



Secretaría de
Planeación Distrital



Síntesis del diagnóstico territorial



¡Un Acuerdo por
el Bien Común!

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

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

Tabla de Contenidos

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	8
2.1. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	8
2.2. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SU POBLACIÓN	12
2.2.1. <i>¿Cuántos somos y dónde vivimos en Cartagena?</i>	17
2.2.2. <i>Cartagena diversa</i>	22
2.2.3. <i>Pobreza y condiciones de vida en Cartagena</i>	25
2.3. LÍNEAS TEMÁTICAS (CONFLICTOS, NECESIDADES Y POTENCIALIDADES)	29
2.3.1. <i>Ocupación actual del territorial</i>	29
2.3.2. <i>Medio biofísico, ecosistemas y su conservación</i>	37
2.3.3. <i>Amenazas del territorio y adaptación al cambio climático</i>	46
2.3.4. <i>Vivienda y hábitat</i>	56
2.3.5. <i>Espacio público</i>	65
2.3.6. <i>Equipamientos</i>	72
2.3.7. <i>Infraestructura de Transporte y Sistema de Movilidad</i>	79
2.3.8. <i>Infraestructura de Servicios Públicos</i>	88
2.3.9. <i>Patrimonio cultural desde un enfoque integral</i>	97
2.3.10. <i>Ciudad - Región</i>	107
2.3.11. <i>Seguridad agroalimentaria</i>	111
2.3.12. <i>Estructura económica</i>	116
2.3.13. <i>Instituciones y gobernanza</i>	126

2.3.14. *Construyendo ciudad desde un uso óptimo del suelo y la sostenibilidad financiera.....* **¡Error! Marcador no definido.**

3. BIBLIOGRAFÍA.....138

Listado de tablas

Tabla 1. Urbanización del Suelo de Expansión Urbana del Distrito	34
Tabla 2. Comparativa de cobertura de bosques y de áreas urbanizadas, para la zona insular en el Distrito de Cartagena.....	41
Tabla 3. Áreas con categoría alta y media de amenaza de inundación en los centros poblados del Distrito a escala 1:5.000	50
Tabla 4. Déficit habitacional del Distrito de Cartagena de Indias.....	59
Tabla 5. Áreas del espacio público total y efectivo urbano y rural del Distrito	66
Tabla 6. Cálculo del déficit de equipamientos colectivos por UCG urbana.....	75
Tabla 7. Entidades/Dependencias con funciones asociadas al ordenamiento territorial. Distrito de Cartagena de Indias	132

Listado de mapas

Mapa 1. Densidad poblacional de Cartagena	21
Mapa 2. Análisis del Crecimiento de la Huella Urbana sobre la Clasificación del Suelo del Decreto 0977 de 2001	35
Mapa 3. Barrios y sectores que se presumen de origen informal precario.....	60
Mapa 4. Sistema de Espacio Público – Recursos naturales y paisajísticos del Distrito.....	68
Mapa 5. Proximidad a Equipamientos Urbanos.....	77
Mapa 6. Distribución de generación de viajes de la ciudad	85
Mapa 7. Perímetro sanitario del Distrito de Cartagena	95
Mapa 8. Mapa D-F-01-19 Relaciones Funcionales con los Departamentos de Sucre y Córdoba	109
Mapa 9. Capacidad de uso del suelo del Distrito de Cartagena para seguridad alimentaria.....	115
Mapa 10. Tasa de Desempleo a nivel de barrios en Cartagena, 2018	124
Mapa 11. D-E-06-11 Densidad Empresarial y Poblacional	125

1. Introducción

El presente documento constituye la Síntesis del Diagnóstico Territorial del Distrito de Cartagena de Indias, elaborado en el marco del proceso de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con el propósito de integrar de manera sistemática y estructurada la información necesaria para comprender la situación actual del territorio y sus dinámicas sociales, económicas, ambientales, institucionales y funcionales. Esto basado en el Decreto 1232 de 2020 que plantea a la síntesis diagnóstica como un insumo fundamental para la formulación del modelo de ocupación territorial brindando una visión integral de las necesidades, problemáticas y potencialidades del Distrito en todo su territorio.

Por tanto, la naturaleza de este documento es en doble vía, por un lado, es un instrumento técnico de carácter analítico que integra información proveniente de diversas fuentes como la evaluación del POT vigente, los documentos diagnósticos de las dimensiones sociocultural, económica, funcional, institucional y ambiental del territorio y los resultados de la participación ciudadana para ofrecer una lectura crítica y actualizada de la realidad territorial. Por otro lado, es una herramienta estratégica para la toma de decisiones, pues permite priorizar problemáticas y oportunidades, establecer líneas temáticas clave y orientar la construcción del modelo de ordenamiento que guiará el desarrollo territorial del distrito de Cartagena.

En su estructura, la síntesis presenta inicialmente la metodología empleada para la recolección, sistematización y análisis de la información, con énfasis en herramientas participativas y técnicas como el método Delphi y la matriz de Vester, que garantizan la integración del conocimiento experto y comunitario. Posteriormente, aborda la caracterización del territorio y su población, describiendo la configuración político-administrativa, la distribución espacial, la dinámica demográfica, la diversidad étnica y cultural, así como las condiciones socioeconómicas y de accesibilidad a la infraestructura existente.

Continuamente, el documento presenta los resultados en Líneas Temáticas que sintetizan los principales conflictos, necesidades y potencialidades identificadas en ámbitos críticos como la ocupación territorial, el medio biofísico y la conservación de ecosistemas, la vivienda y el hábitat, la movilidad y el transporte, los servicios públicos, la seguridad alimentaria, la gobernanza

institucional y el desarrollo económico, entre otros. Cada línea temática articula dimensiones ambientales, sociales y económicas, permitiendo comprender las tensiones y oportunidades del territorio desde una perspectiva integral.

2. Síntesis del Diagnóstico Territorial

2.1. Metodología para la construcción de la Síntesis del Diagnóstico Territorial

Como lo plantea el Decreto 1232 de 2020, la Síntesis del Diagnóstico Territorial debe contener las principales necesidades, problemáticas y potencialidades del territorio, resultado de la valoración de la situación actual desde una perspectiva integral para convertirse en el insumo clave de los análisis que permitan proponer el modelo de ocupación en la etapa de formulación. (Decreto 1232, 2020).

Para iniciar este proceso de construcción de la Síntesis del Diagnóstico Territorial del Distrito de Cartagena se usó principalmente el método Delphi, el cual se basa en la participación de un grupo de expertos (equipo de formuladores) que desarrollan rondas sucesivas de cuestionarios sobre temas de índole ambiental, económica, funcional, institucional, sociocultural, entre otras. A través de la retroalimentación entre las rondas, y posteriormente, en la búsqueda de alcanzar consensos respecto a cuáles son las necesidades, problemáticas y potencialidades de mayor importancia relativa (Dalkey & Helmer, 1963; Okoli & Pawlowski, 2004).

En ese sentido, para la construcción de este documento de Síntesis del Diagnóstico Territorial del Distrito, que se enmarca en el proceso de ajuste general al Decreto 0977 de 2001, se tuvo como insumos claves i) los análisis de las dimensiones ambiental, económica, funcional, sociocultural e institucional¹ que fueron actualizados en este proceso de ajuste general; así como ii) el informe de participación ciudadana “*Un acuerdo por el Bien Común*” que da cuenta sobre la estrategia implementada para garantizar la participación democrática con los respectivos insumos que se lograron recopilar, sistematizar y categorizar para comprender la visión del territorio que los diferentes actores del mismo han construido desde sus vivencias, interacciones y tensiones con el territorio que cohabitan y iii) el informe de evaluación y seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial - POT que hace parte del Expediente Urbano de Cartagena que consolida los resultados de ejecución, avances, logros, cumplimientos, retos y dificultades que se han presentado en la implementación y consecución de las metas contenidas en el Decreto 0977 de 2001.

¹ Acceso a los documentos diagnósticos de la actualización del POT <https://pot.cartagena.gov.co/diagnostico-pot>

Con estos insumos el equipo formulador se concentró en poder construir por cada dimensión del diagnóstico una priorización de necesidades a las cuales se les relacionó las problemáticas que se desencadenan y la identificación de las potencialidades que contiene el territorio, arrojando como resultado una matriz de situaciones por cada dimensión Ambiental, Económica, Funcional, Socioeconómica e Institucional.

Esta priorización se convirtió en insumo para hacer la construcción de una matriz de valoración de necesidades para ordenar y priorizar necesidades y problemas según su importancia relativa, factibilidad e impacto (Baltussen & Niessen, 2006; Henao et al., 2019; Viergever et al., 2010). Para lograr la valoración de estas necesidades, problemáticas y potencialidades se construyó la matriz enlistado en una columna A las necesidades anteriormente categorizadas y secuencialmente a partir de la fila 1 se colocaron los nombres de cada una de las dimensiones Ambiental, Económica, Funcional, Sociocultural e Institucional para que el equipo de formuladores pudiera en la escala de 0 a 1 decidir la relación de cada necesidad con cada una de las dimensiones del diagnóstico, donde 0 es igual a “no relación” y 1 “si tiene relación”. Al final se sumaron los valores para cada fila (necesidades) y aquellas que tuvieron mayores valores empezaron a ser priorizadas dado su mayor transversalidad con otras dimensiones. Este ejercicio de priorización, también se realizó de igual manera, para las problemáticas identificadas y las potencialidades.

Un segundo resultado de este ejercicio fue poder detectar la duplicidad de necesidades, problemáticas y/o potencialidades que pudieran existir en la priorización de estos elementos por cada dimensión e inclusive, dio la posibilidad de reestructurar la redacción de algunas necesidades, problemáticas y potencialidades siendo el primer acercamiento para la identificación integral de estos en el diagnóstico territorial.

Luego de esto, con este primer insumo de priorización, se empleó la matriz de Vester, frecuentemente empleada en análisis prospectivos, cuya función es identificar factores clave dentro de un sistema complejo (Ariyani & Fauzi, 2019; Nazlabadi et al., 2023). Estas técnicas tienen un rasgo diferencial, que radica en que, mientras la matriz de priorización de necesidades organiza problemas, necesidades y potencialidades a partir de criterios previamente definidos, la cual, es

ampliamente utilizada en gestión de proyectos y planificación social, la matriz de Vester clasifica variables sistémicas según su rol en la dinámica del fenómeno analizado (Godet, 2000).

El método para esta matriz de Vester permitió identificar, organizar y jerarquizar las **necesidades, potencialidades y problemas** del territorio a partir de las relaciones que existentes entre ellas. En un primer momento, se realizó la identificación y delimitación de variables que integran los aspectos previos en el diagnóstico (sociocultural, económico, ambiental, funcional e institucional), dando como resultados tres matrices

- **Matriz de necesidades:** recoge las carencias estructurales del territorio de Cartagena, tales como déficit habitacional de vivienda, cobertura de servicios públicos, movilidad e infraestructura, inequidad en el acceso a equipamientos, entre otros.
- **Matriz de potencialidades:** integra los factores competitivos y oportunidades del territorio, por ejemplo, localización estratégica, atractivos turísticos, recursos naturales, clústeres productivos emergentes, centros portuarios, centro industrial, etc.
- **Matriz de problemas:** explicita las tensiones, conflictos y riesgos, como expansión desordenada, segregación socioespacial, debilidades institucionales, desigualdad espacial, entre otras.

Cada matriz se construye con un número acotado de variables de 30 que combinan aspectos económicos, socioculturales, ambientales, institucionales y funcionales.

Posterior a esto, se construye las matrices de interrelaciones para cada conjunto (necesidades, potencialidades y problemas), se elabora una **matriz cuadrada de interrelaciones (nxn)**, en la que las variables se colocan tanto en filas como en columnas. Evaluando, para cada par de variables, el grado de influencia directa e indirecta de la variable de la fila sobre la variable de la columna, usando la siguiente escala:

- **0:** no existe relación.
- **1:** relación baja.

- 2: relación media.
- 3: relación alta.

Este ejercicio se realiza en reuniones técnicas con el equipo formulador del POT, buscando consenso.

Luego, se obtienen los puntajes por filas (activos) y columnas (pasivos), una vez diligenciada la matriz, se calculan para cada variable dos indicadores:

- **Total Activo (Motricidad):** suma de las influencias de motricidad ejercidas sobre otras variables.
- **Total Pasivo (Dependencia):** suma de las influencias de dependencias recibidas desde otras variables.

Estos puntajes permiten ubicar cada variable en el plano motricidad/dependencia por cuadrantes. Las variables se agrupan en cuatro cuadrantes según su posición relativa:

- **Cuadrante de variables activas (Alta motricidad, baja dependencia):** Son causas primarias, puntos de intervención estratégica.
- **Cuadrante de variables (Alta motricidad, alta dependencia):** corresponden al núcleo del sistema de análisis; donde su tratamiento requiere especial cuidado porque pueden llegar a generar efectos en cadena.
- **Cuadrante de variables pasivas o resultado (Baja motricidad, alta dependencia):** Estas variables funciona como efectos del sistema; por lo que su utilidad es tomarlas como indicadores de monitoreo.
- **Cuadrante de variables indiferentes (Baja motricidad, baja dependencia):** Estas se caracterizan por tener una baja relevancia para el ordenamiento del territorio.

Por último, se integran los hallazgos de las tres matrices en una síntesis general, donde los resultados arrojados a partir de este ejercicio ha sido la creación de una matriz de Líneas Temáticas de priorización de necesidades, problemáticas y potencialidades. Estos resultaron en 14 temas de gran importancia que se convierten en las situaciones de ciudad que serán susceptibles de ser tratadas para proponer el modelo de ocupación en la etapa de formulación para esta actualización del Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Cartagena.

Estos temas de gran importancia fueron: la densidad y distribución demográfica; las condiciones de vida; como se ocupa actualmente el territorio; las condiciones del medio biofísico, ecosistemas y su conservación; las amenazas del territorio y adaptación al cambio climático; la vivienda y el hábitat; los entornos de espacio público; la existencia de equipamientos; las condiciones de la infraestructura de transporte y sistema de movilidad; las condiciones de la infraestructura de servicios públicos; las garantías para un patrimonio cultural desde un enfoque integral; la consolidación de la ciudad región; las garantías para la seguridad agroalimentaria; la existente estructura económica; el estado de las instituciones y la gobernanza y, la construyendo ciudad desde un uso óptimo del suelo y la sostenibilidad financiera.

Luego de esto, el equipo formulador bajo el liderazgo del secretario de Planeación hizo una revisión basada en la comparación de los datos iniciales que se priorizaron por cada dimensión del diagnóstico, la priorización de problemáticas resultado de la participación comunitaria y el proceso de evaluación y seguimiento al expediente urbano con estos resultados de Líneas Temáticas para constatar que en el proceso no quedaran por fuera aspectos relevantes, también, se evaluaron los resultados obtenidos de los ejercicios metodológicos previamente mencionados. Donde el propósito fue concertar cuáles son los aspectos cruciales que permiten responder a las necesidades fundamentales (subsistencia, protección, participación, ocio, creación, identidad y libertad), fortalecer las autodependencias territoriales y promover la articulación orgánica de los cartageneros con el ordenamiento territorial en las dimensiones mencionadas.

2.2. Caracterización del territorio y su población

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias es la capital del departamento de Bolívar ubicado en la región Caribe de Colombia y situada a una altura media de 21 metros sobre

el nivel del mar en el punto central con coordenadas en la latitud norte 10°23'58,99" y en la longitud oeste 75°30'51,98", limitando al este con los municipios de Santa Catalina, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco y Turbana pertenecientes a Bolívar; al sur limita con Turbana, en tanto que, al oeste y al norte limita con el mar Caribe. En cuanto a la magnitud, de acuerdo con el Decreto 0977 de 2001, la superficie del Distrito tiene un área de 63.887 hectáreas, de las cuales el 11,8 % corresponden a suelo urbano, el 4,2 % es suelo de expansión, 34,6 % es suelo rural, 36,5 % es suelo rural suburbano, 5,1 % es suelo de protección, y un 7,1 % del área se encuentra en conflicto limítrofe con el municipio de Turbana.

El medio físico y natural del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias está determinado por la cuenca del mar Caribe que define la morfología de su territorio, dado que más del 50 % del perímetro del Distrito corresponde a línea de costa en la dirección oeste desde los puntos más extremos al norte y al sur. En este orden, parte del perímetro de la zona rural suburbana del norte del Distrito es línea de costa, luego ocurre una transición a suelo urbano que inicia en el corregimiento de La Boquilla hasta el corregimiento de Pasacaballos donde retorna al suelo rural suburbano que abarca la península de Barú, sumando un total de 271,12 Km de línea de costa.

A la cuenca del mar Caribe también se asocian las bahías de Cartagena y Barbacoas nutridas por las aguas continentales del Canal del Dique y el complejo de arroyos y canales tributarios, así como el sistema de islas del Parque Natural Corales del Rosario y San Bernardo; Isla Palma; Isla Fuerte; y la isla de Tierra Bomba, que suman un perímetro de 165,09 Km y un área de 3.123 hectáreas. Asimismo, el territorio distrital está conformado por humedales y lagunas costeras como la Ciénaga de La Virgen, la laguna del Cabrero y la ciénaga de Las Quintas que se interconectan entre sí a través del sistema de caños internos.

Así mismo, el Distrito posee una estructura político-administrativa de su territorio motivada por la Ley 768 de 2002 “por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.”, que lo distribuye en tres localidades denominadas como: Histórica y del Caribe Norte, De la Virgen y Turística e Industrial y de la Bahía. Estas a su vez quedaron conformadas por quince Unidades Comuneras de Gobierno Urbanas (UCGU) y por quince Unidades Comuneras de Gobierno Rurales (UCGR). Los criterios básicos de esta división

responden a características comunes y de relativa homogeneidad desde el punto de vista social, geográfico, económico y cultural de la población que conforma al distrito de Cartagena.

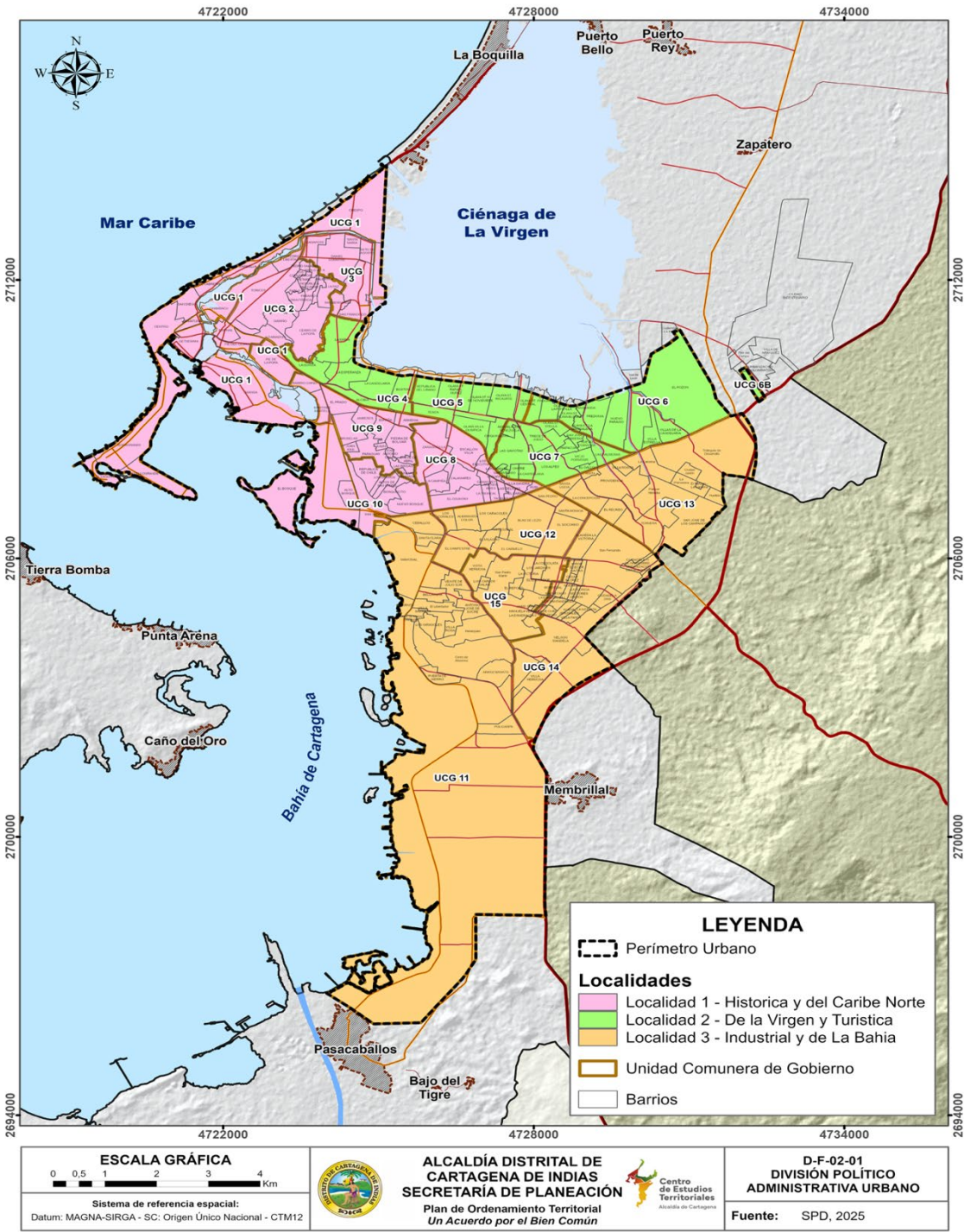
A partir de lo anterior, la distribución comunal quedó así: a la Localidad Histórica y del Caribe Norte, la conforman las Unidades Comuneras de Gobierno Urbanas 1, 2, 3, 8, 9 y 10, así como las Unidades Comuneras de Gobierno Rural de los corregimientos insulares de Santana, Barú, el Archipiélago de San Bernardo, las Islas Del Rosario, Bocachica, Caño Del Oro, Tierra Bomba e Isla Fuerte.

