y el ambiente.

Tabla 29. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Amenazas

<i>Amenazas</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Afectación de la calidad del suelo por riesgo químico	UCG 14, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Pasacaballos.
Amenaza por diapirismo de lodos	Membrillal, Pontezuela.
Amenaza por erosión costera	UCG 1, UCG 10, Isla Fuerte (Puerto Limón), Manzanillo del Mar, Pasacaballos, Playa Blanca, Punta Arena, Tierra Bomba.
Amenaza por erosión del suelo	UCG 1, UCG 2, Pasacaballos, Pontezuela

Amenaza por Inundación	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 11, UCG 12, UCG 15, Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Bocachica, Caño del Oro, Consulta Virtual, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Economía Popular, El Zapatero, Infancia y Adolescencia, Juventudes, La Boquilla, Leticia, Manzanillo del Mar, Mujeres, Palmarito, Puerto Rey, Punta Canoa, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, Villa Gloria, Población Migrante, Personas con Discapacidad.
Amenaza por movimiento en masa	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 10, UCG 15, Juventudes, Población Migrante.
Riesgo tecnológico	UCG 2, Membrillal.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Áreas de conservación: esta temática se enfoca en las zonas con alto valor ecológico y ambiental destinadas a la preservación y conservación de ecosistemas, y se divide en las subtemáticas de “*Urbanización de las áreas de protección*”, “*Intervención de los cauces de los cuerpos de agua*”, “*Áreas de conservación solicitadas*” y “*Afectación de las áreas de conservación*”. En esta, los ciudadanos alertaron sobre problemáticas ambientales como la urbanización de áreas de protección, la intervención indebida de cauces, el relleno y ocupación de terrenos con alto valor ambiental, así como la presión sobre zonas marino-costeras y playas. También, se reportó la existencia de zonas que, por su importancia, deberían estar reconocidas y destacadas como áreas de gran importancia ambiental para la comunidad por su uso frecuente en el diario vivir.



Tabla 30. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Áreas de conservación

<i>Áreas de conservación</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino - costeros	UCG 1, Bocachica, Caño del Oro, Consulta Virtual, Isla Múcura (Puerto Caracol), Mujeres, Playa Blanca, Punta Arena, Punta Canoa, Santa Cruz del Islote.
Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas para urbanización de áreas de protección	UCG 2, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 10 (Lomas de Marión) UCG 11, UCG 13, Consulta Virtual, La Boquilla, Santa Ana, Tierra Baja.
Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental	UCG 1, UCG 2, UCG 5, UCG 6B, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13, Arroyo de las Canoas, Bajo del Tigre, Bocachica, Caño del Oro, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Europa, Marlinda, Mujeres, Organizaciones de base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Palmarito, Pasacaballos, Pescadores, Púa II, Punta Arena, Recreo, Tierra Bomba, Villa Gloria, Población Migrante.
Deforestación para urbanización de las áreas de protección	UCG 4, UCG 9, UCG 6B, UCG 13, UCG 15, Arroyo de las Canoas, Bocachica, Caño del Oro, Isla Fuerte (Puerto Limón), Púa II.
Desviación o reducción del cauce de los cuerpos de agua de importancia ambiental	UCG 1, UCG 5, UCG 6B, UCG 7, UCG 11, UCG 13.
Ocupación de la superficie o columna de agua en áreas de protección	UCG 1, UCG 6B, UCG 11, Consulta Virtual, Pontezuela, Puerto Rey.
Ocupación de servidumbres de infraestructura de servicios públicos	UCG 12.
Ocupación indebida en terrenos de playa y baja mar	Santa Ana.
Relleno o estabilización para urbanización de las áreas de protección	UCG 4, UCG 6B, UCG 8, UCG 9, UCG 11, Barú, Consulta Virtual, Pasacaballos.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Impactos ambientales: esta temática recoge a partir de los aportes de la ciudadanía, las percepciones y preocupaciones sobre los efectos negativos que generan las actividades humanas en los recursos naturales y se agrupa en las subtemáticas de “*Vertimiento de aguas residuales*”, “*Gestión de residuos sólidos*”, “*Afectación del cauce de los cuerpos de agua*”, “*Alteración de la calidad del aire*”, “*Afectación a la biota*” y “*Cambio climático*”.

En este punto, la ciudadanía identificó problemáticas como la contaminación de cuerpos de agua por vertimientos de aguas residuales, el manejo inadecuado de residuos sólidos, la alteración de la calidad del aire por emisiones y olores ofensivos, y el deterioro de la biota por deforestación y pérdida de hábitats. De igual forma, se señalaron impactos sobre la salud pública, la degradación de ecosistemas y las consecuencias del cambio climático.



Tabla 31. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Impactos ambientales

<i>Impactos ambientales</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Afectación a la flora y fauna urbana o silvestre	UCG 1, UCG 2, UCG 6B, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 12, UCG 13, Arroyo de las Canoas, Consulta Virtual, Juventudes, La Concordia, Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Pescadores, Playa Blanca, Púa II, Recreo.
Afectación a la salud pública por la proliferación de plagas y vectores	UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 8, UCG 10, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, UCG 12, UCG 14, Bayunca, Diversidades Sexuales y de Género, Infancia y Adolescencia, Juventudes, Villa Gloria, Población Migrante.
Alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos	UCG 1, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 10, UCG 13, Bocachica, Caño del Oro, Manzanillo del Mar, Pasacaballos, Pescadores, Playa Blanca, Puerto Rey.
Alteración de la calidad de los suelos por vertimientos	UCG 2, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 13, UCG 14.
Alteración de la calidad del aire por fuentes fijas de emisión	UCG 1, Bajo del Tigre, Membrillal, Mujeres.
Alteración de la calidad del aire por olores ofensivos	UCG 3, UCG 11, UCG 12, UCG 13, Bajo del Tigre, Diversidades Sexuales y de Género, La Concordia, Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes. Personas con Discapacidad.
Alteración de la dinámica natural de los cauces de los cuerpos de agua	UCG 5, UCG 6B, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, UCG 13, Consulta Virtual, El Zapatero, Infancia y Adolescencia, Isla Fuerte (Puerto Limón), Juventudes, La Boquilla, Leticia, Marlinda, Pescadores, Tierra Bomba.
Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas por residuos sólidos	UCG 1, UCG 3, UCG 4, UCG 9, UCG 11, UCG 14, UCG 15, Bajo del Tigre, Bayunca, Diversidades Sexuales y de Género, Infancia y Adolescencia, La Concordia, Mujeres, Pescadores, Primera Infancia, Santa Ana, Personas con Discapacidad.
Contaminación acústica	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 12, UCG 13, UCG 14, Manzanillo del Mar.
Deficiencia en la operación del servicio de recolección de residuos	UCG 3, UCG 4, UCG 12, UCG 14, UCG 15, Ararca, Arroyo de Piedra, Bajo del Tigre, Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Juventudes, Pasacaballos, Primera Infancia, Santa Cruz del Islote, Tierra Baja.
Deforestación de manglar	UCG 1, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 11, Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Barú, Caño del Oro, Diversidades Sexuales y de Género, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Múcura (Puerto Caracol), Juventudes, La Boquilla, Manzanillo del Mar, Marlinda, Pescadores, Punta Canoa, Santa Ana, Tierra Baja.
Deforestación del Bosque Seco Tropical	UCG 2, UCG 11, UCG 12, Barú, Infancia y Adolescencia, Isla Múcura (Puerto Caracol),

	Juventudes, La Concordia, La Europa, Tierra Bomba.
Efectos del cambio climático	Consulta Virtual, La Concordia.
Falta de mantenimiento de canales	Consulta Virtual, Mujeres.
Manejo y disposición inadecuada de los residuos sólidos	UCG 1, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 8, UCG 10, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 12, UCG 13, UCG 15, Adulto Mayor, Caño del Oro, Consulta Virtual, Infancia y Adolescencia, Juventudes, Mujeres, Palmarito, Primera Infancia, Punta Arena, Santa Cruz del Isote, Población Migrante, Personas con Discapacidad.
Sedimentación del cauce de los cuerpos de agua	UCG 1, UCG 2, UCG 8, UCG 10 (Lomas de Marión), Arroyo Grande, Consulta Virtual – Actores Económicos I, El Zapatero, La Boquilla, Pescadores, Santa Ana, Tierra Bomba.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Obras asociadas a amenazas: esta temática contempla las infraestructuras e intervenciones destinadas a reducir o controlar riesgos ambientales, como muros de contención, obras de estabilización de taludes, defensas costeras y adecuaciones hídricas, y se agregan en las subtemáticas de “*Obras de estabilización*” y “*Obras sobre cuerpos de agua*”. De acuerdo con los aportes, la comunidad señaló preocupación por el diseño, mantenimiento o alteración de estas obras, así como por intervenciones sobre cuerpos de agua (canalizaciones, rectificaciones y box culvert) que, en algunos casos, pueden generar impactos secundarios sobre los ecosistemas o modificar la dinámica natural de los cauces. Estas percepciones resaltan la importancia de que estas obras se planifiquen con criterios técnicos, ambientales y de seguridad, garantizando su sostenibilidad en el tiempo.

Tabla 32. Categorías de conflictos identificadas en la temática de Obras Asociadas Amenazas

<i>Obras asociadas a amenazas</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Canalización, rectificación o box culvert en corrientes superficiales	UCG 6B, UCG 7, UCG 11, UCG 13, Consulta Virtual, La Concordia, Mujeres, Punta Canoa, Recreo.

Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

4.6.2.1. Área Urbana – Dimensión Ambiental

La dimensión ambiental en la zona urbana evidencia una concentración significativa de los conflictos relacionados con la gestión de residuos (ver Error! Reference source not found.) *El manejo y disposición inadecuada de los residuos sólidos representa el 12,4%*, generando consecuencias como la obstrucción del sistema de drenaje, alteración de la calidad de los cuerpos de aguas y ecosistemas asociados, como también la calidad paisajística, entre otros. Estos problemas se relacionan directamente con *la alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos con un 6,4%*, *la afectación a la salud pública por la proliferación de plagas y vectores que representa el 5,2%* y *la alteración de la dinámica natural de los ecosistemas para urbanización de áreas de protección con un 5,2%*.

El conflicto más recurrente es *la amenaza por inundación con un 12,9%* que se ve agravada por el deficiente manejo de residuos y la falta de adecuación en el sistema de drenaje, otros conflictos relevantes incluyen *las áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental con un 8,2%* y *la contaminación acústica con un 5,2%* que priorizan la preservación de los cuerpos de aguas, diferentes ecosistemas terrestres y la afectación de sus servicios ecosistémicos, además del impacto ocasionado por la presión sonora que afecta a la población y el sostenimiento de la biodiversidad

Gráfica 30. Top tendencia de conflictos urbanos ambientales



Fuente: Secretaría de Planeación –“Encuentros por el Bien Común, 2025

Cabe destacar que, el 44,6% restante de la gráfica anterior corresponde a conflictos con menor recurrencia, pero con gran importancia para el análisis de la tendencia de conflictos ambientales. Estos casos, se relaciona con la afectación de la calidad del suelo y aire, alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino-costeros, riesgos tecnológicos y canalización, rectificación o box culvert en corrientes superficiales para el control de las inundaciones por desbordamiento de canales, entre otras categorías que evidencian los impactos negativos de los ecosistemas terrestres, ecosistemas marinos costeros y los diferentes cuerpos de agua.

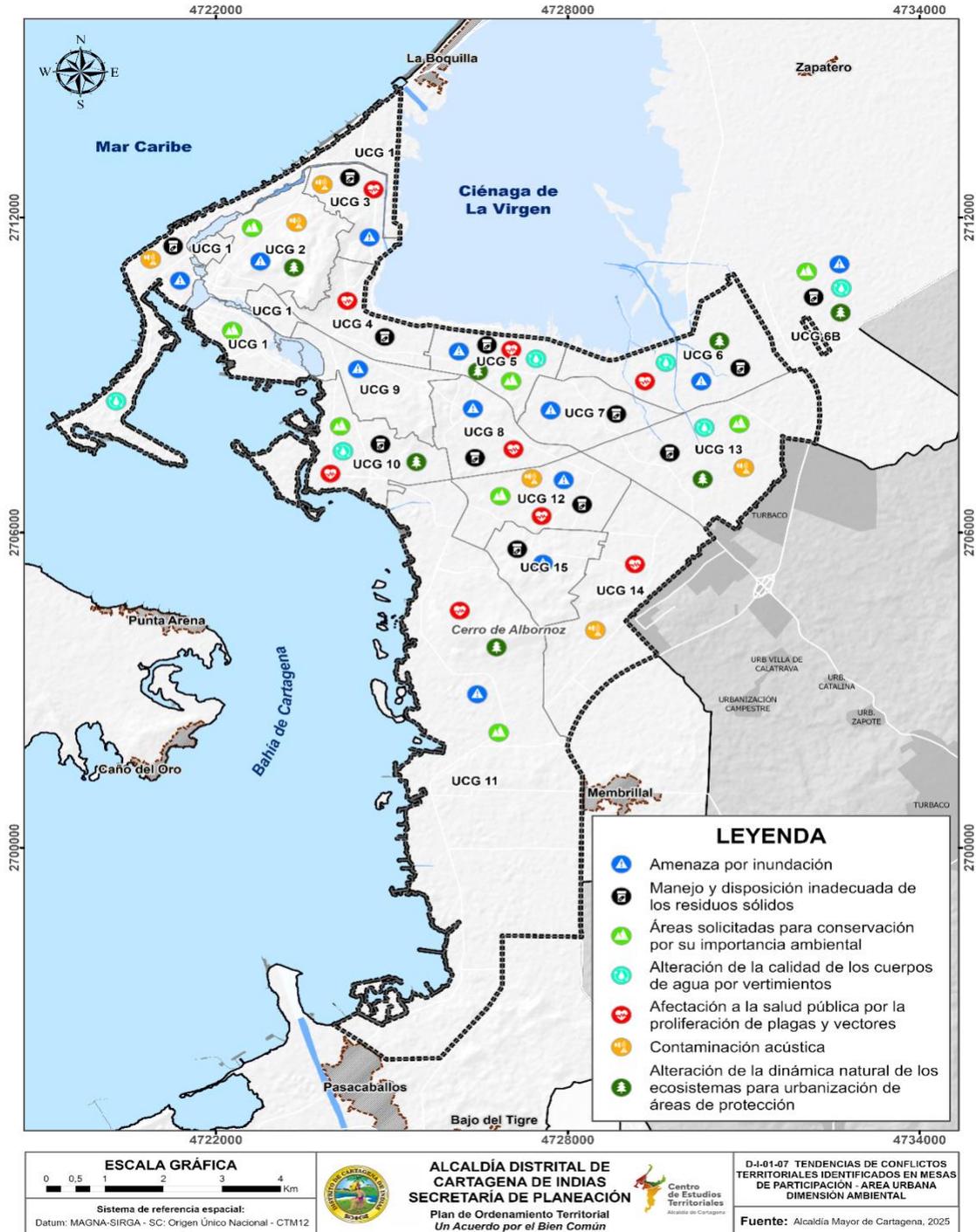
Con relación a la tendencia de conflictos ambientales (ver **Mapa 9**) según aportes por UCG se pudo evidenciar que la categoría *amenaza por inundación* se presenta en 13 de las 15 UCG, exceptuando las UCG 10 y 13. Seguido, se presentan el conflicto *Manejo y disposición inadecuada de los residuos sólidos* presentado en la mayoría de las UCG, a diferencia de las UCG 2, 11, 14 y 15, asimismo, la *Afectación a la salud pública por la proliferación de plagas y vectores* generada por la disposición inadecuada de residuos, localizada en las UCG 3,4,5,6^a, 8, 10, 11, 12 y 14.



También, se resalta que las UCG 1, 2, 5, 6B, 10, 11, 12 y 13 resaltan la necesidad de proteger zonas con importancia y valor ambiental ubicando este conflicto en la denominación *de Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental*. Estas mismas áreas de protección se ven afectadas por el crecimiento de asentamientos humanos de forma irregular afectando la dinámica natural de los ecosistemas, denominándose a través del conflicto *Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas para urbanización de áreas de protección* y localizada en las UCG 2, 5, 6A, 6B, 10, 11 y 13.

Por último, en las UCG 1, 2, 3, 12, 13 y 14, que ubican el conflicto de *Contaminación acústica* por la cercanía a establecimientos de entretenimiento y diversión como otros espacios que superan los decibles de ruido permitidos.

Mapa 9. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de Participación- Dimensión Ambiental- Urbano



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

La siguiente tabla (**Tabla 33**) presenta algunos aportes que soportan las categorías construidas a partir de la percepción de la ciudadanía. Se relaciona la temática, la Unidad Comuner de Gobierno donde surgió el conflicto y el aporte ciudadano. Posteriormente, se presenta el análisis cualitativo de los principales desafíos ambientales en el área urbana de acuerdo con la tendencia.

Tabla 33. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Ambiental Urbano

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Amenazas	Amenaza por inundación	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 11, UCG 12, UCG 15.	"En el Caño Camagüey, durante las fuertes lluvias, se produce el desbordamiento del caño, lo que provoca que las aguas lleguen a la segunda etapa, la cual aún no ha sido intervenida". Espacio de participación UCG 8
			"La comunidad dispone de las basuras dentro del canal Pedro Salazar, generando un foco de contaminación e inundación en el sector". Espacio de participación UCG 3.
			"Se inundan las calles por la lluvia y el desborde de los canales". Espacio de participación UCG 5.
Impactos ambientales	Manejo y disposición inadecuada de los residuos sólidos	UCG 1, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 6B (Barrios Unidos), UCG 7, UCG 8, UCG 10, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 12, UCG 13, UCG 15.	"Punto de contaminación cerca al colegio 10 de mayo. Por la flojera de no esperar botan la basura en este punto y afectan a los estudiantes". Espacio de participación UCG 7.
			"Sedimentación de la Ciénaga de la Virgen afectando los canales por parte de las invasiones y la indisciplina al arrojar basuras a los canales" Espacio de participación UCG 6A.
			"La perimetral se ha convertido en un botadero de basura" UCG 5.
	Alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos	UCG 1, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 10, UCG 13.	"Ocupaciones de la ronda hídrica y sedimentaciones". Espacio de participación UCG 13.
			"Estación de bombeo de aguas residuales sobre el caño Juan Angola, genera vertimientos de aguas servidas" Espacio de participación UCG 1.
			"Vertimiento de aguas residuales a la Ciénaga de la Virgen". Espacio de participación UCG 5
	Contaminación acústica	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 12, UCG 13, UCG 14	"Grandes eventos que se realizan en diferentes zonas de la comunidad a horas muy tarde de la noche en los barrios Caracoles y Almirante Colón". Espacio de participación UCG 12.



<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
			“(Exceso de ruido) Se genera por los coches después de 12 de la noche y por los turistas que salen de discotecas” Espacio de participación UCG 1.
			“Altos decibeles de volumen por parte de establecimientos para adultos” Espacio de participación UCG 14
			“Proliferación de enfermedades como Dengue (Inadecuada gestión de residuos sólidos en Nuevo Paraíso)” Espacio de participación UCG 6ª.
	Afectación a la salud pública por la proliferación de plagas y vectores	UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6ª, UCG 8, UCG 10, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, UCG 12, UCG 14.	“Afectación de la salud por la proliferación de plagas y vectores debido al manejo inadecuado de los residuos sólidos y vertimientos en el Canal Bernardo Jaramillo” Espacio de participación UCG 11
			“Se generan mosquitos a causa de aguas represadas en canales”. Espacio de Participación UCG 12
			“Conservación y protección de las zonas de manglar en la Ciénaga de la virgen” Espacio de participación UCG 6B.
<i>Áreas de conservación</i>	Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental	UCG 1, UCG 2, UCG 5, UCG 6B UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13.	“La comunidad manifiesta que en el colegio INEM existe una zona que debe ser protegida por las especies endémicas identificadas” Espacio de participación UCG 12.
			“Podemos identificar como áreas ambientales como el Cerro de la Popa y el caño Juan Angola” Espacio de participación UCG 2.
			“Asentamientos y ocupación indebida en ronda hídrica en el Caño Juan Angola”. Espacio de participación UCG 2
	Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas para urbanización de áreas de protección	UCG 2, UCG 5, UCG 6ª, UCG 6B, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, UCG 13,	“Aumento de construcciones en el borde la Ciénaga de La Virgen”. Espacio de participación UCG 5.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Uno de los conflictos más frecuentes en los espacios de participación ciudadana en el área urbana fue la *amenaza por inundación*. De acuerdo con los aportes ciudadanos, este conflicto se asocia con el deterioro o la falta de mantenimiento de canales y sistemas de drenajes pluviales y el desbordamiento natural de los cuerpos de agua debido a la urbanización en las rondas de hídricas evidenciando deficiencias estructurales en la gestión ambiental e institucional y, por consiguiente,



generando afectaciones en la calidad de vida de comunidades con alta vulnerabilidad social, lo que agudiza el riesgo y produce impactos en las principales actividades económicas de la ciudad.

En la UCG 8, por ejemplo, las y los habitantes relataron que *“en el Caño Camagüey, durante las fuertes lluvias, se produce el desbordamiento del caño, lo que provoca que las aguas lleguen a la segunda etapa, la cual aún no ha sido intervenida”*, mientras que en la UCG 3 señalaron que *“La comunidad dispone de las basuras dentro del canal Pedro Salazar, generando un foco de contaminación e inundación en el sector”*. En el espacio de participación de la UCG 5 señalaron inundaciones a causa de lluvias y desborde de canales. Cabe resaltar que esta categoría de conflicto surgió en la mayoría de las UCG, y reafirmada en distintos encuentros poblacionales y temáticos.

El manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos ocupó el segundo lugar en la tendencia de conflictos ambientales. Entre los principales aportes se destacan la presencia de *“basureros a cielo abierto”*, la acumulación de residuos en ecosistemas como los manglares, y la obstrucción de tuberías del sistema de alcantarillado, además de impactos negativos en el paisaje natural y afectaciones en la salud pública. En la UCG 5 se manifestó que *“la perimetral se ha convertido en un botadero de basura”*. En la UCG 6A, advirtieron la degradación de la Ciénaga de La Virgen debido a invasiones e inadecuada disposición de residuos, mientras que en la UCG 7 se identificó un *“punto de contaminación cerca al colegio 10 de mayo. Por la flojera de no esperar botan la basura en este punto y afectan a los estudiantes”*

Estas percepciones coinciden con lo señalado en Nuevo Paraíso (UCG 6A), donde la comunidad afirmó que la acumulación de desechos provoca *“proliferación de enfermedades como dengue. La poca limpieza de cuerpos de agua y acumulación de basuras”*. En conclusión, la ciudadanía no solo identificó las consecuencias sanitarias y ambientales derivadas de la acumulación de residuos, sino que establece una relación directa entre esta problemática y el deterioro de los ecosistemas locales.

Otro conflicto reiterado es la *alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos*, el cual se presenta de manera recurrente en las Unidades Comunerías de Gobierno (UCG) 1, 5, 6A, 6B, 10 y 13, debido a su proximidad a cuerpos de agua como la Bahía de Cartagena, la Laguna de El Cabrero, Caño Juan Angola, Canales internos y la Ciénaga de la Virgen.



En la UCG 5, por ejemplo, la ciudadanía indicó que se presentan “*vertimientos de aguas residuales a la Ciénaga de la Virgen*”. Asimismo, la ciudadanía recalcó la responsabilidad de empresas o entidades en esta problemática, advirtiendo la presencia de estaciones bombeo sobre cuerpos de agua y canales: “*estación de bombeo de aguas residuales sobre el caño Juan Angola, genera vertimientos de aguas servidas*”

La *contaminación acústica* también aparece como una preocupación significativa. La ciudadanía señaló que en varios sectores de la ciudad se presentan altos niveles de sonido que afectan de forma constante el bienestar de los habitantes. En otras UCG, las quejas apuntaron a la actividad turística y al funcionamiento de establecimientos nocturnos, descritos como fuentes constantes de ruido e incomodidad. En la UCG 14, la ciudadanía manifestó la presencia de establecimientos comerciales que exceden los niveles o límites permitidos de volumen “*Altos decibeles de volumen por parte de establecimientos para adultos*”.

Por último, se destaca la existencia de propuestas comunitarias que identifican áreas con alto valor ecológico que deberían ser objeto de protección o conservación para la ciudadanía. Estas se agrupan en la categoría de conflicto *Áreas solicitadas para conservación* por su importancia ambiental. Entre estas se destacan ecosistemas como bosque seco, manglares y lagunas, los cuales son señalados como territorios que deberían ser incorporados como áreas de protección dentro del ordenamiento territorial. Por ejemplo, en el espacio de participación de la UCG 12, la ciudadanía manifestó que se debe proteger el bosque seco y las especies endémicas presentes en la Institución Educativa INEM “José Manuel Rodríguez Torices”, así como el ecosistema de manglar del Caño Juan Angola que atraviesa las UCG 1, 2 y 3.

No obstante, los aportes ciudadanos evidencian que pese a la declaratoria como determinantes ambientales de ecosistemas como la Ciénaga de la Virgen, el Canal del Dique y Cerro de la Popa, continúan registrándose intervenciones que comprometen su integridad ecológica y dificultan su efectiva protección. También, se señala la necesidad de conservar ecosistemas de alto valor ambiental que forman parte del sistema orográfico de la ciudad, como las Lomas del Marión y los Cerros de Albornoz. Aunado a lo anterior, los aportes ciudadanos señalan la *alteración de la dinámica natural de los ecosistemas*, asociada a procesos de urbanización en áreas de protección. Por ejemplo, en el espacio de participación de la UCG 2, se denunció la presencia



de asentamientos a orillas del Caño Juan Angola, así como la construcción de edificios: “*asentamientos y ocupación indebida en ronda hídrica en el Caño Juan Angola*”. De manera similar, en la UCG 5 los aportes señalan el aumento de construcciones en el borde la Ciénaga de La Virgen: “*aumento de construcciones en el borde la Ciénaga de La Virgen*”. Los aportes también evidencian debilidades en la regulación y control del uso del suelo y el déficit cuantitativo de vivienda que asentamientos humanos informales.

A manera de conclusión, los aportes ciudadanos evidencian que los conflictos ambientales urbanos trascienden lo ecológico y se convierten en problemas sociales y de salud pública. Las comunidades identifican que la falta de una gestión integral de cuerpos de agua y ecosistemas terrestres, así como la inadecuada gestión y disposición de residuos sólidos, proporciona un entorno urbano insalubre, lo cual afecta negativamente el uso y disfrute del espacio público y contraviene el derecho a un ambiente sano.

4.6.2.2. Área Rural – Dimensión Ambiental

En la dimensión ambiental, los aportes ciudadanos identificados desde del área rural destacan en primer lugar las *Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental* (14,7%), que hacen referencia a la preservación de ecosistemas, especies y recursos naturales con características específicas que contribuyen a la estructura ecológica del territorio. En segundo lugar, se menciona la *Amenaza por inundación* (11,7%), seguida de la *deforestación de manglar* (7,4%) y la *alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino-costeros* (6,1%), factores que inciden en la diversidad ecológica y en actividades económicas que dependen de estos ecosistemas.

Otros conflictos claves que son señalados en la **Gráfica 31** incluyen la *deficiencia en la operación del servicio de recolección de residuos* con un 5,5% y la *sedimentación del cauce de los cuerpos de agua* con un 4,9%. Finalmente, se encuentra *La alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos* con 10,5% que manifiesta la preocupación de las comunidades por la afectación producida por la inadecuada gestión de residuos y la conservación de la dinámica natural del territorio.

Gráfica 31. Top tendencia de conflictos rurales ambientales



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Cabe destacar que el 45,4% restante en la dimensión ambiental, aunque no se refleje directamente en la gráfica, corresponde al valor acumulado de los aportes menos frecuentes, que, si bien no fueron visualizados, resultan significativos para el análisis. Dichos aportes se asocian con amenazas como la erosión del suelo, el diapirismo de lodos, el riesgo tecnológico, la ocupación indebida de terrenos de playa y bajamar y los efectos por cambio climático, entre otras categorías relevantes que permitieron comprender el estado actual del territorio desde la perspectiva de la ciudadanía.

Estas tendencias en el área rural, al igual que en el caso de la dimensión funcional, se georreferencian en el **Mapa 10** (Rural Norte) y el **Mapa 11** (Rural Sur), donde se observa que la categorización de conflicto *Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental*, a pesar de registrar el mayor valor porcentual respecto al número de aportes ciudadanos, solo es preponderante en los asentamientos de Arroyo de las Canoas, Bajo del Tigre, Marlinda, Palmarito, Pasacaballo, Púa II, Punta Arena, Recreo, y Villa Gloria donde la ciudadanía fue enfática en la necesidad de conservar áreas de sus territorios que consideran importantes en materia ambiental; mientras que el conflicto *Amenaza por inundación*, aunque porcentualmente se ubica como segundo en la tendencia, fue señalado en los aportes ciudadanos de la mayoría de los asentamientos del área rural que participaron en la estrategia, puntualmente en Ararca, Arroyo de las Canoas,

Arroyo de Piedra, La Boquilla, Leticia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Pasacaballo, Puerto Rey, Punta Canoa, Villa Gloria y El Zapatero.