Para el caso de la Localidad La Virgen y Turística, está conformada por las Unidades Comuneras de Gobierno 4, 5, 6 y 7 y con las Unidades Comuneras de Gobierno Rural de Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Bayunca, La Boquilla, Pontezuela y Punta Canoa.

Por último, la Localidad Industrial de la Bahía, está conformada por las Unidades Comuneras de Gobierno 11, 12, 13, 14 y 15, junto con la Unidad Comunera de Gobierno Rural del corregimiento de Pasacaballos.

No obstante, cada una de las Unidades Comuneras de Gobierno Urbanas están conformadas por los barrios que si bien, la Ley 768 de 2002 no los menciona, estas unidades socioespaciales configuran prácticas, simbolismo, comunidad e identidad que por su connotación deben estar identificados y reconocidos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Por tanto, a continuación, se relacionan estos barrios formales en la ciudad de Cartagena con su respectiva localidad y unidad comunera de gobierno:

Mapa 1. División político administrativa urbana de Cartagena



No obstante, el área del Distrito de Cartagena ha presentado variaciones con respecto a lo establecido en el Decreto 0977 de 2001, como resultado de factores físicos, jurídicos y técnicos. Debido a la ubicación geográfica, su geomorfología y la dinámica de su línea de costa han generado transformaciones territoriales asociadas a procesos naturales de erosión, sedimentación y cambios litorales. Sumado a esto, se encuentra la conformación de asentamientos humanos en zonas de protección, de riesgos y de poca accesibilidad a los servicios sociales brindados por el distrito como lo son en las periferias del área urbana, los cerros y los bordes de los cuerpos de agua internos como lo es principalmente, en la ciénaga de la Virgen y que han cambiado la huella urbana a lo largo de más de 20 años.

Esta continuidad en el tiempo ha permitido la identificación de más de 100 asentamientos informales como parte de la expansión urbana actual y, por ende, el reconocimiento de derechos adquiridos que legitiman su pervivencia en el territorio y la necesidad de ser incorporados en la estructura geográfica y político administrativa del distrito. De igual manera, para la administración municipal es una necesidad el poder identificar y proceder con la formalización de estos asentamientos para garantizar los derechos de los habitantes y poder incluirlos en la planificación y el ordenamiento territorial que garanticen la mejora de las condiciones de vida y la sostenibilidad del territorio.

Por otro lado, según Acuerdo N° 006 del 27 de febrero de 2003² que define a las 15 Unidades Comuneras de Gobierno Rural, estas contienen al grupo de centros poblados rurales los cuales constituyen nodos de actividad y servicios de naturaleza urbana localizados en suelo rural. De acuerdo con los criterios definidos en el inciso 2 del párrafo del Artículo 1 de la Ley 505 de 1999³, se entiende por centros poblados “los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural”. (Congreso de la República, 1999).

² Acuerdo N° 006 del 27 de febrero de 2003 “Por el cual se modifica el Acuerdo 26 de 2002 y se hace la compilación de las normas contenidas en el presente acuerdo y el Acuerdo 026 de 2002, se otorgan unas facultades y se dictan otras”.

³ Ley 505 de 25 de junio 1999 “Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996”.

Con base en esta definición en el Distrito se identificaron 34 asentamientos humanos rurales, de los cuales 29 corresponden a centros poblados y 5 a asentamientos rurales dispersos, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1. Clasificación de los Asentamientos Humanos Rurales

UCG - RURAL	CORREGIMIENTO	CATEGORÍA	NOMBRE
1	Arroyo Grande	Cabecera Corregimental	Arroyo Grande
		Caserío	Palmarito
		Vereda	La Europa
		Caserío	Arroyo de las Canoas
2	Arroyo de Piedra	Cabecera Corregimental	Arroyo de Piedra
		Vereda	PUA II
3	Bayunca	Cabecera Corregimental	Bayunca
4	La Boquilla	Cabecera Corregimental	La Boquilla
		Caserío	Manzanillo del Mar
		Caserío	Marlinda
		Caserío	Villa Gloria
		Caserío	Tierra Baja
		Caserío	Puerto Rey
5	Punta Canoa	Cabecera Corregimental	Zapatero
		Cabecera Corregimental	Punta Canoa
		Cabecera Corregimental	Pontezuela
		Cabecera Corregimental	Pasacaballos
		Caserío	Membrillal
		Vereda	Bajo del Tigre
6	Pasacaballos	Vereda	La Concordia
		Caserío	Recreo
		Caserío	Leticia
		Cabecera Corregimental	Santa Ana
		Caserío	Ararca
		Cabecera Corregimental	Barú
9	Barú	Cabecera Corregimental	Tierra Bomba
		Caserío	Punta Arena
11	Caño del Oro	Cabecera Corregimental	Caño del Oro
12	Bocachica	Cabecera Corregimental	Bocachica
13	Islas del Rosario	Cabecera Corregimental	Orika
14	Archipiélago San Bernardo	Cabecera Corregimental	Santa Cruz del Islote
		Caserío	Puerto Caracol
15	Isla Fuerte	Cabecera Corregimental	Puerto Limón

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

2.2.1. ¿Cuántos somos y dónde vivimos en Cartagena?

Por otro lado, las proyecciones del DANE para 2024 sitúan la población de Cartagena en 1.010.408 habitantes, lo que representa un crecimiento del 20% respecto a los 838.757 registrados en 2005. El panorama indica que El 89,4% de la población tiene su residencia en las cabeceras urbanas, mientras que el 10,6% restante habita en los centros poblados y rurales dispersos. La

distribución por sexos se ha mantenido sin cambios significativos; para 2024, el 48.2% de la población son hombres y el 51.8% son mujeres. Entre 2006 y 2024 la población cartagenera creció en promedio, 1% anual. Sin embargo, las proyecciones para el periodo entre 2024 y 2042 anticipan un decrecimiento del orden de -0,2 anual: Cartagena alcanza su pico poblacional en 2025 con 1.011.520 habitantes, para pasar a 974.086 personas en 2042. Mientras en la cabecera urbana los crecimientos promedio para los periodos mencionados son del 0,8% y -0,3%, en los centros poblados y rurales dispersos el comportamiento es el opuesto: la población crece a ritmos del 2,4% y 0,6% anual promedio respectivamente.

La estructura por edades de Cartagena ha experimentado una transformación notable, avanzando hacia una composición madura y, en un futuro próximo, hacia el envejecimiento. En 2005, la edad promedio de los cartageneros era de 28,1 años. Para 2024, este promedio se ha elevado a 34,8 años, y hacia 2042 subirá a 38,9 años lo que confirma la tendencia al envejecimiento progresivo de la población. Adicionalmente, las proyecciones señalan que se amplía la brecha de edades promedio entre hombres y mujeres: en 2024 las edades corresponden a 31,3 y 33,8 años respectivamente, y en 2042 serán 37,4 y 40,2 años. Este proceso de envejecimiento se refleja en el índice de Friz, que sitúa a la ciudad en el rango de una población madura. Sin embargo, las proyecciones indican que hacia 2037, Cartagena cruzará el umbral para configurarse como una ciudad con una estructura poblacional vieja, lo que traerá consigo la necesidad de nuevos requerimientos en términos de salud pública, protección social y sistemas de cuidado.

Los índices de juventud y envejecimiento ilustran esta transición de manera clara. Para 2024, en la ciudad habitaban 24,7 jóvenes por cada 100 habitantes, una proporción que se espera disminuya a 21,5 para 2042. El envejecimiento, por su parte, avanza a un ritmo constante. La relación entre la población de 60 años y más y la menor de 15 años era de 56 por cada 100 en 2024, y se estima que esta cifra llegará hasta 126 para 2042.

A pesar de este envejecimiento, Cartagena continuará con un bono demográfico, por lo menos hasta más allá de 2042. Esto significa que el crecimiento de la población en edad de trabajar sigue siendo mayor que el de la población dependiente. Esta situación se traduce en una tasa de dependencia que se estima en 50,4 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar en 2024, y que se prevé que disminuya a 47,3 para 2042. La oportunidad de la ciudad para aprovechar este

bono está ligada a su posibilidad de generar empleo formal y condiciones de vida para esta población activa.

Esta dinámica forma parte de los cambios propios de la transición demográfica. Los nacimientos en la ciudad muestran un descenso continuo. En 2008 se registraron 16.888 nacimientos de niños con madres residentes en Cartagena, lo que correspondía a una tasa de natalidad de 19 por cada mil habitantes. Después de un máximo de 22 por mil en 2009, la tasa llegó a 12,4 por mil en 2024, con 12.515 nacimientos. Este descenso no solo es cuantitativo, sino que también involucra cambios en la edad de la maternidad. Históricamente, más de la mitad de los nacimientos ocurrieron en mujeres de 20 a 29 años. Sin embargo, la tendencia muestra un ajuste; la participación de las madres de 30 a 44 años ha aumentado de manera gradual, mientras que la de las adolescentes de 10 a 19 años ha presentado una disminución. Como resultado, la fecundidad general cayó a 46 nacimientos por cada mil mujeres en edad reproductiva en 2024, y la tasa global de fecundidad se situó en 1,5 hijos por mujer, por debajo de la tasa de reemplazo generacional (2,1), lo que confirma que la baja natalidad es una característica de la Cartagena actual.

De manera paralela al envejecimiento, la mortalidad ha mostrado un aumento. La tasa de mortalidad por cada mil habitantes pasó de 3,9 en 2008 a 5,9 en 2024. A partir de 2017, la tasa de mortalidad de la ciudad se ubicó por encima de los promedios nacionales y de la tasa departamental de Bolívar. Los años de la pandemia, 2020 y 2021, mostraron esta vulnerabilidad sanitaria; las tasas de mortalidad alcanzaron 7,2 por mil habitantes respectivamente, por encima de los promedios nacional y departamental, con un resultado de 7.281 y 7.439 cartageneros fallecidos. Las principales causas de muerte entre 2018 y 2024 están asociadas a enfermedades no transmisibles y crónicas, como las enfermedades isquémicas del corazón, las cerebrovasculares, las hipertensivas y las respiratorias agudas. Además, se observa un aumento en las tasas de mortalidad específica por ciertas enfermedades infecciosas, tumores malignos y trastornos mentales, lo que presenta un perfil epidemiológico que requiere atención del sistema de salud.

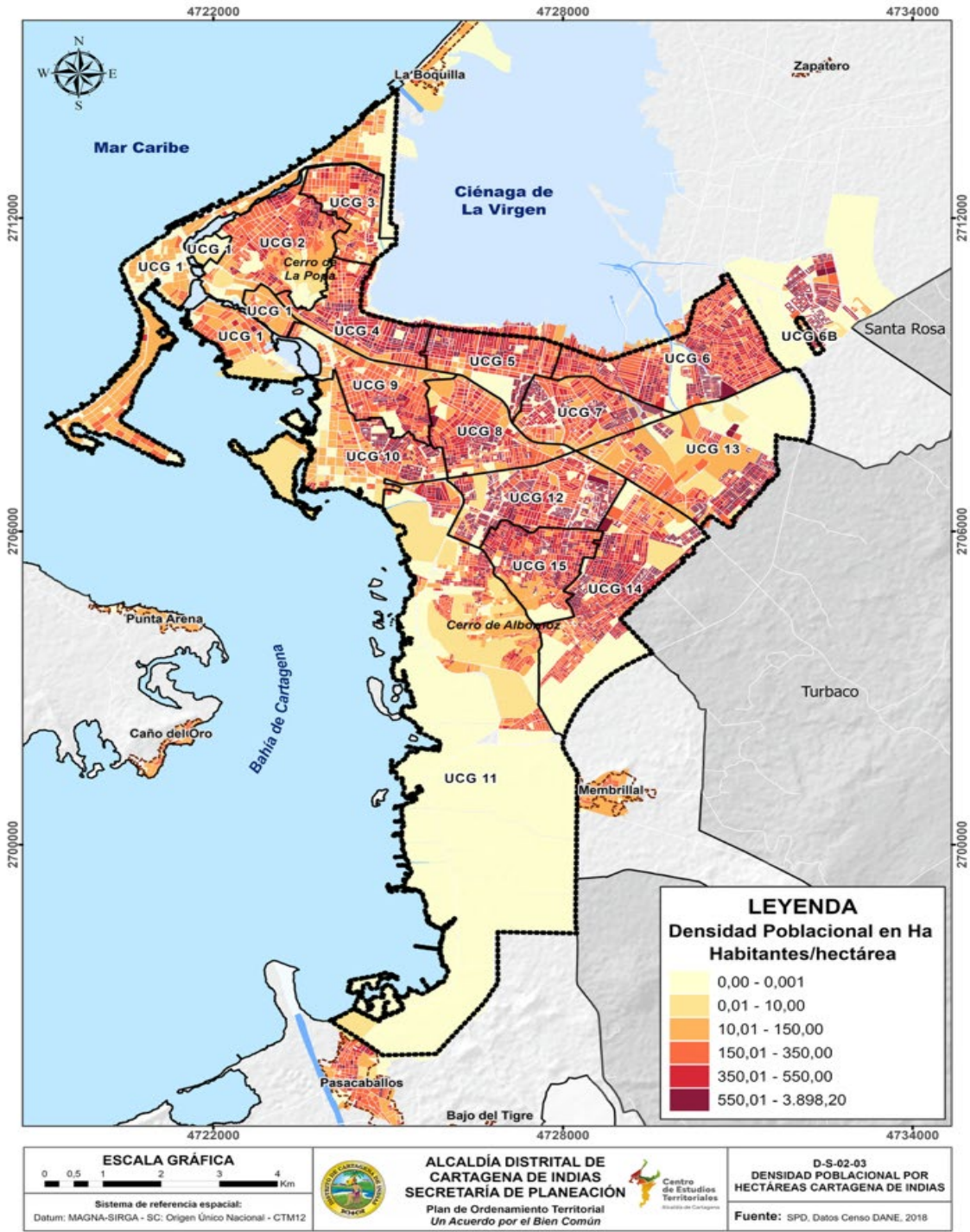
Los patrones migratorios muestran una interacción constante con el entorno regional, junto con una pérdida de población. Los datos del Censo 2018 revelan una conexión con municipios vecinos como Turbaco, Arjona, Santa Rosa, Magangué y El Carmen de Bolívar. Sin embargo, el balance de los flujos a cinco años es negativo para Cartagena; salieron hacia otros municipios de

Bolívar 14.254 personas, de las cuales el 65% tuvo como destino Turbaco, lo que señala un proceso metropolización y posiblemente de búsqueda localizaciones con precios del suelo más bajos. A cambio, llegaron a Cartagena desde el departamento 3.299 personas. Esta tendencia se repite en la migración interdepartamental, donde Cartagena presenta un saldo neto negativo de población frente a otros departamentos. Un flujo migratorio de signo contrario y de volumen considerable es el proveniente de Venezuela. De acuerdo con Migración Colombia, en 2024 se encontraban residenciadas en la ciudad 69.093 personas de nacionalidad venezolana, lo que representa un 6,5% de la población total, un dato que ha influido en la dinámica social, económica y demográfica reciente.

Dentro de la ciudad, se observa una recomposición espacial que da cuenta de dinámicas de expansión y cambio. La población censada en 2018 fue de 887.666 habitantes. Su distribución muestra que la localidad de La Virgen y Turística alberga al 36,19% de la población, seguida por la localidad Industrial y de la Bahía con el 35,42%, y la Histórica y del Caribe Norte con el 27,27%. El cambio intercensal 2005-2018 muestra transformaciones en la distribución interna; las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) 1 y 3 experimentaron disminuciones de población, con descensos del 50,3% y 52,9% respectivamente, lo que sugiere procesos de movilidad residencial. Dada la concentración de empleos, servicios y equipamientos en dicha zona, las necesidades de la población revelan que a pesar de la existencia de dichos amenities, dichas áreas se han vuelto expulsoras.

Por otro lado, las áreas con los aumentos poblacionales más notorios fueron las UCG 6 y 13 –esta última correspondiente al denominado triángulo de desarrollo social– con incrementos del 65,5% y 62% cada una, lo que indica la dirección de la expansión urbana hacia el suroriente de la ciudad. En tal sentido, la ocupación progresiva de dichas zonas requiere de la disposición de equipamientos de servicios básicos como salud y educación, además de la garantía de la cobertura de servicios públicos domiciliarios. De igual modo, el crecimiento de la población en estas áreas de Cartagena también requiere de la dotación de infraestructura de transporte y movilidad, teniendo en cuenta los patrones de desplazamiento de la población hacia los centros de empleo en la ciudad, que se puede evidenciar en el Mapa 1.

Mapa 2. Densidad poblacional de Cartagena



En términos de concentración, once barrios del área urbana; El Pozón, Nelson Mandela, San José de los Campanos, San Pedro Mártir, San Fernando, Torices, Blas de Lezo, La María, Olaya Herrera sector Rafael Núñez y Nuevo Paraíso reúnen el 23,73% de toda la población empadronada en 2018. Si se consideran los centros poblados, los corregimientos de Bayunca y Pasacaballos agrupan otro 3,44% de los habitantes del Distrito. La densidad poblacional promedio, calculada en 270 habitantes por hectárea, presenta variaciones importantes en el territorio. Barrios como Almirante Colón, Manuela Vergara de Curi, Chapacué, César Flórez, Las Palmeras, Huellas Alberto Uribe, República de Venezuela, Villa Rosita y República de Chile presentan densidades que superan las 500 personas por hectárea, lo que implica una mayor presión sobre la infraestructura de servicios públicos y vivienda (ver Mapa 2).

2.2.2. Cartagena diversa

Cartagena se caracteriza por una alta presencia con diversidad étnica y cultural, aunque el autorreconocimiento en los censos oficiales ha presentado variaciones. Según el Censo 2018, el 0,15% de la población se autorreconoció como indígena (1.300 personas), siendo la etnia Zenú la de mayor presencia, además de los pueblos Kankuamo e Ingá. En efecto, en Cartagena se asientan seis cabildos indígenas: Cabildo Indígena Zenú de Membrillal CAIZEM, vereda San Isidro Membrillal; Cabildo Zenú de Pasacaballo, Corregimiento de Pasacaballos; Cabildo Indígena Kankuamo Cartagena (O.I.K), Casco urbano de Membrillal y otros; Cabildo Indígena Inga Cartagena, casco urbano de Cartagena; Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca (CAIZEBA), corregimiento de Bayunca; y Cabildo Indígena Zhandero de Bayunca, corregimiento de Bayunca. De estos, solo CAIZEM y CAIZEBA cuentan con registro ante el Ministerio del Interior, mientras que el resto apenas tiene reconocimiento como pueblo o parcialidad en el proceso de registro ante dicha cartera.