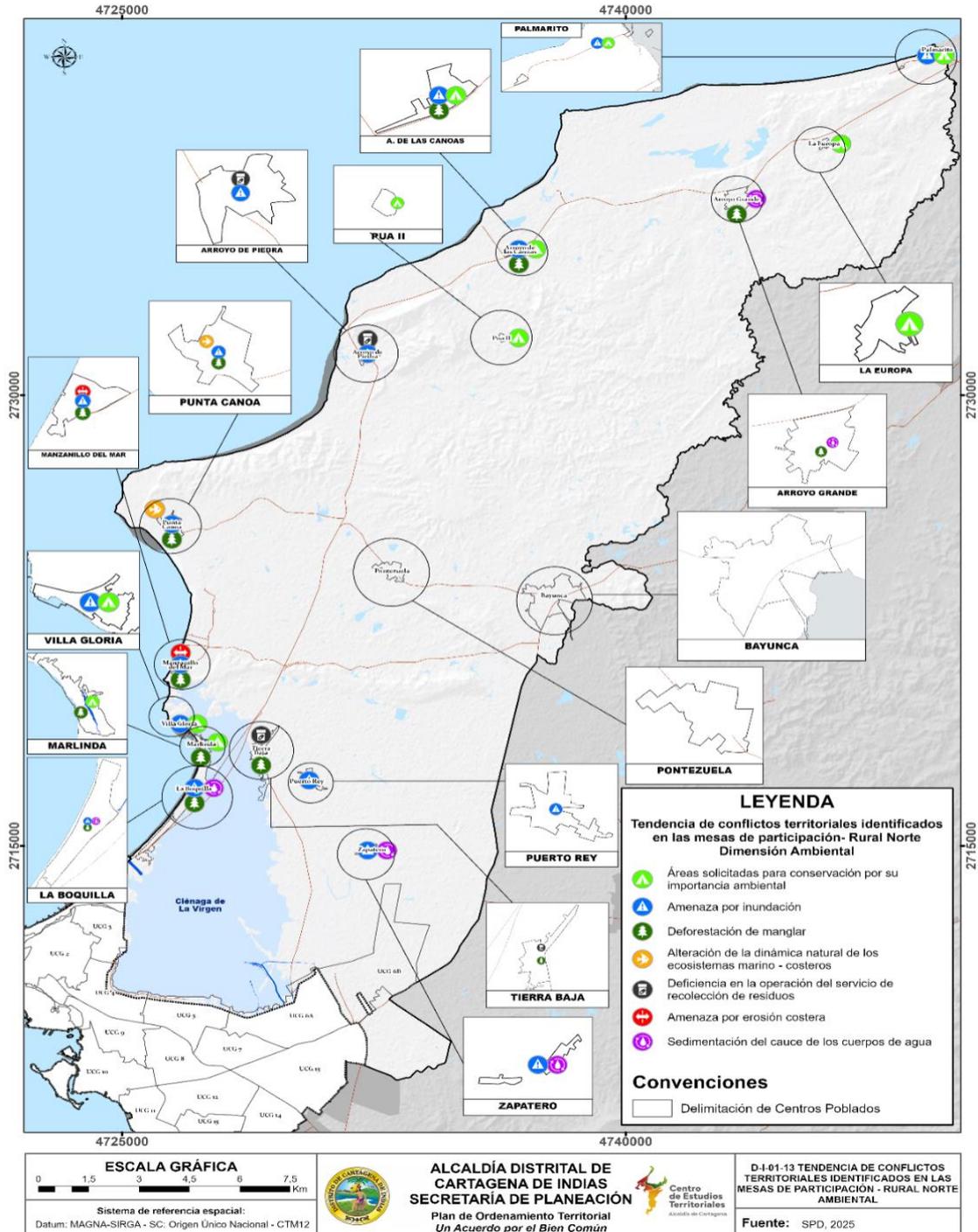
Por su parte, el conflicto “*Deforestación de manglar*”, que registró un valor porcentual de 7,4%, no se manifiesta en todos los asentamientos del área rural y se menciona únicamente, en el área rural, en Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Barú, Caño del Oro, La Boquilla, Manzanillo del Mar, Punta Canoa, Santa Ana y Tierra Baja, territorios donde este ecosistema es considerado estratégico por parte de la ciudadanía y en los cuales se especificaron distintas problemáticas que se relacionan, en últimas, con este conflicto.

En cuanto a los conflictos “*Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino – costeros*” y “*Deficiencia en la operación del servicio de recolección de residuos*”, se observan registros de aportes ciudadanos en los asentamientos de, Punta Arena, Punta Canoa y Playa Blanca, para el caso del primero, y en Bajo del Tigre, Tierra Baja, Arroyo de Piedra, Pasacaballos, Santa Cruz del Islote, Playa Blanca y Ararca, para el caso del segundo; la insistencia del reconocimiento de estos conflictos por parte de los y las participantes evidencian una preocupación para la concertación de acciones que fortalezca la gestión de los territorios marino – costeros y el aumento de la capacidad operativa del servicio de recolección de basuras en aras de mitigar los efectos ambientales que pueden derivarse de estas problemáticas ambientales.

Por último, la *Alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos*, que se localiza en Manzanillo del Mar, Pasacaballos, Playa Blanca y Puerto Rey, y la *sedimentación del cauce de los cuerpos de agua* se encuentran ubicados en los asentamientos humanos rurales de Santa Ana, La Boquilla, El Zapatero y Arroyo Grande.



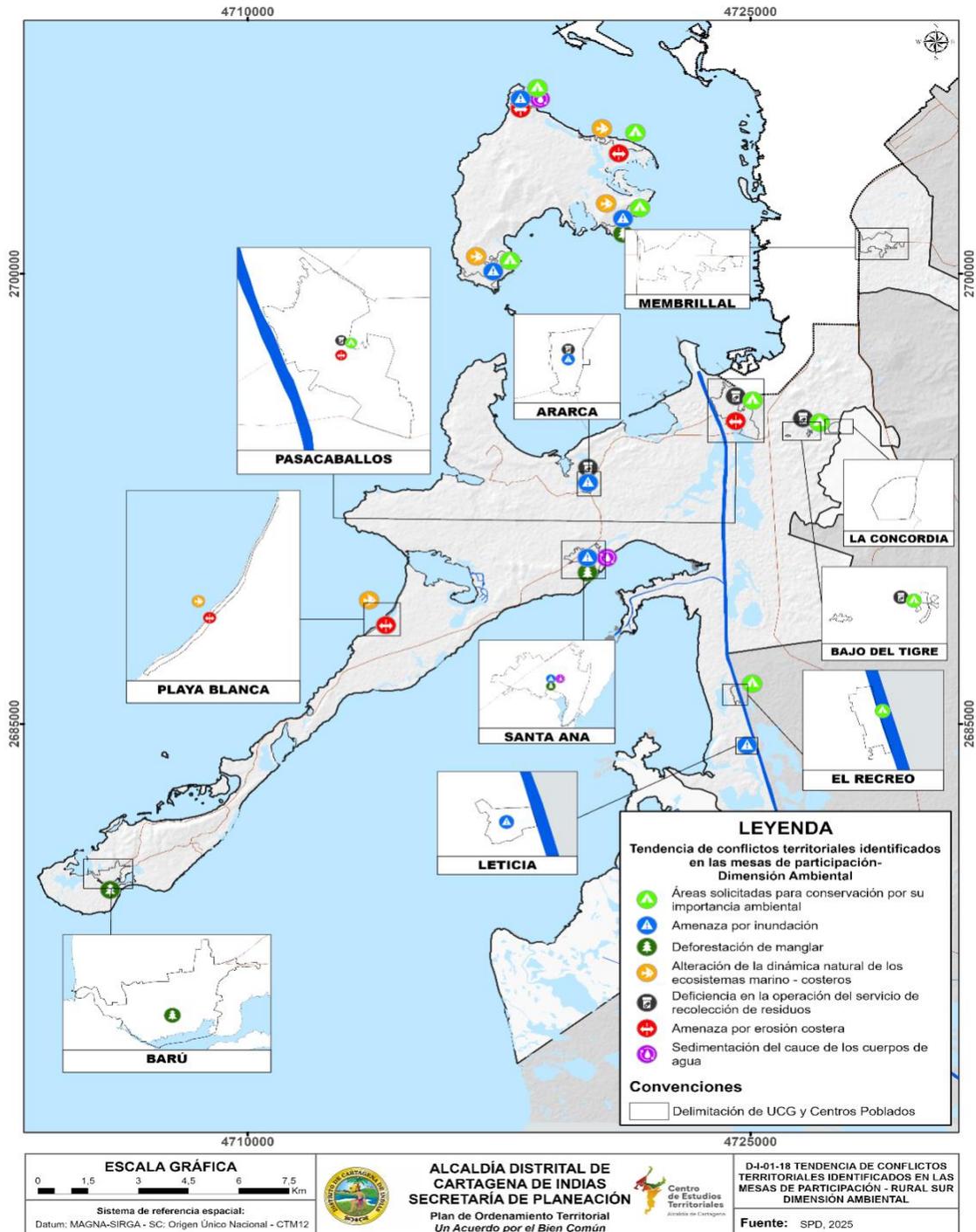
Mapa 10. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Ambiental-Rural Norte



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



Mapa 11. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Ambiental-Rural



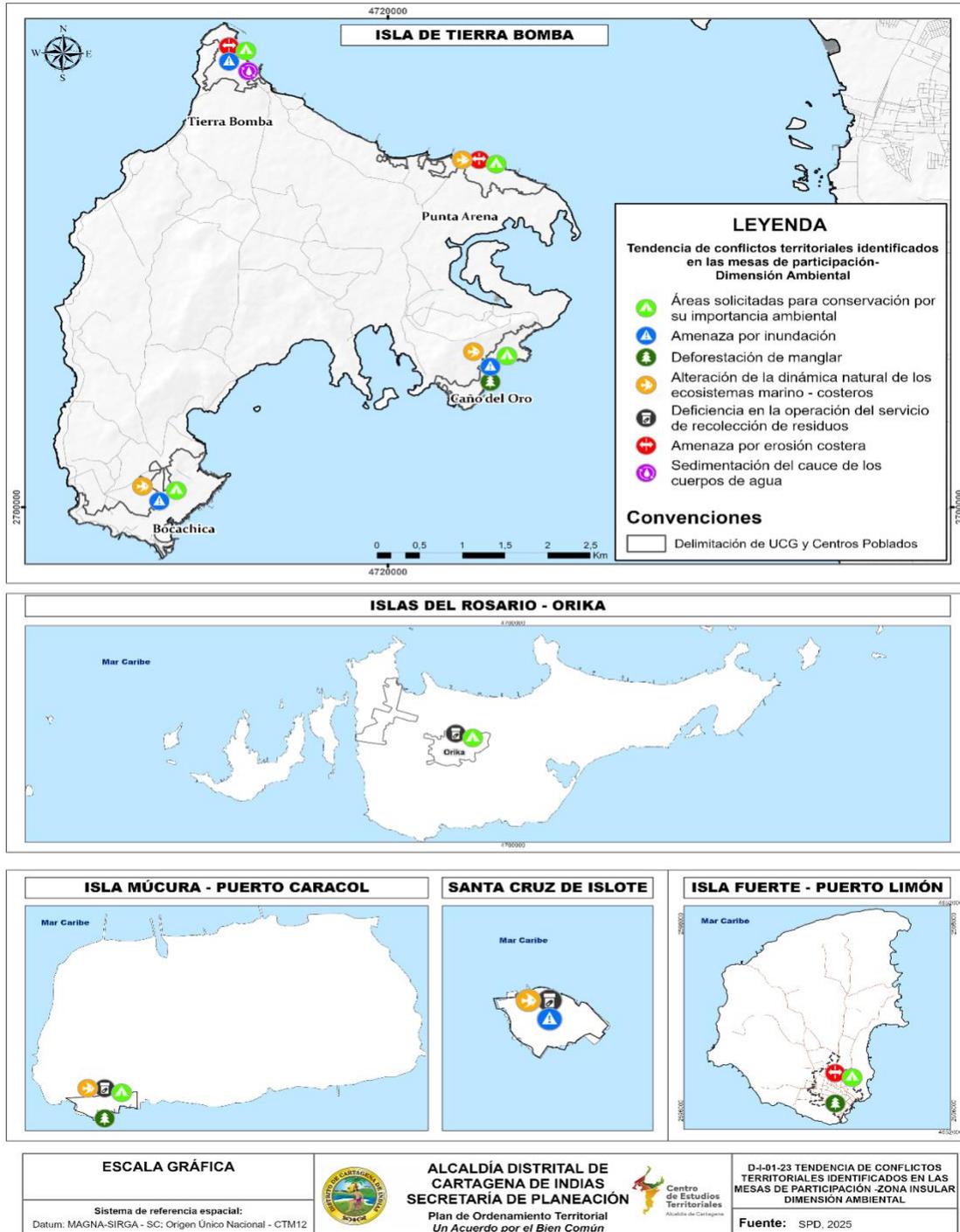
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

En el área insular, el comportamiento de la categorización de conflicto “*Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental*” es similar a la registrada en el área rural, pues se observa en el **Mapa 12** (Rural- Insular) que en los asentamientos de Tierra Bomba, Bocachica, Caño del Oro, Punta Arena, Islas del Rosario – Orika, Isla Fuerte e Isla Múcura se evidencian aportes de la ciudadanía relacionada con el establecimiento de áreas de conservación por su importancia ambiental, una dinámica que en Santa Cruz del Islote se presenta como excepción al no registrar ningún aporte asociado.

Además, por sus características geográficas y ambientales, en la mayoría de los asentamientos del área insular se hizo referencia al conflicto “*Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino – costeros*” en los aportes ciudadanos, puntualmente en los territorios de Punta Arena, Caño del Oro, Bocachica, Isla Múcura y Santa Cruz del Islote.

Otro conflicto relevante es la “*Amenaza por inundación*”, documentado mediante los aportes ciudadanos en los asentamientos de Tierra Bomba, Caño del Oro, Bocachica y Santa Cruz del Islote. De igual manera, se identifica la “*Deforestación de manglar*” como resultado de las diversas actividades antrópicas realizadas, evidenciado puntualmente en Isla Fuerte e Isla Múcura. Asimismo, el conflicto denominado “*Deficiencia en la operación del servicio de recolección de residuos*” repercute en las comunidades de Islas del Rosario – Orika, Isla Múcura y Santa Cruz del Islote, donde, la distancia y ubicación geográfica dificultan que la gestión de residuos se ajuste a las necesidades locales. Aunque ambos conflictos ambientales están asociados a asentamientos específicos, la distribución porcentual de los aportes ciudadanos evidencia que estos fenómenos inciden significativamente en la dinámica ambiental del área Rural-insular. Por ende, resulta fundamental implementar medidas participativas orientadas a mitigar las afectaciones ambientales específicas en estos territorios.

Mapa 12. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Ambiental-Rural Insular



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



De igual manera se presentan los aportes ciudadanos relacionados con la tendencia de conflictos para el área rural.

Tabla 34. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Ambiental Rural

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
<i>Áreas de conservación</i>	Áreas solicitadas para conservación por su importancia ambiental	Arroyo de las Canoas, Bajo del Tigre, Bocachica, Caño del Oro, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Europa, Marlinda, Palmarito, Pasacaballos, Púa II, Punta Arena, Recreo, Tierra Bomba, Villa Gloria.	"Conservación de pastos marinos y barreras de corales" Espacio de Participación Isla Fuerte (Puerto Limón)
			"Recuperar la Isla de Picón como áreas de protección y restauración" Espacio de participación Caño del Oro
			"La orilla (del Canal del Dique) debe ser considerada área de protección puesto que aquí se encuentran diversas especies de árboles: como olivo, robles" Espacio de participación Recreo
	Alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino – costeros	Bocachica, Caño del Oro, Isla Múcura (Puerto Caracol), Playa Blanca, Punta Arena, Punta Canoa, Santa Cruz del Islote.	"La extracción de coral hoy en día es realizada por turistas, en mayor cantidad" Espacio de participación Playa Blanca
"Uso de dinamita y redes no permitidas. Pescadores de otras zonas llegan sin control, afectando la fauna marina y los corales" Espacio de participación Isla Múcura (Puerto Caracol)			
"Pérdida de territorio y aumento de la vulnerabilidad" Espacio de Participación Punta Canoa			
<i>Amenazas</i>	Amenaza inundación por	Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Bocachica, Caño del Oro, El Zapatero, La Boquilla, Leticia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Puerto Rey, Punta Canoa, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba, Villa Gloria	"Es muy normal que, en ciertas áreas del Islote, se presentan inundaciones casi diarias por la Falta de barreras naturales y la desaparición de medidas de protección, lo que deja a la isla vulnerable a las inundaciones todos días del año" Espacio de Participación Santa Cruz del Islote
			"El canal del Dique sube de nivel, afectando las viviendas. El muro de contención no es eficiente" Espacio de participación Leticia
			"La Ciénaga se carga debido a las corrientes que vienen de otros municipios cercanos, lo que provoca que toda Villa Gloria se inunde" Espacio de Participación Villa Gloria
<i>Impactos ambientales</i>	Deforestación de manglar	Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Barú, Caño del Oro, Isla	"Uso del mangle como leña y para otras actividades; reducción de la protección natural contra la erosión" Espacio de



Temática	Categoría Conflicto	Espacio de participación	Aporte ciudadano
		Fuerte (Puerto Limón), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Boquilla, Manzanilla del Mar, Marlinda, Punta Canoa, Santa Ana, Tierra Baja	participación Isla Múcura (Puerto Caracol)
			"Los proyectos de desarrollo urbano en serena del Mar han ocasionado la tala de mangle en la Ciénaga de la Virgen" Espacio de participación La Boquilla.
			"Foráneos y nativos utilizan el manglar para rellenos en construcciones" Espacio de participación Barú
	Deficiencia en la operación del servicio de recolección de residuos	Ararca, Arroyo de Piedra, Bajo del Tigre, Isla Grande (Orika), Isla Múcura (Puerto Caracol), Pasacaballos, Santa Cruz del Isote, Tierra Baja	"Demora en la recolección de residuos por parte de Veolia ha generado basureros satélites y problemas de salubridad" Espacio de participación Santa Cruz del Isote
			"La recolección se limita a la carretera principal y es esporádica, lo que incrementa los problemas de basureros por todo pasacaballo" Espacio de participación Pasacaballos
			"Escasa frecuencia en la recolección de basura, con una ubicación inapropiada de los basureros, afectando la calidad del aire y la salud de los habitantes" Espacio de participación Ararca.
	Sedimentación del cauce de los cuerpos de agua	Arroyo Grande, El Zapatero, La Boquilla, Santa Ana, Tierra Bomba	"Alta sedimentación de todo el espacio que cubre el lugar denominado la Salina (sitio ancestral)" Espacio de participación Santa Ana
			"La afluencia de cultivos de arroz ha disminuido considerablemente en la vereda debido al poco flujo de agua que hay sobre la zona, resultado de la sedimentación progresiva sobre la Ciénaga de la Virgen" Espacio de participación El Zapatero
			"La Ciénaga de las Ventas presenta alta sedimentación proveniente de diferentes sectores. Así mismo, un estudio reciente reveló la pérdida de 4 hectáreas de agua debido a la sedimentación, la tala de manglares y otros factores" Espacio de participación Arroyo Grande
	Alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos	Bocachica, Caño del Oro, Manzanillo del Mar, Pasacaballos, Playa Blanca, Puerto Rey	"Aumento de riesgos ambientales asociado a los residuos y contaminantes generados en la zona industrial, en especial en lo relacionado con gases y material líquido" Espacio de participación Pasacaballos
			"Contaminación de los cuerpos de agua por los vertimientos en el Canal del Dique y aguas residuales domesticas por la

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio participación de</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
			<i>ausencia de alcantarillado. Asimismo, Caño del Oro se ve afectada por la zona industrial de Mamonal y los derrames”</i> Espacio de participación Caño del Oro
			<i>“Fábricas vertieron tóxicos que acabaron con los manglares”</i> (Espacio de Participación Bocachica)

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En los territorios rurales e insulares, la ciudadanía resaltó de manera prioritaria la necesidad de proteger y conservar áreas ambientales estratégicas. En Isla Fuerte (Puerto Limón) la comunidad señaló la *“conservación de pastos marinos y barreras de corales”*. De igual modo, en Caño del Oro se solicitó la recuperación de la Isla de Picón como área de restauración, mientras que en Recreo se profundizó en que *“la orilla del Canal del Dique debe ser considerada un espacio de protección por la diversidad de especies que alberga, como árboles nativos de olivo y roble”*. Esto último se manifestó debido al impacto generado por el tránsito de remolcadores y la forma en que estos atracan, sujetándose directamente a los árboles.

Asimismo, en veredas como Púa II, la ciudadanía recaló la importancia de preservar los acuíferos y de reservorios de agua, advirtiendo que su pérdida ha tenido un impacto negativo en la calidad de vida de los habitantes. Estos aportes reflejan que las comunidades no solo identifican el valor ecológico de sus territorios, sino también la urgencia de frenar los procesos de deterioro ambiental.

Un segundo conflicto reiterado corresponde a la *alteración de la dinámica natural de los ecosistemas marino-costeros*. En Playa Blanca, nativos y residentes denunciaron que la extracción de áreas coralinas hoy en día es realizada en el marco de actividades turísticas, mientras que en Isla Múcura alertaron sobre el *“uso de dinamita y redes no permitidas (...) afectando la fauna y los arrecifes”*, ecosistemas claves para la mitigación de la erosión costera y protección de la fauna marina. Estos aportes muestran que la actividad turística y pesquera, cuando se desarrolla sin control, se convierte en un factor de presión sobre los ecosistemas marino-costeros. Asimismo, las comunidades afirman que la alteración de estos ecosistemas ha generado el aumento de la vulnerabilidad social en territorios insulares



Las comunidades asentadas en territorios rurales también señalaron la *amenaza por inundación* como un problema transversal que afecta diversos territorios, como Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Bocachica, Caño del Oro, El Zapatero, La Boquilla, Leticia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Puerto Rey, Punta Canoa, Santa Ana, Santa Cruz del Islote, Tierra Bomba y Villa Gloria. Un ejemplo de ello es lo ocurrido en Santa Cruz del Islote, sus habitantes relataron que *“es muy normal que, en ciertas áreas del Islote, se presenten inundaciones casi diarias por la falta de barreras naturales y la desaparición de medidas de protección, lo que deja a la isla vulnerable a las inundaciones todos los días del año”*. Este aporte evidencia que las inundaciones no solo se asocian a fenómenos naturales, sino también a la ausencia de infraestructuras y medidas de mitigación pertinentes.

De manera similar, en Leticia, la comunidad mencionó directamente los *“problemas de inundación en la comunidad”*, señalando la persistencia de un riesgo que afecta la infraestructura de las viviendas, la movilidad y las condiciones básicas de vida. A su vez, en el espacio de participación de Villa Gloria, la ciudadanía explicó que *“la Ciénaga se carga debido a las corrientes que vienen de otros municipios cercanos, lo que provoca que toda Villa Gloria se inunde”*. Como se mencionó anteriormente, las inundaciones también están ligadas a factores externos que aumentan la vulnerabilidad de una comunidad.

Como se resaltó en el **Mapa 12**, otro de los impactos ambientales reiterativos es la *deforestación de manglar*, señalado como uno de los principales ecosistemas en la zona rural e insular. De acuerdo con la ciudadanía, este ecosistema es percibido como una barrera de protección natural frente a la erosión costera e inundaciones; sin embargo, ha perdido densidad a causa de prácticas como la tala y el relleno. En Isla Múcura, por ejemplo, los habitantes señalaron que la tala de mangle se destina para uso doméstico y otras actividades. En el espacio de participación de La Boquilla se advirtió que la expansión urbana impulsa la tala indiscriminada de mangle, mientras que en Barú se denunció que *“foráneos y nativos utilizan el manglar para rellenos en construcciones”*. Estos aportes evidencian la vulnerabilidad de este ecosistema y resaltan su papel esencial en la resiliencia de las comunidades costeras, así como en el mantenimiento de prácticas tradicionales como la pesca. Asimismo, se identifica con preocupación la acelerada extensión de las áreas densas de manglar, ya que esta situación expone el territorio insular, incrementa los procesos de erosión por mayor exposición de las costas e intensifica el oleaje, generando como

efecto, condiciones menos favorables en el territorio para enfrentar los eventos derivados del cambio climático.

Otros impactos ambientales mencionados por la ciudadanía se relacionan con la Deficiencia en la operación del servicio de recolección de residuos. En Santa Cruz del Islote manifestaron que la demora del operador ha generado la formación de “basureros satélites” y ha generado problemas de salubridad por la proliferación de plagas y vectores.

En Pasacaballos indicaron que “*la recolección se limita a la carretera principal y es esporádica*”, mientras que en Ararca expresaron que la ubicación inadecuada de los puntos de acopio afecta la salud.

La *sedimentación del cauce de los cuerpos de agua* también aparece como un conflicto que limita el desarrollo comunitario. De acuerdo con los aportes ciudadanos, En Santa Ana, la comunidad manifestó la “*alta sedimentación en el sitio ancestral La Salina*”, mientras que en El Zapatero relacionaron la pérdida de cultivos de arroz con la disminución del flujo de agua, producto de la sedimentación progresiva de la Ciénaga de la Virgen. En el espacio de participación de Arroyo Grande, los participantes indicaron que “*la Ciénaga de las Ventas presenta alta sedimentación proveniente de diferentes sectores. Así mismo, un estudio reciente reveló la pérdida de 4 hectáreas de agua debido a la sedimentación, la tala de manglares y otros factores*”, reconociendo el impacto negativo que tiene el detrimento de los ecosistemas en la calidad de vida, en la producción agrícola y en la pesca artesanal.

Como punto final, se reiteró la preocupación por *Alteración de la calidad de los cuerpos de agua por vertimientos*. En Pasacaballos, se señaló que el riesgo ambiental está asociado a los residuos generados por la zona industrial, mientras que en Caño del Oro los habitantes explicaron que “*los cuerpos de agua están contaminados por vertimientos al Canal del Dique, aguas residuales domésticas y los derrames provenientes de la zona industrial de Mamonal*”. Estas percepciones ilustran la conexión directa entre la falta de infraestructura de saneamiento, la expansión industrial y la degradación de los recursos hídricos.

En conclusión, los aportes ciudadanos desde la ruralidad e insularidad evidencian que los conflictos ambientales no solo deterioran los ecosistemas, sino que comprometen las condiciones de vida, las actividades productivas tradicionales y la identidad cultural de las comunidades étnicas y campesinas; por tal motivo, en los espacios de participación manifestaron la necesidad de



implementar estrategias de protección, control en ciertas actividades económicas y el fortalecimiento de la gestión ambiental, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las comunidades en el territorio.

4.6.2.3. Enfoque poblacional

El análisis de los aportes ciudadanos recibidos por los grupos poblacionales evidencia una fuerte convergencia con las tendencias de conflictos en el área urbana y rural de la dimensión ambiental. No obstante, el conflicto más reiterado corresponde a la *Amenaza por inundación*. Según la ciudadanía, sus principales causas se relacionan con deficiencias en la prestación del servicio de alcantarillado, el colapso de los sistemas de drenaje pluvial, el manejo inadecuado de residuos sólidos y la contaminación en cuerpos de aguas y canales.

Las percepciones recogidas reflejan impactos multidimensionales en temáticas de educación, económicas y de vivienda. Un ejemplo de ello se indicó en el espacio de participación con población migrante, en el que señalaron inundaciones al interior de las viviendas en corregimientos como La Boquilla y sectores como El Progreso y las Marmotas en el barrio Olaya Herrera, ocasionando la pérdida en enseres domésticos y exacerbando condiciones de pobreza. Asimismo, los aportes ciudadanos destacaron que las personas con discapacidad y adultos mayores enfrentan restricciones en su movilidad y autonomía. Mientras que, para las mujeres, en particular aquellas que son cabezas de hogar en contextos de economía popular, las inundaciones conllevan la pérdida de mercancías, herramientas o equipos necesarios para el sustento diario.

En la misma línea, los trabajadores de la economía popular reportaron repercusiones en su actividad laboral, especialmente quienes ejercen trabajos informales en zonas como Bocagrande y otras zonas propensas a riesgo de inundación (Espacio de participación Economía Popular). Otro conflicto reiterado corresponde al *manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos*, señalado por mujeres, adultos mayores, población migrante, personas con discapacidad, juventudes, infancia, adolescencia y primera infancia. Los aportes ciudadanos hicieron énfasis en el incumplimiento de horarios de recolección y la falta de educación ambiental para el manejo responsable de los residuos, tal como se evidencia en el siguiente aporte: “*no respetan los horarios de llevar las basuras a los camiones de la empresa*” (Espacio de Participación Mujeres).

Por su parte, las juventudes destacaron repercusiones en la movilidad peatonal y en la seguridad vial, al develar que la disposición inadecuada de los residuos sobre andenes genera accidentes de tránsito y riesgos sanitarios en la comunidad educativa de la Institución Ana María Vélez de Trujillo: *“el inadecuado manejo de residuos sólidos en el andén de la institución educativa Ana María Vélez causa accidentes de motociclistas en la vía; no hay contenedores para disponer de los residuos por lo cual se generan plagas y vectores”* donde se ilustra la conexión directa entre la gestión inadecuada de los residuos y problemas de salud asociados a enfermedades transmitidas por vectores.

Este mismo conflicto afecta el estado de los canales internos y la dinámica natural de los ecosistemas, lo que constituye uno de los principales desafíos para los grupos poblacionales. La ciudadanía ha señalado que, *“se realiza limpieza de canales general, pero a los brazos no se les hace como tal”* (Espacio de Participación Mujeres). Estas observaciones, junto con otros aportes, confirman la existencia de prácticas ambientales relacionadas con el vertimiento de residuos y la falta de tratamientos integrales a los canales, según lo expresado. De igual manera, el espacio de participación con Pescadores resaltó una problemática común en otros ecosistemas, ligada con el vertimiento debido a rupturas o fallas en el sistema de tratamiento de aguas residuales, por consiguiente, produce impactos negativos en la actividad pesquera, tal como se evidencia en el siguiente aporte:

“por rompimiento del Emisario Submarino se ha visto contaminado el cuerpo de agua generando la muerte de peces” (Espacio de participación Pescadores).

Por último, las personas con discapacidad destacaron la importancia de la responsabilidad ciudadana en la gestión y el manejo adecuado de los residuos, señalando que la contaminación no solo afecta a un punto físico, sino que se intersecciona y repercute en múltiples ecosistemas: *“Los tres caños que cruzan por el barrio y llegan a la Ciénaga están contaminados por la misma basura de la comunidad que no maneja las basuras adecuadamente y caen a los caños”* (Espacio de participación Personas con Discapacidad). Este testimonio evidencia deficiencias en la gestión de residuos dentro de los hogares ubicados en las áreas circundantes de la Ciénaga, comenzando por la ausencia de separación entre desechos orgánicos, inorgánicos y materiales como plástico o vidrio, así como su disposición en lugares no adecuados. Como consecuencia, se observa disposición de bolsas en calles y espacios públicos, que no son recolectadas oportunamente,

además de la disposición directa en caños y vías de artículos de un solo uso, tales como vasos, bolsas y otros elementos plásticos. Este manejo inadecuado repercute en que los residuos terminen en los cuerpos de agua y, posteriormente, en la Ciénaga.

4.6.3. Dimensión económica

La Dimensión Económica se definió como el análisis de las dinámicas productivas, comerciales y de empleo que incidieron en el desarrollo del Distrito de Cartagena, integrando tanto las potencialidades como las restricciones que condicionaron el aprovechamiento del territorio. Esta dimensión comprende la caracterización de la estructura predial, las actividades económicas por sectores, el análisis del mercado laboral las oportunidades y limitaciones para la productividad, y la inserción de la economía municipal en el contexto regional y nacional.

Desde los espacios de participación, esta dimensión concentró el 12,3% de los aportes ciudadanos, correspondientes a 248 intervenciones, que fueron organizadas en tres temáticas principales con base a la recepción de problemáticas y al Decreto 1232 de 2020: *Actividades económicas por sectores, Estructura predial, Potencialidades y restricciones* (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020). A partir de la información recibida se estructuraron quince categorías de conflicto, que permitieron precisar y sistematizar las percepciones ciudadanas recogidas en el proceso. Entre ellas, la categoría de *Potencialidades y restricciones* fue la que concentró el mayor número de aportes (87), reflejando preocupaciones frente a la gentrificación, la carencia de infraestructura turística, las limitaciones a las actividades económicas comunitarias, la baja empleabilidad de la mano de obra local y las afectaciones a la seguridad alimentaria (**Ver Tabla 35**).

Estos hallazgos permitieron comprender que la dinámica económica del Distrito está marcada por una fuerte concentración en el sector terciario, por la presunta presión de actores externos sobre los territorios y por la persistencia de barreras estructurales que limitaron la inclusión social y la sostenibilidad de las economías tradicionales.

Tabla 35. Temáticas Económicas y cantidad de aportes recibidos

Temáticas Económicas	Cantidad de aportes
Potencialidades y restricciones	87
Actividades económicas por sectores	79
Estructura predial	40
Otras temáticas	42
Total	248

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Las categorías de conflicto se construyeron a partir de los aportes de la ciudadanía recogidos en los diferentes espacios de participación del diagnóstico. Estas categorías se plantearon como una forma de ordenar y dar sentido a las problemáticas señaladas por la comunidad, permitiendo identificar tanto los conflictos inmediatos que surgen de las actividades económicas y del uso y destino de predios, como aquellos de fondo que tienen que ver con las oportunidades y limitaciones del territorio.

De esta manera, esta organización es una herramienta útil para entender las percepciones de la ciudadanía sobre la dinámica económica de Cartagena, y a la vez, en un insumo para proponer lineamientos de ordenamiento territorial más justos, sostenibles e incluyentes. En ese orden para la dimensión económica se presentan las siguientes:

Actividades económicas por sectores: Esta temática se definió como el análisis de las dinámicas productivas y de servicios presentes en Cartagena, de acuerdo con los sectores primario, secundario y terciario. La ciudadanía resaltó en el marco de los conflictos identificados, el aumento de los negocios informales en el territorio, el surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión, y el aprovechamiento económico por parte de actores externos que pueden generar posibles afectaciones en el territorio. Estos fenómenos vienen generando según la ciudadanía, tensiones sociales, territoriales y de movilidad, así como, las transformaciones y el impacto de este fenómeno en la economía formal, y el bienestar social y la seguridad de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Tabla 36. Categorías de conflictos identificados– Temática: Actividades económicas por sectores.

<i>Actividades económicas por sectores</i>	
Categorías de Conflicto	Espacio de participación
Incremento de negocios informales en el territorio	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 7, UCG 8, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15, Palmarito, Punta Arena
Surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar social	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 8, UCG 12, UCG 14, Arroyo de Piedras, Arroyo Grande, Bayunca, Isla Fuerte
Aprovechamiento económico de actores externos que generan afectaciones sociales en el territorio	Arroyo de las Canoas, El Zapatero, Isla Múcura, Leticia, Playa Blanca, Púa II, Puerto Rey, Punta Arena, Punta Canoa, Tierra Baja
Surgimiento de Establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar y seguridad de las mujeres y NNA	UCG 2, UCG 10. (Espacios de Economía popular)

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Estructura predial: esta temática se definió como el conjunto de conflictos y percepciones ciudadanas relacionados con el destino y uso de los predios en el Distrito. En los espacios de participación, la comunidad señaló que los usos inadecuados de predios residenciales para actividades económicas, el incremento de los avalúos catastrales y la existencia de predios sin aprovechamiento han generado tensiones en la calidad de vida y en la dinámica productiva. Por tanto, la estructura predial se entendió como una categoría para explicar cómo la falta de control en el destino y uso de los predios incide en la dinámica social y económica del territorio.

Tabla 37. Categorías de conflictos identificados– Temática: Estructura predial

<i>Estructura predial</i>	
Categorías de Conflicto	Espacio de participación
Uso inadecuado de los destinos de los predios por actividades económicas	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 6A, UCG 6B, UCG 8, UCG 9, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15, La Europa, Santa Ana
Incremento de avalúo catastral por la proliferación de negocios en zonas residenciales	UCG 1, UCG 10, Tierra Bomba
Uso inadecuado de los predios de destino residencial por actividades de alto impacto	UCG 1, UCG 10 (Lomas de Marión)
Existencia de predios de uso residencial que limitan el desarrollo económico	UCG 6A, UCG 6B, UCG 8

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Potencialidades y restricciones: esta temática se definió como el espacio de análisis de las oportunidades y limitaciones que incidían en el desarrollo económico del Distrito. Desde el Decreto

1232 de 2020 se plantea revisar las fortalezas y proyectos de escala, municipal, regional o nacional que pudieran condicionar la productividad futura; desde los aportes ciudadanos, se reconoció que la gentrificación, la carencia de infraestructura turística, la falta de estímulos para empresas y las restricciones a las economías comunitarias habían restringido las oportunidades locales. Asimismo, se señalaron afectaciones a la seguridad alimentaria y problemas de baja empleabilidad de mujeres, NARP y personas con discapacidad. Así, esta temática evidenció cómo los procesos económicos y territoriales condicionan la sostenibilidad económica y la inclusión social en Cartagena.

Tabla 38. Categorías de conflictos identificados– Temática: Potencialidades y restricciones

<i>Potencialidades y restricciones</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Falta de estímulos para la localización y relocalización de empresas	UCG 9, UCG 15, Marlinda, Palmarito
Carencia de infraestructura turística en la ciudad	UCG 1, UCG 5, Actores Económicos I, Bocachica, Isla Grande, La Concordia
Afectaciones sociales en el desarrollo de los sectores económicos	La Boquilla. (Medios de transporte informales)
Gentrificación	UCG 1, UCG 2, UCG 5, UCG 7, Actores Económicos I, La Boquilla
Restricciones para el desarrollo de actividades económicas desarrolladas por las comunidades	Arroyo de Piedras, La Boquilla, La Concordia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey
Afectaciones a la seguridad alimentaria por barreras en desarrollo de actividades tradicionales	Arroyo de Piedras, Arroyo Grande, Barú, Bocachica, El Zapatero, Isla Fuerte, Isla Múcura, La Boquilla, Marlinda, Pasacaballos, Playa Blanca, Puerto Rey, Santa Cruz del Islote
Baja empleabilidad de mano de obra local próxima a clústeres con paridad de género	Actores Económicos I, Arroyo de Piedras, Isla Múcura, La Europa, Marlinda, Membrillal, Palmarito, Pasacaballos
Baja empleabilidad de mano de obra local en áreas cercanas a clústeres para personas con discapacidad	Personas con discapacidad

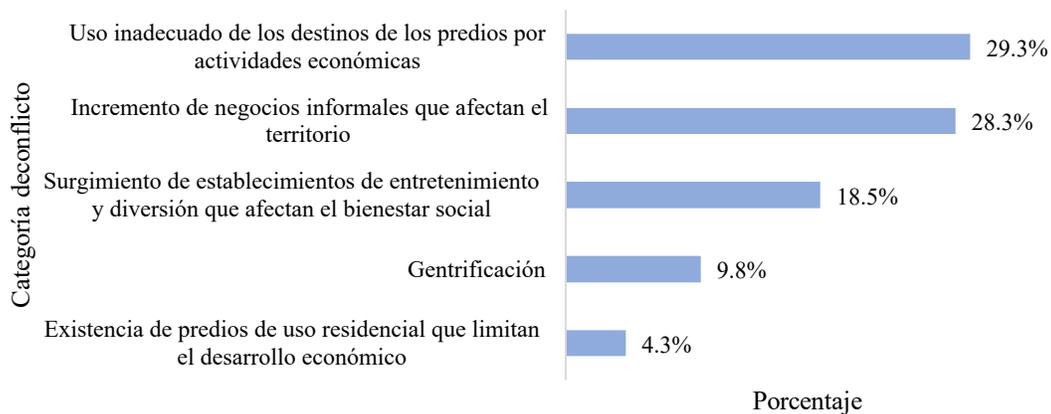
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

4.6.3.1. Área Urbana – Dimensión Económica

En el área urbana, la dimensión económica refleja una distribución significativa de conflictos. En ese orden, se puede observar en la **Gráfica 32**, que el conflicto denominado *uso inadecuado de los destinos de los predios por actividades económicas* ocupa el primer puesto en la tendencia con un 29,3% de aportes ciudadanos, lo que evidencia una preocupación por parte de la comunidad frente a la vocación de los usos de los predios y las actividades económicas que se desarrollan en el territorio, principalmente aquellas relacionadas con el comercio en espacio público, restaurantes, establecimientos de entretenimiento, talleres, entre otras.

En segundo lugar, se observa el incremento de negocios informales en el territorio, con un 28,3%, seguido por el surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que impactan el bienestar social, representando un 18,5%, lo que muestra la importancia de organizar y formalizar las actividades comerciales, así como de establecer regulaciones adecuadas. Por último, se encuentran, la gentrificación que alcanza un 9,8% y la existencia de predios residenciales que limitan el desarrollo económico con un 4,3%, pone de manifiesto la preocupación ciudadana respecto a los desplazamientos, cambios, transformaciones en barrios tradicionales y restricciones en los ingresos derivados de las actividades económicas.

Gráfica 32. Top tendencia de conflictos urbanos económicos

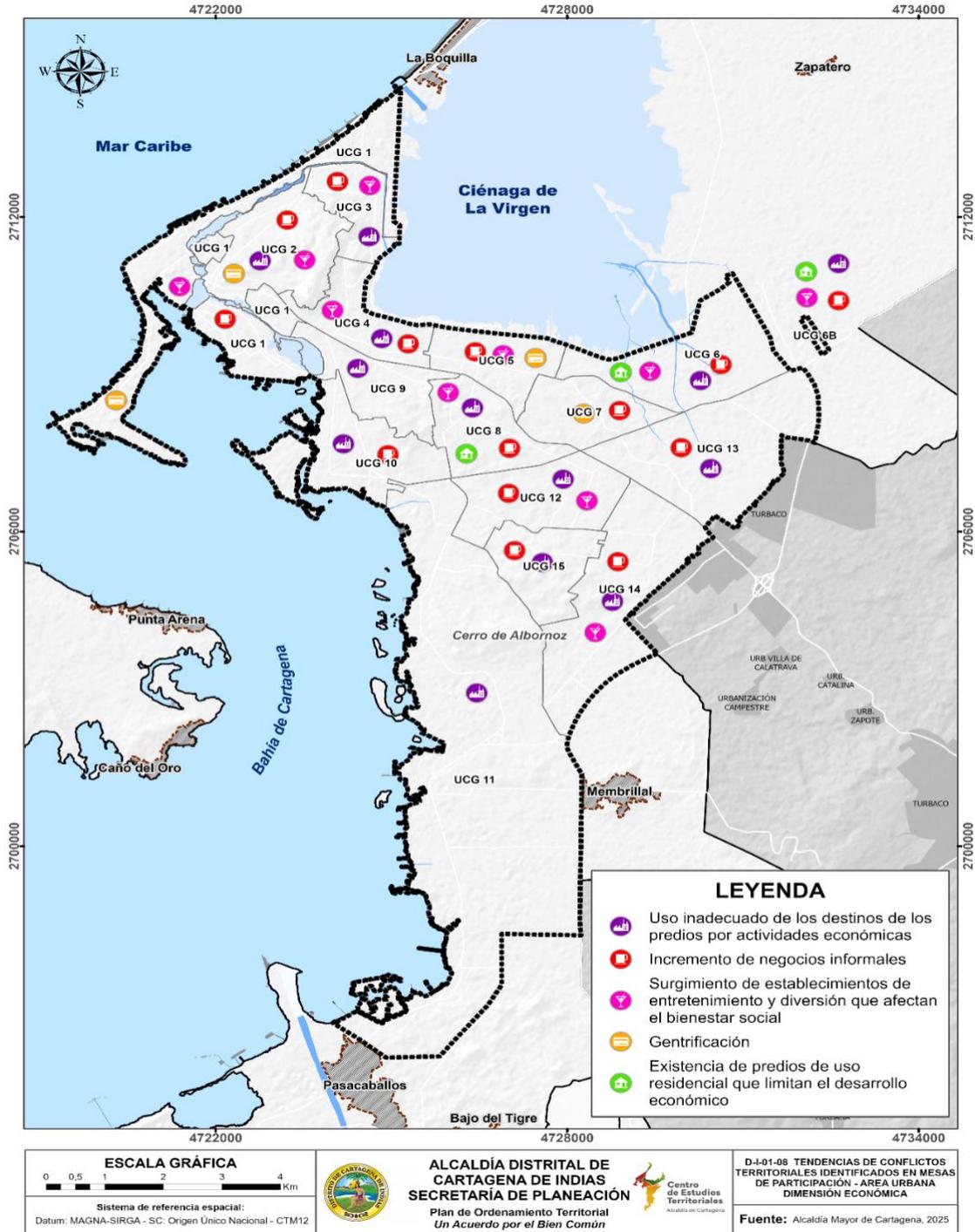


Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En cuanto a los aportes ciudadanos en el ámbito económico, se observa que el conflicto identificado como “*Uso inadecuado de los destinos de los predios por actividades económicas*” se mencionó en 12 de las 15 Unidades Comuneras de Gobierno, con excepción de la UCG 1, UCG 5 y UCG 7 (ver **Mapa 13**), y conflicto titulado “*Incremento de negocios informales que afectan el territorio*”, aunque es el segundo en frecuencia, se registró en todas las UCG, salvo en la UCG 11.

Por su parte, lo que refiere al conflicto “*Surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar social*” se presentó en la UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 8, UCG 12 y UCG 14, y finalmente la categoría de “*Gentrificación*” fue mencionado únicamente en las UCG 1, UCG 2, UCG 5 y UCG 7.

Mapa 13. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de participación ciudadana- Dimensión Económica- Urbano



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

En concordancia con lo previamente expuesto, los aportes ciudadanos permitieron analizar cómo la comunidad percibe y describe los cambios territoriales, considerando tanto su ubicación como sus características específicas (Ver **Tabla 39**). Estas tendencias reflejan problemáticas relacionadas con el destino y sus de los predios, la informalidad laboral y el impacto del turismo, evidenciando la tensión existente entre la dinámica económica y la calidad de vida de los habitantes, como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 39. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Económica - Urbano

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Estructura predial	Uso inadecuado de los destinos de los predios por actividades económicas	UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 6A, UCG 6B, UCG 8, UCG 9, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 11, UCG 12, UCG 13, UCG 14, UCG 15	“Aumento de negocios informales sin control [...] alto tráfico de vehículos comerciales” Espacio de participación UCG 6A
		“Las tiendas las están volviendo establecimiento público, pick up en los barrios y casas” “Ruido de negocios. Carros permanentes en las vías públicas” “Perturbación debido a los altos decibeles e invasión del espacio público” Espacio de participación UCG 15	
	Existencia de predios de uso residencial que limitan el desarrollo económico	UCG 6A, UCG 6B, UCG 8	“Aumento de discotecas y terrazas que perturban la tranquilidad de los habitantes”. “Se generan conflictos de convivencia por peleas y contaminación auditiva cerca del Hospital Maternidad y la Casa del Niño”. Espacio de Participación UCG 9
		“Ausencia de infraestructura frente al potencial en el capital humano” Espacio de participación UCG 6A	
Actividades económicas por sectores	Incremento de negocios informales	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 7, UCG 8, UCG 10, UCG 10 (Lomas de Marión), UCG 12, UCG 13,	“Ventas estacionarias en todo el frente de la cancha” “Apropiación de espacio público para ventas comerciales” Espacio de participación UCG 6B
		“Economía informal uso de espacio informal, uso espacio público” “Afectaciones en el tema ambiental y movilidad” Espacio de participación UCG 1	
		“La ocupación indebida del espacio público por mototaxis impide el libre tránsito peatonal, lo que genera inseguridad vial y dificultades en el desplazamiento de personas” Espacio de Participación UCG 3	

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
	Surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar social	UCG 14, UCG 15	
		UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 8, UCG 12, UCG 14	<i>“La actividad comercial nocturna, especialmente los bares, genera contaminación acústica que interrumpe el descanso de los residentes, afectando su calidad de vida” Espacio de Participación UCG 4</i>
			<i>“Casas que actualmente son bares, discotecas, Airbnb, etc. Ruidos por las discotecas, casos en ese ambiente de trata de personas y esto afecta la calidad de vida de los habitantes” Espacio de Participación UCG 1</i>
Potencialidades y restricciones	Gentrificación	UCG 1, UCG 2, UCG 5, UCG 7	<i>“Los barrios pierden su población por los costos elevados” Espacio de Participación UCG 1</i>
			<i>“La expansión de la actividad comercial en el barrio ha incrementado las tarifas de servicios públicos y ha provocado una reclasificación de estratos, representando una carga económica adicional para los residentes (...)” Espacio de Participación UCG 7</i>

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En los espacios de participación, la comunidad puso de manifiesto que una de las tensiones más recurrentes en el ámbito económico se relacionó con el uso y destino de los predios, los y las participantes coincidieron en que, el crecimiento desordenado de actividades comerciales en zonas originalmente residenciales está generando conflictos sociales, ambientales y de movilidad. Asimismo, la ciudadanía manifestó que en sectores específicos se mencionó cómo la transformación de viviendas en bares, terrazas, gastrobar o discotecas afectan directamente la calidad de vida de los habitantes, incrementando la contaminación acústica y alterando la tranquilidad del entorno. Como lo expresaron desde varios aportes en la UCG 15: *“Las tiendas las están volviendo establecimiento público, pick up en los barrios y casas” “Ruido de negocios. Carros permanentes en las vías públicas” “Perturbación debido a los altos decibeles e invasión del espacio público”*. Mientras que en la UCG 9 las apreciaciones de la ciudadanía son las siguientes: *“Aumento de discotecas y terrazas que perturban la tranquilidad de los habitantes”*. *“Se generan conflictos de convivencia por peleas y contaminación auditiva cerca del Hospital Maternidad y la Casa del Niño”*

De igual forma, señalaron que la ocupación de espacios públicos por vehículos comerciales y motocicletas asociados a estas actividades genera problemas de tránsito y disminuye la habitabilidad de los barrios, este fenómeno, además de alterar la dinámica comercial tradicional, contribuye al deterioro del espacio público y a la percepción de inseguridad.

Por otro lado, los participantes señalaron que las restricciones sobre el uso y destino del predio dificultan la accesibilidad y limitan el desarrollo de pequeños negocios comunitarios necesarios para atender necesidades básicas. En varios espacios se resaltó que la falta de infraestructura para crecimiento comercial: “*Ausencia de infraestructura frente al potencial en el capital humano*” (UCG 6A). Estas restricciones afectan el desarrollo económico territorial y las dinámicas barriales, lo que implica diferencias en la posibilidad de acceder a bienes y servicios básicos.

En cuanto a la temática de *actividades económicas por sectores*, los espacios de participación identificaron que algunos de los principales conflictos están relacionados al desarrollo de actividades en los distintos sectores productivos, en especial el comercio y los servicios. Aunque estos sectores son reconocidos como fuentes de ingresos y dinamismo urbano, como ocurre con los espacios de economía popular, también se mencionaron impactos que han incidido directamente en la vida cotidiana de la población, lo que implica que existan convergencias y divergencias que inciden en la definición de los usos y destinos de los predios para el desarrollo económico de la ciudad.

Por ejemplo, uno de los principales conflictos estuvo asociado al *incremento de negocios informales* en barrios y sectores centrales, los participantes describieron cómo la proliferación de ventas ambulantes, mesas de fritos, peluquerías y comercio en andenes y canchas deportivas, han generado afectaciones y limitaciones en el uso del espacio público, impactando en la movilidad peatonal y vehicular. Siendo así, en varias UCG se advirtió que los motociclistas y los vehículos estacionados de manera irregular ocupan espacios destinados a lo comunitario, lo que además de obstaculizar la movilidad, deteriora la percepción de seguridad. En palabras de un participante: “*Economía informal uso de espacio informal, uso espacio público*” “*Afectaciones en el tema ambiental y movilidad*”



Otro conflicto relevante fue el *surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión en zonas residenciales*. Los ciudadanos señalaron que bares, discotecas, terrazas y gastrobares habían transformado la dinámica de los barrios, trayendo consigo problemas de contaminación acústica, inseguridad y alteración del descanso nocturno. Como lo indicó un participante: “*Aumento de negocios informales sin control [...] alto tráfico de vehículos comerciales*” (UCG 6A), y también “*Ventas estacionarias en todo el frente de la cancha*” “*Apropiación de espacio público para ventas comerciales*” en la UCG 6B. Más allá del ruido, también se expresaron preocupaciones relacionadas con el aumento y/o exposición a factores de riesgos sociales como la trata de personas y la venta de alcohol en zonas no reguladas.

Asimismo, se señalaron posibles impactos negativos sobre grupos poblacionales, incluyendo mujeres, niños, niñas y adolescentes residentes en los sectores afectados por esta problemática, enfrentando entornos de inseguridad y riesgos sociales, esto permitió establecer que los conflictos económicos están relacionados tanto con el ordenamiento urbano como con la protección de derechos y el bienestar general.

Adicionalmente, se destacó el aprovechamiento económico por parte de actores externos que se beneficiaron de la oferta turística y comercial sin generar un impacto positivo en la comunidad local, los aportes ciudadanos señalaron que, mientras grandes empresas y cadenas concentraban los beneficios del turismo, los pequeños comerciantes y trabajadores locales se veían relegados a actividades precarias o informales, con bajos ingresos y sin estabilidad laboral, esta situación profundizó la percepción de desigualdad, al evidenciar que los recursos generados por el sector terciario no retornaban en mejoras concretas para los habitantes.

Por su parte, la temática de *Potencialidades y restricciones* fue la que reunió el mayor número de aportes ciudadanos. Los participantes identificaron tanto las limitaciones que obstaculizan el desarrollo económico del Distrito como oportunidades económicas en el territorio aprovechadas, poco o parcialmente que podrían constituir motores de transformación. Dichos aportes reflejan la tensión existente entre un territorio dotado de riqueza natural, cultural y turística, y las condiciones estructurales que impiden que dicho potencial se traduzca en bienestar y equidad para la población local.

Uno de los conflictos más señalados fue el fenómeno de la *gentrificación*, particularmente en barrios tradicionales del Centro Histórico y sectores turísticos, manifestando que el auge de inversiones privadas, principalmente orientadas al turismo y al comercio de lujo, había elevado los costos de vida, especialmente los arriendos y los avalúos catastrales. Este proceso desplazó progresivamente a las familias locales, que no podían competir con el poder adquisitivo de los nuevos residentes o inversionistas. Un participante lo expresó así: *“ya no podemos pagar el arriendo donde nacimos; todo lo están comprando los de afuera y los negocios son para turistas, no para la gente del barrio”* (UCG 9).

Otro aspecto recurrente fue la carencia de infraestructura turística adecuada que limita la competitividad de Cartagena frente a otros destinos de la región, señalaron que, pese a ser un territorio con alto potencial, la falta de planificación en el transporte, la señalización, el manejo de residuos y la dotación de servicios básicos en áreas de interés turístico redujo la capacidad de atraer visitantes de manera sostenible. Esta situación genera una paradoja: mientras aumentan los flujos turísticos, los beneficios directos para las comunidades son mínimos e informales.

En cuanto a las afectaciones directas de poblaciones vulnerables, la baja empleabilidad de la mano de obra local, se expresó en dos sentidos: por un lado, la falta de oportunidades laborales para jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, y por otro, la precarización del empleo en el sector turístico y de servicios, los participantes mencionaron que, gran parte de los puestos ofrecidos eran temporales, mal remunerados y sin garantías de estabilidad, lo que contribuye a perpetuar la desigualdad y la vulnerabilidad social.

Con relación al espacio de participación con Actores Económicos I expresaron que *“la potencialidad del territorio es el turismo y el puerto; si no damos respuesta a ese potencial, se generan restricciones”*. No obstante, se manifestó que existe una alta informalidad derivada del turismo. En este sentido, los gremios económicos insistieron en diversificar la base productiva y avanzar hacia un modelo integral que combine turismo, industria, logística portuaria, agroindustria, ciencia, tecnología y sostenibilidad.

Los sectores productivos también señalaron limitaciones estructurales para consolidar su actividad. El gremio náutico sostuvo que *“no tenemos un renglón reconocido, no hay data confiable”*. Por su parte, el sector hotelero advirtió que *“casi todas las viviendas del centro están*

comprometidas con la actividad turística, y eso es un riesgo para la ciudad; no podemos perder de vista la función residencial”. Por último, un representante gremial recordó que, aunque “los sectores que más generan empleo pesan mucho, la mitad de los cartageneros ganan por debajo del promedio”, lo que refleja la persistencia de desigualdades en la distribución de los beneficios económicos como los salarios y la calidad del empleo.