La población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP) muestra una situación particular en las estadísticas. El censo de 2005 contabilizó 319.373 personas NARP, pero el de 2018 reportó 179.901, una variación que formó parte de una tendencia nacional de subregistro. Frente a esto, el DANE realizó ajustes metodológicos, teniendo entonces que la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2023 ofrece una estimación que sitúa al 28,6% de la población cartagenera que se autorreconoce como parte de estas comunidades. En la zona urbana la

distribución de la población NARP también ha tenido cambios, con una concentración más notable en las Unidades Comuneras de Gobierno 6 y 14, mientras que su presencia se redujo en unidades comuneras 1, 2 y 3. En las zonas rurales, se resalta que existen 33 Consejos Comunitarios formalmente constituidos, de los cuales 5 cuentan con titulación colectiva: Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Caño del Oro, Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Isla del Rosario – Caserío de Orika, Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla, Consejo Comunitario de Tierra Baja “Mi Territorio Ancestral” y Consejo Comunitario El Recreo Canal del Dique. No obstante, existen 15 Consejos Comunitarios que tienen un proceso de solicitud de titulación colectiva activo con la Agencia Nacional de Tierras ANT: Consejo Comunitario Afrodescendiente Isla Fuerte, Consejo Comunitario Alianza Campo Alegre De Pontezuela, Consejo Comunitario Ararca, Consejo Comunitario Arroyo De Las Canoas, Consejo Comunitario Arroyo Grande, Consejo Comunitario Bayunca, Consejo Comunitario Comunidad Negra De Leticia - Canal Del Dique, Consejo Comunitario Comunidad Negra Del Recreo - Canal Del Dique, Consejo Comunitario de la Comunidad Negra De Arroyo De Piedra, Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Barú, Consejo Comunitario De La Comunidad Negra De La Vereda De Marlinda, Consejo Comunitario De La Comunidad Negra De Membrillal, Consejo Comunitario de la comunidad negra de Palmarito, Consejo Comunitario De La Comunidad Negra De Pasacaballos y el Consejo Comunitario de Tierra Bomba. En perspectiva de derechos humanos, la existencia de estos Consejos Comunitarios del distrito de Cartagena se consolida como determinantes sociales que no solo demandan el acceso y calidad a la infraestructura de servicios sociales, sino que, además, se convierten en potenciales culturales, sociales y organizativos para la salvaguardia de la memoria colectiva, el medio ambiente, la transmisión oral y el fortalecimiento del turismo cultural desde una perspectiva etnopedagógica. Tal como se expresó en las mesas de participación ciudadana, uno de los problemas cruciales para esta población tiene que ver con el “no reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas en el desarrollo territorial y ambiental” (Secretaría de Planeación Distrital, 2025, p. 203). En términos de lo expresado por la comunidad

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 (Secretaría de Planeación, 2025, p. 219).

En una menor proporción para Cartagena, el Censo de 2018 mostró la presencia de población Rrom, con 16 personas que se autorreconocieron.

Desde otra perspectiva, en términos de diversidades sexuales y de género, según el Censo 2018 en Cartagena se censaron 1444 hogares con parejas del mismo sexo, mientras que la ENCV 2023 revela que el 1% de los habitantes de la ciudad se identifican como LGBTIQ+. Esta población ha sufrido invisibilización y han experimentado prácticas de exclusión que afectan su acceso al empleo, educación, vivienda salud y otros servicios sociales básicos.

Por su parte, de conformidad con el Registro para la Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad -RLCPD- entre 2002 y 2020 se certificaron 23.570 personas, predominando las alteraciones en el sistema nervioso y la movilidad del cuerpo, y el Censo de 2018 reportó 21.951 personas, un 2,2% de la población de la ciudad. Este grupo poblacional demanda, no solo proximidad a los servicios sociales básicos, sino la adecuación de la infraestructura de movilidad y transporte, espacios públicos y equipamientos a los lineamientos del manual universal de accesibilidad. En efecto, uno de los conflictos señalados por la comunidad tiene que ver con la “falta de espacios diseñados para el acceso a personas con discapacidad” (Secretaría de Planeación Distrital, 2025, p. 203).

Un aspecto relevante de la realidad cartagenera es su condición como lugar de destino de víctimas del conflicto armado. Según la Unidad para las Víctimas, a finales de 2024, en la ciudad se registraron 91.804 víctimas cuya última ubicación conocida fue Cartagena. La mayoría son mujeres. Estas personas no se distribuyen de manera uniforme; tienden a concentrarse en barrios que coinciden con áreas de vulnerabilidad socioeconómica: Nelson Mandela, El Pozón, Huellas Alberto Uribe, Flor del Campo, Ciudad Bicentenario, Villas de Aranjuez, Lomas del Peyé y Faldas de La Popa. Esta coincidencia espacial entre victimización y pobreza configura territorios con vulnerabilidades múltiples susceptibles de la oferta.

Desde otra perspectiva, la realidad para las mujeres sigue estando marcada por una profunda desigualdad en aspectos clave como el empleo, los salarios y las oportunidades. Un dato que lo

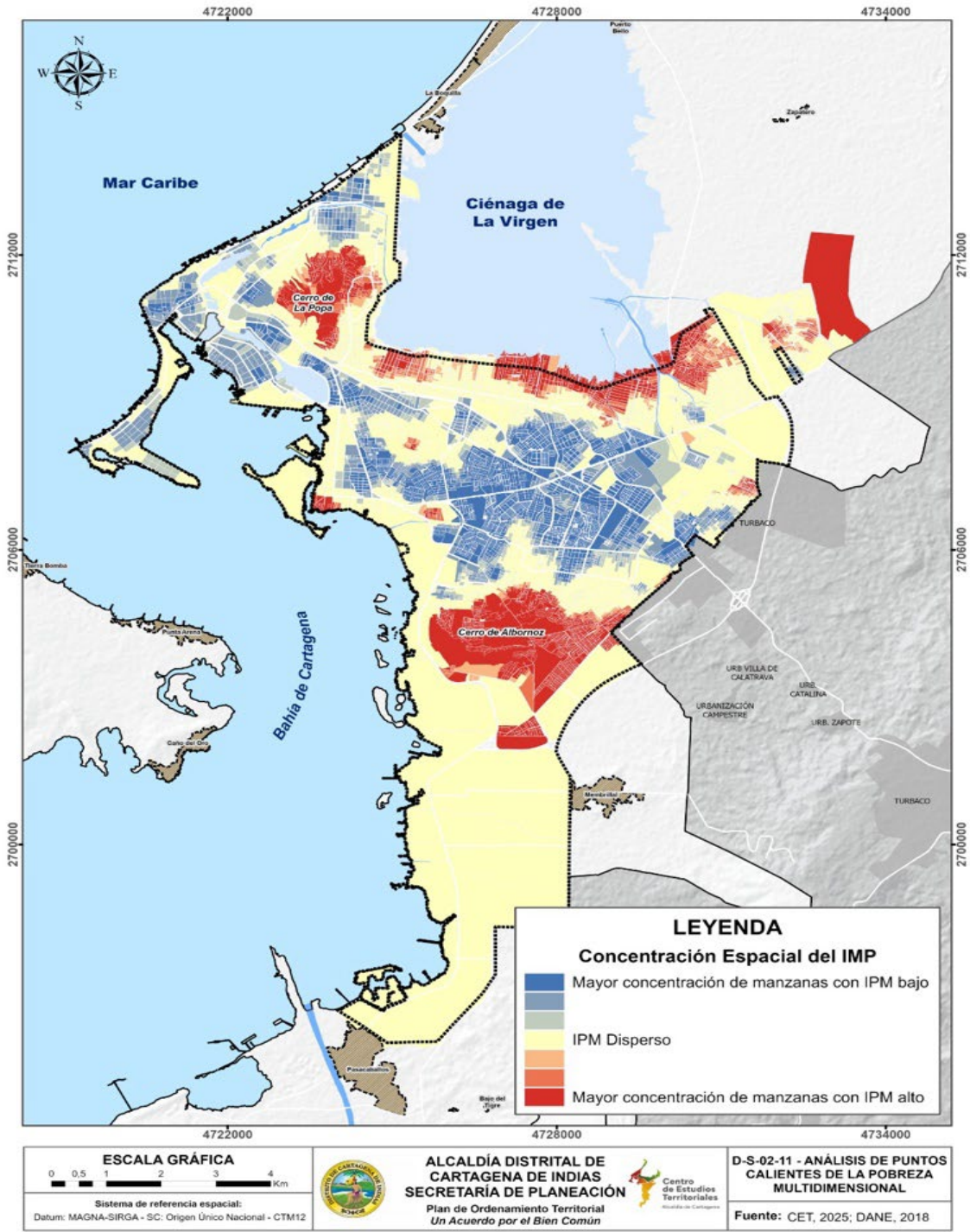
ilustra claramente es que, a pesar de que ellas están al frente de casi la mitad de los hogares (49%), la abrumadora mayoría de quienes asumen las labores domésticas (96,4%) siguen siendo mujeres. Esta carga desproporcionada les resta oportunidades para lograr una independencia económica. La ciudad debe pensar en crear una red de apoyo con comedores, jardines infantiles y centros comunitarios que redistribuyan el trabajo de cuidado y les permita dedicar tiempo a su desarrollo profesional y a la vida pública.

Por otro lado, la violencia contra la mujer—ya sea por parte de su pareja, sexual o intrafamiliar—sigue siendo una crisis que evidencia la falta de garantías efectivas para sus derechos. Tan solo en 2024, las autoridades registraron más de 2.600 casos de violencia intrafamiliar contra mujeres adultas y se practicaron más de 680 exámenes médicos por posibles delitos sexuales. Por tanto, es imperativa la necesidad de la creación de servicios de atención integral con servicios de salud, justicia y protección social.

2.2.3. Pobreza y condiciones de vida en Cartagena

La pobreza multidimensional es una condición que afecta a una parte de la población y que muestra diferencias territoriales. Afecta al 19.9% de los hogares cartageneros. Al observar esta cifra por zonas, se encuentra una diferencia; en la cabecera urbana, la incidencia es del 18.1%, mientras que en los centros poblados llega al 36.8%. Las privaciones que más afectan a los hogares cartageneros son el trabajo informal, la alta tasa de dependencia económica y el bajo logro educativo, factores que inciden en las posibilidades de movilidad social. La distribución de la pobreza multidimensional de fuente censal muestra que los clústers de altos valores de IPM afectan sustancialmente las Unidades Comuneras de Gobierno 6, 11 y 14, como se puede visualizar en el Mapa 3.

Mapa 3. Índice de Pobreza Multidimensional



El registro del SISBEN IV ofrece otra perspectiva sobre la vulnerabilidad de los cartageneros sisbenizados (766.951) donde una parte importante se encuentra en situación de pobreza; 589.492 personas se encuentran en las categorías Pobreza Extrema (A) y Pobreza Moderada (B). La población vulnerable abarca otra porción (158.331 personas), dejando a un grupo menor en situación de no pobreza (16.866). Dado que el registro es voluntario, la predominancia de la pobreza extrema y moderada se extiende a todas las Unidades Comuneras de Gobierno Urbanas y Rurales.

Un análisis de accesibilidad revela brechas críticas en el acceso a servicios básicos para los habitantes de Cartagena, situación que afecta especialmente a niños, niñas y adolescentes. Para 2018, se estimaba que más de 100,900 NNA no tenían un colegio o jardín infantil a una distancia caminable de un kilómetro. Esta carencia se concentra en zonas como La Boquilla, Bayunca, Barú, Pasacaballos, el Archipiélago de San Bernardo y en barrios como San José de los Campanos, Villa Hermosa, Nelson Mandela, la Zona Industrial, El Bosque, Ciudad Bicentenario, San Francisco, El Pozón, El Campestre, Membrillal, Fredonia, La María, San Pedro Mártir, Ciudadela 2000, Castillogrande y la Urbanización Simón Bolívar. En línea con lo anterior, en los espacios de participación de las UCG 2, 4, 6 y 9 se expresaron

déficit en la cobertura educativa de la Institución Fe y Alegría (...) los jóvenes de la UCG [9] deben tomar medios de transporte alternos para poder trasladarse hacia los colegios debido a la larga distancia (...) dificultad de accesibilidad por lluvias en la Institución Educativa José de la Vega (Secretaría de Planeación Distrital, 2025, p. 208).

En las zonas rurales, las comunidades señalan que existen dificultades de acceso en Ararca, Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, El zapatero, Isla Fuerte, Leticia, Manzanillo del Mar, Membrillal, Palmarito, Púa II y Recreo.

La situación en educación superior es similar, solo alrededor de 233,000 cartageneros cuentan con una universidad o institución de educación superior a un kilómetro a la redonda. Por el contrario, más de 423,000 personas residen en zonas con muy baja accesibilidad a estos centros, un problema que viven principalmente los residentes de El Pozón, Nelson Mandela, San Pedro Mártir, San José de los Campanos, San Fernando, Villas de la Candelaria, Vista Hermosa, Ciudad Bicentenario, La Consolata, Fredonia, La María, Olaya Sector Central, Nuevo Paraíso, Olaya

Sector Ricaurte, Trece de Junio, El Campestre, Santana, Policarpa y Corregimientos como La Boquilla, Bayunca, Pasacaballos, Pontezuela.

El problema se extiende al sector salud, cerca de 384,000 personas deben recorrer más de un kilómetro para llegar a un centro de salud, una dificultad que enfrentan a diario vecinos de Nelson Mandela, El Pozón, Bayunca, Pasacaballos, San José de los Campanos, San Pedro Mártir, entre otros. Lo anterior se plasma en los aportes ciudadanos en las mesas de participación en donde se señalan

insuficiencia en la cobertura y funcionalidad del puesto de salud de Fredonia (...) ineficiencias en la prestación del servicio de salud en el hospital de Arroz Barato (...) 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 (Secretaría de Planeación Distrital, 2025, p. 208).

En las zonas rurales, la accesibilidad a los servicios de salud fue objeto de observaciones por parte de la comunidad. En este aspecto, se señalaron limitaciones de acceso en Arroyo de las Canoas, Arroyo de Piedra, Barú, El Zapatero, La Concordia, Manzanillo del Mar, Marlinda, Pontezuela, Tierra Bomba e Isla Grande, donde, por ejemplo, en Tierra Bomba un ciudadano expresó lo siguiente:

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 (Secretaría de Planeación, 2025, p. 217).

En los casos de la oferta recreativa y cultural también presentan grandes desigualdades con más de 307,000 habitantes que no tienen un parque o espacio recreativo a una distancia caminable. Los barrios con mayores problemas, donde más de 10,000 personas por zona se ven afectadas, son El Pozón, Nelson Mandela, Ciudad Bicentenario, San José de los Campanos y los corregimientos de Bayunca, Pasacaballos y La Boquilla. Unido a lo anterior, las comunidades denuncian usos problemáticos del espacio público, entre los cuales se encuentran el consumo de drogas y la

presencia de habitantes de calle, situaciones que han generado riesgos a la convivencia, a los niños, niñas y adolescentes y acoso a las mujeres.

En ese sentido, aproximadamente 347,700 cartageneros viven lejos de cualquier equipamiento cultural. Los menores índices de acceso a este tipo de espacios se registran en San José de los Campanos, Nelson Mandela, La María, San Pedro Mártir, Villas de la Candelaria, Nuevo Bosque, El Campestre, Ceballos, San Fernando, El Pozón y el corregimiento de Bayunca.

2.3. Líneas Temáticas (Conflictos, Necesidades y Potencialidades)

Estas Líneas Temáticas ponen de manifiesto los conflictos y problemáticas, las necesidades que se generan a partir del análisis integral de los diagnósticos de las dimensiones, así como la identificación de potencialidades que puedan aportar para el tratamiento de estas.

2.3.1. Ocupación actual del territorial

La ocupación actual del Distrito refleja las dinámicas urbanas, sociales, poblacionales, ambientales y económicas desarrolladas en los últimos 24 años, las cuales no se han alineado con las disposiciones del Modelo de Ocupación Territorial (MOT), proyectado para cumplirse en 2011. El MOT se estructuró en tres elementos: el sistema natural, los ámbitos geográficos y el sistema de nodos y centralidades. En materia de vivienda, el Decreto 0977 de 2001 planteaba la consolidación del suelo urbano dotado de servicios públicos e infraestructura vial, el mejoramiento integral de barrios informales y/o precarios, la expansión urbana en el costado nororiental de la Ciénaga de la Virgen, el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la reubicación de población en zonas con condición de amenaza y o riesgo y el fomento de la ocupación residencial en el Centro Histórico.

Dada la vigencia del Decreto 0977 de 2001, que es de tres periodos constitucionales, ya se encuentra vencido y su marco normativo es obsoleto frente a los lineamientos de la Ley 388 de 1997, que exige el uso racional del suelo, la función social y ecológica de la propiedad, la prevención de asentamientos en riesgo y la distribución equitativa de cargas y beneficios, así como frente al Decreto 1232 de 2020, que actualizó la metodología de revisión y ajuste de los POT, incorporando criterios de gestión del riesgo, determinantes ambientales y adaptación al cambio climático.

De acuerdo con el Documento de Seguimiento y Evaluación de la Vigencia 2024, luego de 23 años desde la adopción del Decreto 0977 de 2001, se registra un 77,43 % de ejecución de proyectos orientados a consolidar el MOT. No obstante, el cumplimiento de los objetivos ha sido insuficiente, lo que ha derivado en una **fragmentación territorial estructural**, visible en todas las líneas temáticas de la síntesis.

Existen seis aspectos claves que explican esta fragmentación:

1. Las dinámicas urbanas han llevado una ocupación espontánea, la centralización de servicios, como también el desarrollo de usos no permitidos en los predios y la densificación de áreas sin capacidad de soporte de servicios públicos e infraestructura.
2. El sistema ambiental y el componente marino-costero del Distrito está siendo sometido a tensiones derivadas de procesos de urbanización, deforestación y sobreutilización de los recursos, lo que ha generado pérdida de servicios ecosistémicos y deterioro de su estructura. A ello se suman los efectos de la erosión costera, el aumento del nivel del mar y otros riesgos asociados al cambio climático, que han fragmentado el territorio y reducido su capacidad de resiliencia.
3. Presión sobre el suelo rural y la suburbanización, con ocupaciones dispersas, subdivisión predial y densidades superiores a las permitidas, especialmente en la Zona Norte y la Isla de Barú sin capacidad de soporte, lo que desconoce las dinámicas rurales y afecta a comunidades asentadas.
4. La norma urbanística vigente presenta un carácter desactualizado y fragmentado. En el caso del suelo rural-suburbano, aún se sustenta en disposiciones de 1994, lo que ha incentivado acciones y actuaciones urbanísticas que no corresponden a las densidades esperadas para su categoría de desarrollo restringido. Como resultado, los procesos de urbanización se han concentrado en este suelo en mayor proporción, en lugar de orientarse hacia el suelo de expansión. En el suelo urbano, la expedición de circulares normativas que debían cumplir una función aclaratoria ha introducido disposiciones específicas, propiciando procesos de densificación en sectores que carecen de capacidad de soporte en servicios públicos e infraestructura.

5. Desarticulación funcional del sistema urbano–rural, donde no se reconoce plenamente el componente marino-costero, el sistema ambiental y el agua como ejes ordenadores del territorio. Aunque estos elementos están incorporados en el MOT, la ocupación del suelo no se ha configurado en función de su importancia como determinantes del ordenamiento territorial.
6. La consolidación de actividades económicas como el turismo, la industria, la logística y el comercio han generado impactos urbanísticos por el tamaño de los predios para su operatividad, al igual que, la sobreutilización de los recursos naturales, la ocupación informal del suelo y afectaciones al hábitat.