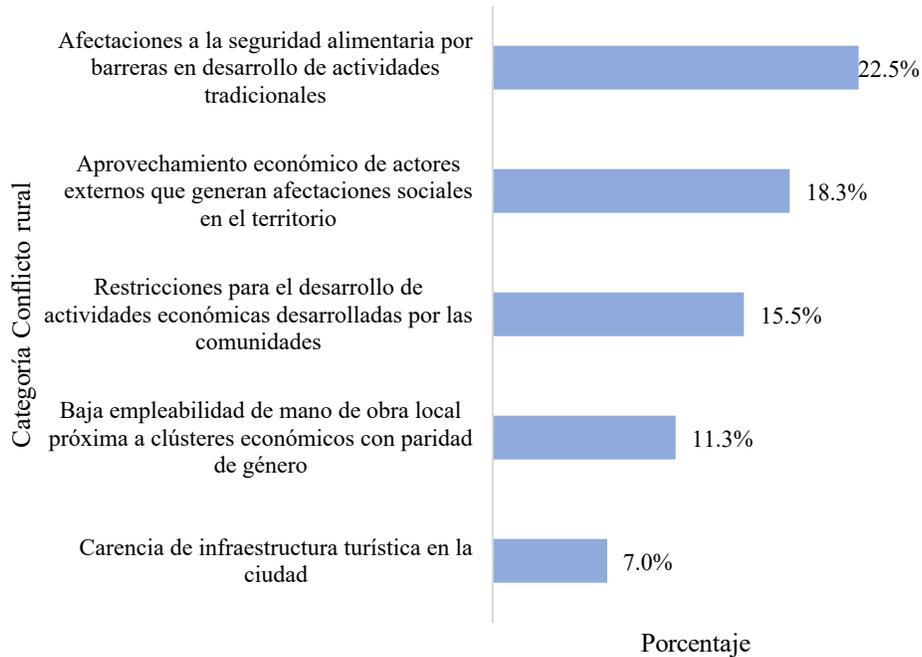
4.6.3.2. Área rural – Dimensión Económica

En el caso de la dimensión económica para el área rural, la frecuencia de aportes estuvo reflejada principalmente en cinco (5) conflictos (ver **Gráfica 33**): los primeros conflictos están relacionados con las *Afectaciones a la Seguridad Alimentaria por Barreras en Desarrollo de Actividades Tradicionales* con un 22,5% lo que evidencia limitaciones en la producción de alimentos como el acceso a recursos que faciliten el desarrollo de las actividades tradicionales de la comunidad; el *Aprovechamiento económico de actores externos que generan afectaciones sociales en el territorio* con un 18,3% y las *Restricciones para el Desarrollo de Actividades Económicas Desarrolladas por las Comunidades* con un 15,5% impactando en la competitividad económica de las zonas rurales dentro del territorio.

Por último, los conflictos de *Baja empleabilidad de mano de obra local próxima a clústeres económicos con paridad de género* representan un 11,3% y la *Carencia de infraestructura turística en la ciudad* con un 7,0% evidencia la necesidad de fortalecer la inclusión laboral y aprovechar las potencialidades del sector turístico.

Cabe resaltar el que el 25,4% de los conflictos restantes pertenecen a los conflictos con menor frecuencia de los aportes ciudadanos, pero con una alta significancia dentro del análisis económico. Estos se relacionan con las afectaciones sociales en el desarrollo de los sectores económicos, el uso inadecuado de los destinos de los predios por actividades económicas, el surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar social, entre otros.

Gráfica 33. Top tendencia de conflictos rurales económicas

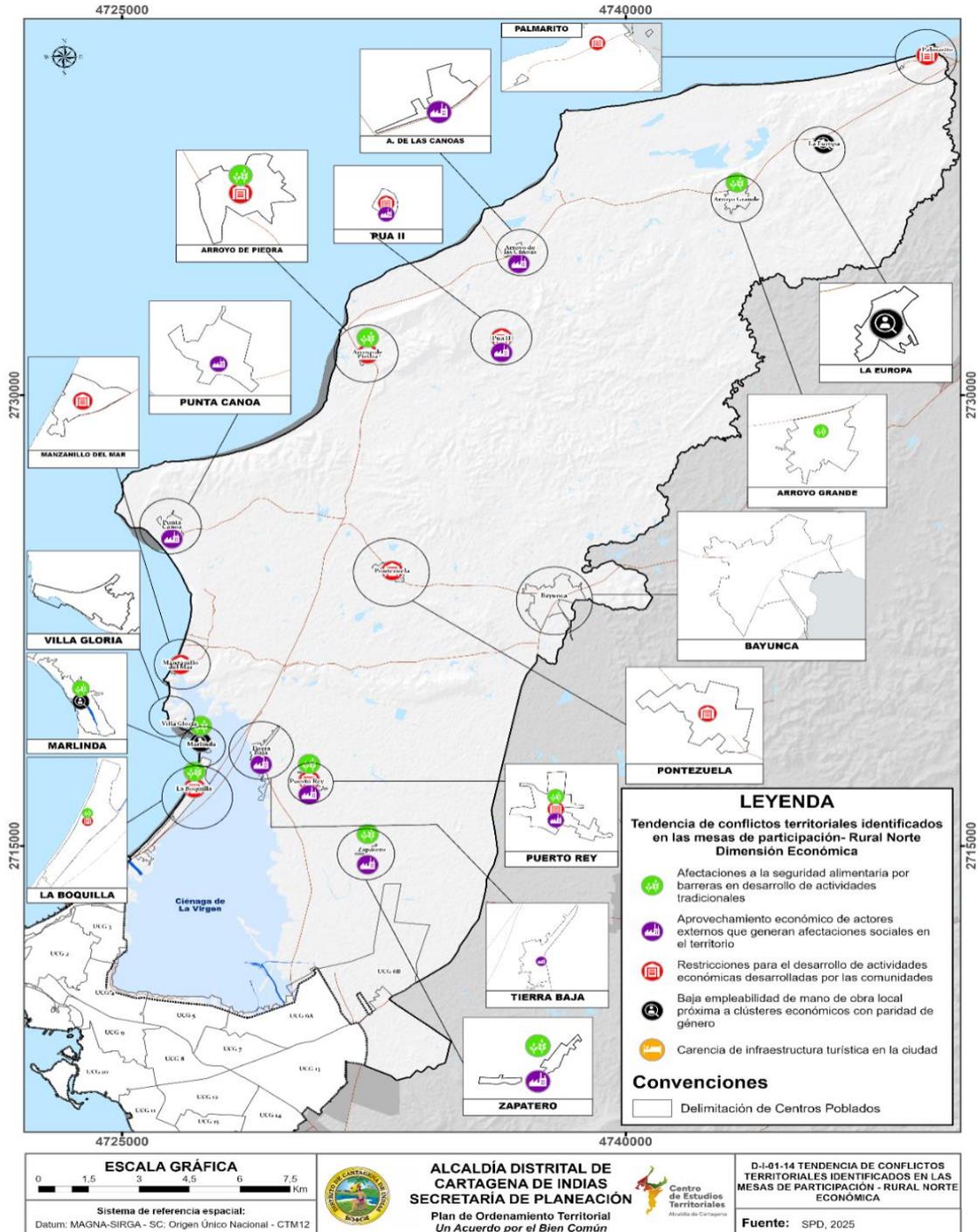


Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

La tendencia en los conflictos de esta dimensión para el área rural se ubica geográficamente mediante el **Mapa 14** y **Mapa 15** donde se observa que el comportamiento territorial del conflicto “*Afectaciones a la Seguridad Alimentaria por Barreras en Desarrollo de Actividades Tradicionales*” es preponderante en los asentamientos de Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Barú, La Boquilla, Marlinda, Pasacaballos, Playa Blanca, Puerto Rey y El Zapatero; este conflicto se presenta también en el área insular, puntualmente en los asentamientos rurales de Bocachica, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Múcura (Puerto Caracol) y Santa Cruz del Islote.

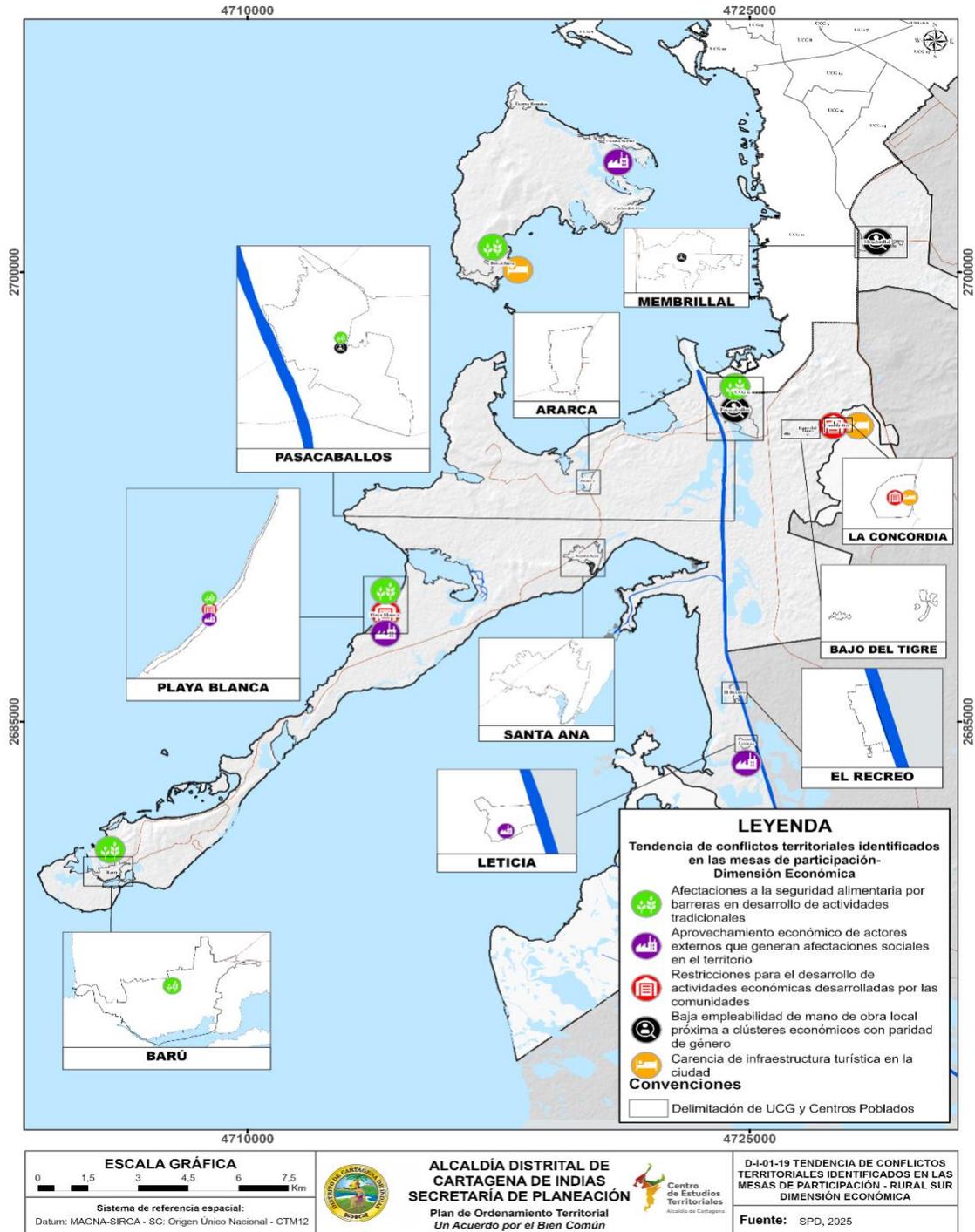


Mapa 14. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Económica-Rural Norte



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 15. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Económica-Rural



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



Mientras que el conflicto “*Aprovechamiento económico de actores externos que generan afectaciones sociales en el territorio*” se referenció en los encuentros realizados en los asentamientos de Arroyo de las Canoas, Punta Canoas, El Zapatero, Tierra Baja, Playa Blanca y Leticia, y de manera recurrente en Punta Arena e Isla Múcura (ver **Mapa 16**) se indicó, de acuerdo con los aportes ciudadanos, que este aprovechamiento de actores externos afecta puntualmente la capacidad económica de la ciudadanía que se dedica a actividades de la economía popular, la convivencia (en el caso de actividades de alto impacto) y la sostenibilidad de algunos ecosistemas importantes para el territorio.

Frente a los conflictos *Restricciones para el Desarrollo de Actividades Económicas Desarrolladas por las Comunidades* se pudo evidenciar que lo mencionaron en las comunidades de Arroyo de Piedra, La Boquilla, La Concordia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Playa Blanca, Pontezuela, Púa II y Puerto Rey. Este conflicto revela que en los asentamientos mencionados existen obstáculos importantes que dificultan que las comunidades locales puedan llevar a cabo sus actividades económicas tradicionales, como la pesca, la agricultura o el turismo local. En términos sencillos, las “restricciones” pueden deberse a factores como regulaciones no adaptadas a la realidad de la población, limitaciones en el acceso a recursos, presencia de intereses externos o falta de apoyo institucional; esto conlleva a que las comunidades no puedan aprovechar de manera efectiva las oportunidades de desarrollo económico que ofrece su propio territorio.

Desde una perspectiva social y económica, este conflicto impacta directamente en el bienestar de las comunidades, ya que limita sus fuentes de ingreso, pone en riesgo la seguridad alimentaria y aumenta las condiciones de desigualdad. Asimismo, restringe el desarrollo de actividades tradicionales, generando posibles alteraciones en el tejido social, la identidad cultural, la sostenibilidad de los modos de vida históricos y en la autonomía de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras en Cartagena.

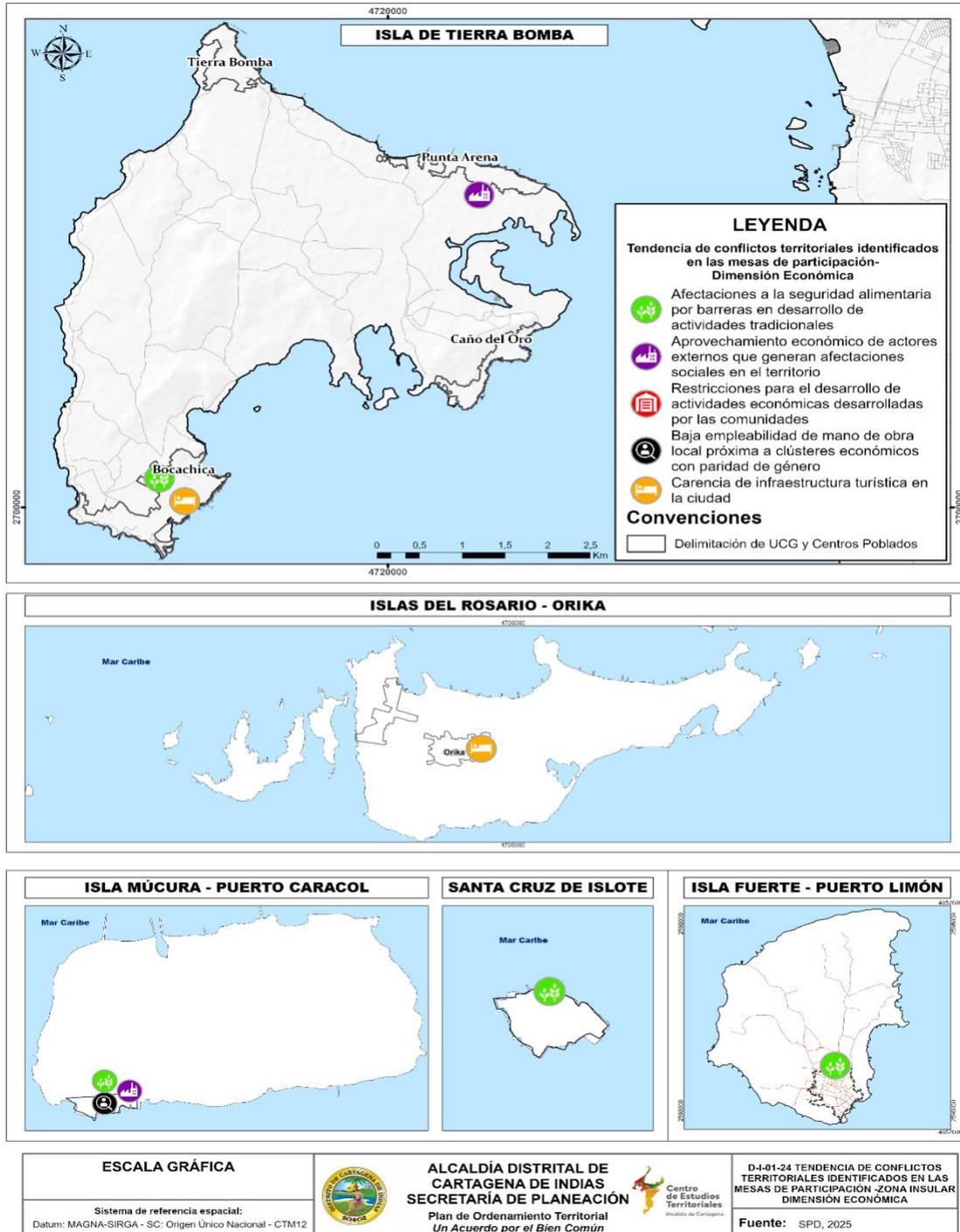
La *Baja empleabilidad de mano de obra local próxima a clústeres económicos con paridad de género*, de acuerdo con el **Mapa 15** y el **Mapa 16**, los asentamientos donde se registró mayor número de aportes fueron Arroyo de Piedra, La Boquilla, La Concordia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Pontezuela, Púa II y Puerto Rey, para el caso del primero, y en La Europa, Marlinda, Arroyo de Piedra, Pasacaballos, Membrillal e Isla Múcura, para el caso del segundo.



Este conflicto se relaciona con la dificultad que enfrentan los asentamientos humanos rurales, especialmente aquellas cercanas a clústeres económicos (zonas con actividades productivas agrupadas), para acceder a empleos estables y de calidad, puesto que, aunque en estas zonas se experimenten crecimientos económicos y la llegada de nuevos proyectos o inversiones, la población local no siempre logra beneficiarse de estas oportunidades laborales. No obstante, uno de los principales factores que caracteriza a esta problemática radica en la falta de inclusión y equidad de género, es decir, las mujeres encuentran aún más barreras para integrarse al mercado laboral local, ya sea por razones culturales, falta de formación, discriminación o ausencia de políticas para garantizar su participación; por tal motivo, los aportes ciudadanos indican que, aunque existen oportunidades laborales cerca de sus comunidades, la mano de obra local y en particular las mujeres, no es empleada en la misma proporción que los trabajadores externos o que pertenecen a otros sectores.

Ambas categorías de conflictos económicos se encuentran relacionadas, debido a que evidencian situaciones donde la estructura y dinámica económica del área rural e insular excluye a las personas y comunidades que históricamente han ejercido actividades para su sustento (tales como pesca, agricultura y turismo local), lo cual podría, en algunos casos afectar su calidad de vida.

Mapa 16. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Económica-Rural Insular



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



De igual manera se presentan los aportes ciudadanos relacionados con la tendencia de conflictos para el área rural, estos fueron recogidos en los espacios de participación en los asentamientos humanos rurales permitiendo identificar un conjunto de tendencias de conflicto económico que dieron cuenta de las tensiones entre las dinámicas productivas tradicionales y los procesos de transformación territorial impulsados por actores externos. Estas percepciones comunitarias, expresadas a través de testimonios directos, reflejaron cómo las actividades agrícolas, pesqueras y turísticas, que históricamente han constituido la base de la economía rural en Cartagena, se han visto cada vez más limitadas por fenómenos como la urbanización, la privatización de predios, la llegada de megaproyectos y la ausencia de infraestructura adecuada para el desarrollo económico local.

La **Tabla 40** recoge de manera estructurada las temáticas, categorías de conflicto, espacios de participación y aportes ciudadanos que ilustran estas problemáticas. Con ello se evidencia que los conflictos económicos rurales no son homogéneos, puesto que, responden a realidades específicas de cada territorio, donde la voz de la ciudadanía resulta fundamental para comprender los impactos que generan sobre la seguridad alimentaria, el empleo, la equidad de género y la sostenibilidad de las actividades tradicionales alrededor del ordenamiento territorial.



Tabla 40. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Económica- Rural

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Potencialidades y restricciones	Afectaciones a la seguridad alimentaria por barreras en desarrollo de actividades tradicionales	Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Barú, Bocachica, Isla Fuerte (Puerto Limón), Isla Múcura (Puerto Caracol), La Boquilla, Marlinda, Pasacaballos, Playa Blanca, Puerto Rey, Santa Cruz del Islote	“Debido a la urbanización se han ido perdiendo los terrenos para cultivos en el territorio” Espacio de participación Arroyo Grande
			“Durante los últimos años se ha incrementado la actividad turística que desplaza otras actividades como la pesca y el agro, dando como resultado fincas y rosas en abandono” Espacio de participación Isla Fuerte (Puerto Limón)
			“Transformación económica por pérdida de espacios para la agricultura y la pesca” Espacio de Participación Barú
	Restricciones para el desarrollo de actividades económicas desarrolladas por las comunidades	Arroyo de Piedra, La Boquilla, La Concordia, Manzanillo del Mar, Palmarito, Playa Blanca, Pontezuela, Púa II, Puerto Rey	“Privatización de la represa Neri, lo que no permite beneficios en la comunidad en materia de agricultura” Espacio de participación Puerto Rey
			“La agricultura se da en propiedad privadas externas de los finqueros y la población no puede acceder a la agricultura” Espacio de participación Palmarito
			“Economía concentrada en pocas actividades, lo que aumenta la vulnerabilidad económica.” Espacio de participación La Concordia
	Baja empleabilidad de mano de obra local próxima a clústeres económicos con paridad de género	Arroyo de Piedra, Isla Múcura (Puerto Caracol), La Europa, Marlinda, Membrillal, Palmarito, Pasacaballos	“La falta de otras fuentes de empleo ha llevado a que las mujeres se dediquen principalmente a actividades informales orientadas al turismo, lo que puede ser precario o inestable” Espacio de participación Marlinda
			“Falta de oportunidades laborales y educativas para mujeres. Barreras estructurales y desigualdad de género” Espacio de participación La Europa
			“La mayoría de los hoteles operan sin involucrar a los habitantes en la economía del turismo” Espacio de participación Isla Múcura (Puerto Caracol)
	Carencia de infraestructura turística en la ciudad	Isla Grande (Orika), Bocachica, La Concordia,	“Escasa infraestructura para el desarrollo de alternativas económicas distintas al agropecuario, como la cría de animales y la construcción de cabañas para la explotación turística.” Espacio de participación La Concordia
“Secretaría de Turismo debe venir a apoyar el modelo de turismo que se está			

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
			<i>construyendo en la isla” Espacio de participación Isla Grande (Orika)</i>
<i>Actividades económicas por sectores</i>	Aprovechamiento económico de actores externos que generan afectaciones sociales en el territorio	Arroyo de las Canoas, El Zapatero, Isla Múcura (Puerto Caracol), Leticia, Playa Blanca, Púa II, Puerto Rey, Punta Arena, Punta Canoa, Tierra Baja	<i>“Cultivo de plantas medicinales han sido desplazadas por rellenos y construcciones de proyectos.” Espacio de participación Tierra Baja</i>
			<i>“Presencia de negocios como bares que han desplazado otras actividades económicas” Espacio de Participación Puerto Rey</i>
			<i>“La construcción del nuevo aeropuerto se realizará sobre las tierras donde han cultivado tradicionalmente el arroz en la vereda el Zapatero”. Espacio de Participación El Zapatero</i>

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

En los asentamientos humanos rurales, la temática de potencialidades y restricciones concentró buena parte de los aportes ciudadanos, poniendo en evidencia las dificultades que enfrentaron las comunidades para sostener y proyectar sus actividades económicas tradicionales frente a procesos de urbanización, privatización de recursos y expansión de dinámicas externas como el turismo masivo.

Una de las principales categorías de conflicto identificadas fue la *afectación a la seguridad alimentaria por barreras en el desarrollo de actividades tradicionales*; en corregimientos como Arroyo Grande e Isla Fuerte, los habitantes advirtieron que la urbanización descontrolada y la presión de proyectos turísticos habían reducido los espacios para los cultivos de pancoger, afectando directamente la producción del territorio. Así lo expresó un ciudadano: *“debido a la urbanización se han ido perdiendo los terrenos para cultivos en el territorio”* (Espacio de participación, Arroyo Grande). A su vez, en Barú se señaló que la pesca y agricultura han ido perdiendo espacios en el territorio lo que ha causado una transformación económica: *“Transformación económica por pérdida de espacios para la agricultura y la pesca”* (Espacio de participación, Barú).

Otra categoría recurrente estuvo relacionada con las *restricciones para el desarrollo de actividades económicas comunitarias*, producto de la privatización de áreas naturales y la concentración de tierras en manos externas. Este conflicto se mencionó en mayor medida en



territorios como La Boquilla, Manzanillo del Mar y Palmarito, donde los participantes manifestaron que los pobladores no tienen acceso a predios suficientes para la agricultura ni a zonas de pesca libre. Como lo expresó un habitante de Palmarito: *“la agricultura se da en propiedad privadas externas de los lugareños y la población no puede acceder a la agricultura”* (Espacio de participación, Palmarito), estas limitaciones refuerzan la vulnerabilidad económica y reduce el acceso a oportunidades de desarrollo local, para que la población rural diversifique sus fuentes de ingresos.

También, se identificaron aportes relacionados con la baja empleabilidad de la mano de obra local y las brechas de género en el acceso al trabajo, en corregimientos como La Europa y Marlinda, los participantes señalaron que, ante la ausencia de alternativas laborales, muchas mujeres se ven forzadas a dedicarse a actividades informales ligadas al turismo, caracterizadas por su inestabilidad y bajos ingresos. Así lo evidenció un testimonio recogido en Marlinda *“la falta de otras fuentes de empleo ha llevado a que las mujeres se dediquen principalmente a actividades informales orientadas al turismo, lo que puede ser precario o inestable”* (Espacio de participación, Marlinda).

Otra categoría crítica fue la *carencia de infraestructura turística adecuada*, puesto que, en corregimientos insulares como Isla Grande (Orika) y Bocachica, los habitantes manifestaron que la ausencia de servicios básicos, transporte adecuado y facilidades para el turismo comunitario limita el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y culturales. Un aporte ciudadano en La Concordia lo sintetizó claramente: *“escasa infraestructura para el desarrollo de alternativas económicas distintas al agropecuario, como la cría de animales y la construcción de cabañas para la explotación turística”* (Espacio de participación, La concordia).

En los aportes ciudadanos de los asentamientos rurales, la temática de *actividades económicas por sectores* revela las tensiones entre la vocación productiva de las comunidades y la irrupción de actores externos que inciden en las dinámicas del territorio, se identificó como categoría central de conflicto; el *aprovechamiento económico de actores externos que generan afectaciones sociales y territoriales*.

De esta manera, en territorios como Tierra Baja, Puerto Rey y El Zapatero, los participantes señalaron que las actividades productivas tradicionales; como la agricultura y el cultivo de plantas

medicinales, fueron desplazadas por proyectos de urbanización, rellenos y, en algunos casos, por la construcción de megaproyectos. Un habitante de Tierra Baja expresó: *“cultivo de plantas medicinales han sido desplazados por rellenos y construcciones de proyectos* (Espacio de participación, Tierra baja).”. Este tipo de situaciones que afecta los ingresos de las familias también deteriora las prácticas culturales y saberes ancestrales ligados al uso de la biodiversidad.

En Puerto Rey, por ejemplo, los aportes hicieron referencia directa a los impactos de proyectos de infraestructura de gran escala: *“afectaciones a las prácticas económicas debido a la construcción de aeropuerto”*. Esta percepción fue compartida en El Zapatero, donde los participantes manifiestan que, el nuevo aeropuerto se construiría sobre tierras tradicionalmente dedicadas al arroz, lo cual supone la pérdida de un espacio fundamental para la producción de alimentos básicos y el sustento de la economía campesina. Como afirmaron los participantes: *“la construcción del nuevo aeropuerto se realizará sobre las tierras donde han cultivado tradicionalmente el arroz en la vereda El Zapatero”* (Espacio de participación, el Zapatero).

De manera transversal, estos aportes evidenciaron diversas afectaciones sociales y económicas en los territorios rurales, en el cual, las comunidades manifestaron la necesidad de promover el desarrollo económico local y la autonomía de sus entornos. Además, se evidenció la ausencia de mecanismos de protección del suelo agrícola, la falta de fortalecimiento a las economías rurales y la débil articulación con el sector privado para aumentar la mano de obra local.

4.6.3.3. Enfoque poblacional – Dimensión económica

La lectura de los aportes ciudadanos desde lo poblacional evidenció que los conflictos económicos se relacionan con dinámicas productivas o con el uso y destino de los predios, vinculados al bienestar colectivo y al bien común, desde las voces de mujeres, juventudes, personas vinculadas a la economía popular y poblaciones con discapacidad, se expresó cómo las limitaciones en el acceso al empleo, la ocupación del espacio público por actividades comerciales y la ausencia de enfoques diferenciales en las políticas económicas terminan generando desigualdades que afectan la vida cotidiana de las comunidades.

En este sentido, el análisis desde el enfoque poblacional permitió reconocer que los intereses individuales y sectoriales muchas veces se antepone al bienestar general. Así, la

incorporación de estas perspectivas ciudadanas permitió identificar que los conflictos desde la dimensión económica no pueden entenderse solo como desequilibrios productivos, puesto que, inciden directamente en el derecho de todas las poblaciones a participar de manera equitativa en el desarrollo económico del territorio, garantizando que el crecimiento económico sea compatible con la justicia social, la seguridad y la dignidad de quienes habitan Cartagena (ver **Tabla 41**).

Tabla 41. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión económica

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
<i>Actividades económicas por sectores</i>	Surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión que afectan el bienestar y seguridad de las mujeres y NNA	Economía Popular, Juventudes, Mujeres	<i>“Alrededor de esa vía hay muchos negocios (Discotecas y comidas) que invaden el espacio público afectando a las mujeres”</i> Espacio de participación Mujeres
			<i>“Al ocupar el espacio como vendedores ambulantes han sentido restricciones, señalamientos e intratos por el oficio que ocupan, además del abuso por parte de los policías a las mujeres”</i> Espacio de participación Economía Popular
<i>Potencialidades y restricciones</i>	Baja empleabilidad de mano de obra local próxima a clústeres económicos con paridad de género	Economía Popular	<i>“Hace falta un enfoque de género en la economía popular. Mujeres representan gran parte de la economía popular”</i> Espacio de participación Economía Popular
	Baja empleabilidad de mano de obra local en áreas cercanas a clústeres económicos para personas con discapacidad	Personas con Discapacidad	<i>“Hay una baja capacidad institucional y empresarial para la atención y empleabilidad de personas con discapacidad auditiva”</i> Espacio de participación Personas con Discapacidad

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Desde los espacios de participación de mujeres y jóvenes se señaló que el surgimiento de establecimientos de entretenimiento y diversión implica desafíos que trascienden el ámbito económico y representan un factor de riesgo social. La ubicación de discotecas en zonas residenciales, por ejemplo, afecta la seguridad y el bienestar de grupos considerados altamente vulnerables: *“Alrededor de esa vía hay muchos negocios (discotecas y comidas) que invaden el espacio público afectando a las mujeres”*. Si bien estos establecimientos pueden generar beneficios económicos en ciertos sectores, también contribuyen a debilitar la percepción de seguridad y tranquilidad de mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes-NNA

Por su parte, otros participantes, señalaron que estas actividades económicas se instalaron sin el adecuado control institucional, ocupando el espacio público y reduciendo las posibilidades



de que los niños y niñas disfruten de entornos seguros y protectores. En este sentido, los aportes destacaron cómo la expansión de negocios informales en andenes, canchas y calles restringe espacios que tradicionalmente eran utilizados para el esparcimiento y la recreación de la niñez, generando una pérdida progresiva de lugares de socialización positiva y convivencia. Adicionalmente, las y los adolescentes manifiesta que se han visto expuestos a dinámicas de exclusión y estigmatización en el espacio público, ya que la informalidad económica, combinada con la ausencia de control institucional, propicia escenarios en los que se normalizan prácticas de discriminación, violencia y abuso, incluso por parte de autoridades. Esta situación reproduce condiciones de vulnerabilidad que limitan el desarrollo integral de los NNA y contraviene el principio del bien común, en la medida en que el beneficio económico de ciertos sectores privados termina generando un costo social desproporcionado para las comunidades más jóvenes.

En consecuencia, las afectaciones a la niñez y adolescencia dentro de esta temática evidencian la necesidad de que la planificación económica de la ciudad incorpore un enfoque de protección integral de los derechos de los NNA, garantizando que las actividades productivas no comprometan su seguridad, ni restrinjan sus posibilidades de recreación y bienestar.

Así mismo, el conflicto manifestado afecta directamente a las poblaciones vulnerables, incluyendo prácticas discriminatorias hacia las mujeres vinculadas a la economía informal, especialmente las vendedoras ambulantes. En los aportes afirmaron que en algunos casos son foco de restricciones y abusos por parte de las autoridades, lo que evidencia cómo la estigmatización de ciertos oficios refuerza la exclusión de género en el ámbito económico: *“Al ocupar el espacio como vendedores ambulantes han sentido restricciones, señalamientos e injustos por el oficio que ocupan, además del abuso por parte de las policías a las mujeres”* (Espacio de participación, Economía Popular).

Dentro de esta temática, los aportes ciudadanos pusieron de relieve el conflicto sobre las *barreras de acceso a la empleabilidad en los clústeres económicos* desde dos poblaciones: las mujeres y las personas con discapacidad; puesto que plantean, la limitada inclusión laboral cercana a zonas con crecimiento económico, lo que restringe el acceso a oportunidades de determinados grupos poblacionales y reduce el progreso colectivo.



Así como se señaló en el análisis rural, este conflicto coincide desde la mirada diferencial e interseccional, puesto que en el espacio de participación con actores de economía popular se señaló la ausencia de un enfoque de género en las políticas económicas, lo cual reduce la inserción de las mujeres en sectores de mayor productividad. Pese a que ellas representan una parte significativa de la economía local, persisten desigualdades en el acceso a empleo formal y de calidad, como se expresó en los espacios de participación: *“Hace falta un enfoque de género en la economía popular. Mujeres representan gran parte de la economía popular”* (Espacio de participación, Economía Popular). Esta situación restringe el potencial de crecimiento económico de las mujeres, y perpetúa condiciones de informalidad y precariedad que permean en el territorio.

En segundo lugar, las personas con discapacidad manifestaron una baja capacidad institucional y empresarial para garantizar procesos de inclusión laboral. En particular, las personas con discapacidad auditiva identificaron la ausencia de mecanismos que permitan su inserción en áreas cercanas a clústeres económicos, lo que las relega a condiciones de dependencia o exclusión. Como lo expresó un ciudadano: *“Hay una baja capacidad institucional y empresarial para la atención y empleabilidad de personas con discapacidad auditiva”* (Espacio de participación, Personas con Discapacidad).

Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, garantizar el bien común implica diseñar y aplicar instrumentos que regulen la localización y relocalización de actividades económicas, y promuevan la diversificación productiva para asegurar la inclusión de poblaciones históricamente excluidas. De esta manera, el análisis de la dimensión económica enriquece la comprensión de los conflictos, orientada a una planificación que reconoce las diferencias y busca equilibrarlas en favor de un proyecto colectivo de ciudad, donde el ordenamiento del territorio se convierta en un medio para garantizar oportunidades económicas dignas y equitativas para todos los habitantes de Cartagena.

4.6.4. Dimensión Sociocultural

La **Dimensión Sociocultural** reúne el 7,8% del total de aportes ciudadanos, correspondiente a 158. Estos se concentran principalmente en las temáticas de *Seguridad ciudadana y convivencia, Educación, Salud y Bienestar social* (ver **Tabla 42**). Los aportes de la ciudadanía se relacionan con las desigualdades sociales existentes y las dificultades de

accesibilidad a bienes y servicios para satisfacer derechos humanos básicos. Esta dimensión es fundamental para garantizar el acceso equitativo a derechos y servicios en el marco del ordenamiento territorial.

Tabla 42. Temáticas y número de aportes recibidos – Dimensión Sociocultural

<i>Temáticas Socioculturales</i>	<i>Cantidad de aportes</i>
Educación	31
Seguridad ciudadana y convivencia	34
Salud	25
Bienestar social	19
Dinámica poblacional	8
Autonomía de las comunidades étnicas	8
Cultura	2
Deporte y Recreación	1
Otras temáticas	30
Total	158

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Esta dimensión cuenta con ocho (8) temáticas y diecinueve (15) categorías de conflictos, dentro de las cuales se organizaron los aportes recibidos por la ciudadanía. Las temáticas son *Educación, Salud, Deporte y Recreación, Cultura, Bienestar social, Seguridad ciudadana y convivencia, Dinámica poblacional, y Autonomía de las comunidades étnicas*. Se resalta que las categorías de conflictos dentro de las temáticas mencionadas surgieron de los aportes recibidos en los distintos espacios de participación.

Autonomía de las comunidades étnicas: Esta temática hace referencia al reconocimiento y respeto de los derechos de las comunidades étnicas sobre sus territorios y prácticas culturales y formas organizativas. Asimismo, asegurar su participación y la de sus organizaciones, sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan relacionadas con el desarrollo territorial y ambiental, atendiendo a los principios establecidos en La Ley 70 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993). Los aportes recibidos por la ciudadanía señalaron el desconocimiento de su autonomía y la exclusión en los procesos de gestión y toma de decisiones.

Tabla 43. Categorías de conflictos identificados– Temática: Autonomía de las Comunidades Étnicas

<i>Autonomía de las comunidades étnicas</i>	
<i>Categoría(s) de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental	Isla Grande (Orika), La Boquilla, Púa II, Mesa con el Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Comunidades indígenas

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Bienestar social: abarca los servicios y programas destinados a mejorar la calidad de vida de la población, con especial atención a grupos de especial protección. Los aportes ciudadanos indicaron dificultades en la accesibilidad a servicios de bienestar social y la falta de infraestructura adaptada para garantizar el acceso universal, especialmente a personas con discapacidad.

Tabla 44. Categorías de conflictos identificados– Temática: Bienestar social

<i>Bienestar social</i>	
<i>Categoría(s) de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social	UCG 2, UCG 4 UCG 6A, UCG 10, UCG 11, UCG 12, Arroyo de Piedra, Marlinda, Palmarito
Falta de espacios diseñados para el acceso a personas con discapacidad	Isla Grande (Orika)

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Cultura: hace referencia al acceso a servicios culturales y artísticos, la preservación de la identidad local y la protección del patrimonio cultural inmaterial. La ciudadanía manifestó preocupaciones por las dificultades para acceder a la oferta cultural y por los procesos de reubicación que generan desarraigo y pérdida de la identidad cultural.

Tabla 45. Categorías de conflictos identificados– Temática: Cultura

<i>Cultura</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Desarraigo cultural de las comunidades por procesos de reubicación	Población Víctima, Mesa con el Movimiento Social de Mujeres y Cartagena y Bolívar

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Deporte y recreación: en esta temática se incluye la infraestructura, programas y actividades deportivas y recreativas como herramientas para fomentar estilos de vida saludables y fortalecer la cohesión social. Las percepciones ciudadanas evidenciaron barreras de acceso y deficiencias en la calidad de estos servicios, lo que limita su potencial como espacios de encuentro comunitario y fortalecimiento del tejido social.

Tabla 46. Categorías de conflictos identificados– Temática: Deporte y Recreación

<i>Deporte y recreación</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Ubicación por UCG o Centro Poblado</i>
Dificultades de accesibilidad a servicios de deporte y recreación	UCG 12

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Dinámica poblacional: hace referencia a los cambios en el tamaño, estructura y distribución de la población, incluyendo fenómenos como la Turistificación⁶ y aumento en la demanda de servicios públicos y básicos. La ciudadanía identificó también rupturas en el tejido social asociadas a procesos de reubicación de asentamientos, así como desplazamiento de población debido al aumento e incidencia de la actividad turística.

Tabla 47. Categorías de conflictos identificados– Temática: Dinámica poblacional

<i>Dinámica poblacional</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Ruptura del Tejido social	La Concordia, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar
Turistificación	Arroyo de Piedra, Manzanillo del Mar, Isla Fuerte (Puerto Limón), Santa Cruz de Islote, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Consulta Virtual, UCG 1.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Educación: esta temática aborda el acceso y la calidad del sistema educativo en todos sus grados, considerando la cobertura, la pertinencia, la infraestructura y las barreras que dificultan el

⁶ La turistificación puede definirse como un proceso mediante el cual un desarrollo turístico relativamente espontáneo y no planificado transforma un espacio designado en un producto turístico (Cheung y Yiu, 2022).

acceso equitativo. Los aportes ciudadanos señalaron deficiencias tanto en la infraestructura como en la calidad del servicio, lo que limita el goce efectivo al derecho a la educación.

Tabla 48. Categorías de conflictos identificados– Temática: Educación

<i>Educación</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Deficiencias en la calidad de los servicios educativos	No hubo aportes relacionados a esta categoría de conflicto.
Dificultades de accesibilidad a servicios educativos	UCG 2, UCG 4, UCG 6ª, UCG 6B, UCG 9, Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), Leticia, Manzanillo del Mar, Membrillal, Púa II, Recreo, Población Migrante. Juventudes, Personas con discapacidad, Consulta virtual.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Salud: se refiere a la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud. La ciudadanía reportó dificultades para acceder a estos servicios y percepciones de baja calidad en la atención, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso.

Tabla 49. Categorías de conflictos identificados– Temática: Salud

<i>Salud</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Ubicación por UCG o Centro Poblado</i>
Deficiencias en la calidad de los servicios de salud	UCG 1, Isla Grande (Orika)
Dificultades de accesibilidad a servicios de salud	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 6ª, UCG 6B, 6B Barrios unidos, UCG 9, UCG 11, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Barú, El Zapatero, La Concordia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Pontezuela, Tierra Bomba, Isla Grande (Orika), Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Consulta Virtual,

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Seguridad ciudadana y convivencia: se refiere a las condiciones que permiten proteger la vida y la integridad de las personas, y a la importancia de cumplir normas que ayuden a mantener la armonía y el orden social dentro de una comunidad. La ciudadanía indicó aportes relacionado a la escasa presencia institucional, el uso problemático del espacio público que afectan la seguridad y la convivencia, y la persistencia de fenómenos de violencia y explotación sexual y económica que afectan especialmente a grupos más vulnerables.

Tabla 50. Categorías de conflictos identificados– Temática: Seguridad ciudadana y convivencia

<i>Seguridad ciudadana y convivencia</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>
Aumento de la percepción de inseguridad por escasa presencia institucional	UCG 3, UCG 4, Tierra Bomba, Manzanillo del Mar, Primera infancia, Mujeres, Población víctima, Juventudes, Consulta virtual.
Dificultades de accesibilidad a servicios de seguridad ciudadana	Consulta virtual, Bajo del Tigre, La Concordia
Explotación sexual y económica a grupos poblaciones vulnerables	UCG 1, UCG 10, Mujeres, Economía Popular
Uso problemático del espacio público que afecta las dinámicas sociales del territorio	UCG 4, UCG 5, UCG 7. UCG 8, UCG 9, UCG 10, Bayunca, Infancia y Adolescencia

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, (2025)

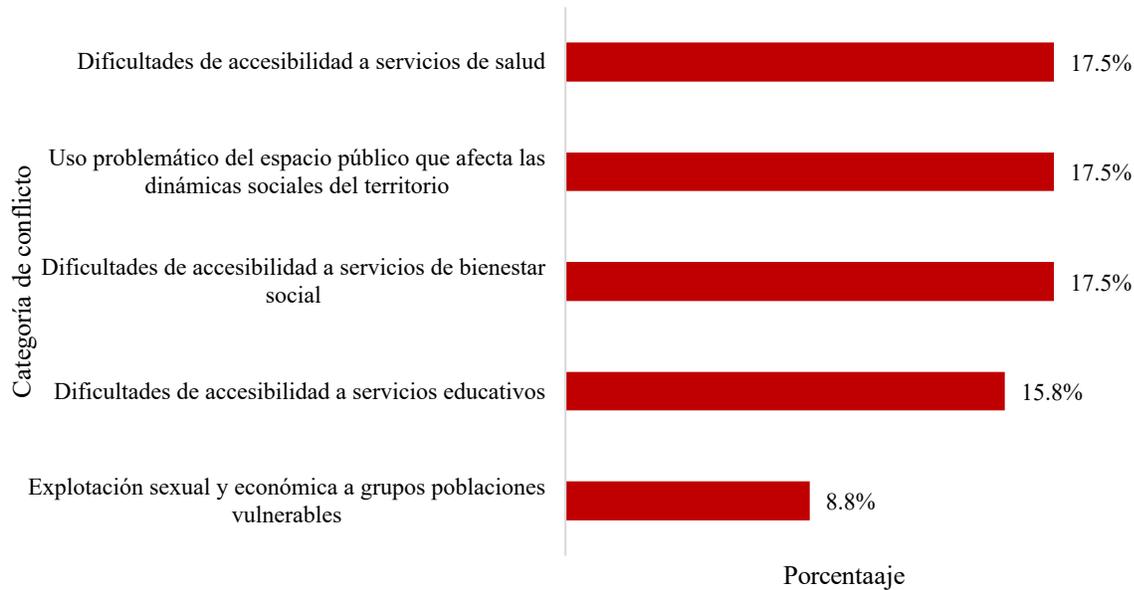
4.6.4.1. Área Urbana – Dimensión Sociocultural

La dimensión sociocultural en el área urbana presenta una mayor incidencia de conflictos con la accesibilidad a diferentes servicios sociales básicos. Las *dificultades de accesibilidad a servicios de salud* (17,5%), las *dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social* (17,5%) y el *uso problemático del espacio público que afecta la dinámica social del territorio* (17,5 %) lideran el top de las tendencias relacionadas a esta dimensión (ver Error! Reference source not found.). Esto muestra las limitaciones que percibe la ciudadanía en cuanto al acceso y calidad de los servicios de salud y bienestar social. De igual manera, se identifican tensiones vinculadas a la regulación del uso del espacio público y a las dinámicas poblacionales.

Seguido a lo anterior, se presentan las *Dificultades de acceso los a servicios educativos*, con un 15,8% que reflejan las brechas en calidad y oportunidades de formación. Por último, en el top, se encuentra *la Explotación sexual y económica a grupos poblaciones vulnerables* representados en un 8,8 % que revela la exposición a factores de riesgos sociales presentes en las comunidades.

El 22,8% restante de los conflictos socioculturales muestran necesidades que son significantes dentro del análisis. Estos se relacionan con las *dificultades de accesibilidad a servicios de deporte y recreación*, *Turistificación*, *aumento de la percepción de inseguridad por escasa presencia institucional*, entre otros.

Gráfica 34. Top tendencia de conflictos urbanos- Dimensión Sociocultural

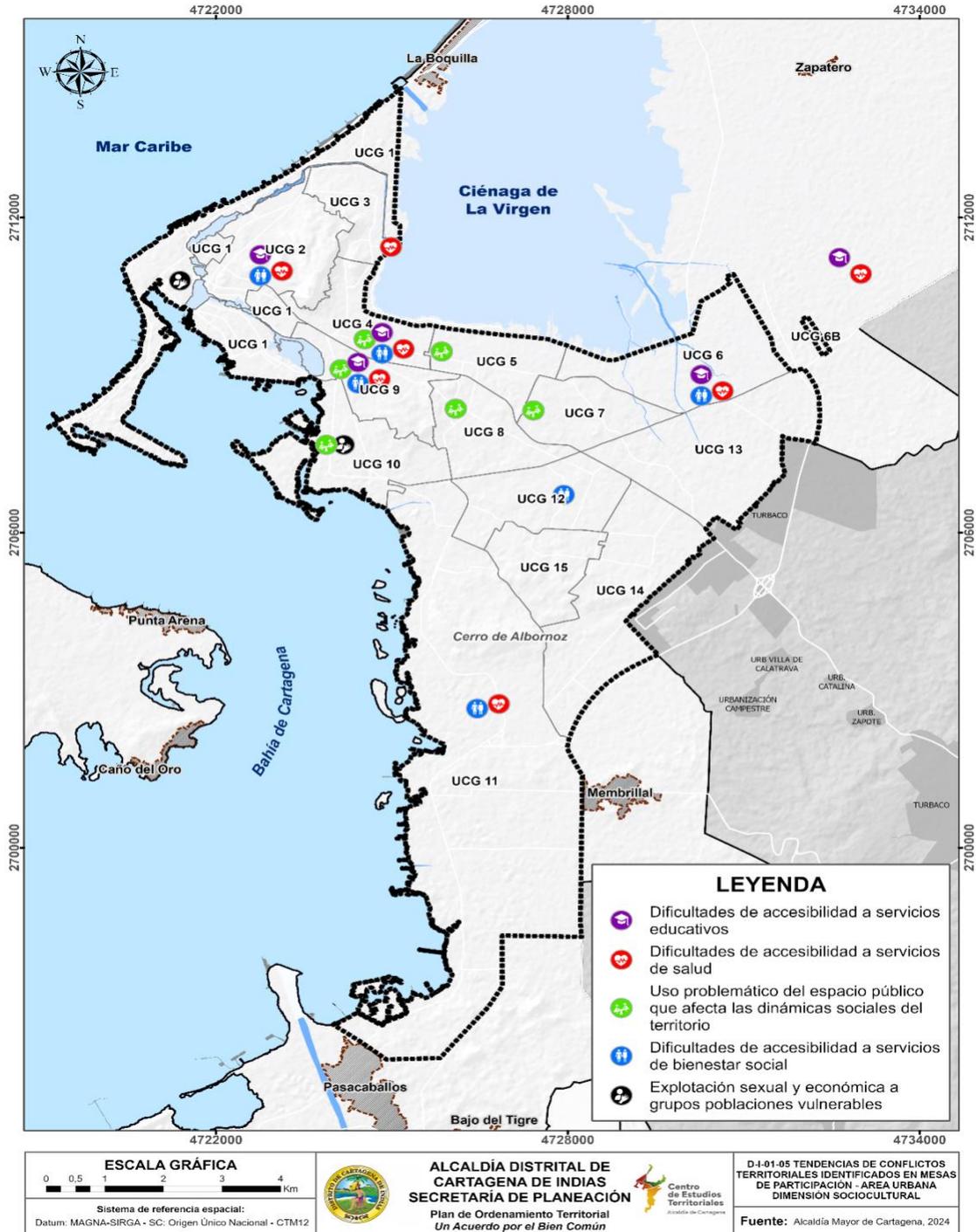


Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

El **Mapa 17** muestra la distribución territorial de los conflictos urbanos, identificando las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) donde la ciudadanía reportó mayores dificultades con relación a la Dimensión Sociocultural. En varias de ellas (UCG 2, 3, 4, 6A, 6B, 9, 11 y 12), los aportes ciudadanos señalaron dificultades para acceder a servicios de salud. Asimismo, las UCG 4, 5, 7, 8, 9 y 10 evidenciaron un uso problemático del espacio público que afecta la dinámica social del territorio.

En cuanto al acceso a los servicios de bienestar social, los aportes se concentraron en las UCG 2, 4, 6A, 10, 11 y 12. Por su parte, las UCG 2, 4, 6A, 6B, y 9 señalaron dificultades de accesibilidad de servicio educativo. Mientras que en las UCG 1 y 10 se registraron situaciones de explotación sexual y económica a grupos vulnerables.

Mapa 17. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de participación - Dimensión Sociocultural- Urbano



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



La **Tabla 51** recoge algunos aportes ciudadanos que soportan las categorías de conflictos construidas de acuerdo con la tendencia de la dimensión sociocultural. Se encuentran organizadas por las temáticas y los espacios de participación ciudadana realizados.

Tabla 51. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Sociocultural Urbano

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Salud	Dificultades de accesibilidad a servicios de salud	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 6ª, UCG 6B, 6B Barrios unidos, UCG 9, UCG 11	"Los centros de salud están alejados de la ciudadanía, no operan todo el tiempo". "(Fredonia) Espacios e infraestructuras alejadas y en mal estado" Espacio de participación UCG 6A
			"insuficiencia en el puesto de salud" (Arroz Barato). Espacio de Participación UCG 11
			"El CAP de Canapote está cerrado. El Hospital San José de Torices no atiende a toda la población de la UCG 2 y el puesto de salud de San Pedro y Libertad no da abasto para la atención de toda la población" Espacio de Participación UCG 2
Bienestar social	Dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social	UCG 2, UCG 4 UCG 6ª, UCG 10, UCG 11, UCG 12,	"Acceso insuficiente y con barreras a Casas Adulto Mayor" "Los puntos de atención a los adultos mayores no responde a las necesidades de la comunidad. Además, queda alejado del barrio" Espacio de Participación UCG 6A
			"Poca accesibilidad al centro de adultos mayor dentro de la UCG". Espacio de Participación UCG 12
Seguridad ciudadana y convivencia	Uso problemático del espacio público que afecta las dinámicas sociales del territorio	UCG 4, UCG 5, UCG 7. UCG 8, UCG 9, UCG 10	"Hay un alto consumo de droga por parte de habitantes de calle que se ubican en el "parque de los borrachos", afectaciones en la seguridad" Espacio de participación UCG 9
	Explotación sexual y económica a grupos poblaciones vulnerables	UCG 1, UCG 10	"Microtráfico en zona de invasión" Espacio de Participación UCG 5
			"[...] Casa inclinadas al turismo sexual" Espacio de Participación UCG 1. "Explotación sexual en niños, niñas y adolescentes" Espacio de Participación UCG 10 "Presencia de una "zona de tolerancia" para la explotación de niños, niñas y adolescentes" Espacio de Participación UCG 10
Educación	Dificultades de accesibilidad a servicios educativos	UCG 2, UCG 4, UCG 6ª, UCG 6B, UCG 9	"Las instituciones Educativas no dan abasto al número de NNA" Espacio de Participación UCG 6A
			"Difícil acceso de estudiantes a los colegios por la distancia de los colegios. Deben pagar

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
			<i>moto para trasladarse a sus colegios</i> ” Espacio de Participación UCG 9

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En la temática de Salud, la ciudadanía expresó múltiples dificultades para acceder a estos servicios. En la UCG 6A señalaron la *"Los centros de salud están alejados de la ciudadanía, no operan todo el tiempo"*. *"(Fredonia) Espacios e infraestructuras alejadas y en mal estado"*. En la UCG 2, se mencionó que, debido al cierre del Hospital de Canapote, la baja cobertura de la Clínica de San José de Torices y la sobrecarga del Puesto de Salud de San Pedro y Libertad, los habitantes enfrentan barreras para recibir atención o, en su defecto, deben trasladarse a otras UCG. De manera general, también se habló de *"insuficiencia en el puesto de salud"* (Arroz Barato). En síntesis, los aportes reflejan limitaciones en la cobertura y calidad que afectan la prestación del servicio de salud en varios puntos del territorio.

En la temática de Seguridad ciudadana y convivencia, el uso problemático del espacio público se manifestó en varias UCG. En la 9, la ciudadanía indicó que *"Hay un alto consumo de droga por parte de habitantes de calle que se ubican en el "parque de los borrachos", afectaciones en la seguridad"*. De igual forma, en la UCG 5 se reportó *"Microtráfico en zona de invasión"*. Estos aportes muestran como el uso problemático del espacio público impacta en la convivencia y en la percepción de seguridad de los habitantes, especialmente en el tránsito seguro de niños, niñas, jóvenes y mujeres.

En la categoría de conflicto relacionado con las dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social, se expresó la baja cobertura de servicios dirigidos a personas adultas mayores. En la UCG 6A la comunidad afirmó que hay *"acceso insuficiente y con barreras a Casas Adulto Mayor para atender a las poblaciones de Fredonia y Nuevo Paraíso"* y *"Los puntos de atención a los adultos mayores no responde a las necesidades de la comunidad. Además, queda alejado del barrio"*. En la UCG 12 manifestaron la *"Poca accesibilidad al centro de adultos mayor dentro de la UCG"*. Estos aportes señalan baja disponibilidad y cobertura de Centros de Vida hacia una población que requiere especial cuidado y atención.

En la temática de Educación, la ciudadanía señaló dificultades para acceder a las instituciones educativas debido a limitaciones en la cobertura, las distancias y las condiciones de

la infraestructura. En la UCG 6A, por ejemplo, se expresó que *"Las instituciones Educativas no dan abasto al número de NNA"*. Por su parte, en la UCG 9 encontramos, *"Difícil acceso de estudiantes a los colegios por la distancia de los colegios. Deben pagar moto para trasladarse a sus colegios"* reflejando un obstáculo para que niños, niñas y jóvenes puedan asistir regularmente a clases y da cuenta de la baja disponibilidad de establecimientos educativos en ciertas UCG.