Estos aspectos que explican la fragmentación del territorio se reflejan en problemáticas y necesidades específicas, entre ellas:

- La estructura espacial urbana del Distrito, definida por elementos naturales como la Ciénaga de la Virgen, la Bahía de Cartagena y el sistema de caños, lagos y lagunas no se ha planificado con un enfoque integrador. En lugar de consolidarse como ejes estructurantes, estos elementos han terminado comportándose como piezas fragmentadoras del territorio.
- El crecimiento de la huella urbana en 915,23 Ha por fuera del perímetro urbano se ha dado sobre suelos clasificados como rural–rural, rural–suburbano y de protección, tal cual como se observa en el Mapa 2 o el Mapa D-F-10-02. Esta ocupación ha generado cargas urbanísticas sobre suelos que carecen de capacidad de soporte, bien sea por la ausencia de infraestructura o por tratarse de suelos no urbanizables.
- La subdivisión de la estructura predial que ha intensificado procesos de urbanización y suburbanización: el 94,02 % de los predios rurales y el 84,54% de los suburbanos tienen áreas menores o iguales a 1 Ha.
- La densificación del suelo rural-suburbano con densidades mayores a las permitidas por la Resolución 0944 de 2020⁴ de CARDIQUE (5 viviendas por hectárea), se evidencia

4 Resolución N° 0944 del 14 de Diciembre de 2020, “Por la cual se identifican y compilan las Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial del Distrito y los Municipios de la Jurisdicción de la Corporación

principalmente en la Zona Norte y en la Isla de Barú. En estas áreas se han consolidado proyectos urbanísticos como: hoteles, vivienda y comercio turístico de renta corta, que funcionan con esquemas de auto prestación de servicios públicos, dado el carácter rural-suburbano del suelo. Esta dinámica ha transformado la función de transición prevista para esta categoría de suelo entre lo urbano y lo rural. Actualmente, la huella urbana sobre el suelo rural-suburbano alcanza 1.591,90 Ha (Ver Mapa D-F-01-11).

- La existencia de 34 asentamientos humanos rurales, incluidos cinco dispersos no reconocidos como centros poblados y 29 centros poblados, distribuidos en suelo continental e insular (ocho de ellos en islas). Esta dispersión evidencia la necesidad de un tratamiento diferenciado desde la planeación.
- De los 34 asentamientos rurales, 13 albergan más de 1.000 habitantes (40 %), reforzando la dispersión en la ocupación del territorio; 25 presentan conflictos ambientales (75,53 %) y 22 registran deficiencias en servicios públicos (64,76 %).
- Los asentamientos humanos rurales carecen de una jerarquización funcional acorde con sus dinámicas, lo que limita su integración con el territorio y genera desconexión en la estructura urbano-regional.
- La clasificación inadecuada del suelo, que desconoce la vocación territorial. Ejemplo de ello es la clasificación de todas las islas como suelo rural-suburbano y la definición de suelo de expansión urbana en áreas con vocación agrícola y productiva, como en los centros poblados de Puerto Rey y Zapatero.
- La consolidación de asentamientos humanos en suelos de protección, en áreas con amenaza y en zonas cercanas al tejido industrial, lo que genera incompatibilidades de uso, complejidad operativa y mayor exposición de la población a riesgos ambientales y tecnológico.
- El incumplimiento en la ejecución de Proyectos Estratégicos Urbanos como la Descentralización Administrativa, el Corredor Logístico e Industrial de El Bosque, el Centro Tecnológico de Membrillal y el Sistema de Mercados, que ha impedido la consolidación del MOT y la descentralización territorial.

Autónoma Regional del Canal del Dique 3 CARDIQUE, a las que se refiere el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

- La falta de formulación, adopción y ejecución de los cuatro (4) Planes Parciales y las cuatro (4) Actuaciones Urbanísticas Integrales o Macroproyectos estructurales previstos, de los cuales solo se ha avanzado parcialmente en el Plan Parcial del Triángulo del Desarrollo Social, mientras que el Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen cuenta únicamente con su adopción, sin ejecución efectiva.
- La falta de gestión en más del 75 % del suelo de expansión urbana ver Tabla 1, proyectado en 2.723,16 Ha, de las cuales solo 651,6 Ha (23,9 %) han sido gestionadas mediante planes parciales. Evidencia que la proyección de los polígonos contiguos a la Ciénaga de La Virgen no respondió a las dinámicas inmobiliarias.

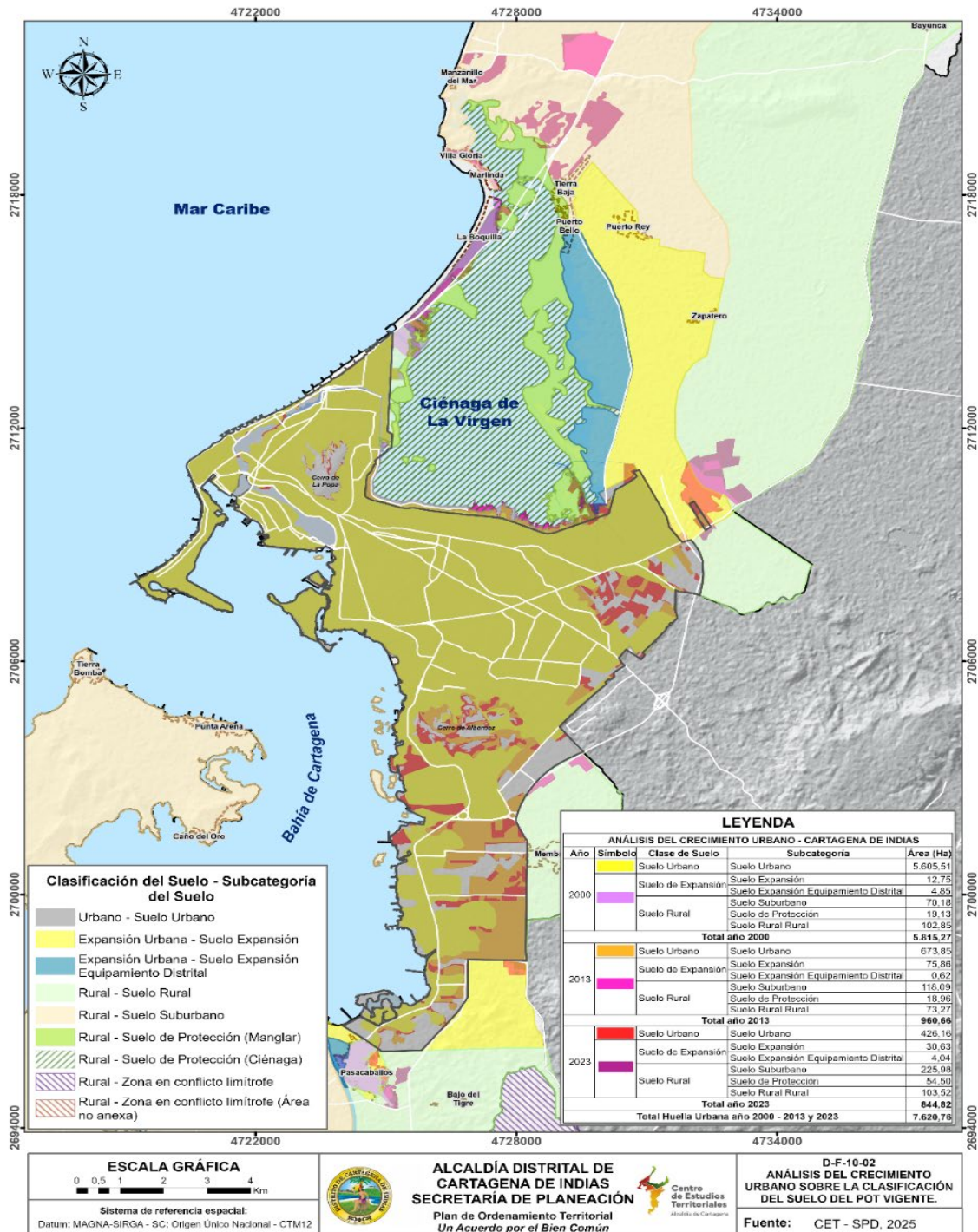
Tabla 1. Urbanización del Suelo de Expansión Urbana del Distrito

ÁREA BRUTA	Ha	PORCENTAJE
Suelo de Expansión Urbana	2.723,16	100%
Urbanizado (Planes Parciales Ejecutados)	46,91	1,7%
Urbanizado (Crecimiento de Huella Urbana)	70,59	2,6%
Por Urbanizar (Planes Parciales Adoptados sin Ejecutar)	534,10	19,6%
Urbanizable sin ninguna gestión del suelo (Restante)	2.071,55	76,1%

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

El Modelo Ciudad-Región no logró consolidar a Cartagena como municipio núcleo, lo que ha conllevado en una configuración territorial fragmentada. Esta situación se intensifica por la desactualización y falta de integración de los instrumentos de planificación territorial de los municipios vecinos, sumado a la ausencia de una coordinación regional y funcional para la provisión de servicios públicos, la oferta de vivienda, el acceso a equipamientos y servicios, la conmutación laboral, la conectividad vial y la gestión ambiental.

Mapa 4. Análisis del Crecimiento de la Huella Urbana sobre la Clasificación del Suelo del Decreto 0977 de 2001



Nota. Construcción a partir de los de las fuentes de información Landsat 5 y 8, más ortofoto mosaico de 2022 y 2023 superpuesta con la clasificación del suelo del Decreto 0977 de 2001 definida en los Artículos 50, 53, 55 y 58.

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

De acuerdo con lo anterior, la principal necesidad es la formulación de un MOT que incorpore las siguientes potencialidades:

- Integrar el agua, el ambiente y el componente marino–costero como elementos estructurales, priorizando la conservación y protección de los ecosistemas, la gestión del riesgo, la resiliencia y el aprovechamiento sostenible de los recursos.
- Aprovechar la configuración geomorfológica del Distrito para consolidar un modelo policéntrico y funcional, que articule de manera equilibrada las distintas escalas del territorio, incluyendo a los asentamientos humanos rurales e insulares y su área de influencia regional.
- Reconocer las dinámicas inmobiliarias para definir el suelo de expansión en coherencia con la realidad del territorio, garantizando la protección del sistema ambiental y evitando el desplazamiento de la población nativa.
- Clasificar la zona insular como suelo rural–rural y establecer una normativa específica adaptada a las condiciones ambientales, físicas y funcionales de cada isla, asegurando un modelo de organización y gestión diferenciado, sostenible y acorde con sus particularidades.
- Formular una configuración territorial que promueva la descentralización funcional, operativa e institucional, a través de proyectos estratégicos que articulen las distintas áreas del Distrito, superando la concentración en la Zona Norte y el suelo urbano consolidado.
- Aprovechar el suelo con vocaciones productivas para atender la demanda futura de actividades complementarias a la industria, incorporando usos logísticos, tecnológicos y de servicios especializados. Simultáneamente, posicionar el área industrial consolidada como un nodo de relevancia regional y nacional, mediante una planificación que optimice su operatividad, conectividad, cualificación urbanística y competitividad.
- Implementar un modelo de integración regional que articule hechos funcionales de transporte, vivienda, trabajo, turismo y servicios básicos, con el fin de generar sinergias económicas y sociales entre Cartagena como ciudad núcleo y los municipios de su entorno, en el marco de un sistema urbano regional más equitativo y articulado.

2.3.2. Medio biofísico, ecosistemas y su conservación

El medio físico del Distrito de Cartagena está marcado por la línea de costa de la cuenca del mar Caribe, que configura bahías internas como la bahía de Cartagena y Barbacoas y otros cuerpos de agua, también hacen parte otras importantes formaciones como el canal Del Dique, islas como Tierra Bomba e Isla Fuerte y archipiélagos como el de San Bernardo o Del Rosario, conformando así un suelo rural, insular y urbano con unas condiciones especiales en su geomorfología, dentro de la que se observan ambientes morfológicos como Marino con un 47,97%, Denudacional con el 36,36%, Estructural con un 8,76%, Fluvial que abarca un 5,31%, Antrópico con un 1,57% y Eólico que abarca un 0,04% del área rural del Distrito (Estudios Básicos de Riesgo, POT D. T. y C. de Cartagena de Indias – EDURBE S.A., 2023). Esta variedad de ambientes costeros promueve una diversidad de ecosistemas que constituyen un gran potencial y valor patrimonial para el Caribe Colombiano.

Por otro lado, el Distrito se encuentra enmarcado en la Unidad Ambiental Costera (UAC) del Río Magdalena, Complejo del canal Del Dique y la UAC Estuarina del Río Sinú y el Golfo de Morrosquillo, del que hacen parte el complejo de áreas que conforma el Área Marina Protegida, el Parque Nacional Natural (PNN) Corales del Rosario y de San Bernardo (PNNCR y SB) y el Parque Nacional Natural Corales de Profundidad, entre otras áreas de protección, dotando al Distrito de Cartagena de áreas protegidas de gran valor para la biodiversidad, que promueve procesos biológicos y permite el intercambio ecológico entre ellas, por lo que es de gran interés para su conservación. Todos estos elementos, constituyen una base de la configuración biofísica del Distrito.

En el Distrito de Cartagena, el Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto No. 0977 de 2001, artículo 13, describe "El Sistema Natural" del modelo de ocupación territorial de Cartagena de Indias, indicando que la finalidad del mismo es la conservación, recuperación, permanencia y adecuada utilización de los recursos naturales, la biodiversidad, la preservación del agua y de un ambiente sano y saludable para la población; entre tanto, en el artículo 25 (pp. 23-27), estableció las áreas de conservación y protección y en los artículos 52, 54, 57 y 58 (pp. 37-39) estableció el suelo de protección; sobre dichas áreas se presentan situaciones como es el caso de la Resolución 1424 de 1996 que prohibió en el PNNCR y SB cualquier tipo de

obras civiles, submarinas y de superficie y señaló que cualquier tipo de adecuación, reposición o mejora de las construcciones existentes deberá ser autorizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta reglamentación resulta en dificultades para la ejecución de obras necesarias para suplir necesidades básicas de la comunidad o proteger las islas. También se ha encontrado que se presentan problemáticas como la reducción de área que conforma el Parque Forestal y Zoológico Cacique Dulio, según la referencia catastral No. 01-37-001-0530-000.

En este orden de ideas, no se ha ejecutado lo establecido en el artículo 25 del Decreto 0977 de 2001 para la recuperación geomorfológica y de la cobertura vegetal, con el fin de contribuir al sostenimiento de la biodiversidad, la captación de dióxido de carbono y su conservación como aislamiento natural entre las zonas de actividad residencial y el área industrial en Lomas de Albornoz y Cospique, caso similar al relleno sanitario y botadero a cielo abierto de Henequén, el cual no fue clausurado ni construido el Parque de Henequén; el Parque Distrital Ciénaga de la Virgen cuyo macroproyecto no se ha desarrollado ni se ha construido, así como tampoco en la Bahía de Cartagena, donde no se ha implementado el Macroproyecto indicado en el Decreto 0977 de 2001.

Cabe resaltar, que existen zonas indicadas en los Planos de Formulación General PFG 2A/5 y 2B/5, que no se observan en el articulado del Decreto 0977 de 2001, sin embargo, se ubican en su Componente General. También es pertinente precisar, que las áreas de protección y conservación suman en total 80.673,77 ha, que al ser depuradas estas áreas de conservación y protección y el suelo de protección comprenden un total de aproximadamente 69.739,06 ha; existiendo a nivel cartográfico 71 elementos totales de estos, 32 elementos disponibles y 39 elementos no disponibles, por lo que se presenta una ausencia de información cartográfica para las áreas de conservación y protección, así como el suelo de protección del Distrito de Cartagena.

Por otro lado, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026); modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, indicando para el “Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria” (Congreso de Colombia, 1998, art. 10). Por lo tanto, para lo relacionado a las determinantes de nivel 1, se encontraron para el distrito de Cartagena un total de

47 determinantes ambientales, de las cuales 12 corresponden al Establecimiento Público Ambiental (EPA) Cartagena, 30 para la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) y 5 determinantes del orden nacional relacionadas con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MINAMBIENTE), abarcando un 100% del área emergida del Distrito e incluso involucrando áreas marinas adyacentes.

Por lo anterior, es una importante necesidad del Distrito y un gran reto para la conservación de las áreas de aplicación de determinantes ambientales, comprender y articular el cruce de funciones entre las entidades de orden nacional como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MINAMBIENTE), la Dirección General de Marítima (DIMAR), Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Parques Nacionales Naturales, entre otras, que tienen concurrencia de competencias en el territorio y maritorio del Distrito, como es el caso de las aguas marinas, playas y las zonas de bajamar, sin desconocer las autoridades ambientales de carácter regional como la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) que participa en la ejecución de las políticas y ejercer el control y sanción en los límites de su jurisdicción, sumada a la competencia ambiental en suelo urbano y los canales que vierten a la bahía de Cartagena, como lo es el caso del Establecimiento Público Ambiental (EPA); por lo que se hace importante articular las múltiples competencias en el ámbito marino-costero, incluyendo las comunidades que habitan el maritorio, para consolidar el conocimiento de las competencias, la claridad de los límites, el control y procesos administrativos, garantizando la transparencia, el liderazgo y la unión institucional y comunitaria en aras del buen uso, aprovechamiento y protección de los recursos naturales, con el apoyo de lineamientos como los CONPES, convenios y acuerdos internacionales, que mediante tratados y alianzas busca establecer obligaciones y estándares para el manejo integrado de estas áreas. Similar situación que ocurre de necesidad de articulación y gobernanza con los cuerpos de agua litorales y espejos o humedales, ciénagas, lagos y deltas fluviales, que representan en conjunto el 9,14% (5.552,14 ha) de las coberturas terrestres continentales e insulares (Estudios Básicos de Riesgo, POT D. T. y C. de Cartagena de Indias – EDURBE S.A., 2023).

Bajo esta perspectiva, también deben considerarse los ecosistemas estratégicos como los manglares, que para la zona rural del distrito de Cartagena abarcan 4.087,07 ha y 199,58 ha para la zona urbana (CARDIQUE, 2020; EPA, 2023), los cuales brindan importantes servicios ecosistémicos y funcionan como filtro y barrera que protege las costas de la erosión, el oleaje y

eventos derivados de la variabilidad climática y del cambio climático, por lo que es importante su conservación y restauración, garantizando su sostenibilidad ante el aprovechamiento o presiones y uso, derivados de la urbanización o asentamientos de origen informal, turismo, la industria y demás actividades económicas y sociales que atentan contra este ecosistema.

Así mismo, otro ecosistema estratégico de gran importancia para su protección y conservación es el bosque seco tropical (Bs-T), que para el área rural del Distrito cuenta con una cobertura de 2.074,47 ha y en el suelo urbano de 262,26 ha (CARDIQUE, 2020; EPA, 2025), ya que estas áreas son altamente ricas en biodiversidad y brindan una variada gama de servicios ambientales dentro de los que se encuentra la regulación hídrica y climática, así como su valor cultural y socioeconómico, implicando en la necesidad de realizar restauración sobre áreas asociadas al Bs-T, para aumentar su cobertura en el Distrito en un 26,8% (Conforme a meta nacional 2030 del Objetivo de Desarrollo Sostenible - ODS 15 y CONPES 3818 de 2018). Por lo tanto, se requiere la conservación, regulación del uso sostenible y generación de conectividad del Bs-T, zonas inundables y manglares que representan el 11,8% (7.158,63 ha) de coberturas naturales menos intervenidas del territorio litoral e insular, ya que como bosque denso abarcan solamente 3.183,42 ha, que representan el 6,07%, así como de las áreas verdes urbanas, que funcionan como soporte ambiental dentro del territorio, estableciéndose como áreas de conectividad entre los núcleos existentes en el Distrito; por lo que es importante considerar dentro del urbanismo, la apropiación y la integración de estas coberturas como ejes estructurales de los diseños urbanos, para evitar una mayor pérdida de los ecosistemas estratégicos y los cuerpos de agua.