Por último, los aportes ciudadanos señalaron la explotación sexual y económica de grupos vulnerables. En la UCG 1, la ciudadanía señaló que existen *"[...] Casa inclinadas al turismo sexual"*. En la UCG 10, se advirtió que existe *"Explotación sexual en niños, niñas y adolescentes"* y que hay *"Presencia de una "zona de tolerancia" para la explotación de niños, niñas y adolescentes"*. Estos aportes reflejan de manera directa la preocupación ciudadana frente a problemáticas que se ponen en riesgo la seguridad e integridad de los habitantes.

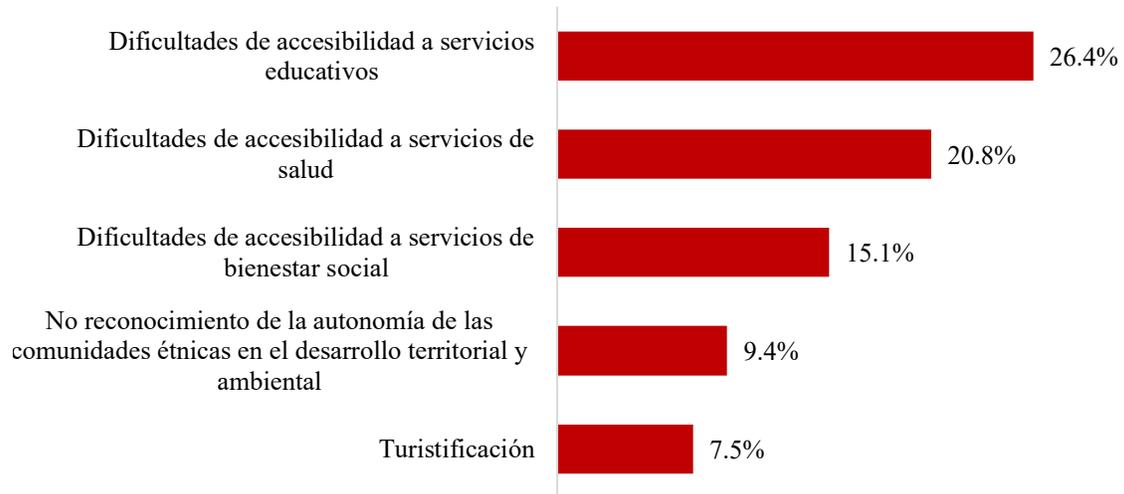
En conjunto, los aportes de la ciudadanía muestran que estas dificultades sociales no son hechos aislados, sino situaciones que se repiten en distintas UCG, como la 2, 6A, 9, 10, 11 y 12, y se cruzan con temáticas relacionadas con equipamientos o con falta de control urbano, o el déficit de equipamiento que garanticen derechos y espacios seguros para las mujeres.

4.6.4.2. Área Rural – Dimensión Sociocultural

Desde el área rural, para la dimensión sociocultural los conflictos identificados se concentraron en mayor cantidad en la accesibilidad de la comunidad a servicios que garanticen su calidad de vida, como lo son las *Dificultades de accesibilidad a servicios educativos con un 26,4%*, seguido de las *Dificultades de accesibilidad a servicios de salud con un 20,8 %* y las *Dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social con un 15,1%* evidenciando las limitaciones de la capacidad de formación educativa de la comunidad y la debilidad de garantías que aseguren la calidad de vida de las personas. La *Error! Reference source not found.* también resalta conflictos identificados como el *No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental con un 9,4%*, afectando la preservación de su identidad cultural, prácticas tradicionales y su rol en la toma de decisiones. Por último, la *Turistificación con un 7,5%* que genera impactos en el cambio de uso del suelo y las dinámicas del territorio.

Asimismo, es importante mencionar que el 20,8% restante pertenece a los conflictos con menor recurrencia que no son visualizados en la gráfica de tendencia, pero generan una significancia dentro del análisis, puesto que, son relacionados con las dificultades de accesibilidad a servicios de seguridad ciudadana.

Gráfica 35. Top tendencia de conflictos rurales – Dimensión sociocultural



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

La dinámica territorial de estos conflictos fue representada en el área rural mediante el

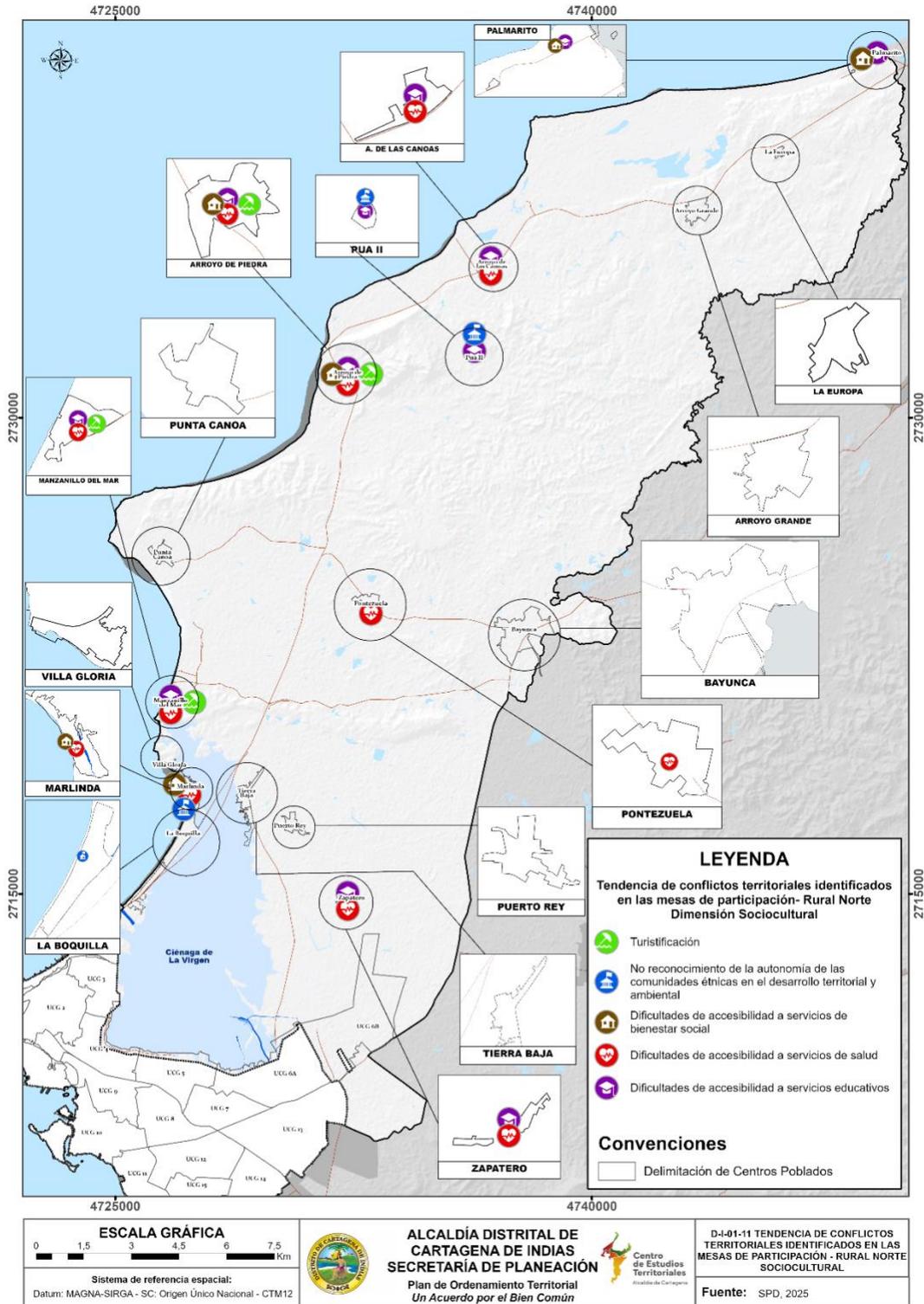
Mapa 18 (Rural Norte), el **Mapa 19** (Rural Sur) y el **Mapa 20** (Rural Insular). En estos se observa que el conflicto “*Dificultades de accesibilidad a servicios educativos*” se presenta mayoritariamente en los asentamientos rurales de Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), Leticia, Manzanillo del Mar, Membrillal, Púa II y Recreo, y el conflicto “*Dificultades de accesibilidad a servicios salud*” en Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Barú, El Zapatero, La Concordia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Pontezuela, Tierra Bomba, Isla Grande (Orika); en ambos casos los conflictos se configuran por la ausencia de equipamientos para la prestación de estos servicios o por la insuficiente capacidad instalada en relación con los requerimientos de la población.

El conflicto “*Dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social*” es preponderante en los asentamientos de Arroyo de Piedra, Marlinda y Palmarito, donde se hizo énfasis en problemáticas y situaciones que agravan estas conflictividades, en especial en lo relativo la ausencia de equipamientos que brinden servicios de bienestar social y/o la deficiente prestación de estos en los casos donde existen infraestructuras destinadas a este fin.

Además, se observa que en los asentamientos de Isla Grande (Orika), La Boquilla, Púa II, la ciudadanía identificó como conflicto recurrente el “*No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental*”, una situación que podría afectar los derechos territoriales de los Consejos Comunitarios con presencia en estos territorios donde históricamente ha existido un gran número de personas que se reconocen y hacen parte de poblaciones étnicas. En último lugar, la *Turistificación* se manifestó en Arroyo de Piedra, Manzanillo del Mar, Isla Fuerte (Puerto Limón), Santa Cruz de Islote. Esto sin desconocer, que este fenómeno se presente en otros territoriales rurales e insulares.

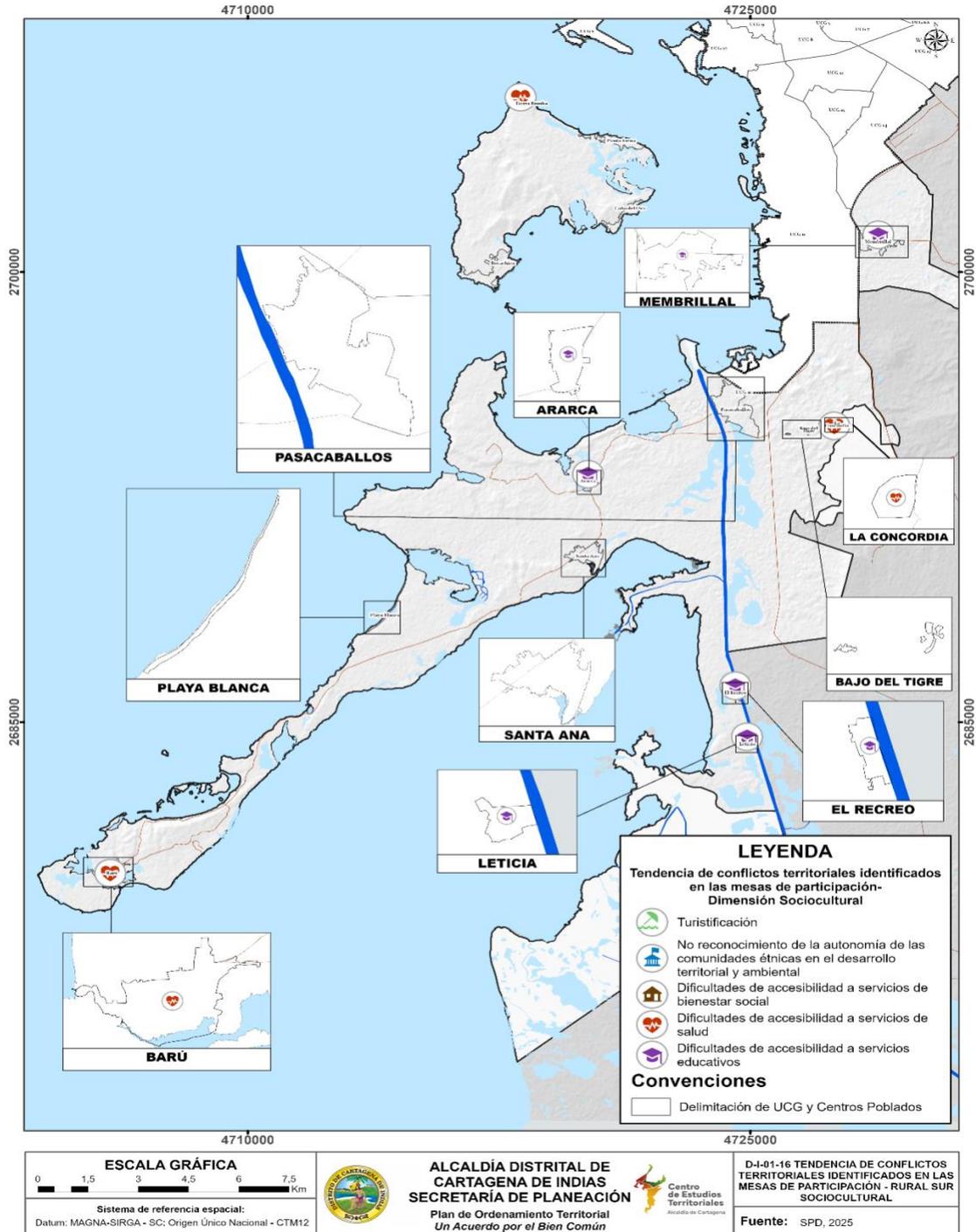


Mapa 18. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Sociocultural-Rural Norte



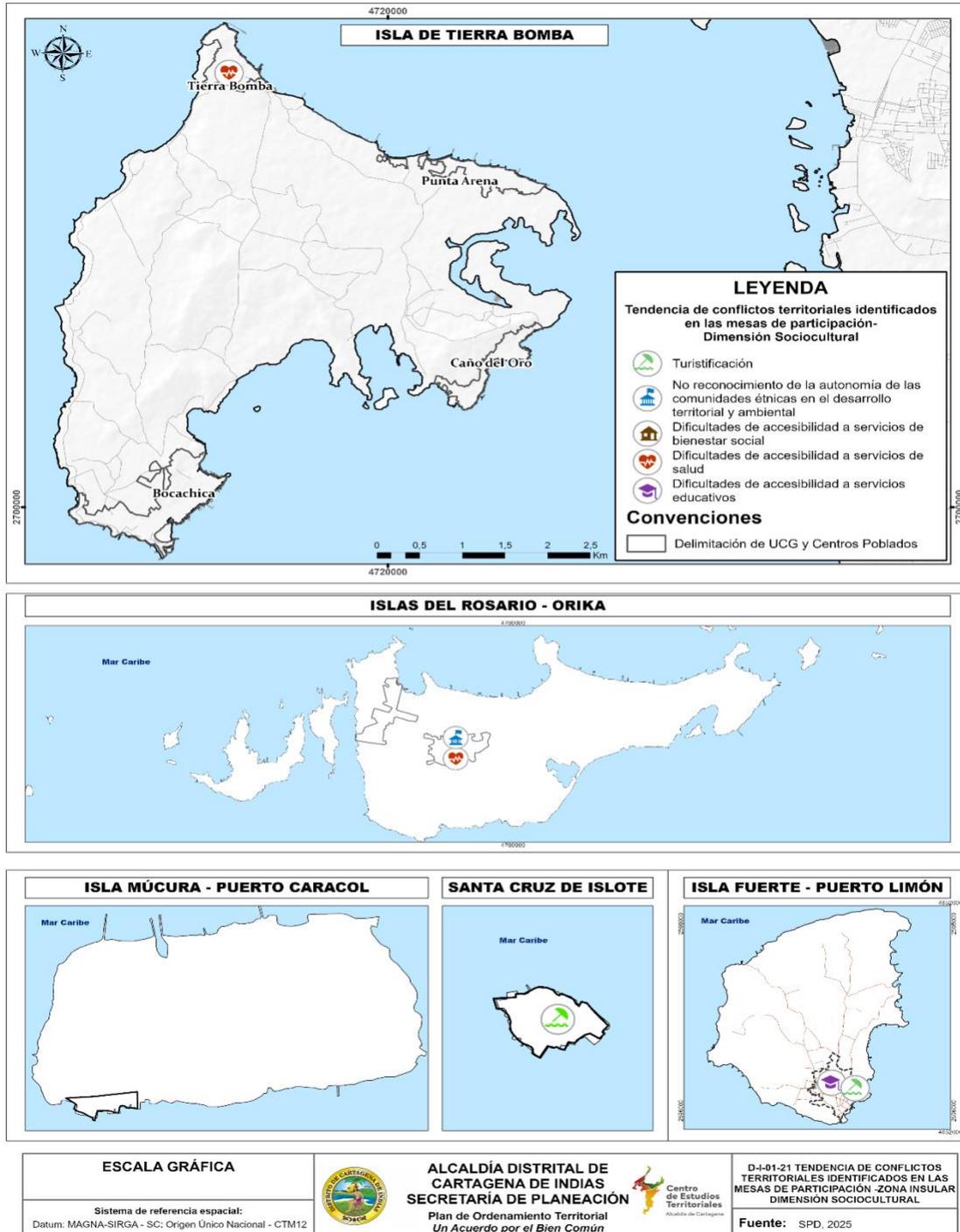
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 19. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Sociocultural-Rural Sur



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 20. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Sociocultural-Rural Insular



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



A continuación, en la **Tabla 52** se presentan los aportes ciudadanos para el área Rural Norte, Rural Sur y Rural Insular asociada con la tendencia de conflicto.

Tabla 52. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Sociocultural Rural

<i>Temáticas</i>	<i>Conflictos</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aportes ciudadanos</i>
Educación	Dificultades de accesibilidad a servicios educativos	Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), Leticia, Manzanillo del Mar, Membrillal, Púa II y Recreo	“Los jóvenes de El Zapatero deben trasladarse hasta Bayunca para poder cursar el bachillerato” Espacio de Participación El Zapatero
			“El programa de aceleración para niños con extraedad no se aprobó dejando a 15 niños fuera del programa” Espacio de Participación Manzanillo del Mar
			“Colegio San Francisco de Asís, solo opera hasta grado 9°, los grados 10° y 11° deben ir hasta la sede en Arroz Barato” “La ruta caracoles se usa por horas porque el servicio es deficiente. Después de 6 o 7 de la tarde no quieren entrar” Espacio de Participación Membrillal.
Salud	Dificultades de accesibilidad a servicios de salud	Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Barú, El Zapatero, La Concordia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Pontezuela, Tierra Bomba, Isla Grande (Orika)	“Si bien existe un puesto de salud el servicio es limitado a días y horarios específicos, y no se cuenta con el servicio de urgencias médicas” Espacio de Participación Pontezuela.
			“Acceso limitado a servicios de salud adecuados y presencia de enfermedades relacionadas con condiciones de vida precarias” Espacio de Participación La Concordia.
			“El puesto de salud solo funciona tres veces a la semana, solo para atención de programas especiales, tales como embarazo, adulto mayor con hipertensión, consulta general, crecimiento y desarrollo. No hay atención permanente. Se debe construir un centro de salud de segundo nivel para Tierra Bomba” Espacio de Participación Tierra Bomba.
Bienestar social	Dificultades de accesibilidad a servicios de bienestar social	Arroyo de Piedra, Marlinda, Palmarito	“Desconocimiento y caracterización de la población con discapacidad” Espacio de Participación Palmarito
			“No existen centros de vida para adultos mayores” Espacio de Participación Arroyo de Piedra.
Autonomía de las comunidades étnicas	No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental	Isla Grande (Orika), La Boquilla, Púa II	“Solicitan que se desarrollen acciones en la Boquilla teniendo en cuenta la comunidad étnica, como el Plan Parcial” Espacio de Participación La Boquilla
			“Falta de implementación efectiva de las consultas previas con las empresas petroleras y

<i>Temáticas</i>	<i>Conflictos</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aportes ciudadanos</i>
			<i>presencia de explotadores ilegales</i> ” Espacio de Participación Púa II
<i>Dinámica poblacional</i>	Turistificación	Arroyo de Piedra, Manzanillo del Mar, Isla Fuerte (Puerto Limón), Santa Cruz de Islote	<i>“En el último censo (hace dos años), la isla tenía 526 habitantes, pero la población flotante ha crecido debido a migración y personas de municipios cercanos”</i> Espacio de Participación Santa Cruz del Islote
			<i>“Aumento de la población debido a las personas extranjeras y flotantes que residen en la isla”</i> Espacio de Participación Isla Fuerte (Puerto Limón)

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En la temática de educación, las dificultades de acceso a servicios educativos fueron señaladas en territorios como Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, El Zapatero, Isla Fuerte (Puerto Limón), Leticia, Manzanillo del Mar, Membrillal, Palmarito, Púa II y Recreo. La ciudadanía manifestó que la ausencia de instituciones educativas cercanas obliga, por ejemplo, a *“jóvenes de El Zapatero a desplazarse hasta Bayunca para cursar el bachillerato”*, lo que podría incrementar la deserción escolar. En Manzanillo del Mar, se manifestó que existe población estudiantil en extraedad por fuera el sistema educativo debido a la ausencia de programas de aceleración; mientras que en Membrillal se destacó que el *“Colegio San Francisco de Asis, solo opera hasta grado 9°, los grados 10° y 11° deben ir hasta la sede en Arroz Barato”* y sumado a esto *“La ruta caracoles se usa por horas porque el servicio es deficiente. Después de 6 o 7 de la tarde no quieren entrar”*.

Estos aportes ciudadanos evidencian las brechas educativas en el área rural, asociados no solo a la escasa disponibilidad de establecimientos educativos, sino también a la limitada cobertura de transporte público (dimensión funcional). La ausencia de rutas y la falta de horarios adecuados en el transporte público profundizan dificultades de acceso, reforzando así las brechas entre territorios rurales y urbanos.

Con relación a la temática de salud, los aportes de las comunidades de Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Barú, El Zapatero, La Concordia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Pontezuela, Tierra Bomba e Isla Grande (Orika) visibilizaron graves limitaciones en la cobertura y la calidad de los servicios. En Pontezuela se indicó que *“el puesto de salud opera solo en días y horarios restringidos, sin atención a urgencias”*, mientras que en La Concordia se relacionan problemas de



salud con condiciones precarias de vida. En Tierra Bomba, la ciudadanía expresó que *“el puesto de salud solo funciona tres veces a la semana para programas especiales”*; además, solicitaron la construcción de un centro de salud de segundo nivel que garantice atención permanente. Estos aportes ponen de manifiesto, según la ciudadanía, la insuficiencia de la red de servicios médicos, que se traduce en barreras de acceso y en una vulneración directa del derecho a la salud.

Dentro de la temática de bienestar social, los aportes de Arroyo de Piedra, Marlinda y Palmarito muestran carencias profundas en la atención a poblaciones vulnerables. En Palmarito se señaló *“la ausencia de caracterización de personas con discapacidad”* lo que limita la formulación de políticas adecuadas, mientras que en Arroyo de Piedra se reportó *“la inexistencia de centros de vida para adultos mayores”*.

El No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental también es señalado en Isla Grande (Orika), La Boquilla y Púa II. Las comunidades reclaman procesos de planeación que incorporen su visión del territorio y manifiestan la falta de implementación de la consulta previa frente a intervenciones de empresas privadas. En La Boquilla, por ejemplo, se solicitó que los proyectos urbanísticos consideren los derechos de las comunidades étnicas, lo cual refleja la necesidad de una planeación inclusiva que respete la diversidad cultural y garantice la participación efectiva y la autonomía de las comunidades étnicas.

Por último, dentro de la dinámica poblacional se cuentan los aportes ciudadanos de los referentes a los impactos de la Turistificación en territorios como Arroyo de Piedra, Manzanillo del Mar, Isla Fuerte (Puerto Limón) y Santa Cruz de Islote. La población manifestó el incremento de residentes extranjeros y personas flotantes, lo que genera presión sobre los recursos locales, eleva los costos de vida y transforma las dinámicas sociales y culturales. En Isla Fuerte, por ejemplo, se registró un aumento de población extranjera y en Palmarito se reportó la compra de fincas por personas foráneas, lo que se traduce en tensiones en el uso del suelo y en la identidad comunitaria, mientras que en Santa Cruz de Islote expresaron *“En el último censo (hace dos años), la isla tenía 526 habitantes, pero la población flotante ha crecido debido a migración y personas de municipios cercanos”*.

En conjunto, los aportes ciudadanos muestran que la dimensión sociocultural enfrenta problemáticas complejas que combinan barreras en el acceso a servicios básicos con tensiones

derivadas del reconocimiento cultural y los impactos del turismo. La ciudadanía no solo visibiliza las problemáticas, sino que planteó la necesidad, en los espacios de participación de la formulación de un POT que garantice condiciones de equidad social, respete la autonomía comunitaria y proteja los modos de vida tradicionales frente a dinámicas externas que amenazan la permanencia digna en el territorio.

4.6.4.3. Enfoque poblacional – Dimensión sociocultural

El análisis de los aportes ciudadanos recibidos por los grupos poblacionales guarda similitud con la tendencia de conflictos del área urbana y rural, específicamente en los relacionados con *dificultades de accesibilidad a servicios educativos*, la *Turistificación* y el *no reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental*. (Ver **Tabla 53**). No obstante, también se registraron aportes en los conflictos asociados a las *Deficiencias en la calidad de los servicios educativos* y en el *Aumento de la percepción de inseguridad por escasa presencia institucional*.

Tabla 53. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión Sociocultural

<i>Temática</i>	<i>Categoría de Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aportes ciudadanos</i>
Reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas	No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental	Indígenas y Mesa del Movimiento Social de Mujeres, Púa II, La Boquilla, Cabildos Indígenas, Isla Grande (Orika).	“Entender lo étnico racial como categoría estructural para comprender como se ha ordenado el territorio” Espacio de participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar
			“Las comunidades indígenas reclaman su derecho a ser reconocidas como autoridades ambientales en sus territorios” Espacio de participación Cabildos indígenas
			“Las comunidades indígenas plantean una visión holística del territorio que no se refleja en los instrumentos técnicos” Espacio de participación Cabildos indígenas
Cultura	Desarraigo cultural de las comunidades por procesos de reubicación	Población Víctima, Mesa con el Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar	“Desaparición de costumbres culturales de la población víctima al trasladarse de sus territorios” Espacio de participación Población Víctima
			“Históricamente la reubicación no se ha orientado a dignificar la vida de las comunidades. Estos procesos rompen el tejido social y económico que las comunidades construyen” Espacio de

			participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar
--	--	--	--

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

De acuerdo con los aportes de los grupos poblacionales, el conflicto sociocultural más mencionado por la ciudadanía fue el aumento de la percepción de inseguridad asociada a la escasa presencia institucional, afectando de manera diferenciada a Mujeres, Juventudes, Víctimas del conflicto armado y Primera infancia. Los grupos poblacionales manifestaron desconfianza creciente hacia las capacidades del Estado para garantizar entornos seguros, especialmente en zonas periféricas, rurales y en sectores históricamente marginados. Según manifestaron los y las participantes que, desde la perspectiva del bien común, la seguridad no se limita al control policial, se construye colectivamente mediante una presencia institucional con servicios efectivos y una infraestructura que favorezca la convivencia y la dignidad territorial.

La estrategia de participación incluyó la técnica de urbanismo táctico, entendida como una herramienta de intervención urbana que utiliza métodos temporales, participativos y de bajo costo para transformar espacios públicos. A través de talleres de co-creación, este ejercicio se implementó con niños y niñas del barrio Quindío y la Urbanización Monserrate, pertenecientes a la Unidades Comuneras de Gobierno 1 y 10, respectivamente. El objetivo de los encuentros fue fortalecer el tejido social y mejorar los espacios comunes previamente identificados por los participantes. Como primer paso, se dialogó con los líderes de ambos territorios, con la intención de concertar el espacio de participación con niños y niñas, e identificar de manera preliminar un espacio para implementar acciones de urbanismo táctico y tomas artísticas.

Posteriormente, y siguiendo las ideas planteadas en *“La Ciudad de los Niños”* Tonucci (1996), que propone un diseño urbano pensado y planificado desde las necesidades e intereses de la infancia, se realizaron los talleres con niños y niñas del barrio Quindío y la Urbanización Monserrate.

En el barrio Quindío, por ejemplo, el segundo de taller de co-creación, contó con la participación de niños, niñas y madres cabeza de hogar, allí, se les preguntó por los lugares que más frecuentan. En la primera actividad, los niños y niñas identificaron mediante dibujos, un lote



privado que suelen usar como espacio de juego y recreación, el cual reconocen como “cancha”, y lo señalaron como espacio de potencial mejora. Luego se les pidió que imaginaran y plasmaran, con marcadores, cartulinas y crayones, cómo soñaban este espacio. Entre las propuestas sobresale la siguiente: “*puede hacerse en la comunidad una cancha de futbol o de beisbol para divertirnos*”, otros dibujos expresan lo dotado que debería estar este espacio y la urgencia por contar con un equipamiento deportivo de uso colectivo para la comunidad.

En los dibujos también resaltaron los colores de sus calles, como el amarillo, verde y el rojo. Algunos niños y niñas mencionaron la importancia de contar con tiendas, bibliotecas y almacenes cercanos, aunque la mayoría insistió en la adecuación de la “cancha”. La segunda actividad denominada “Dibujar el futuro” les invitó a imaginar su barrio soñado. Una vez más, se plasmaron propuestas como transformar la “cancha” en un parque dotado con juegos y espacios de recreación seguros, y el mejoramiento del paisaje de una canal de aguas pluviales del barrio; asimismo, se les consultó por aquellos elementos identitarios de su barrio: se dibujaron árboles de mango y tortolitas.

Con estos insumos, se dio paso al segundo taller, denominado **Construcción y Creación**, que incluyó con dos momentos: *Prototipemos juntos* y *Manos a la obra*. Como resultado, se realizó una intervención artística en la pared la canal, lugar identificado previamente como espacio de mejora por los niños, niñas y líderes barriales. En esta mural se plasmaron los elementos identitarios representados por los niños y niñas.

Esta técnica propició propuestas e intervenciones de los espacios desde la mirada infantil, sosteniendo que la función social del ordenamiento territorial debe promover la seguridad, la equidad, el juego, la vida comunitaria y la sostenibilidad. También evidenció la necesidad de atender el déficit de equipamientos recreativos y deportivos en sectores rezagados de la disponibilidad del derecho al juego y la recreación. Asimismo, se reafirma que el urbanismo táctico, como herramienta, fortalece la identidad local mediante la toma artística pensada y planificada por los niños y niñas, se convierte en un laboratorio de imaginación y planificación colectiva para dotar se significado un territorio.

Con relación a lo educativo, los grupos poblacionales plantearon dificultades en la accesibilidad y deficiencias en la calidad de los servicios educativos. Este conflicto afecta



directamente las posibilidades de movilidad social y la construcción de ciudadanía, especialmente en niñas, niños, jóvenes y comunidades rurales, planteado así en los espacios de participación. El No reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas también surgió en los aportes de los grupos poblacionales, especialmente en territorios étnicos, donde las comunidades negras, afrodescendientes, indígenas, palenqueras y raizales señalaron la imposición de proyectos e infraestructuras que no consideran sus sistemas de gobierno propio.

A su vez, las comunidades ponen en evidencia una tensión histórica y estructural en la relación entre las comunidades indígenas, el Estado y las instancias de planificación local. Tanto las comunidades indígenas como las representantes de la Mesa del Movimiento Social de Mujeres manifiestan que, a pesar de los avances normativos en materia de derechos colectivos, el ordenamiento del territorio en Cartagena sigue respondiendo a modelos ajenos a las cosmovisiones y prácticas de gobernanza propias de los pueblos originarios.

Desde su perspectiva, plantean *“entender lo étnico racial como categoría estructural para comprender como se ha ordenado el territorio”* como una categoría estructural que atraviesa las relaciones de poder, la distribución de los recursos y la configuración histórica del territorio. En este sentido, la autonomía no se limita al ejercicio político-administrativo, sino que a su vez incluye la facultad de las comunidades para ejercer autoridad ambiental en sus territorios, de acuerdo con sus marcos normativos, usos y costumbres, tal como lo establecen instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4.6.5. Dimensión Institucional

La Dimensión Institucional registró el 6,7% del total de los aportes ciudadanos, correspondientes a ciento treinta y cuatro (135) registros derivados de los espacios de participación, los cuales fueron organizados en tres (3) temáticas: (i) *“Control urbano”* con 85 aportes, (ii) *“Capacidades institucionales para la implementación del POT”* con 44, y (iii) *“conflictos limítrofes con municipios vecinos”* con dos (2); además, se identificaron cuatro (4) aportes ciudadanos que se agregaron a la temática *“Otras temáticas”* y a la categoría de conflicto *“las estrategias para responder a este aporte son de la competencia de otros instrumentos de*

planificación territorial (*Planes de desarrollo - Políticas Públicas*)”, toda vez que son situaciones que no pueden ser atendidas desde el POT (ver **Tabla 54**).

Tabla 54. Temáticas de conflictos Institucionales

Temáticas Institucionales	Cantidad de aportes
Control urbano	85
Capacidades institucionales para la implementación del POT	44
Conflictos limítrofes con municipios vecinos	2
Otras temáticas	4
Total	135

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

A su vez, estas temáticas se desagregaron en un total de 11 categorías de conflicto con la finalidad de precisar con mayor detalle las problemáticas y conflictos señalados por los participantes en esta dimensión. Este ejercicio permitió identificar cómo la ciudadanía interpreta la relación entre las instituciones y la implementación del POT, visibilizando las tensiones existentes entre la capacidad de gestión pública, el control sobre las dinámicas urbanas y la definición de los límites territoriales, aspectos que se reconocieron como relevantes para la construcción del diagnóstico.

En este sentido, para efectos del análisis de la información, la temática “*Capacidades institucionales para la implementación del POT*” hace referencia a la fortaleza y eficiencia de las entidades distritales para planificar, gestionar y ejecutar acciones relacionadas con el ordenamiento territorial durante los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de planeación que inciden en este (POT, planes parciales, entre otros); por lo cual, los aportes recopilados se categorizaron en cinco (5) conflictos, teniendo en cuenta su naturaleza y alcance (ver **Tabla 55**):

- (i) “*Debilidad institucional en las capacidades técnicas para la gestión integral de residuos*”, registrado en los encuentros territoriales urbanos e insulares, poblacionales – diferenciales y en la Consulta Virtual.
- (ii) “*Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales*”, identificado en los encuentros territoriales urbanos, rurales e insulares, poblacionales – diferenciales, sectoriales – temáticas y en la Consulta Virtual.

- (iii) “Deficiencia en la capacidad institucional del Distrito para garantizar procesos participativos”, señalado en los encuentros territoriales rurales, poblacionales – diferenciales, y sectoriales – temáticos.
- (iv) “Deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público para las mujeres y población LGBTIQ+”, descrito en los encuentros poblacionales – diferenciales, sectoriales – temáticas y en la Consulta Virtual;
- (v) “Poca oferta institucional para formación y capacitación”, puntualizado en el espacio de participación desarrollado en Arroyo de las Canoas.

Tabla 55. Distribución de aportes de la temática “Capacidades institucionales para la construcción del POT” según categoría de conflicto y espacio de participación

<i>Capacidades institucionales para la implementación del POT</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Debilidad institucional en las capacidades técnicas para la gestión integral de residuos	UCG 3, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Isla Grande (Orika), Mujeres.
Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales	UCG 6B, Consulta Virtual, Consulta Virtual – Actores Económicos I, Diversidades Sexuales y de Género, Isla Grande (Orika), La Boquilla, La Concordia, Patrimonio, Primera Infancia, Tierra Baja, Población Migrante, Desarrollo Territorial.
Deficiencia en la capacidad institucional del Distrito para garantizar procesos participativos	Economía Popular, Juventudes, La Boquilla, Pasacaballos, Pescadores, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Cabildos Indígenas, Personas con Discapacidad, Desarrollo Territorial.
Deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público para las mujeres y población LGBTIQ+	Consulta Virtual, Diversidades Sexuales y de Género, Economía Popular, Mujeres, Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar.
Poca oferta institucional para formación y capacitación	Arroyo de las Canoas.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Por su parte, la temática “*Conflictos limítrofes con municipios vecinos*” hace alusión a la delimitación de los límites político – administrativos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias en relación con municipios y departamentos colindantes, la categorización de conflicto que lo integra se denominó “*Conflictos limítrofes entre el Distrito con municipios vecinos*” y se registró únicamente en los espacios rurales de los asentamientos de Bayunca y Puerto Rey, territorios que limitan con el municipio de Santa Rosa de Lima.

Tabla 56. Distribución de aportes de la temática “Conflictos limítrofes con municipios vecinos” según categoría de conflicto y espacio de participación

<i>Conflictos limítrofes con municipios vecinos</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Conflictos limítrofes entre el Distrito con municipios vecinos	Bayunca, Puerto Rey

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Al respecto de la temática “Control urbano” se ha entendido como el conjunto de acciones de inspección, vigilancia y sanción que debe ejercer la Administración Distrital sobre los usos del suelo, las licencias urbanísticas y las dinámicas constructivas, garantizando un crecimiento urbano ordenado, y, al igual que en las anteriores temáticas, agrupo los aportes ciudadanos a partir de la categorización de tres (3) conflictos:

- (i) “Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas”, registrado en los encuentros urbanos, rurales e insulares, poblacionales – diferenciales, sectoriales – temáticas y en la Consulta Virtual;
- (ii) “Ocupación indebida del espacio público”, identificado en los encuentros poblacionales – diferenciales y en la Consulta Virtual.
- (iii) “Áreas de cesiones públicas no entregadas al Distrito”, señalado en el espacio de participación desarrollado en la UCG 8.

Tabla 57. Distribución de aportes de la temática “Control urbano” según categoría de conflicto y espacio de participación

<i>Control urbano</i>	
<i>Categorías de Conflicto</i>	<i>Espacio de Participación</i>
Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6 ^a , UCG 6B, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13, Arroyo de Piedra, Bocachica, Consulta Virtual, Economía Popular, Isla Fuerte (Puerto Limón), Organizaciones de Base y otras Expresiones Organizativas Afrodescendientes, Pasacaballos, Patrimonio, Pontezuela, Puerto Rey, Tierra Bomba, Desarrollo Territorial.
Ocupación indebida del espacio público	Adulto Mayor, Consulta Virtual, Consulta Virtual – Actores Económicos I.
Áreas de cesiones públicas no entregadas al Distrito	UCG 8.

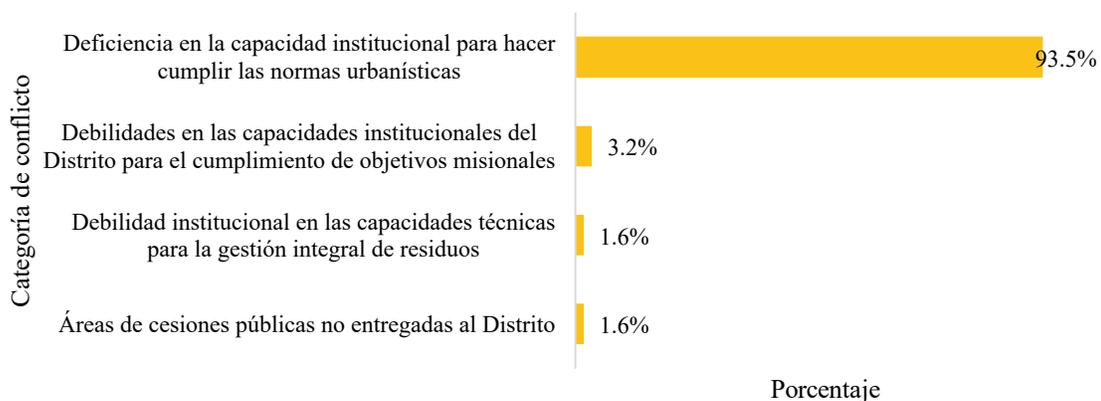
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

4.6.5.1. Área Urbana – Dimensión Institucional

Teniendo en cuenta los alcances de las temáticas resultantes de la agrupación de aportes descrita en el apartado anterior, en la **Gráfica 36** se realizó una síntesis de la tendencia de las categorías de conflictos de esta dimensión en los espacios de participación desarrollados en el área urbana. Allí se evidencia la prevalencia de cuatro (4) de ellos, siendo el denominado “*Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas*”, correspondiente a la temática “*Control urbano*” aquel con mayor incidencia con el 93,5% del total de los registros, seguido de “*Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales*” con una distribución porcentual de 3,2%.

A estos conflictos le siguen “*Debilidad institucional en las capacidades técnicas para la gestión integral de residuos*” y “*Áreas de cesiones públicas no entregadas al Distrito*” con una distribución porcentual de 1,6% en cada caso, perteneciendo el primero a la temática “*Capacidades institucionales para la construcción del POT*” y el segundo a la temática “*Control urbano*” lo cual indicaría un interés por parte de la ciudadanía en aquellas situaciones relacionadas con la acción de la Administración Distrital en la construcción e implementación de instrumentos de planeación que regulan el ordenamiento del territorio y los mecanismos para ejercer un efectivo control en el cumplimiento de las normas urbanísticas, en especial en lo relacionado con las áreas que no han sido debidamente cedidas al Distrito y que generalmente se destinan a espacios públicos o equipamientos.

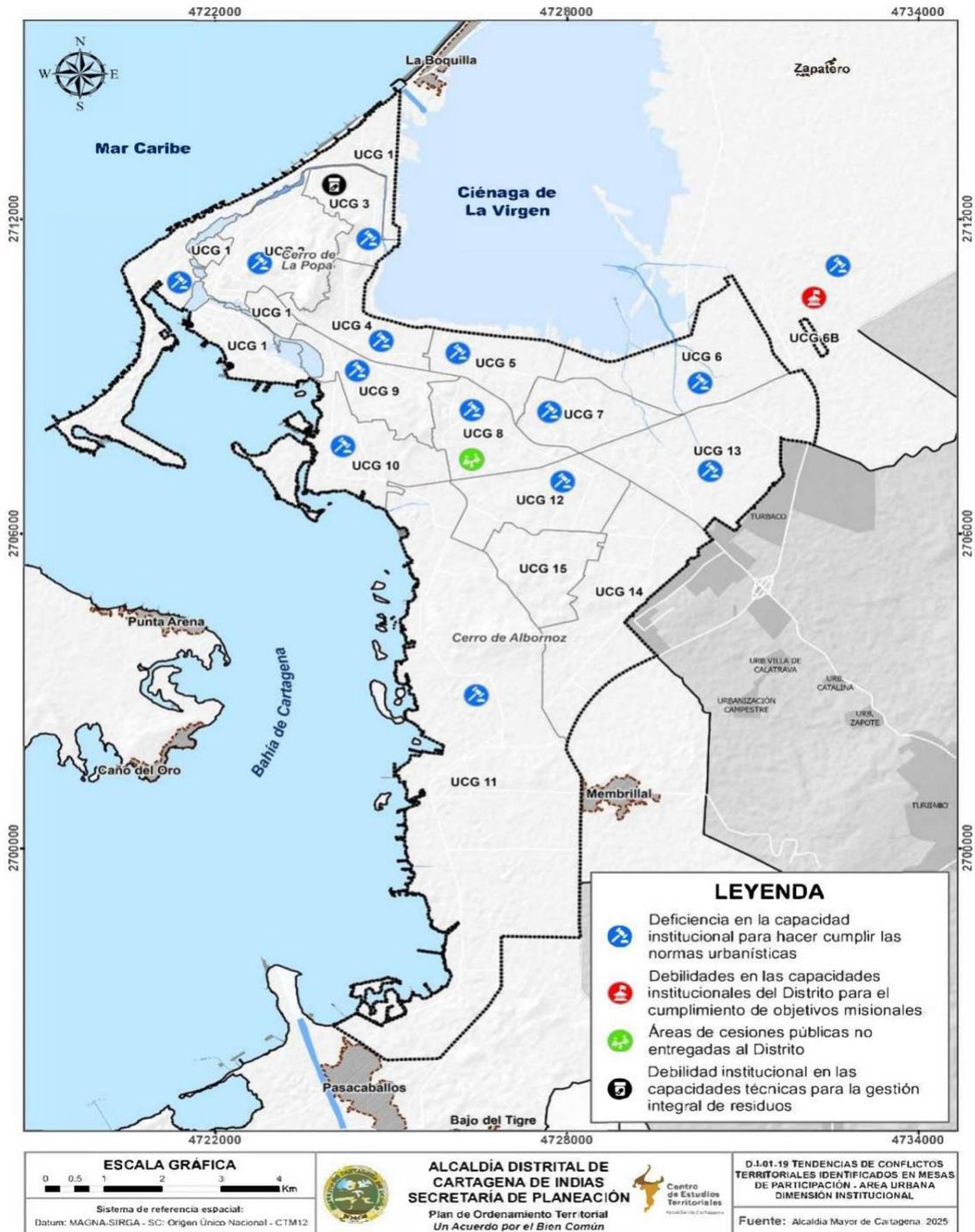
Gráfica 36. Top tendencia de conflictos urbanos institucionales



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En este sentido, la dinámica de la tendencia de los conflictos se mantiene al realizar una representación cartográfica de los mismos como se muestra en el **Mapa 21**, donde se evidencia que la categorización “*Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas*” fue mencionado en la mayoría de las Unidades Comuneras de Gobierno del área urbana, a excepción de la UCG 14 y la UCG 15, lo cual contrasta con los conflictos “*Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales*”, “*Áreas de cesiones públicas no entregadas al Distrito*” y “*Debilidad institucional en las capacidades técnicas para la gestión integral de residuos*”, que se referenciaron en una sola Unidad Comunera de Gobierno en cada caso, siendo estas la UCG 6, UCG 8 y UCG 3 respectivamente, lo que podría explicar la distribución porcentual antes descrita y la preponderancia en el interés de la ciudadanía de fortalecer las capacidades institucionales en materia de cumplimiento de normas urbanísticas.

Mapa 21. Tendencia de Conflictos identificados en los espacios de participación ciudadana- Dimensión institucional - Urbano



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



Ahora bien, la **Tabla 58** sintetizó algunos de los aportes hechos por la ciudadanía organizándolos de acuerdo con la temática de la dimensión, la categorización del conflicto, el espacio de participación en la Unidad Comunera de Gobierno donde fueron mencionados y el aporte específico al que se hace referencia. Allí se observa que la temática “*Control urbano*” se consolidó como una de las más sensibles para los y las participantes, pues puso en evidencia poca capacidad de las instituciones de la ciudad para hacer cumplir las normas urbanísticas, especialmente al señalar que el uso indebido del espacio público se ha convertido en una problemática recurrente, como fue el caso de la UCG 12, donde los asistentes del espacio manifestaron que se presenta “*uso inadecuado de parqueaderos. Usando el patinódromo como parqueadero de motos durante los campeonatos*”, es decir, se hizo hincapié en cómo un escenario que debería ser destinado al deporte y la recreación se transformó en un área ocupada por actividades privadas, sin que exista una acción concreta por parte de las entidades competentes para restablecer su uso común.

Tabla 58 Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Institucional Urbano

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Control urbano	Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas	UCG 1, UCG 2, UCG 3, UCG 4, UCG 5, UCG 6A, UCG 6B, UCG 7, UCG 8, UCG 9, UCG 10, UCG 11, UCG 12, UCG 13	"Uso inadecuado de parqueaderos. Usando el patinódromo como parqueadero de motos durante los campeonatos" Espacio de participación UCG 12
			"La comunidad está inconforme por el ruido de establecimientos comerciales". "Bares invadiendo el espacio público en la zona" Espacio de participación UCG 3
			"Calles utilizadas al estacionamiento" "Uso de espacio público para comercio" Espacio de Participación UCG 1
	Áreas de cesiones públicas no entregadas al Distrito	UCG 8	"No se han incorporado los espacios, zonas verdes al distrito" Espacio de participación UCG 8
Capacidades institucionales para la construcción del POT	Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales	UCG 6B	"Reten de policía Doña Manuela. Los policías bajan las mudanzas, pasajeros de puerta a puerta sin motivo y sin prestar su servicio" Espacio de participación UCG 6B
	Debilidad institucional en las capacidades técnicas para la gestión integral de residuos	UCG 3	"Vertimientos de aguas servidas en el canal". Falta de control y medidas inmediatas por parte de las autoridades y empresas de servicios" Espacio de participación UCG 3

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Otra situación similar fue relatada por los y las participantes de la UCG 1, donde se señala cómo la poca gestión urbana incrementa la conflictividad social, puntualizando que *las “calles son utilizadas para el estacionamiento y uso de espacio público para comercio”* es decir, según este aporte, la poca adecuación del espacio público, en conjunto con la presencia de vendedores estacionarios de la economía popular, agrava los problemas de circulación peatonal.

De esta manera, se podría inferir que, de acuerdo con la ciudadanía, los conflictos identificados en la temática “*Control urbano*” trascienden lo normativo y se convierte en una debilidad por parte de la Administración Distrital al momento de materializar y garantizar el cumplimiento de la regulación urbanística, lo que, a su vez, deriva en situaciones de privatización de los espacios comunes y genera barreras en el acceso, uso y disfrute de la ciudad para todos los habitantes del territorio.

En cuanto a la segunda temática, “*Capacidades institucionales para la implementación del POT*”, los aportes ciudadanos en el área urbana, expresados en distintos espacios de participación, tienden a señalar cómo las debilidades institucionales para el cumplimiento de objetivos misionales afectan la confianza en las entidades competentes, tal como se hace referencia en la UCG 6B, donde un participante afirmó que “*el retén de policía Doña Manuela. Los policías bajan las mudanzas, pasajeros de puerta a puerta sin motivo y sin prestar su servicio*”, lo que podría traducirse en una percepción de arbitrariedad en el ejercicio de funciones institucionales por parte de los y las ciudadanas que aumenta la desconfianza entre la comunidad y las entidades públicas.

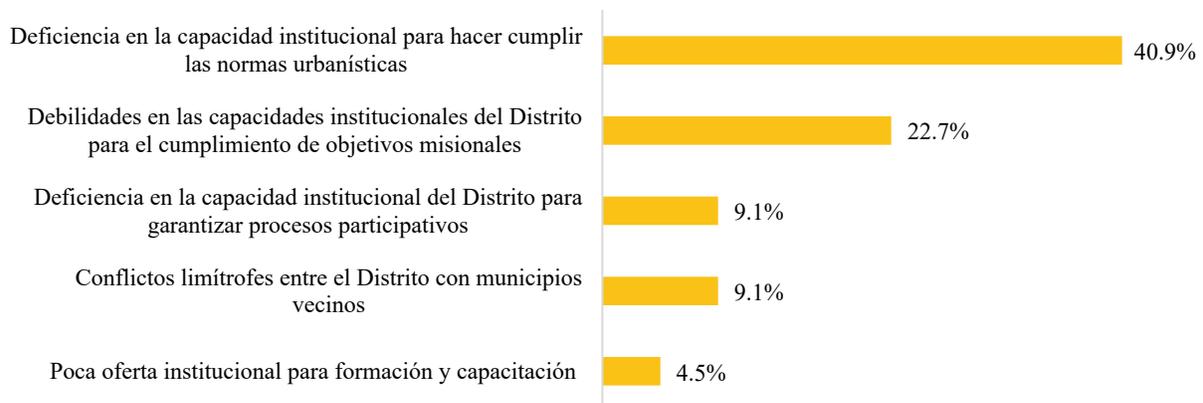
Por último, sobre la temática de Control Urbano, en el espacio con Actores económicos I, se planteó la “urgencia de pensar en un modelo de ocupación integral que combine turismo, industria, logística portuaria, agroindustria, ciencia, tecnología y sostenibilidad” Además, los participantes señalaron que actualmente “*adolecemos de seguridad jurídica; cada vez que pedíamos un permiso cambiaban las reglas, necesitamos reglas claras de parcelación y gestión de suelo*”. Lo anterior, evidencia la falta de certeza normativa se ve agravada por limitaciones derivadas de una reglamentación y de la baja implementación de instrumentos de gestión y de financiación: “*no tenemos un renglón reconocido, no hay data confiable, y un muelle público no cabe con las embarcaciones a las cuatro de la tarde*”. Estos factores restringen el desarrollo de actividades estratégicas y reducen la posibilidad de fortalecer la competitividad del territorio.

4.6.5.2. Área Rural – Dimensión Institucional

En la dimensión institucional los conflictos recolectados en el área rural se concentraron mayormente el conflicto de “*Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas*” con un 40,9% de la distribución porcentual de los aportes, seguido de “*Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales*” con un 22,7% y “*Deficiencia en la capacidad institucional del Distrito para garantizar procesos participativos*” con un 9,1%; estas categorías de conflictos están relacionadas con las estrategias, mecanismos y herramientas de las entidades distritales en la planificación, gestión y ejecución de acciones en materia de ordenamiento territorial, lo que podría indicar una percepción negativa hacia las instituciones competentes por parte de los habitantes del área rural (ver **Gráfica 37**).

Así mismo, con un 11,1% de la distribución de aportes, le sigue la categoría “*conflictos limítrofes con municipios vecinos*”, lo que podría evidenciar que la ciudadanía está interesada en las tensiones de la división político – administrativa del Distrito frente a otras entidades territoriales; por su parte, con un 4,5%, los y las participantes hicieron énfasis en situaciones que se relacionan con conflicto “*Poca oferta institucional para formación y capacitación*”.

Gráfica 37. Top tendencia de conflictos rurales Institucionales



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

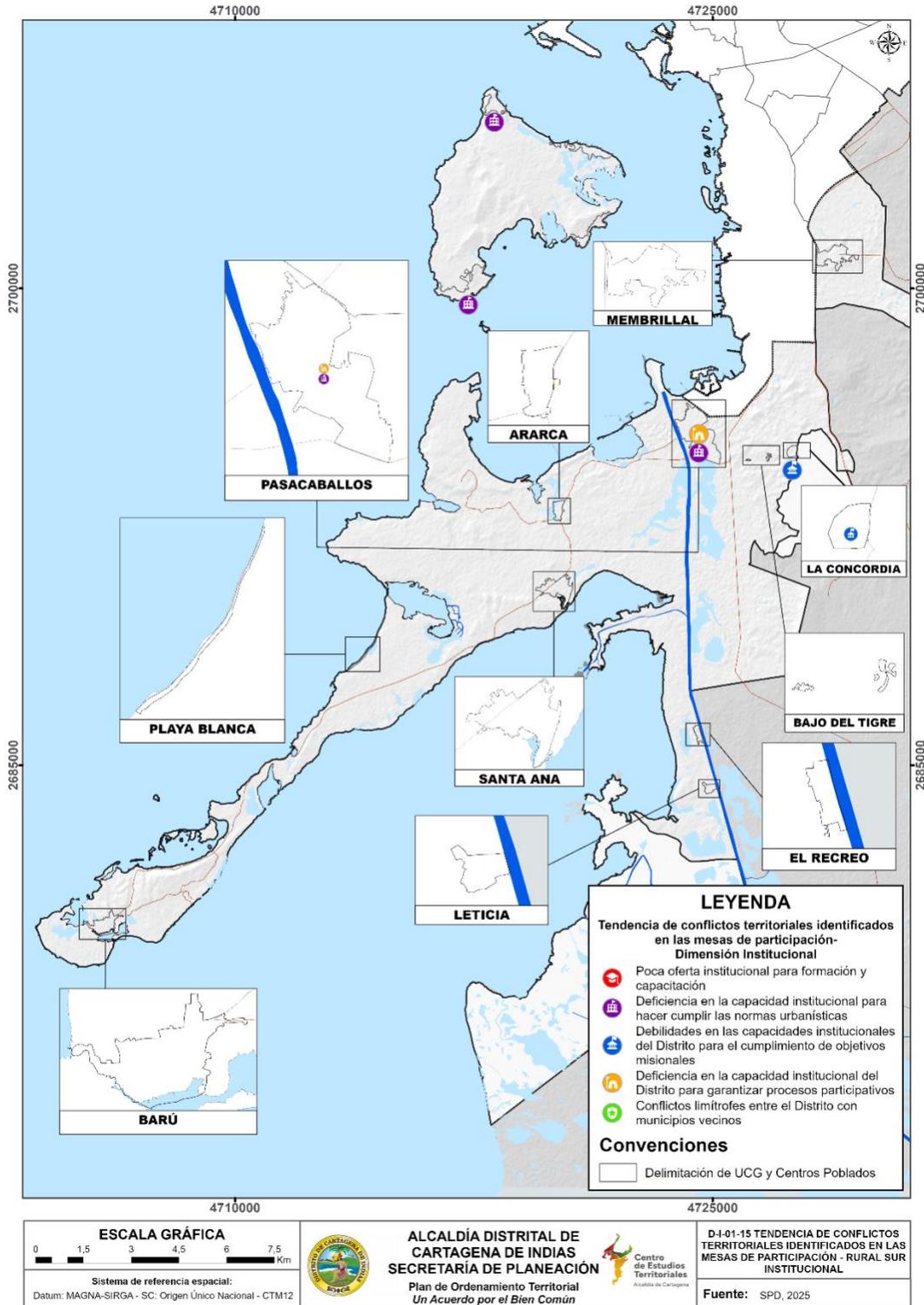
Estos datos se reflejan de manera territorial en los **Mapa 22**, **Mapa 23** y **Mapa 24** donde se evidencia que el conflicto “*Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas*” es preponderante en los asentamientos rurales de Arroyo de Piedra,

Bocachica, Isla Fuerte, Pasacaballos, Pontezuela, Puerto Rey y Tierra Bomba; además, el conflicto *“Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales”*, se observó en Isla Grande, La Boquilla, La Concordia y Tierra Baja.