En concordancia con los ODS para Colombia y el CONPES 3818 de 2018, existen zonas que acercan a la meta nacional de 26,8% al 2030, como lo es el caso de las zonas insulares, por ejemplo, en isla Fuerte se encontró una cobertura de bosque denso del 18,88%. Por otro lado, hay zonas que sobrepasan dicha meta nacional, como isla Ceycén, isla Mangle, isla Panda e isla Palma donde predomina la cobertura de bosques densos con un 80,97%; isla Múcura e isla Titipán presentan un 71,57% de área en cobertura de bosque denso y en las islas del Rosario, la cobertura de bosque denso alcanza un 72,85%. En casos como la isla de Tierra Bomba, se tiene un bosque abierto del 57,33% y un 10,75% en bosques densos. En el caso de Barú, las islas suman una cobertura de bosque denso un 68,01% y un 22,56% arbustal denso. En estas zonas existen presiones como la expansión del tejido urbano, que en espacios como isla Fuerte abarca un 6,71% y tejido

urbano discontinuo un 0,88%, los cuales, por dinámicas demográficas y turistificación, podría aumentar por el potencial turístico de las islas. En el caso de isla Ceycen, isla Mangle, isla Panda e isla Palma, el tejido urbano discontinuo abarca un 7,17%, mientras que en el caso de isla Múcura, Santa Cruz del Islote e isla Tintipán se presenta una sumatoria del 9,53% de áreas urbanizadas (siendo el mayor de los casos). En las islas del Rosario el tejido urbano discontinuo es de un 7,59 %. En el caso de Barú el tejido urbano discontinuo corresponde a 1,61% (Estudios Básicos de Riesgo, POT D. T. y C. de Cartagena de Indias – EDURBE S.A., 2023). Lo anteriormente dicho, puede ser observado en la Tabla 2, que presenta la comparativa de cobertura de bosques y de áreas urbanizadas, para la zona insular.

Tabla 2. Comparativa de cobertura de bosques y de áreas urbanizadas, para la zona insular en el Distrito de Cartagena

Islas	Bosque denso (%)	Bosque fragmentado (%)	Tejido urbano continuo (%)	Tejido urbano discontinuo (%)
Isla Fuerte	18,88	0,17	6,71	0,88
Isla Ceycén, isla Mangle, isla Panda e isla Palma	80,97	0,40	0	7,17
Isla Múcura e isla Tintipán	71,57	0	0	9,53
Islas del Rosario (isla Arena, isla Caribará, isla Gigi, isla Grande, isla Macavi, isla Naval, isla Pavitos, isla Periquito, isla Pirata, isla Rosario, isla San Martín de pajarales e isla Tesoro)	72,85	2,61	0,01	7,59
Isla de Tierra Bomba	10,75	57,33	2,36	5,58
Barú y otras islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario (isla Bohío, isla Bonaire, isla Caguamo, isla Fiesta, isla Gloria, isla Kala, isla Kaloha, isla La Isleta, isla Latifundio, isla Los Pajarales, isla Majayura, isla Mirador, isla No Te Vendo, isla Panda, isla Peleo, isla San Quintín, isla Santa Lucía, isla Tambito, isla Venado, isla Yacare, isla Yomarah y otras islas)	68,01	0	0	1,61

Fuente: adaptado a partir de Estudios Básicos de Riesgo, POT D.T. y C. de Cartagena de Indias – EDURBE S.A., 2023

En cuanto a las actividades económicas y sociales que afectan principalmente el hábitat del Distrito, a partir de los espacios de participación, se observa que la población percibe una afectación principalmente a la flora urbana o silvestre, lo que fue manifestado en las UCG 1, UCG 2, UCG 6, UCG 10, UCG 12 y UCG 13, al igual que en asentamientos humanos rurales como Arroyo de las Canoas, La Concordia, Playa Blanca, Púa II, Recreo y organizaciones de base, donde se expresaron aportes como la “*Tala por turismo no planificado y expansión urbana*” en Caño del

Oro o en La Concordia donde se dijo *“Tala de árboles y reducción de áreas verdes debido al crecimiento urbanos y actividades industriales”*.

También se identificó el conflicto de la alteración de la dinámica natural del ecosistema por residuos sólidos, deficiencia de la operación del servicio de recolección de residuos manejo y disposición inadecuada, mencionado en encuentros de participación en las Unidades Comuneras de Gobierno UCG 1, UCG 3, UCG 4, UCG 15, UCG 14 y en el asentamiento rural Caño del Oro, el Archipiélago de San Bernardo y espacios de participación sectoriales, se expresaron aportes como *“Existe un lote en el que las personas han formado un basurero satélite y además realizan quema de basuras”* en la UGC 15 o *“Hay mucha presencia de basura tanto residencial como comercial y estas las arrojan también en predios privados”* en la UGC 10.

En cuanto a la deforestación del manglar y el bosque seco tropical, esta problemática ambiental fue mencionada en la UCG 11, UCG 6 y la UCG 12, además de la zona Insular, en asentamientos como Tierra Bomba, Marlinda, Isla Fuerte, Santa Ana, Isla Múcura, Manzanillo del Mar, Boquilla, Caño del Oro, espacios con el gremio de pescadores y con las miembros de la comunidad de diversidad sexual y de género. En este sentido, se expresaron aportes como la *“Tala y relleno en zonas de manglares para construcción de viviendas y hoteles”* en Caño del Oro, en Tierra Bomba se dijo *“Se presenta la tala de mangle debido a los asentamientos y proyectos de construcción realizados”* o en la UGC 12 *“Control por actividades de tala indiscriminada de la cobertura vegetal”*; así como también se recibieron aportes en espacios de participación, relacionados con la alteración de la dinámica natural de los cauces y calidad de los cuerpos de agua por vertimientos identificados, en las UCG 5, UCG 6, UCG 10, UCG 13 y en los asentamientos humanos rurales y la zona insular, donde se expresó en la UGC 5 que el *“Vertimiento de aguas residuales en cuerpos de agua asociados a la Ciénaga de la Virgen”* o *“El canal que pasa por el bosque se ha convertido en un foco de enfermedades ya que vierte aguas residuales y olores bastante fuertes”* en UGC 10.

A lo anterior, se suman actividades industriales, sobrepesca, sobreutilización mediante su ocupación y el desaprovechamiento o subutilización de los suelos con vocación agrícolas, teniendo en cuenta que en el Distrito hay tierras con capacidad para ser utilizadas en agricultura y ganadería tecnificada de tipo intensivo y semi intensivo, tales como los suelos clase 3 que para el Distrito

abarcen 6.932,3 ha (13,2 % del suelo rural) y los suelos clase 4 que abarcan un total de 15.092,5 ha (que representa un 28,8% del suelo rural del Distrito) [adaptado a partir de IGAC (2004) con base en IGAC (1997)], dado que también se cuenta con la información del POMCA de los Arroyos directos al caribe Sur-Ciénaga de la Virgen – Bahía de Cartagena, adoptado mediante Resolución No. 1949 de 2019, en donde se puede observar que en su área de aplicación, dentro del Distrito de Cartagena, existen tierras con capacidad agrológica de clase 2 en 87,21 ha, unas 1.036,08 ha de suelos clase 3 y 6.378,60 ha de suelos clase 4; esto puede generar problemas como la disminución de especies aptas para el consumo humano, deterioro de coberturas como el manglar, disminución de los volúmenes de pesca y la baja producción agrícola, colocando en riesgo la soberanía alimentaria local y la salud pública por la calidad del recurso hidrobiológico.

Por ello, las autoridades competentes, en consenso con la entidad territorial y las comunidades indígenas, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP), deben establecer lineamientos adecuados para el uso, aprovechamiento, conservación y recuperación de dichos recursos, asegurando el uso potencial de preservación agrícola de los citados suelos clase 3, el uso agropecuario de los suelos clase 4 y la continuidad de la actividad pesquera, disminuyendo la intervención antrópica y reducción de la frontera agrícola y pecuaria, en especial en las cercanías a la zona urbana del distrito de Cartagena. Ahora bien, respecto al desarrollo en actividades agrícolas, se presenta un uso en ganadería pastoreo extensivo (PEX) de 10.656,90 ha que representa el 20,356 % del suelo rural (Estudios Básicos de Riesgo, POT D. T. y C. de Cartagena de Indias – EDURBE S.A., 2023), por lo que se recomienda restringir métodos de ganadería con el fin de evitar degradación del suelo.

Mas allá del potencial del Distrito en temas agrícolas, el total de áreas con coberturas actuales en territorios agrícolas es de 16.523,88 ha, de las cuales predominan el mosaico de pastos y cultivos con 30,19%, mosaicos de pastos con espacios naturales con un 18.84% y pastos limpios y arbolados con un 18% y 17% aproximadamente. En territorios insulares como isla Fuerte, cuenta con unos usos asociado a la actividad agrícola, ya que predominan los mosaicos de pastos con espacios naturales con el 34,51% y mosaicos de pastos y cultivos con un 21,60% del área total de dicha isla, mientras que, en la isla de Tierra Bomba, se tiene un 10,13% en mosaico de cultivos del área total de la isla (Estudios Básicos de Riesgo, POT D. T. y C. de Cartagena de Indias – EDURBE S.A., 2023). Todo esto, demuestra que existen áreas donde se pueden implementar sistemas

agrícolas que no generen altos impactos en el territorio y sus suelos. En lo que respecta a los espacios de participación ciudadana, se recibieron aportes de la comunidad relacionados a la seguridad alimentaria y el agro en los centros poblados insulares o costeros como Santa Cruz del Islote, La Boquilla, Isla Múcura (Puerto Caracol), Isla Fuerte (Puerto Limón), Bocachica, Playa Blanca, Pasacaballo, Barú y Marlinda, así como otros centros poblados como Puerto Rey, Arroyo Grande, Arroyo de Piedra y El Zapatero; además, este tema también fue mencionado en los espacios de participación sectoriales con la Mesa del Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar y el gremio de Economía Popular (ver mapa D-A-08-01).

Por otro lado, en los ecosistemas terrestres se puede indicar que en los espacios de participación las comunidades manifestaron la necesidad de conservar y proteger áreas de importancia estratégica en sus territorios, por lo que en materia ambiental se puede indicar que éste fue el segundo aporte más frecuente de los espacios de participación del suelo urbano, específicamente en las UCG 1, UCG 2, UCG 5, UCG 6, UCG 10, UCG 11 y UCG 13. La ciudadanía manifestó necesidad de protección de áreas como por ejemplo “...en el colegio INEM existe una zona que debe ser protegida por sus especies endémicas identificadas” o “La zona del INEM ha experimentado una degradación progresiva de sus ecosistemas, lo que ha resultado en la pérdida de su biodiversidad original” indicadas en la UGC 12 o lo dicho en la UGC 1 donde se expresó “Se solicita la protección de los manglares y la creación de un parque para preservar la flora y fauna, con un manejo adecuado de los ecosistemas”; y en el suelo rural la conservación y protección de áreas de importancia estratégica en los territorios, fue el aporte más recurrente en los espacios de participación; en asentamientos humanos rurales como Villa Gloria manifestaron “Se tiene 4 zonas destinadas a la práctica de la pesca” y en Marlinda, en el aporte se manifestó que “El manglar es esencial para la protección ambiental y la comunidad solicita su conservación para evitar la erosión costera”. Dentro de estas zonas con potencial para su protección, se encuentra el bosque seco tropical (Bs-T), que se ve amenazado por actividades antrópicas, su ocupación, la tala para el aprovechamiento económico y también condiciones naturales del territorio como factores de vulnerabilidad ecológica, por su poca capacidad de regeneración y el cambio climático (IDEAM – UNAL, 2018).

También, actividades como la minería generan alteración de la calidad del suelo, fragmentación y pérdida de este ecosistema, lo que afecta directamente a las comunidades ubicadas

en la zona norte del Distrito donde se encuentra la mayoría de los títulos mineros otorgados por la Agencia Nacional de Minería (ANM) quien es la autoridad competente, sin embargo, estas decisiones no se articulan con las demás determinantes y usos del suelo definido para esta área.

Entre las potencialidades de Distrito se destaca las áreas de conservación y protección ambiental, definidas mediante 27 determinantes del medio natural de las 47 determinantes de ordenamiento de nivel 01 definidas para el Distrito de Cartagena de Indias, que corresponden en su totalidad a:

Doce (12) determinantes para el suelo urbano, establecidas por el Establecimiento Público Ambiental – EPA Cartagena, conformadas por cuatro (04) determinantes del medio natural, cuatro (04) del medio transformado y cuatro (04) de riesgo y cambio climático, propuestas mediante Concepto Técnico No. 125 del 14 de marzo de 2023 y la Resolución No. EPA-RES-00044-2025.

Treinta (30) determinantes del suelo rural establecidas por la Corporación Autónoma Regional del canal del Dique – CARDIQUE, compuestas por dieciséis (16) determinantes de medio natural, seis (06) de medio transformado, cinco (05) determinantes del riesgo y cambio climático y dos (02) determinantes de densidad del suelo rural, establecidas en la Resolución 0944 del 14 de diciembre de 2020, la Resolución 0622 de 25 de junio de 2021 por la cual se adopta el acotamiento de la Ronda Hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la Virgen y los cuerpos internos de Cartagena y la Resolución No. 1212 del 15 de julio de 2025 que corresponde al acotamiento oficial de la ronda hídrica y sus elementos constituyentes para los arroyos Caño Mesa, Tabacaí, La Hormiga y Chiricoco, todos ellos afluentes directos a la Ciénaga de la Virgen.

Cinco (05) determinantes de orden Nacional como el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo (PNN-CRYSB) establecido mediante el Acuerdo 26 del 2 de mayo de 1977, el Parque Nacional Natural Corales de Profundidad establecido mediante la Resolución 0339 de 12 de abril de 2013 y la Resolución 0390 del 12 de septiembre de 2017, el Área de Manejo Ambiental Especial de la Bahía de Cartagena y el Canal del Dique establecida mediante el Decreto 1471 del 04 de agosto de 1978, la Ecorregión Cartagena fuerza biocultural del caribe 2025 acordada mediante el Consejo Directivo del Fondo para la Vida y la Biodiversidad (14 de febrero de 2025) y el Área Marina Protegida Archipiélagos del Rosario y San Bernardo (AMP-ARSB) establecida mediante la Resolución No. 0679 del 31 de mayo de 2005.

Lo anterior dota al Distrito de un carácter especial, al favorecer la creación de corredores ecológicos y parques que mejoran la calidad del aire, regulan la temperatura y aportan al bienestar social. Asimismo, fortalece la seguridad hídrica y alimentaria, al tiempo que promueve la conectividad ecológica. De igual manera, representa una oportunidad para el turismo comunitario y la educación ambiental, posicionando al Distrito como un destino de turismo natural y cultural, integrando además determinantes bioculturales en los procesos de planificación.

Estos elementos de la estructura ecológica principal funcionan como barreras naturales frente al cambio climático y permiten acceder a programas de financiamiento, cooperación internacional y proyectos piloto de sostenibilidad, tales como iniciativas de conservación, bonos de carbono, carbono azul y restauración.

2.3.3. Amenazas del territorio y adaptación al cambio climático

El Distrito de Cartagena, debido a su ubicación geográfica, sus características geológicas, económicas y sociales, se encuentra expuesto a diversas amenazas de origen natural y antrópico. A partir de los registros históricos de eventos, la información disponible en el Decreto 0977 de 2001, el Plan Distrital para la Gestión del Riesgo de Desastres 2025-2027 (OAGRD, 2025), las determinantes ambientales para la gestión del riesgo definidas por el Establecimiento Público Ambiental (EPA) y la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), y los estudios básicos para la gestión del riesgo calibrados y precisados en 2025, se han identificado 17 amenazas para el Distrito, que corresponden a riesgo tecnológico, inundación, movimiento en masa, vendavales, incendios forestales, ciclones tropicales, tormentas eléctricas, erosión costera, mar de leva, sequía, volcanismo de lodos (diapirismo), sismos, avenidas torrenciales, fallas geológicas, licuación de suelos, expansión de arcillas y subsidencia. De todas estas amenazas registradas o estudiadas, solamente las avenidas torrenciales no generan afectaciones dentro y/o en inmediaciones al suelo urbano, de expansión urbana y centros poblados, en este sentido, se tiene que la zonificación de la amenaza es de tipo baja en todo el territorio.

En este sentido, el Decreto 0977 de 2001 identifica solamente amenazas o susceptibilidades en 5.867,37 ha, lo que corresponde al 9,8% del área total del Distrito (dejando sin cobertura el 90,2% del área del Distrito), de las cuales 3.998,53 ha se ubican en áreas con susceptibilidad alta o moderada (6,8%) del total del Distrito, por fenómenos como los efectos de volcanes de lodo en

113,39 ha (0,18%), expansividad en 1.135,67 ha (1,89 %), inundación en 1.737,21 ha (2,90%), licuación en 632,25 ha (3,78%) y remoción en masa en 379,99 ha (0,63%) del área total del Distrito de Cartagena. Al respecto es preciso indicar que la información dispuesta en el Decreto 0977 de 2001 sobre las amenazas o susceptibilidades del Distrito y su gestión del riesgo, es deficiente, no cubre todo el Distrito y no satisface el cumplimiento de normas como la Ley 1523 de 2012, el Decreto 1807 de 2014 incorporado al Decreto 1077 de 2015 o la Ley 1931 de 2018; por lo tanto, frente a los desafíos actuales de la ciudad y el rezago metodológico y normativo, dicha información no permite caracterizar con precisión las amenazas, la exposición de la población y la determinación de asentamientos localizados en áreas de amenaza.

Por otro lado, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) para el periodo 1998–2004, así como la Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de Desastres (OAGRD) desde 1930 hasta 2024, identificaron los eventos amenazantes más frecuentes en el distrito de Cartagena que corresponden a incidentes de origen tecnológico (29%), inundaciones (19,6%), movimientos en masa (15,5%) y vendavales (12,9%) (OAGRD, 2025).

En concordancia con lo anteriormente dicho, en los espacios de participación realizados en el marco del diagnóstico, para lo relacionado a la dimensión ambiental, el principal aporte de la comunidad en suelo urbano y rural corresponde al reconocimiento de la amenaza de inundación, el cual fue mencionado en los asentamientos humanos rurales de Villa Gloria, Tierra Bomba, Santa Cruz del Islote, Santa Ana, Punta Canoa, Puerto Rey, Palmarito, Manzanillo del Mar, Leticia, La Boquilla, Caño del Oro, Bocachica, Arroyo de Piedra, Arroyo de las Canoas, Ararca y El Zapatero, donde se dijo, por ejemplo *“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”* en Santa Cruz del Islote o *“Inundaciones sobre las viviendas cercanas al arroyo (la corriente de agua llega con mucha fuerza)”* en El Zapatero; así como en los espacios de participación poblacionales y sectoriales de Mujeres Población, Migrante, Juventudes, Infancia y Adolescencia, Economía Popular, Personas con discapacidad y Actores Económicos I; pasando por los espacios de participación urbana de las unidades UCG 6B, UCG 6A, UCG 15, UCG 12, UCG 11, UCG 9, UCG 8, UCG 7, UCG 5, UCG 3, UCG 2, UCG 1 y también en el espacio habilitado de consulta virtual. En estos espacios, la comunidad expresó, por ejemplo, la comunidad de la UGC 6B Barrios Unidos

“Los habitantes están afectados por inundaciones por el desbordamiento del caño que viene desde Sevilla hasta Flor del Campo, debido a que en temporadas de lluvia abren las compuertas en el municipio de Turbaco y el canal llega a su capacidad máxima provocando inundaciones en el sector” o la UGC 8 donde se dijo *“En el Caño Camagiüey, 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. Esta situación ya ha sido formalmente reportada ante la Secretaría de Infraestructura”* y *“Esta zona presenta inundaciones. Además, presenta invasión, casas dentro del mismo canal, las cuales no cuentan con un sistema de alcantarillado”* que fue indicado en la UGC 9.

En el caso de los estudios básicos de gestión del riesgo para el Distrito de Cartagena, elaborados conforme al Decreto 1077 de 2015, los cuales fueron calibrados y precisados en 2025, entre otros aspectos, se indican los resultados de las amenazas, que según el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, se definen como “Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales” (Congreso de Colombia, Ley 1523 de 2012, artículo 4, numeral 3), por lo tanto, las zonificaciones de las amenazas, representan de manera “...cartográfica áreas con características homogéneas ... y su precisión estará dada en función de la escala de trabajo” (Congreso de Colombia, Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.1.3). Esto implica, que dichas zonificaciones indican de manera cartográfica las categorías del peligro de la ocurrencia de los eventos y sus posibles daños o pérdidas, lesiones o impactos a la salud, sin definir aspectos relacionados a la vulnerabilidad o el riesgo (entendido como el resultado del cruce de la amenaza y la vulnerabilidad) por lo que no definen la mitigabilidad de los fenómenos y no deben confundirse con estudios detallados orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes que trata el artículo 2.2.2.1.3.1.4 del Decreto 1077 de 2015.

En este sentido, las áreas que se señalan como de categoría alta y media en las zonificaciones de las amenazas, indican solamente las áreas donde se requiere realizar estudios detallados orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de

mitigación correspondientes, dependiendo si son catalogadas como áreas con condición de amenaza o con condición de riesgos, en función a la clasificación del suelo, intensidad del desarrollo, si se encuentran ocupadas, urbanizadas o edificadas; siendo el estudio detallado el proceso definitivo por medio del cual se define la mitigabilidad del fenómeno, que en caso de ser no mitigable se constituye como suelo de protección.

Conforme a lo anterior, en los estudios básicos de gestión del riesgo para el Distrito de Cartagena, elaborados conforme al Decreto 1077 de 2015, los cuales fueron calibrados y precisados en 2025, se encontró para la amenaza de movimiento en masa que para las áreas estudiadas a escala 1:25.000 se tiene que el territorio se agrupa en la categoría alta en un 6,36% y media en un 38,50%, sumando 44,86% de las áreas estudiadas en amenaza alta y media; por otro lado, para las zonas estudiadas a escala 1:5.000, se encontró que el 4,50% se ubica en la categoría alta y el 10,68% en media, por lo que ambas categorías suman el 15,18%; y en cuanto a los centros poblados rurales, que fueron estudiados a escala 1:5.000 se tiene que para Arroyo de las Canoas se presenta una clasificación media en el 0,14% de dicho centro poblado, en Arroyo Grande se encontró un 15,64% del centro poblado en la categoría de amenaza alta y media, en Caño del Oro la categoría media y alta corresponde al 23,25% del centro poblado, mientras que en La Europa la amenaza alta y media comprenden el 72,64% de dicho centro poblado, para Membrillal el 76,54% de dicho territorio se ubica sobre la categoría alta y media, mientras que para Pasacaballos la amenaza media comprende el 35,92% de dicho centro poblado y para Tierra Bomba la amenaza alta y media comprende el 44,24% de este territorio. Los demás centros poblados presentan una amenaza baja del fenómeno de movimiento en masa.

En cuanto al fenómeno de inundación, los citados estudios básicos, presentan una integración de capas de amenazas de diferentes mecanismos generadores de la amenaza de inundación, que incluyó a la inundación pluvial y fluvial, la modelación hidrológica e hidráulica de canales priorizados y la inundación costera con factores como la variación del nivel del mar (marea y oleaje) y el ascenso del nivel del mar. El resultado integrado para la amenaza de inundación en la zona estudiada a escala 1:25.000, indica que la categoría alta se presenta en un 26,81% y la categoría media en 17,13% del territorio estudiado, lo que suma 43,94% de las áreas estudiadas en las categorías alta y media; mientras que las zonas estudiadas en escala 1:5.000 se presenta un resultado de la categoría de amenaza alta de 55,22% del territorio estudiado, con un

22,15% que se ubica en la categoría media, por lo que las zonas de estudio a escala 1:5.000 se encuentra una sumatoria de la categoría media y alta del 77,37%; finalmente en cuanto a los centros poblados rurales, que fueron estudiados a escala 1:5.000, se tiene para el fenómeno de inundaciones que existen asentamientos que presentan en toda su extensión la categoría alta y media, tales como Ararca, Barú, Bayunca, Caño del Oro, La Boquilla, Leticia, Marlinda, Orika, Puerto Bello, Puerto Caracol, Punta Arena, Tierra Baja, Villa Gloria y el polígono oriental del Zapatero; además de otros centros poblados, en donde la inundación alta y media abarca más de la mitad de su extensión, como Arroyo de Las Canoas, Arroyo de Piedra, Bocachica o Pontezuela. En este sentido, las áreas que presentan una amenaza alta y media de inundación en los asentamientos humanos rurales se disponen en la Tabla 3, presentada a continuación:

Tabla 3. Áreas con categoría alta y media de amenaza de inundación en los centros poblados del Distrito a escala 1:5.000

Inundaciones			
Centro poblado	Categoría de la amenaza	Área (ha)	Porcentaje (%)
Ararca	Alta y media	15,91	100
Arroyo de Las Canoas	Alta y media	7,59	91,63
Arroyo de Piedra	Alta y media	14,39	63,45
Arroyo Grande	Alta y media	10,32	24,28
Barú	Alta y media	35,11	100
Bayunca	Alta y media	152,67	100
Bocachica	Alta y media	61,22	68,16
Caño del Oro	Alta	31,13	100
El Recreo	Alta	0,19	2,2
La Boquilla	Alta	100,19	100
La Europa	Media	0,07	1,07
Leticia	Alta	9,3	100
Manzanillo del Mar	Alta y media	4,27	28,12
Marlinda	Alta	15,7	100
Membrillal	Media	9,75	19,13
Orika	Alta y media	5,82	100
		12,08	
Pasacaballos	Alta y media	42,72	34,67
Pontezuela	Alta y media	27,46	80,71
Puerto Bello	Alta	19,58	100
Puerto Caracol	Alta	1,12	100
Puerto Limón	Alta y media	7,92	42,54
Puerto Rey	Alta y media	3,8	15,53
Punta Arena	Alta	32,37	100

Inundaciones			
Centro poblado	Categoría de la amenaza	Área (ha)	Porcentaje (%)
Punta Canoa	Alta y media	2,63	8,73
Santa Ana	Alta y media	23,84	45,32
Santa Cruz del Islote	Alta y media	43,24	43,72
Tierra Baja	Alta	30,35	100
Tierra Bomba	Alta y media	1,39	4,48
Villa Gloria	Alta	8,85	100
Zapatero (polígono oriental)	Alta	2,09	100

Fuente: Estudios básicos de gestión del riesgo, 2025

En concordancia con lo anterior, dependiendo de la clasificación del suelo, la ocupación de los territorios o la presencia de elementos expuestos se cuenta con la importante necesidad de identificar las áreas donde se requiere realizar estudios detallados orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes, conforme al Decreto 1077 de 2015, indicándose además su priorización. Esto puede implicar una carga económica muy significativa para el Distrito. También, es importante que conforme se vayan desarrollando dichos estudios detallados, se defina la mitigabilidad o se ejecuten las obras de mitigación, se deberán actualizar las zonificaciones de amenazas, integrando las gestiones realizadas en la información para la gestión del riesgo.

Cabe mencionar, que el Distrito de Cartagena contrató el desarrollo de estudios detallados para el riesgo de inundación por medio del contrato interadministrativo No. 70 de 2022 con la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar y Cartagena (EDURBE S.A.), los cuales se encuentran en proceso de liquidación. También, por medio del contrato No. CMA-SPD-001-2024 el Distrito contrató con el Consorcio Mitigación 2025 la elaboración de estudios detallados orientados a determinar la categorización del riesgo de inundación y establecer las medidas de mitigación correspondientes para cinco zonas del distrito de Cartagena de Indias, lo cual se encuentra en proceso de ejecución. Todas estas acciones, se desarrollan con base en los principios de subsidiariedad, precaución y protección, con el fin de iniciar las labores para la mitigación del fenómeno de inundación en la ciudad. Una vez finalizados estos estudios, tal como indica el artículo 2.2.2.1.3.2.2.8 del Decreto 1077 de 2015, los mismos deberán incorporarse en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Con este contexto, se entiende que las necesidades prioritarias del Distrito se orientan hacia la realización de otros estudios detallados conforme al Decreto 1077 de 2015 y al fortalecimiento del conocimiento y gestión del riesgo de otras amenazas, consolidando zonificaciones multiamenazas, que aborden fenómenos como riesgo tecnológico, incendios forestales, los derivados al clima como vendavales, tormentas eléctricas o ciclones tropicales, que a su vez tienen relación con los efectos del cambio climático y que puede potenciar los efectos de la variabilidad del nivel del mar (mar de leva), ascenso del nivel del mar y sequías; y las amenazas relacionadas a aspectos geológicos como el volcanismo de lodos (diapirismo), sismos, fallas geológicas, licuación de suelos, expansión de arcillas y subsidencia.

Esto implica también, consolidar una gestión integral del riesgo costero e hidrometeorológico que incorpore los escenarios de cambio climático y contemple medidas de adaptación y resiliencia en áreas críticas como la zona insular; incluyendo aspectos fundamentales como la gestión integral del recurso hídrico, articulada con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), la delimitación y recuperación de rondas hídricas, la protección de acuíferos y el fortalecimiento de corredores urbanos asociados al agua como elementos de resiliencia. Siendo pertinente indicar el respecto, el grave problema que tiene el Distrito en términos de la erosión costera ya que, en el suelo urbano, la erosión costera se presenta en la categoría alta en un 18,7% y media en un 67%, sumando un 85,7% del suelo urbano de línea de costa en amenaza alta y media; así como en el suelo rural, en donde se presenta una amenaza alta de erosión costera del 60,3% y media del 16,6%, sumando un 76,9% de la línea de costa del suelo rural comprometida con amenaza alta o medio de erosión costera. En este sentido, debe evaluarse el impacto y resultado de las obras de protección costera, realizadas en zonas como Mohán-Playetas, la isla de Tierra Bomba y la protección desde el deprimido de crespo hasta el espolón Iribarren en Bocagrande que se encuentra en proceso de construcción.

También debe considerarse para el ordenamiento de la ciudad, el cambio climático causado por las actividades antrópicas, ya que es una de las amenazas ambientales más importantes para las zonas costeras e insulares del planeta, especialmente para los asentamientos humanos y se genera riesgos no solamente para las áreas pobladas, sino también para los bienes y servicios ecosistémicos que requieren entorno. Las costas del Distrito de Cartagena son especialmente vulnerables al aumento progresivo y acelerado del nivel medio del mar (ANM) debido a las amenazas derivadas

del aumento de la temperatura atmosférica por efecto del cambio climático, sumadas a las amenazas por variabilidad climática, como tormentas tropicales, marejadas y mares de leva (Vides, Sierra-Correa y Cortes, 2012).

Según el Plan 4C “Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima”, que se planteó por la Alcaldía de Cartagena de Indias, MADS, INVEMAR, CDKN y Cámara de Comercio de Cartagena, en el año 2014, los principales fenómenos climáticos que amenazan a Cartagena de Indias son el ascenso medio del nivel del mar, y eventos extremos como mares de leva, lluvias torrenciales y veranos intensos. Según este documento, se provee que para el año 2040 el Distrito presente un aumento de la temperatura a 29,1 °C, un aumento en el nivel medio del mar entre los 15 – 20 cm y un cambio del 3% en 2010 al 30% de incremento de los meses con eventos lluviosos extremos a 2040.

Es necesario que el Distrito de Cartagena de Indias se consolide como un territorio competitivo y compatible con el clima y la dinámica litoral, para ello cuenta con estrategias como el “Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima”, el cual tenía como visión

“Para el 2040 Cartagena de Indias será reconocida como una ciudad modelo de planificación urbana y costera basada en un desarrollo compatible con el clima, en la cual, se implementan medidas de adaptación y mitigación que reducen los índices de vulnerabilidad al cambio climático, mejoran la eficiencia en la inversión pública, la calidad de vida de sus habitantes y la competitividad de sus sectores” (Alcaldía de Cartagena de Indias, MADS, INVEMAR, CDKN y Cámara de Comercio de Cartagena, 2014).

Sin embargo, se cumplen 10 años desde la concepción del Plan 4C, lo que hace necesario considerar los cambios que se han presentado en el territorio durante esa década, así como la evolución y seguimiento del cambio climático, sus efectos, los impactos del incremento de la temperatura global con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero como modelos de estudio, conforme al Sexto informe de Evaluación (conocido por sus siglas en inglés –AR6–) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (más conocido por sus siglas en inglés, IPCC).

Con lo anteriormente dicho, se puede indicar que persisten conflictos y problemáticas que limitan la efectividad de la planificación, las cuales evidencian la necesidad de fortalecer la gestión adecuada de amenazas y fenómenos recurrentes como inundaciones, procesos de erosión costera y volcanismo de lodos, los cuales se pueden ver agravados por la presión antrópica sobre ecosistemas estratégicos. Por ello, la desactualización de los instrumentos de planificación frente a la normativa vigente (Ley 1523 de 2012, Decreto 1077 de 2015, Ley 1931 de 2018), lo que limita la capacidad institucional de anticipación y respuesta. La vulnerabilidad social y territorial se intensifica en la zona insular, donde coinciden restricciones normativas, déficit en infraestructura adaptativa y presiones externas relacionadas con el turismo y la urbanización informal. Aunque se dispone de la identificación amenazas, la gestión sigue siendo fragmentada, con baja articulación interinstitucional y poca integración de criterios de adaptación al cambio climático en la planeación local.

No obstante, el territorio dispone de potencialidades estratégicas para avanzar hacia un modelo resiliente y sostenible. La inclusión de determinantes ambientales para la gestión del riesgo definidas en la Resolución 0944 de 14 de diciembre de 2020, la Resolución EPA-RES-00044-2025 y el Concepto Técnico No. 125 del 14 de marzo de 2023 en la planificación del POT, representa una oportunidad para fortalecer la gobernanza territorial y la resiliencia frente a amenazas naturales y antrópicas.

De manera complementaria, Cartagena puede aprovechar marcos de cooperación internacional y nacional para financiar proyectos de infraestructura resiliente y soluciones basadas en la naturaleza, como la restauración de manglares, humedales y barreras vivas que amortigüen los efectos del cambio climático. Asimismo, la articulación de la gestión del riesgo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituye un marco de acción global y local: el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), al promover un ordenamiento seguro y planificado; el ODS 13 (Acción por el clima), al incorporar medidas de mitigación y adaptación; el ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), al priorizar la protección de acuíferos y rondas hídricas; y el ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres), al reconocer los ecosistemas estratégicos como aliados en la reducción del riesgo y el ODS 14 (Vida Submarina) conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos. En este sentido, Cartagena cuenta con la posibilidad de integrar sus

instrumentos de ordenamiento y gestión ambiental con la agenda 2030, orientando su desarrollo hacia un territorio menos vulnerable, más competitivo y ambientalmente resiliente.

Por otro lado, en concordancia con lo anteriormente dicho, en los espacios de participación realizados en el marco del diagnóstico, para lo relacionado con el cambio climático, en los asentamientos humanos rurales de Punta Canoa, Punta Arena y La Concordia, así como en la consulta virtual y Enel espacio con la Mesa del movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, la comunidad identificó este importante aspecto, indicándose por parte de la Mesa que se *“identifican las afectaciones del cambio climático en la comunidad de las mujeres”*. En la comunidad de Punta Arena se señaló la *“pérdida de territorio y aumento de vulnerabilidad por cambio climático”* y, así mismo, en la consulta virtual se identificó la necesidad de la *“adaptación al cambio climático de las zonas aledañas a la Ciénaga de la Virgen”*. Según el Departamento Nacional de Planeación (2020), las comunidades asentadas en Olaya Herrera, La Boquilla o el margen de la Ciénaga de la Virgen, viven expuestas a inundaciones, erosión costera y riesgos de colapso de viviendas construidas con materiales frágiles.

El aspecto económico es crítico en lo relacionado a la vulnerabilidad de las comunidades, ya que, actividades económicas relacionadas con el turismo, la pesca artesanal y el comercio informal son sensibles a las variaciones climáticas, puesto que eventos como las inundaciones deterioran la infraestructura turística y pueden reducir la llegada de visitantes, lo que impacta directamente a trabajadores que dependen de estas actividades. Los pescadores artesanales, especialmente en La Boquilla, pueden ver reducida las capturas debido a la sobreexplotación y a los cambios en los ciclos marinos que trae el clima (IPCC, 2022). Las mujeres, que pueden tener más dificultades para conseguir empleo formal y crédito, se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad cuando pierden sus fuentes de ingresos en situaciones de desastre (Torres & Rodríguez, 2021). Asimismo, los migrantes y las víctimas del conflicto armado, que arriban a la ciudad con pocos medios y en condiciones de desplazamiento, dependen de trabajos inestables, lo que puede incrementar su vulnerabilidad económica (OIM, 2021).

En lo social, el cambio climático puede agravar la desigualdad urbana, dado que en las zonas turísticas o de mayor estratificación, en algunos casos cuentan con obras de protección costera, mientras que en zonas de mayor vulnerabilidad económica se puede presentar que no se

desarrolle infraestructura adecuada para mitigar efectos del cambio climático (Rojas & Pardo, 2019). Las mujeres, además de las limitaciones económicas indicadas anteriormente, proveen necesidades básicas como el agua, alimentos y cuidados familiares, lo que incrementa la carga de trabajo no remunerado y reduce sus oportunidades de participación en procesos de ciudad (PNUD, 2020). Las personas LGTBQI+ suelen ser marginadas, lo que dificulta su acceso a programas de ayuda y recuperación después de desastres. En el caso de los migrantes, su asentamiento y ocupación en barrios informales, en áreas que presentan amenazas naturales o que corresponden a áreas de protección, aumenta su nivel de la exposición a enfermedades como el dengue, cuyo riesgo aumenta con el cambio climático (OIM, 2021). Las víctimas del conflicto armado, que han sido desplazados de sus territorios, se encuentran en una situación de doble condición de vulnerabilidad, al ser desarraigadas de sus territorios y expuestas a nuevos riesgos ambientales en las zonas a donde se desplazan.

El caso de Cartagena demuestra que el cambio climático no solo es un desafío ambiental, sino también social, económico y político. Una mujer NARP, cabeza de hogar, trabajadora informal y residente en un asentamiento informal, enfrenta una mayor vulnerabilidad que una persona en mejores condiciones económicas y sociales. Esto mismo, puede ocurrir a personas migrantes, LGTBQI+ o víctimas del conflicto armado. Por ello, las acciones para el cambio deben incluir un enfoque de justicia climática que reconozca las desigualdades y proponga acciones de resiliencia integrales, multiamenazas, con enfoque de género, étnico y diferencial.

2.3.4. Vivienda y hábitat

En este escenario cobra relevancia la función social y ecológica de la propiedad, definida en la Ley 388 de 1997 como principio de ordenamiento, que concibe el hábitat como un bien colectivo orientado al interés general. Esta ley garantiza la provisión de suelo para vivienda, espacio público, equipamientos y movilidad, al tiempo que previene prácticas especulativas que restringen el desarrollo urbano. A pesar del extenso marco normativo que regula el derecho a la vivienda, en Cartagena de Indias la oferta inmobiliaria habitacional aún no garantiza un acceso equitativo para todos los hogares. Si bien el Artículo 51 de la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada, su efectiva materialización se ve obstaculizada por múltiples factores estructurales. Bajo esta perspectiva, resulta pertinente revisar

la manera en que los instrumentos de planificación urbana y las disposiciones normativas locales, han buscado responder a las necesidades habitacionales.

En virtud de lo anterior, el Decreto 0977 de 2001 incorporó un componente programático en vivienda conformado por ocho programas y trece proyectos destinados a responder a las necesidades habitacionales del Distrito. Según el documento de Seguimiento y Evaluación del POT para la vigencia 2024, de los trece proyectos formulados se ejecutaron doce, alcanzando un nivel de cumplimiento del 92,3 %. Sin embargo, este resultado, que en apariencia refleja una gestión destacada, debe interpretarse con cautela, ya que la ausencia de un indicador de línea base para la época de adopción impide valorar de manera precisa el impacto real de dichas intervenciones. Además, el plan vigente ha desbordado ampliamente su horizonte temporal, prolongándose por más de 24 años cuando su vigencia normativa era de 12. En consecuencia, los proyectos ejecutados, si bien significativos, no han logrado traducirse en transformaciones estructurales en materia de vivienda. Así mismo, se evidencia que, aunque el Decreto 0977 de 2001 dispuso varios planes parciales para orientar el desarrollo urbano residencial en áreas de expansión y sectores con consolidación incompleta, la mayoría no se formularon o quedaron sin ejecución, salvo casos como el Plan Parcial del Triángulo de Desarrollo Social. En concordancia, en los espacios de participación “Un Acuerdo por el Bien Común” los actores económicos señalaron que *“la vivienda No VIS sí se está construyendo, no responde a las necesidades reales, mientras que el suelo de expansión urbana no se desarrolló”*.