Mientras que los conflictos *“Deficiencia en la capacidad institucional del Distrito para garantizar procesos participativos”* y *“Poca oferta institucional para formación y capacitación”*, poco recurrentes, se presentaron únicamente en los asentamientos en La Boquilla y Pasacaballos, en el primer caso, y en Arroyo de las Canoas en el segundo, una relación similar a la identificada en el análisis de tendencia. Esto último permite concluir que, si bien estas problemáticas no son generalizadas en el territorio distrital, sí se concentran en comunidades específicas donde la institucionalidad llega de manera más débil y fragmentada, evidenciando la necesidad de focalizar esfuerzos en fortalecer los canales de participación y la oferta formativa en dichos sectores.

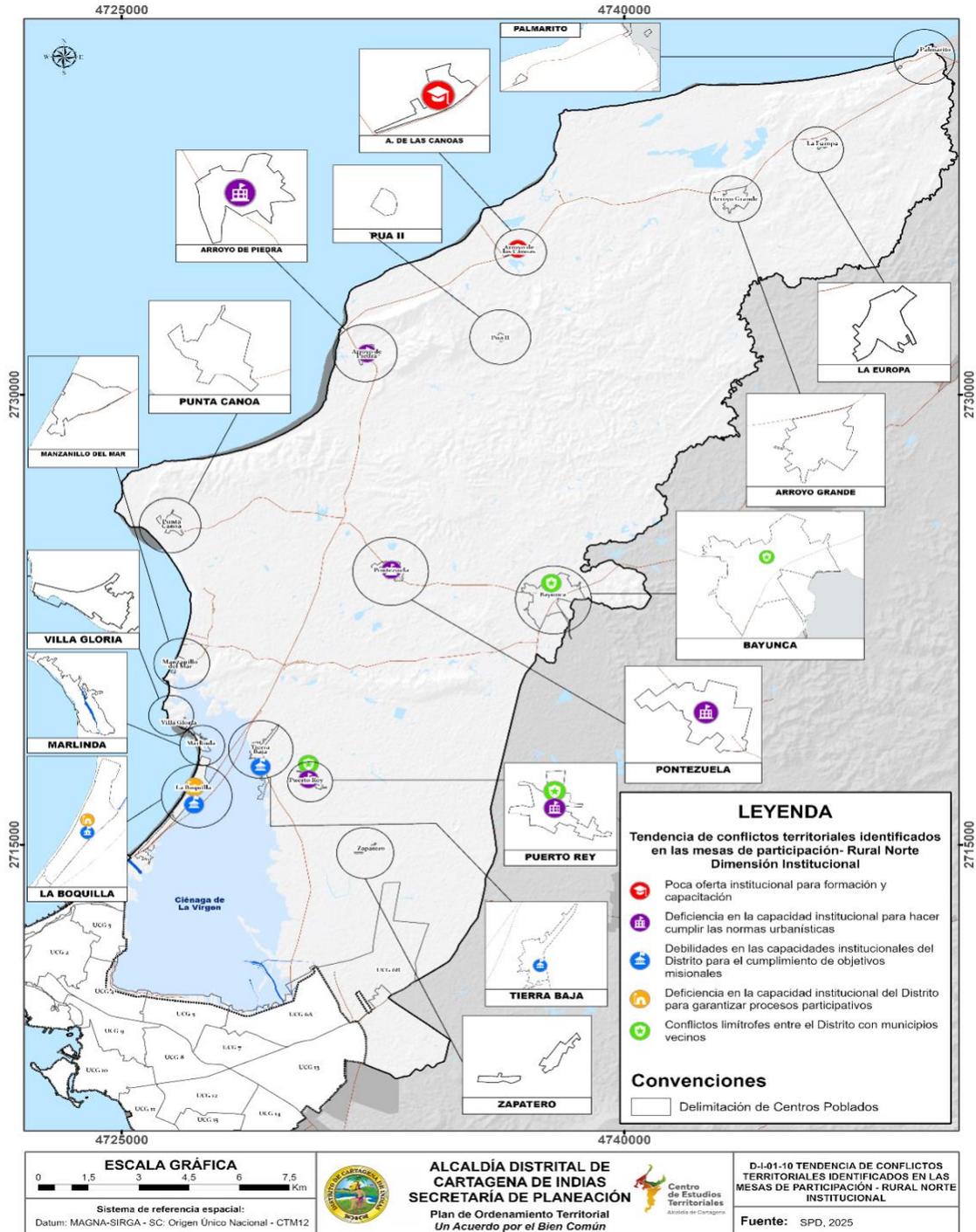


Mapa 22. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Institucional-Rural



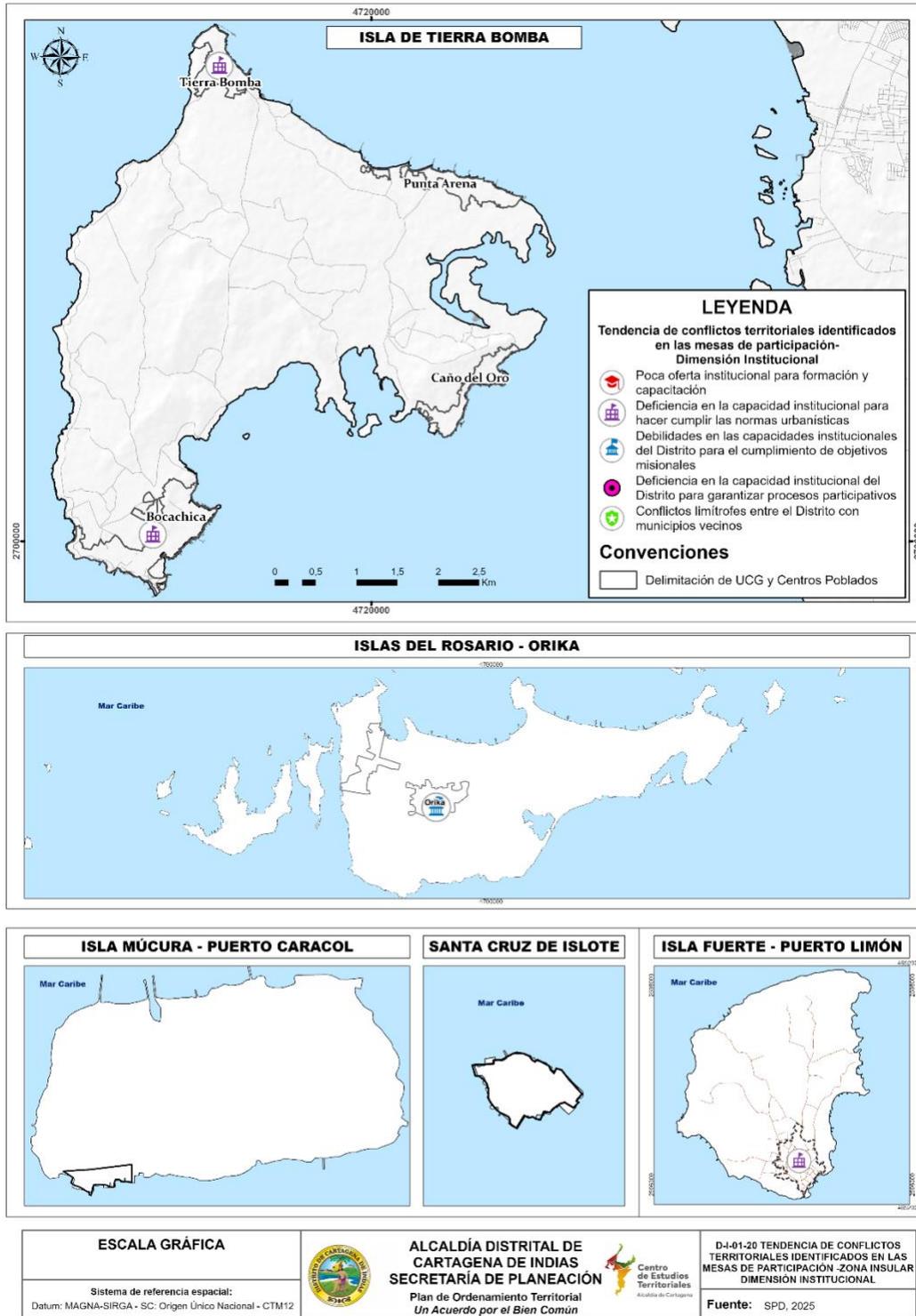
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 23. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Institucional-Rural Norte



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025

Mapa 24. Tendencia de conflictos territoriales identificados en los espacios de participación-Dimensión Institucional-Rural Insular



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, Centro de Estudios Territoriales, 2025



A continuación, se presentan los principales aportes ciudadanos producto de la dimensión institucional en los encuentros rurales (ver **Tabla 59**).

Tabla 59. Tendencia de conflictos según aportes ciudadanos – Dimensión Institucional rural

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Control urbano	Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas	Arroyo de Piedra, Bocachica, Isla Fuerte (Puerto Limón), Pasacaballos, Pontezuela, Puerto Rey, Tierra Bomba	<i>Apropiación de particulares en terreno que anteriormente estaba libre para seguir ampliando el cementerio "Asentamientos en la parte de atrás del cementerio, afecta al cementerio debido a que lo utilizan para pasar y destruyen todo"</i> Espacio de participación Pontezuela
			<i>"Se han presentado conflictos entre la zona residencial e industrial debido a la poca regulación sobre el desarrollo de actividades relacionadas con el uso del suelo. "Deficiencia en la regulación y control institucional del uso del suelo, que permite la ubicación de establecimientos comerciales en zonas residenciales, generando conflictos urbanos".</i> Espacio de participación Pasacaballos
			<i>"Espacio de uso de la comunidad se ha visto privatizado por terceros, generando que no se pueda acceder."</i> Espacio de Arroyo de Piedra
Capacidades institucionales	Debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de objetivos misionales	Isla Grande (Orika), La Boquilla, La Concordia, Tierra Baja	<i>"Entidad encargada del desarrollo agropecuario carece de la capacidad para apoyar efectivamente el desarrollo agropesquero"</i> Espacio de participación La Concordia
			<i>"Acompañamiento de las demás instituciones para el cuidado del territorio"</i> Espacio de participación Isla Grande (Orika)
	Deficiencia en la capacidad institucional del Distrito para garantizar procesos participativos	La Boquilla, Pasacaballos	<i>"Falta de socialización por parte de Cardique sobre proyectos que se realizan alrededor de la zona" "Toma de decisiones sin consultar a la comunidad sobre proyectos de impacto ambiental en el territorio"</i> Espacio de participación Pasacaballos
	Poca oferta institucional para formación y capacitación	Arroyo de las Canoas	<i>"Baja capacitación en grupo comas y demás". No hay suficiente oferta institucional para formación y capacitación"</i> Espacio de participación Arroyo de las Canoas
Conflictos limítrofes con	Conflictos limítrofes entre el Distrito con municipios vecinos	Bayunca, Puerto Rey	<i>"Poca claridad en la definición de los límites territoriales con Santa Rosa"</i> Espacio de participación Puerto Rey

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
<i>municipios vecinos</i>			<i>“Conflicto limítrofe con Santa Rosa de Lima”</i> Espacio de participación Bayunca

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - “Encuentros por el Bien Común”, 2025

Ahora bien, en los asentamientos humanos rurales, los conflictos de la temática de control urbano se manifestaron principalmente en la deficiencia de la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas, donde los participantes señalaron problemáticas derivadas de la apropiación indebida del suelo, el uso inadecuado de espacios comunitarios y la ausencia de regulación frente a las tensiones entre usos residenciales e industriales.

Al respecto, un aporte ciudadano en Pontezuela indica que se persisten *“asentamientos en la parte de atrás del cementerio, afecta al cementerio debido a que lo utilizan para pasar y destruyen todo”* (Espacio de participación Pontezuela), lo que podría evidenciar una problemática en el control urbano; así mismo, en Pasacaballos se habló sobre los conflictos entre zonas residenciales e industriales, de acuerdo con uno de los asistentes del espacio participativo existe *“deficiencia en la regulación y control institucional del uso del suelo, que permite la ubicación de establecimientos comerciales en zonas residenciales, generando conflictos urbanos”*, una situación que, según la ciudadanía, disminuye la percepción de confianza hacia las instituciones distritales, toda vez que muchas personas se ven expuestas a la pérdida de espacios de uso colectivo y a dinámicas urbanísticas poco ordenadas.

Como parte del ejercicio participativo, la ciudadanía identificó que existen debilidades en las capacidades institucionales del Distrito para el cumplimiento de sus objetivos misionales y limitaciones en la garantía de procesos participativos y en la oferta de formación y capacitación; en La Concordia, por ejemplo, se cuestionó la falta de capacidad de las entidades responsables del desarrollo agropecuario para impulsar procesos productivos sostenibles, de acuerdo con un participante la *“entidad encargada del desarrollo agropecuario carece de la capacidad para apoyar efectivamente el desarrollo agropecuario”*, lo que, según la ciudadanía, podría afectar el desarrollo del territorio.

Por otro lado, también se visibilizó la preocupación por los conflictos limítrofes entre Cartagena y municipios vecinos, siendo un caso visible el de Puerto Rey, donde se señaló que

existe “*poca claridad en la definición de los límites territoriales con Santa Rosa*”, lo que aumenta la percepción de incertidumbre de la ciudadanía sobre la pertenencia administrativa al Distrito. De manera similar, en Bayunca se manifestó que existe un “*Conflicto limítrofe con Santa Rosa de Lima*”, una situación común en los asentamientos rurales que colindan con este municipio.

4.6.5.3. Enfoque poblacional – Dimensión institucional

Los aportes ciudadanos recibidos por la participación de grupos poblacionales visibilizaron la persistencia de conflictos vinculados a la deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público por parte de las mujeres y la población LGBTIQ+, según los participantes, existen dinámicas de exclusión, estigmatización y violencia que reproducen en los escenarios cotidianos (ver **Tabla 60**).

Tabla 60. Conflictos según aportes ciudadanos grupos poblacionales – Dimensión institucional

<i>Temática</i>	<i>Categoría Conflicto</i>	<i>Espacio de participación</i>	<i>Aporte ciudadano</i>
Capacidades institucionales	Deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público para las mujeres y población LGBTIQ+	Consulta Virtual, Diversidades Sexuales y de Género, Economía Popular, Mesa del < Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, Mujeres.	“ <i>Hostigamiento y señalamientos a vendedoras ambulantes. Señalamiento y estigmatización por el oficio, violencia a las mujeres vendedoras</i> ” Espacio de participación Economía Popular
			“ <i>Déficit de espacio público y dificultades en la accesibilidad y seguridad de las mujeres</i> ” Espacio de participación Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar
			“ <i>Las mujeres trans estamos más expuestas a violencia</i> ” Espacio de Participación Diversidades Sexuales y de Género

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital- “Encuentros por el Bien Común”, 2025

En el caso de las mujeres que ejercen actividades relacionadas con la economía popular, señalaron prácticas de hostigamiento y estigmatización que afectan tanto su dignidad como su sustento económico, de acuerdo con en uno de los aportes del espacio de participación con sectores de la Economía Popular, persisten prácticas de “*Hostigamiento y señalamientos a vendedoras ambulantes [...] por el oficio, violencia a las mujeres vendedoras*”.

A su vez, se expuso el déficit de espacio público accesible y seguro para las mujeres, lo cual limita sus posibilidades de movilidad y disfrute de la ciudad, el aporte recogido en el espacio de Participación con la Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar señala que



el “*Déficit de espacio público y dificultades en la accesibilidad y seguridad de las mujeres*”, lo que podría indicar que la planificación urbana ha carecido de una perspectiva de género en los últimos años.

Por su parte, la población LGBTIQ+ denunció condiciones de inseguridad y vulnerabilidad extremas, tal como se expresó en el espacio de Diversidades Sexuales y de Género: “*Las mujeres trans estamos más expuestas a violencia*”, lo que muestra la intersección entre desigualdad de género, discriminación por identidad de género y poca protección de los derechos humanos, por lo que la ciudadanía hizo énfasis en la necesidad de establecer respuestas específicas en materia de seguridad y reconocimiento de las disidencias sexuales y de género.

5. Conclusiones

Los resultados del Informe de la Estrategia de Participación de la etapa diagnóstica del proceso de revisión general del Decreto Distrital No. 0977 de 2001: “*Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*” permitieron identificar las principales necesidades, problemáticas y conflictos territoriales existentes en la ciudad desde las voces y visiones de diversos actores que intervinieron durante los espacios de participación, reflejando el compromiso de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en la materialización del derecho a participación democrática en la construcción de instrumentos de planeación del ordenamiento territorial.

Así mismo, la implementación de la estrategia fue una oportunidad para incorporar diversas perspectivas en la construcción del documento diagnóstico debido al desarrollo de los “Encuentros por el Bien Común” y demás mecanismos e instrumentos empleados, los cuales, aunados a la incorporación de enfoques territoriales y diferenciales- poblacionales, permitió vincular a grupos como mujeres, población joven e infantil, comunidades étnicas, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, migrantes, víctimas del conflicto armado y adultos mayores.

Lo anterior se evidenció con la participación de 2.643 personas, de las cuales más de la mitad se identificó como mujeres (55,6%), un 44,17% hombres, y un 0,22% como personas no binarias o transgénero, por lo que se puede inferir que la incorporación de enfoques diferenciales facilitó una apertura hacia el reconocimiento de identidades diversas en el marco de la planeación



territorial. Igualmente, el hecho de que cuatro (4) de cada diez (10) participantes fueran jóvenes (41%) reflejó que la población juvenil está interesada en aportar a la construcción colectiva de ciudad; mientras que, el desarrollo de espacios bajo un enfoque étnico incidió en que, del total de participantes, cerca del 41% se identificará como personas afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, y un 1% como población indígena.

La metodología utilizada permitió identificar y categorizar los conflictos territoriales desde una perspectiva colectiva, por ende, a través de técnicas como la cartografía participativa, paneles temáticos, mapas parlantes y grupos focales, se logró identificar las principales problemáticas y tensiones en el territorio. Este enfoque facilitó la construcción de propuestas concretas para la transformación y gestión del territorio, evidenciando que la colaboración entre diversas instituciones y organizaciones fue esencial para el éxito de la estrategia de participación.

La incorporación de los principios de "bienes comunes" y "bien común" fue fundamental en la estrategia de participación. Este enfoque permitió reconocer que la gestión de los recursos territoriales debe ser participativa y plural, fomentando la creación de condiciones adecuadas para el desarrollo integral de la ciudadanía. La metodología aplicada promovió la construcción colectiva de la visión de ciudad, basada en el consenso y la deliberación.

El desarrollo de los espacios permitió recopilar un total de 2.020 aportes ciudadanos, que se distribuyeron de entre los distintos contextos territoriales y poblacionales: 814 aportes desde las áreas urbanas (40,3%), 612 desde las áreas rurales (30,3%) y 594 en espacios poblacionales, sectoriales, organizativos y temáticos (29,4%); en el área urbana, los aportes incluyeron una alta variedad de propuestas y conflictos en distintas dimensiones, con mayor representación en las funcionales y ambientales, siendo el conflicto más recurrente señalado la *Deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas* seguido de la *Deficiente intervención y mantenimiento de vías*, la *Inadecuada adecuación y mantenimiento de equipamientos*, la *Amenaza por inundación* y el *Manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos*.

En el área rural, los aportes estuvieron relacionados principalmente con el déficit de equipamientos, la intervención vial, la conservación ambiental y las condiciones de vida digna. El conflicto de mayor frecuencia fue el *Déficit de equipamientos asistenciales* seguido por la



Deficiente intervención y mantenimiento de vías, la solicitud de conservación de áreas de importancia ambiental y el Déficit de equipamientos educativos como guarderías, jardines infantiles y educación preescolar

Se puede concluir que, la masiva participación, la diversidad de aportes y la capacidad de articular voces otorgaron al proceso integralidad y legitimidad social, evidenciado que la participación ciudadana constituye un mecanismo real de incidencia y de gobernanza democrática, capaz de enriquecer los diagnósticos técnicos con el conocimiento situado de quienes habitan y transforman el territorio cotidianamente.



6. Bibliografía

- Barragán León, A. (2019). Cartografía social: lenguaje creativo para la investigación cualitativa. *Sociedad y Economía, núm. 36*,. <https://www.redalyc.org/journal/996/99660272008/html/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación - Sexta Edición*. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. <https://doi.org/ISBN:978-1-4562-2396-0>
- Alcaldía Mayor de Cartagena. (19 de Mayo de 2003). Decreto 0304 de 2003 "Por el cual se establece la estructura general de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.t.y C, los objetivos y funciones de cada una de las dependencias". Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia.
- Amin, A., y Thrift, N. (2005). *Cities: Reimagining the Urban*. Polity Press.
- Arboleda, L. (2008). El grupo de discusión como aproximación metodológica en investigaciones cualitativas. (U. d. Antioquia, Ed.) *Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 26*(1).
- Barrientos, A., y Lloyd-Sherlock, P. (2002). Pensiones no contributivas y protección social. *Serie de documentos de debate sobre temas de protección social, 12*.
- Buenahora Febres-Cordero, J. (2019). *La prevalencia del interés general: clave para la convivencia y la construcción de democracia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Butler, J. (2004). *Undoing Gender*. Routledge.
- Carrasco, N., y Escobar, A. (2024). BIENES COMUNES, LO COMÚN Y COMUNALIZACIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DE ESTUDIOS DE CASO EN EL CENTRO-SUR DE CHILE. *Revista de la Academia, Número 38, primavera 2024, 85-107*.
- Cassagne, J. (2021). Reflexiones sobre el bien común y el interés público como fines y principios de la actividad estatal. *El Derecho: Diario de doctrina y jurisprudencia, N° 15.191 • AÑO LIX • ED 294*.
- Ceballos, M. M. (2004). Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves –MAC. Consultoría técnica GITEC-SERCITEC.
- Cheung, William y Yiu, Edward Chung Yim (2022). Touristification, Airbnb and the tourism-led rent gap: Evidence from a revealed preference approach. *Tourism Management, 92, 104567*. DOI: 10.1016/j.tourman.2022.104567. The University of Auckland Business School Research Paper Series, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4559704>
- Comisión de Ordenamiento Territorial. (2016). Acuerdo No. 010 de 2016. Bogotá, Colombia.



- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 70 de 1993: “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997: “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011: "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011: “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015: “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Bogotá, Colombia.
- Correa, G., y Jiménez, J. (2013). Valor educativo de las prácticas de oralidad en los círculos de la palabra de la comunidad indígena Mhuysqa de Cota. Colombia: Universidad Pedagógica Nacional. <http://repository.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/2575>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T – 291 de 2016. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-291-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-537 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Dávila, C. (2014). *Historia empresarial en América Latina: Contexto regional y trayectoria*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Etapa de alistamiento: Kit de Ordenamiento Territorial. Bogotá, Colombia.
- Federici, S. (2019). *El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fiore, G. (2019). Bienes comunes urbanos en tensión: el caso de la ecoaldea Velatropa, en Argentina. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, N° 25, periodo marzo-agosto, 119-142. <https://doi.org/https://doi.org/10.17141/letrasverdes.25.2019.3727>
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- Gutiérrez Espeleta, A., y Mora Moraga, F. (2011). EL GRITO DE LOS BIENES COMUNES: ¿QUÉ SON? Y ¿QUÉ NOS APORTAN? (U. d. Rica, Ed.) *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, I - II, num. 131-132, 127 - 145.



- Gutiérrez, P. M. (2001). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. En M. Montañes, T. Rodríguez-Villasante, y P. M. Gutiérrez, *Prácticas locales de creatividad social* (pp. 91 - 113). España.
- Habermas, J. (1999). La teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social. (T. Humanidades, Ed.) Madrid.
- Hamui Sutton, A., y Varela Ruiz, M. (2013). La técnica de grupos focales. *Investigación en Educación Médica, enero-marzo,* 2(5), pp. 55-60.
- Harnecker, M., & López, J. (2009). *Planificación participativa desde la comunidad*. Caracas: Centro Internacional Miranda.
- Hart, R. (1992). Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti Research Centre.
- Huenchuan, S. (2009). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kern, L. (s.f.). Ciudad feminista. La lucha por el espacio de un mundo diseñado por hombres. (E. SAS, Ed.) Bogotá, Colombia.
- Lagarde, M. (2005). Los cautiverios de las mujeres: madres, esposas, monjas, putas, presas y locas. UNAM.
- León-Portilla, M. (1992). *La filosofía náhuatl estudiada en sus fuentes (12.ª ed.)*. Ciudad de México: UNAM.
- Lloredo Alix, L. (2020). Bienes comunes. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 214 - 236. <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5709>
- Marco Perles, G. (2009). “BIEN COMÚN” E “INTERÉS GENERAL” EN LA RETÓRICA DE LOS PODERES PÚBLICOS: ¿CONCEPTOS INTERCAMBIABLES? *Anuario Filosófico*, XLII/3, 613 - 625.
- Mascheroni, P., Pérez, L., Perrotta, V., & Rodríguez, M. (2025). *El derecho al cuidado en la planificación estratégica urbana ¿cómo abordarlo? Orientaciones prácticas para gobiernos locales*. Barcelona, España: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano - CIDEU.
- Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio. (2015). Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015: “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Decreto No. 1232 de 2020: "Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 d. del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del



ordenamiento territorial". Bogotá.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Ministerio del Trabajo y Protección Social. (2014). METODOLOGÍA PARA MAPEO DE ACTORES LOCALES Y ESPACIOS DE DISCUSIÓN A NIVEL TERRITORIAL EN EL MARCO DEL TRABAJO DECENTE. Bogotá, Colombia.

Organización de Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño .

Organización de Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas.
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Organización de Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. (S. d. Sostenible, Ed.) Quito, Ecuador.

Organización Nacional Indígena de Colombia. (26 de Octubre de 2020). Círculos de la Palabra: Pueblos Indígenas y Patrimonio Cultural. Colombia.
<https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4071-circulos-de-la-palabra-pueblos-indigenas-y-patr>

Ortiz García, M. (2024). La ciudad compartida: Bienes comunes urbanos y sinergias público-comunes. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 118(julio - diciembre), 77 - 115.
<https://doi.org/https://orcid.org/0000-0002-5167-9290>

Ostrom, E. (2000). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La Evolucion de las Instituciones de Acción Colectiva* (Primera edición en español ed.). Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. (2019). Agenda del Derecho a la Ciudad: para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-delderecho-a-la-ciudad.pdf

Preciado, P. B. (2008). *Manifiesto contrasexual*. Espasa Calpe.

Quintana, A. (2020). *Territorios disidentes: cuerpos, género y espacialidades*. Ediciones del Signo.

Ríos Pacheco, E., Barbosa Trigos , J., y Páez Quintana, H. (2021). *HERRAMIENTAS PARA REDACTAR UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO*. REDIPE Red Iberoamericana de Pedagogía. <https://doi.org/ISBN: 978-1-951198-96-1>

Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387 - 389.

Sassen, S. (2002). La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio. Eudeba.



- Secretaría de Planeación Distrital. (2023). Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural: Documento Resumen. *Septiembre, 2023*. Cartagena de Indias, Colombia: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. Retrieved Julio de 2025, from https://1drv.ms/b/s!AmHVLmVk4FABg7Amw_3fWGjRFHAhQw?e=A0levx
- Secretaria del Interior. (30 de agosto de 2023). *Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias*. Retrieved 27 de agosto de 2025, from Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias: <https://www.cartagena.gov.co/noticias/programa-asuntos-eticos>
- Shakespeare, T. (2013). Disability Rights and Wrongs Revisited. *Routledge*.
- Tonucci, F. (1996). *La ciudad de los niños*. Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- Tronto, J. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Nueva York: Routledge.
- Urresti, M. (2008). *Ciberculturas juveniles: Los jóvenes, sus prácticas y sus representaciones en la era de Internet*. Buenos Aires: La Crujía.
- Velasco Arce, M. (2023). El enfoque territorial, las sinergias y la secuencialidad e las inversiones públicas. Enfoques técnicos y evidencias para generar mayor desarrollo social y económico. Perú.
- Vergés, F. (2019). *Un feminismo decolonial. Traficantes de Sueños*.
- Villamor, A. (22 de Julio de 2025). *¿Es posible el triunfo del diálogo? El filósofo alemán Jürgen Habermas plantea el diálogo como núcleo del ejercicio democrático. Pero ¿cómo garantizar el diálogo en una sociedad desigual?* Ethic: <https://ethic.es/la-paradoja-de-habermas-es-posible-triunfo-dialogo>