En esta misma línea, los instrumentos de planificación intermedia, como el Acuerdo 14 de 1994 y los documentos que lo complementan, han propiciado la consolidación de grandes proyectos urbanísticos en suelo rural suburbano dirigidos principalmente a los estratos medio y alto. Este modelo de desarrollo ha generado problemáticas habitacionales, sociales y territoriales que impactan directamente a las comunidades nativas con menores niveles adquisitivos. Casos emblemáticos como La Boquilla y la península de Barú ilustran los efectos de la creciente presión inmobiliaria, expresados en procesos de desplazamiento poblacional, transformación de ecosistemas y desarticulación de los modos de vida tradicionales. De manera reciente, entre 2024 y el primer bimestre de 2025, las viviendas No VIS aprobadas en suelo rural superaron por primera vez en casi dos décadas a las registradas en el ámbito urbano, reflejando un cambio sustantivo en la localización y un incremento significativo de la oferta habitacional en áreas rurales. Con relación

a lo anterior, en los espacios de participación, el gremio económico señaló que “(...) *no hay alcantarillado, no hay instrumentos; el suelo suburbano no está normado y no existen herramientas para gestionarlo*”; con lo cual pusieron de manifiesto las debilidades del marco normativo y las reglamentaciones urbanísticas vigentes para desarrollar de manera ordenada el suelo rural.

Actualmente, la línea base de déficit habitacional con la que cuenta el Distrito de Cartagena corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, el cual reporta que 100.789 hogares se encuentran en situación deficitaria, con un predominio marcado de la dimensión cualitativa, tal como se observa en la Tabla 2. En los espacios de participación ciudadana, la comunidad de Bayunca señaló que requiere mejoramiento de las casas, pues “*en su mayoría están mal construidas y mal cimentadas*”; en Punta Canoa afirmaron que “*no han sido beneficiarios de programas de mejoramiento de vivienda*”; y en La Boquilla manifestaron la necesidad de “*crear y generar proyectos de mejoramiento de la infraestructura de las viviendas del territorio*”. En el suelo urbano, el déficit habitacional estimado en 32,9 % se concentra de manera acentuada en asentamientos precarios de origen informal, localizados en sectores como el área de influencia de la Ciénaga de la Virgen, el Cerro de la Popa, Nelson Mandela, los Cerros de Albornoz y Cospique, junto con sus áreas adyacentes (ver mapas D-F-12-04 y D-F-12-03), que impactan directamente a las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14 y 15. En contraste, en el ámbito rural la situación resulta proporcionalmente más crítica, dado que el déficit afecta al 97,01 % de los hogares, reflejando una precariedad estructural generalizada que limita de manera significativa las condiciones de habitabilidad en todo el territorio rural.

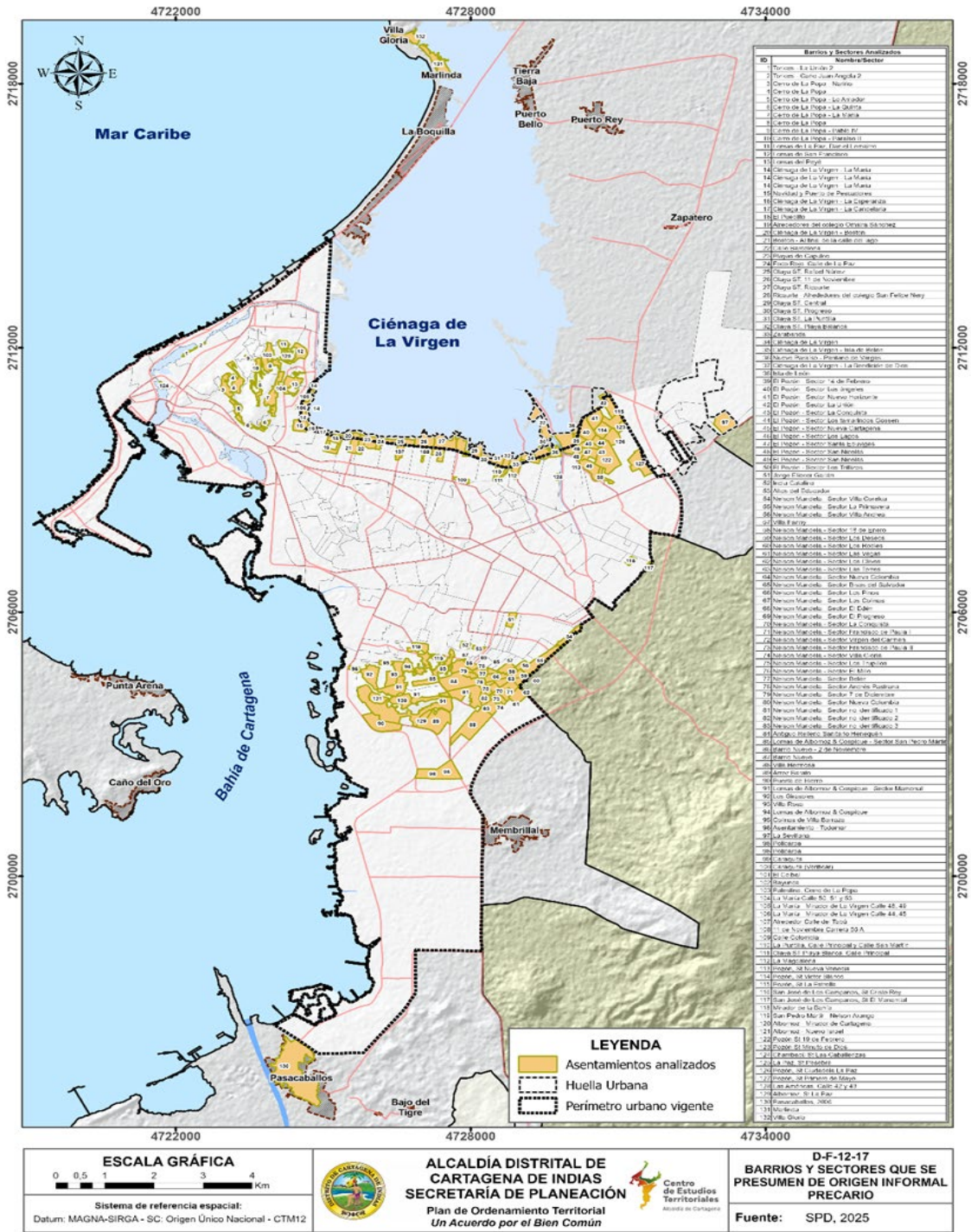
Tabla 4. Déficit habitacional del Distrito de Cartagena de Indias

	Hogares	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Déficit Total
Urbano	236.547	21.722 (9,18%)	56.103 (23,72%)	77.825 (32,9%)
Centros Poblados y Rural Disperso	23.673	5.082 (21,47%)	17.882 (75,54%)	22.964 (97,01%)
Total	260.220	26.804 (10,3%)	73.985 (28,43%)	100.789(38,73%)

Fuente: elaboración y cálculos de la Secretaría de Planeación Distrital con base en el CNPV – DANE, 2018

Lo anterior evidencia que persiste un rezago en la calidad de vida de gran parte de los habitantes del Distrito de Cartagena. Miles de familias, en su mayoría en condiciones de pobreza y desigualdad, han impulsado procesos de ocupación informal que se traducen en precariedades estructurales en sus viviendas, carencias en servicios públicos básicos y una creciente presión sobre la infraestructura urbana existente (ver mapa D-F-12-17). En los espacios de participación ciudadana, las comunidades de Bicentenario, Flor del Campo, Colombiatón y Cerros de Albornoz manifestaron la existencia de *“invasiones por parte de población víctima debido a la carencia de viviendas dignas y al abandono estatal”*. De igual forma, las comunidades asentadas en el entorno de la Ciénaga de la Virgen señalaron la *“invasión en la Ciénaga de la Virgen”*, situación que coincide con lo expresado por la comunidad de Puerto Rey al advertir que la presión sobre el suelo habitable ha llevado incluso a la *“invasión de cuerpos de agua para construcción de viviendas”*.

Mapa 5. Barrios y sectores que se presumen de origen informal precario



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Estas percepciones comunitarias coinciden con la información levantada en el diagnóstico, que muestra cómo las prácticas de ocupación informal afectan directamente los ecosistemas y recursos naturales del territorio, generando degradación ambiental, pérdida de diversidad biológica y fragmentación del hábitat, entre otras afectaciones antrópicas que comprometen la sostenibilidad. A este panorama se suma el abandono histórico de los centros poblados y del suelo rural disperso, donde la ausencia de soluciones habitacionales ha perpetuado escenarios de vulnerabilidad y exclusión para comunidades enteras.

Con relación a la vivienda formal, el análisis de la información disponible sobre licencias de construcción aprobadas para el desarrollo de unidades habitacionales entre 2005 y el primer bimestre de 2025, muestra que, aunque la vivienda de interés social (VIS) ha estado presente en la oferta inmobiliaria y ha contado con el respaldo de subsidios distritales y nacionales, no se ha consolidado como una alternativa efectiva para los hogares de menores ingresos que siguen enfrentando barreras para acceder a una vivienda digna. Además, una proporción significativa de los proyectos VIS se ha orientado hacia hogares de ingresos medios y altos, que en muchos casos los han utilizado como activos de inversión más que como solución a necesidades habitacionales, desvirtuando así la función social para la cual fueron concebidos.

A este panorama se suma el fenómeno de la turistificación, con mayor incidencia en la UCG 1 y la UCG 2 (ver mapa D-F-12-15), expresado en el crecimiento sostenido de viviendas destinadas al alojamiento temporal, la segunda residencia o actividades comerciales asociadas al turismo. La renta de corta estancia también se ha expandido de forma dispersa en las UCG 7, 8, 10, 12 y 13, configurando un desplazamiento progresivo del uso residencial tradicional hacia dinámicas de rentabilidad turística, lo cual reduce la disponibilidad y limita el acceso equitativo a la vivienda para la población local. En los espacios de participación el gremio económico manifestó que, en el Centro Histórico y barrios tradicionales aledaños, *“de cada 100 viviendas, 70 son Airbnb”*, situación que evidencia el impacto que el turismo está ejerciendo sobre la función residencial y la vida comunitaria en estos sectores estratégicos de la ciudad.

De manera paralela, los procesos de gentrificación han inducido la expulsión indirecta de residentes, afectando particularmente a comunidades étnicas, rurales, tradicionales y de bajos ingresos, que enfrentan crecientes dificultades para permanecer en sus territorios debido a la

transformación social y al aumento sostenido de los precios del suelo, la vivienda y el costo de vida. Estas dinámicas se evidencian de manera consolidada en la UCG 1, en áreas del suelo rural del Distrito y en barrios de las UCG 7, 8 y 12, mientras que otros sectores de las UCG 9, 10, 13, 14 y 15 se encuentran en proceso o en riesgo de gentrificación (ver mapa D-F-12-16). En este contexto, en los espacios de participación ciudadana la comunidad de la UCG 1 manifestó que *“los barrios pierden su población por los costos elevados”*, mientras que la comunidad de La Boquilla advirtió la existencia de una *“disputa territorial por la creciente gentrificación de este territorio”*. Dichas transformaciones debilitan el tejido social y cultural de las comunidades tradicionales y originarias, profundizando las brechas en el acceso a una vivienda digna.

Frente a este panorama, también se reconocen potencialidades y fortalezas, Cartagena ha sido escenario de grandes desarrollos inmobiliarios impulsados por el sector privado; de manera complementaria, desde el gobierno local y nacional se han promovido proyectos VIS y VIP como Ciudad del Bicentenario y Ciudadela de la Paz, pese a sus limitaciones, evidencian capacidad institucional y de gestión para ejecutar proyectos de gran escala.

Así mismo, el Distrito continúa ampliando la oferta habitacional; para el cuatrienio, el Plan de Desarrollo 2024-2027 incorporó metas orientadas a reducir el déficit habitacional, entre las que se destacan; beneficiar a 10.000 hogares con subsidios VIS, realizar 12.750 mejoramientos de vivienda, legalizar 5.000 predios, adoptar seis documentos normativos para la regularización de 122 hectáreas en asentamientos informales, actualizar el sistema de información de vivienda, otorgar 900 subsidios dirigidos a comunidades étnicas y mejorar 5.000 unidades en sectores de pobreza extrema. Estos compromisos representan una oportunidad para reducir el déficit a corto plazo y avanzar en la formalización habitacional. De igual manera, se reconocen potencialidades a mediano y largo plazo como la aplicación de las disposiciones del Acuerdo 143 de 2024, relacionadas con beneficios tributarios a la compra de vivienda nueva, la aplicación de procesos de renovación urbana con criterios de densificación inteligente y optimización del suelo, la continuidad de programas VIS y VIP con una oferta habitacional diversificada, diferenciada, asequible e incluyente, el mejoramiento integral de vivienda urbana y rural, así como la articulación público-privada para garantizar el acceso efectivo a programas de vivienda social.

Las amenazas identificadas en materia de vivienda y hábitat en el Distrito de Cartagena reflejan la interacción de factores normativos, estructurales y de mercado que limitan la garantía efectiva del derecho a una vivienda digna. Entre ellas se destaca la ausencia de una regulación específica para la vivienda turística, productiva, de renta corta y la Vivienda de Interés Cultural, así como la falta de lineamientos claros y efectivos para la vivienda rural. A ello se suma la consolidación de asentamientos informales en suelos urbanizables y no urbanizables. En relación con estos últimos, durante los espacios de participación la comunidad de Membrillal manifestó que *“actualmente 17 casas se han visto afectadas por el fenómeno de diapirismo de lodo,”* mientras que los moradores de Fredonia señalaron que *“esta zona presenta inundaciones; además, presenta invasión, casas dentro del mismo canal, las cuales no cuentan con un sistema de alcantarillado”*.

Además, la oferta de VIS y VIP resulta insuficiente y, en muchos casos, no es asequible para los hogares de menores ingresos, situación que también se refleja en los programas de mejoramiento de vivienda, tanto rural como urbana. Persisten vacíos en los mecanismos de reubicación y en la provisión de soluciones habitacionales emergentes, lo que limita la capacidad de respuesta frente a escenarios de riesgo o precariedad. Otro aspecto para tener en cuenta es la homogeneidad de los proyectos habitacionales y la ausencia de un enfoque diferencial en las políticas de vivienda, lo cual impide atender adecuadamente las diversidades territoriales, sociales y culturales. Finalmente, la producción habitacional carece de una perspectiva climática que permita anticipar y enfrentar los retos ambientales y de sostenibilidad.

Mientras que las necesidades se centran en la ausencia de un plan integral de vivienda con enfoque diferencial, articulado con las determinantes ambientales y con medidas de adaptación al cambio climático, lo que limita la posibilidad de atender de manera efectiva a los hogares del Distrito. De igual forma, se evidencia un insuficiente desarrollo de tipologías habitacionales adaptadas a las diversas estructuras de los hogares y a los contextos marino-costeros, rurales, étnicos, patrimoniales y de Vivienda de Interés Cultural, que resultan fundamentales para responder a la diversidad sociocultural y territorial del Distrito. En los espacios de participación, la comunidad del barrio Huellas de Uribe afirmó que *“varias personas con discapacidades se encuentran viviendo en barrios alejados del resto de la ciudad y sus casas no están en condiciones”*, mientras que, de manera generalizada, la comunidad sugirió *“que se realicen programas de vivienda y mejoramiento de vivienda a adultos mayores”*.

A lo anterior se suma la limitada disponibilidad y gestión de suelo urbanizable con condiciones adecuadas de infraestructura de soporte y servicios, tanto para la oferta formal de VIS como de vivienda no VIS, en un contexto marcado por la alta presión y demanda habitacional en zonas asociadas a fenómenos de ocupación informal precaria, localizadas en las UCG 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14 y 15. Esta situación plantea la necesidad de avanzar en la regularización de dichos asentamientos y en la formulación de soluciones habitacionales ajustadas a las dinámicas territoriales. En los espacios de participación de la mesa de infancia y adolescencia de 2025, la comunidad manifestó que *“las viviendas dignas requieren de espacios de recreación, viviendas con servicios públicos y condiciones adecuadas”*. En contraste, se evidencian procesos de despoblamiento en la UCG 1 que, a pesar de contar con alta accesibilidad a servicios sociales básicos, presenta un bajo acceso equitativo a la vivienda, lo que contribuye a profundizar las brechas territoriales.

De manera complementaria, se hace necesario regular y monitorear el crecimiento de la vivienda turística de corta estancia, con el fin de equilibrar el desarrollo económico del turismo con la función social de la vivienda y la preservación de la identidad barrial. La limitada regulación en áreas residenciales donde se destina vivienda a la renta temporal ha generado efectos negativos en la dinámica social, al reforzar procesos de expulsión indirecta de población y el debilitamiento comunitario, con mayor incidencia en las UCG 1, 2 y el suelo rural.

La desactualización de la línea base del déficit habitacional evidencia la urgencia de consolidar un sistema de información robusto y permanente que permita monitorear con precisión la dinámica de la oferta y la demanda habitacional en el Distrito, articulado con un cruce riguroso de datos que integre las actuaciones de control urbanístico y las transformaciones de los sectores identificados como asentamientos informales precarios, tanto en suelos urbanizables como no urbanizables; un sistema que, además, garantice el seguimiento a las disposiciones emanadas de providencias judiciales sobre los asentamientos que deban ser objeto de intervención o procesos de relocalización.

En síntesis, el análisis de los factores que inciden en el déficit habitacional del Distrito de Cartagena evidencia rezagos persistentes y desiguales, con un 38,73 % de los hogares en situación deficitaria, donde predomina la dimensión cualitativa (28,43 %) frente a la cuantitativa (10,3 %).

Este panorama está marcado por las limitaciones institucionales en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión; por la permisividad que ha facilitado la expansión de la ocupación informal del suelo. A ello se suman fenómenos emergentes de la última década que ha transformado el uso residencial hacia fines turísticos y de inversión, profundizando las brechas de acceso a una vivienda digna. No obstante, se reconocen capacidades institucionales y experiencias de gestión que al ser fortalecidas, pueden convertirse en agentes de cambio. La actualización del POT se presenta, así, como una oportunidad estratégica para enfrentar estas tensiones y traducirlas en acciones concretas, mediante una renovación urbana equilibrada e inteligente, la diversificación de las soluciones habitacionales, la implementación de reglamentaciones diferenciadas y el impulso de la oferta de vivienda social, todo ello bajo principios de equidad y sostenibilidad que garanticen condiciones de habitabilidad digna para toda la población. En los espacios de participación de manera generalizada la comunidad sugirió *“Que se realicen programas de vivienda y mejoramiento de vivienda a adultos mayores”*.

2.3.5. Espacio público

El espacio público en el Distrito constituye un eje estructurante del ordenamiento territorial, tanto en su suelo urbano como rural, su estado actual refleja diferencias entre lo planificado y lo construido, limitando la posibilidad de garantizar estándares mínimos de cantidad y calidad para la población.

En términos cuantitativos, el Distrito cuenta con un Espacio Público Total Urbano (EPTU) de 5.771.367,24 m² (577,13 ha) de los cuales 1.605.956,08 m² (160,59 ha) es Espacio Público Efectivo. En cuanto al Espacio Público Total Rural (EPTR) se identifica un área de 6.436.901,62 m² (643,69 ha) y un área de Espacio Público Efectivo Rural (EPER) de 5.049.345,03 m² (504,93 ha), distribuidos en los diferentes tipos de espacios públicos inventariados, como se observa en la Tabla 5:

Tabla 5. Áreas del espacio público total y efectivo urbano y rural del Distrito

TIPO DE ESPACIO PÚBLICO	SUELO URBANO		SUELO RURAL	
	ÁREA EPTU (m2)	ÁREA EPEU (m2)	ÁREA EPTR (m2)	ÁREA EPER (m2)
Parques	702.963,22	702.963,22	5.039.389,71	5.039.389,71
Playas	255.054,04	No aplica	984.456,89	No aplica
Plazas y Plazoletas	110.037,61	110.037,61	8.201,42	8.201,42
Zonas verdes	445.149,77	445.149,77	1.753,90	1.753,90
Zonas verdes cualificadas	347.805,48	347.805,48	No identificadas	No identificadas
Zonas verdes No cualificadas	3.275.214,25	No aplica	240.184,22	No aplica
Subtotal	5.136.224,37	1.605.956,08	6.273.986,12	5.049.345,03
Escenarios Deportivos	635.142,87	No aplica	162.915,48	No aplica
Área Total	5.771.367,24	1.605.956,08	6.436.901,62	5.049.345,03

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Se evidencia un déficit estructural en la provisión y gestión del espacio público, reflejado en el índice de EPTU de 6,16 m²/Hab, mientras que el Espacio Público Efectivo Urbano (EPEU) alcanza apenas 1,56 m²/hab. A nivel territorial, la Localidad Histórica y del Caribe Norte tiene un índice de 3,33 m²/Hab mientras que la Localidad de la Virgen y Turística tiene 1,56 m²/Hab y la Localidad Industrial y de la Bahía no logra superar el metro cuadrado por habitante con 0,95 m²/Hab (ver mapa anexo D-F-05-14). Estos índices están por debajo de los estándares nacionales e internacionales que fijan un mínimo deseable de 10m²/Hab y una meta de 15m²/hab.

A su vez, en el suelo rural, pese a la amplia disponibilidad de territorio, los espacios públicos presentan alta dispersión, bajo índice efectivo y escasa consolidación comunitaria, evidenciándose en los aportes de la comunidad recogidos durante los espacios de participación (2025), en las cuales se señaló la inexistencia de parques, áreas verdes y espacios recreativos, así como la deficiente adecuación del espacio público existente. Esta carencia refuerza las limitaciones en la articulación territorial y restringe la provisión de áreas adecuadas para el encuentro social y la integración comunitaria.

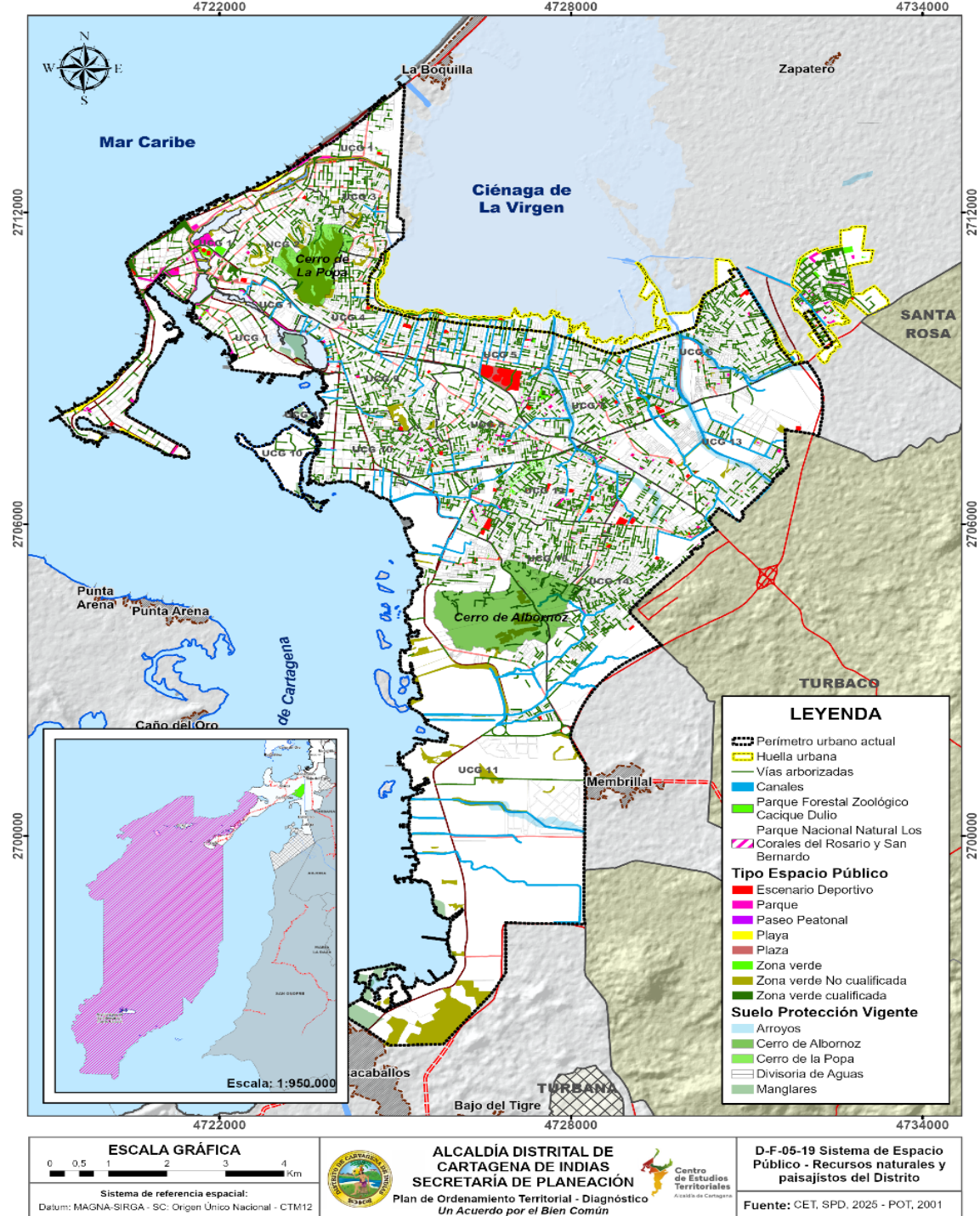
En este contexto, se establece la necesidad de ampliar progresivamente el Espacio Público Efectivo (EPE) urbano y rural hasta alcanzar los estándares nacionales (15 m²/Hab), mediante la creación, recuperación y redistribución equitativa del espacio público en todas las localidades, asegurando su funcionalidad, calidad y seguridad en el tiempo, a través de estrategias de gestión integral y participativa.

Al déficit general de EPE se suma una distribución desigual en el acceso, lo que repercute directamente en la equidad territorial, la integración social y la calidad de vida. De las 15 Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), 14 no alcanzan el promedio nacional reportado en 2015 de 3,4 m²/Hab, la situación más crítica se presenta en la UCG 15 con el menor índice de 0,19m²/Hab, seguido de las UCG 11, UCG 3 y UCG 14 que no alcanzan el 0,50 m²/Hab, a diferencia de las UCG 12 con 2,70 m²/Hab, la UCG 4 con 2,81 m²/Hab y la UCG 1 que supera incluso la meta nacional con 16,58 m²/hab. Esto evidencia la necesidad de reducir la brecha en la distribución del Espacio Público Efectivo (EPE) entre UCG centrales y periféricas urbanas, garantizando una oferta equitativa en todas las localidades y UCG (ver mapa anexo D-F-05-15).

Por otra parte, a pesar de la riqueza natural y paisajística que caracteriza al Distrito, particularmente en los bordes y rondas de su sistema hídrico, así como en los Cerros de Albornoz-Cospique, Lomas de Marión y el Cerro de La Popa, ubicados dentro de la huella urbana, no se ha consolidado una red continua de parques y zonas verdes que articule lo construido con lo natural. El espacio público actual se encuentra fragmentado por la traza urbana lo que impide consolidar corredores verdes y ecológicos (ver mapa anexo D-F-05-19).

En este sentido, se plantea la necesidad de conservar y restaurar los corredores urbanos en torno al sistema hídrico y orográfico, integrando tanto los cuerpos de agua como los cerros y lomas presentes en el Distrito. Esta consolidación permitirá generar espacios públicos próximos a estos entornos naturales y aprovechar los ejes hídricos del Distrito, favoreciendo la conectividad ecológica y asegurando la provisión de servicios ecosistémicos esenciales para la resiliencia climática y el bienestar de la población.

Mapa 6. Sistema de Espacio Público – Recursos naturales y paisajísticos del Distrito



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

Por otro lado, en el suelo urbano del Distrito se presenta una baja cobertura arbórea, insuficiente para mitigar los efectos de la crisis climática manifestada en fenómenos de isla calor, el índice actual es de 0,20 árboles/Hab, lo que equivale a un árbol por cada cinco habitantes. Este valor resulta inferior a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que sugiere un promedio de un árbol por cada tres habitantes (0,33 árboles/Hab) en entornos urbanos⁵. Bajo este parámetro el Distrito presenta un déficit de 0,13 árbol/hab.

En cuanto a la distribución arbórea por localidades, la Localidad de la Virgen y Turística tiene el menor índice de árboles por habitante con 0,16 árboles/Hab, seguida de la Localidad Industrial y de la Bahía con 0,17 árboles/Hab mientras que la localidad Histórica y del Caribe Norte registra el índice más alto con 0,23 árboles/Hab (ver mapa anexo D-F-05-17). Reflejando la necesidad de mejorar la cobertura arbórea para un confort térmico, contrarrestando el efecto isla calor y adaptación del cambio climático.

Con respecto a la percepción ciudadana, dentro de los espacios de participación las personas con discapacidad y los adultos mayores manifestaron dificultades para desplazarse en el espacio público, debido a la falta de adecuación de andenes, la ocupación indebida de estos por ventas informales o vehículos y la ausencia de infraestructura accesible, que limitan la circulación segura y autónoma de personas con movilidad reducida, adultos mayores, niños y población con discapacidad sensorial o cognitiva, restringiendo su derecho a la ciudad y profundizando inequidades. Una de las expresiones en los espacios de participación fue: *“no hay espacios aptos que permitan el acceso y la movilidad a los lugares en la ciudad”*, lo que refleja la exclusión cotidiana que enfrentan estos grupos poblacionales.

Frente a ello, se establece la necesidad de eliminar las barreras físicas y garantizar accesibilidad universal en todos los espacios públicos, aplicando los principios de diseño universal y lo dispuesto en la Norma Técnica Colombiana. Esto implica adecuar parques, plazas, andenes, corredores peatonales y demás áreas de uso colectivo, con criterios de seguridad, continuidad y señalización inclusiva, de manera que se garantice el acceso pleno y equitativo de toda la población.

⁵ Observatorio del Espacio Público de Bogotá, 2017

Adicionalmente, dentro de los espacios de participación, se resalta una deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público para las mujeres y la población LGBTIQ+. Esta situación refleja la persistencia de entornos urbanos que no siempre ofrecen condiciones de seguridad, accesibilidad y reconocimiento a la diversidad social y cultural. El problema trasciende lo físico y se relaciona con la falta de políticas y acciones que integren un enfoque diferencial en la planeación y gestión del espacio público. Por lo que se plantea la necesidad de diseñar e implementar estrategias que promuevan espacios más seguros, incluyentes y representativos, que fortalezcan el sentido de pertenencia y garanticen el disfrute colectivo, reconociendo la diversidad de quienes habitan y transitan la ciudad.

A las necesidades de espacios públicos sin barreras accesibles, seguros, incluyentes y libres de barreras físicas, se suma la importancia de espacios que fortalezcan la identidad. Como señala la ONU-Hábitat (2019) “los espacios públicos son un ingrediente vital de las ciudades exitosas. Ayudan a construir un sentido de comunidad, identidad cívica y cultura. Los espacios públicos facilitan el capital social, el desarrollo económico y la revitalización de la comunidad.” En esta misma línea, la Carta del Espacio Público (2013) resalta que estos lugares constituyen escenarios de memoria individual y colectiva, en los que la identidad de las personas se refleja y alimenta, fortaleciendo el sentido de pertenencia y el arraigo al sentirse parte de una comunidad.

En coherencia con lo señalado por ONU-Hábitat sobre el rol del espacio público como escenario para fortalecer la identidad colectiva y el desarrollo cultural, en los espacios de participación ciudadana se identificó la ausencia de lugares adecuados para procesos de construcción y fortalecimiento de la identidad ciudadana, así como la insuficiencia de espacios destinados a fomentar y preservar las expresiones culturales, las cuales resultan esenciales tanto para la consolidación de la identidad comunitaria como para impulsar el desarrollo económico local.

Surge la necesidad de reconocer las playas y otros espacios públicos no tradicionalmente cuantificados, como componentes estratégicos del sistema de espacio público. Estos lugares, además de su valor funcional para la movilidad y la recreación, se constituyen en escenarios de interacción cultural y social donde se expresan las prácticas cotidianas, las tradiciones y las formas de vida ligadas al territorio, consolidándose como espacios de identidad colectiva cartagenera.

Por lo anterior, resulta prioritario disponer de un Manual del Espacio Público (MEP) que establezca lineamientos técnicos, tipologías, criterios de diseño, mobiliario, accesibilidad universal, arborización, materiales y estándares de mantenimiento aplicables en todo el Distrito, tanto urbano como rural, como soporte de la estandarización de intervención en el espacio público que cumpla con las normativas colombianas y el espacio público sea adecuado para el disfrute y goce. Asimismo, se requiere la Formulación de un Plan Maestro de Espacio Público con metas cuantitativas y cualitativas, criterios de diseño, aprovechamiento económico, estándares mínimos y estrategias de distribución equitativa, tanto en zonas urbanas como rurales, que oriente de manera integral las intervenciones presentes y futuras que generen espacios públicos, seguros, inclusivos y accesibles.

A pesar del déficit del espacio público, el Distrito cuenta con importantes potencialidades que permitirían subsanar en parte las necesidades ya mencionadas:

- Aprovechar el suelo disponible y subutilizado, como zonas verdes no calificadas aumentaría el índice de EPEU pasando de 1,56 a 4,98 m²/hab. Así como los bordes hídricos y áreas residuales, para la creación de nuevos parques, plazas y espacios verdes conectados a la red de movilidad activa y a la estructura ecológica principal, priorizando zonas con mayor déficit.
- Reconocer espacios de identidad cultural (playas y andenes) dentro del sistema de espacio público efectivo, que no solo contribuiría a mejorar los indicadores cuantitativos, sino que también permitiría resignificar la memoria urbana y costera de la ciudad, consolidando a las playas como patrimonio cultural y paisajístico, y a los andenes y calles como escenarios de vida comunitaria e integración social.
- Promover la adecuación y creación de espacios públicos y lugares de encuentro comunitario como escenarios de reconocimiento étnico y cultural, que permitan la resignificación de la memoria colectiva y fortalezcan la identidad cartagenera, consolidando estos lugares como símbolos de inclusión, integración social y proyección cultural.
- Fortalecer la equidad territorial mediante la aplicación efectiva de instrumentos de planificación, gestión y financiación (POT, planes parciales, macroproyectos, plusvalía

y cesiones urbanísticas) que orienten inversiones hacia zonas periféricas con mayor déficit. Esto incluye incentivar la participación del sector privado y la articulación interinstitucional para generar nuevos espacios públicos cualificados y conectados a la red urbana.

- Diseñar e implementar un instrumento de segundo nivel para el seguimiento cualitativo del espacio público, integrado al Sistema Distrital de Información Geográfica, que permita actualizar indicadores, evaluar la calidad de los espacios, identificar áreas críticas y orientar las decisiones de planeación. Su operación debe contemplar articulación interinstitucional, capacitación técnica, protocolos estandarizados y mecanismos de acceso público a la información.
- La existencia de la demanda creciente por actividades económicas en el espacio público y la concentración de flujos turísticos y comerciales en el Centro Histórico constituyen una base para diversificar y descentralizar el aprovechamiento económico hacia otras Unidades Comuneras de Gobierno. Esta dinámica puede convertirse en un motor para dinamizar las economías locales, siempre que se oriente bajo criterios de sostenibilidad, accesibilidad e inclusión.

2.3.6. Equipamientos

El Distrito enfrenta limitaciones de gestión, en cuanto a la consolidación de su sistema de equipamientos, que condicionan su capacidad de garantizar servicios equitativos y sostenibles. Una primera debilidad se asocia a la dificultad de implementar mecanismos de generación de suelo para uso dotacional, en tanto persisten vacíos normativos e instrumentales que impiden asegurar la disponibilidad de predios en las zonas deficitarias, que por lo general corresponden a las UCG 6, 13, 14 y 15, donde se asienta la población vulnerable. Los instrumentos de planificación intermedia, como los planes parciales y macroproyectos, no se han desarrollado como se había proyectado y la limitada capacidad institucional para adquirir y habilitar suelo no ha permitido que se desarrolle de manera eficiente la infraestructura requerida. A ello se suma la inexistencia de un inventario distrital cualitativo y cuantitativo actualizado, lo que dificulta contar con una visión integral de las carencias y potencialidades del sistema.

En el sector de educación, como lo evidencian los análisis efectuados desde el componente sociocultural, los indicadores muestran que, aunque las coberturas en preescolar, básica primaria y secundaria superan el 100%, la cobertura neta en media continúa siendo la más baja de la cadena formativa. A esto se suma una tasa de deserción en preescolar que alcanzó el 5,43% en 2023, lo cual evidencia debilidades en la atención temprana. Más allá de los promedios, el análisis de accesibilidad confirma las inequidades territoriales: en 2018 al menos 100940 niños, niñas y adolescentes no contaban con la disponibilidad de un colegio de educación básica a menos de un kilómetro de sus hogares. Desde los Encuentros por el Bien Común, la comunidad reporta déficit de infraestructura y cobertura (preescolar–media), sedes en mal estado y ausencia de oferta cercana, generando traslados y dobles jornadas (Tierra Bomba, Santa Cruz del Islote, Villa Gloria, Barrios Unidos, Nelson Mandela, Vista Hermosa, Arroyo de Piedras).

En el sector salud, Cartagena cuenta con más de 1,2 millones de afiliados, de los cuales el 54,8% pertenece al régimen subsidiado. Esto concentra la presión sobre la red pública y genera inequidades en la prestación del servicio. Según el REPS, el 67,6% de los prestadores corresponde a profesionales independientes y solo el 29% a instituciones, lo que refleja un sistema fragmentado, con dificultades para consolidar redes integrales de atención. La insuficiencia de centros de primer nivel especialmente en las UCG 6, 14 y 15 y en la totalidad del suelo rural, genera sobrecarga en hospitales de mayor complejidad, incrementa los tiempos de espera y amplía las brechas en el derecho a la salud. Los aportes de la comunidad confirman estas carencias: en los asentamientos humanos rurales de Santa Cruz del Islote y Villa Gloria reportaron que los puestos de salud solo atienden algunos días a la semana, con personal insuficiente y servicios limitados, lo que los obliga a desplazamientos largos o a depender de transportes irregulares en situaciones de urgencia.

El bienestar social constituye una de las dimensiones más críticas y menos atendidas del sistema. La ausencia de Centros de Vida para adultos mayores limita la atención integral de una población creciente y vulnerable. La falta de CDI en barrios periféricos como Arroz Barato y Policarpa, y en la zona insular, como en Tierra Bomba, restringe el acceso a la primera infancia a servicios fundamentales para el desarrollo temprano. La escasez de bibliotecas, centros comunitarios y casas de cultura impide fortalecer el tejido social y mantener vivas las tradiciones locales. Las comunidades confirmaron estas falencias en los Encuentros por el Bien Común, donde se identificaron déficits en políticas sociales y en la cobertura de servicios para jóvenes, mujeres,

adultos mayores y personas con discapacidad, así como barreras de acceso a Centros de Vida, comedores infantiles y puestos de salud, en varios casos bajo gestión privada. También se reportaron tensiones por la presencia de habitantes de calle y problemas de convivencia que afectan el uso del espacio público. Estos conflictos, localizados en territorios como Santa Cruz del Islote, Palmarito, Marlinda, Arroyo de Piedras, y barrios como Boston, La Quinta y Bellavista, evidencian inequidades territoriales cuya atención requiere articular el POT con planes de desarrollo y políticas sectoriales. Estos aportes coinciden con los datos técnicos y refuerzan la urgencia de consolidar un sistema del cuidado que articule infraestructura educativa, cultural y social en condiciones dignas y de proximidad.

A estas carencias se suma la falta de claridad entre la diferenciación de equipamientos recreo deportivos y espacio público lo que ha generado confusiones en la clasificación del suelo. La fragmentación sectorial e institucional limita la gobernanza y la coordinación entre entidades, lo que se traduce en una ejecución dispersa y en proyectos aislados sin visión de sistema. La comunidad señala escasez, deterioro y subutilización de canchas, parques, salones comunales y equipamientos culturales, con problemas de legalización predial (Santa Ana, La Boquilla, Nelson Mandela, Olaya, Crespo, Nazareno/La Sierrita).

La Tabla 6 presenta de manera indicativa el cálculo del déficit de equipamientos colectivos por UCG, a partir del número de equipamientos existentes y de los estándares de dotación poblacional construidos desde el enfoque técnico del DTS-Componente Urbano (2023). Este cálculo preliminar se basa únicamente en la cantidad de equipamientos, por lo que deberá ser complementado con la actualización del inventario oficial y la evaluación de variables como capacidad, estado y funcionalidad de cada equipamiento.

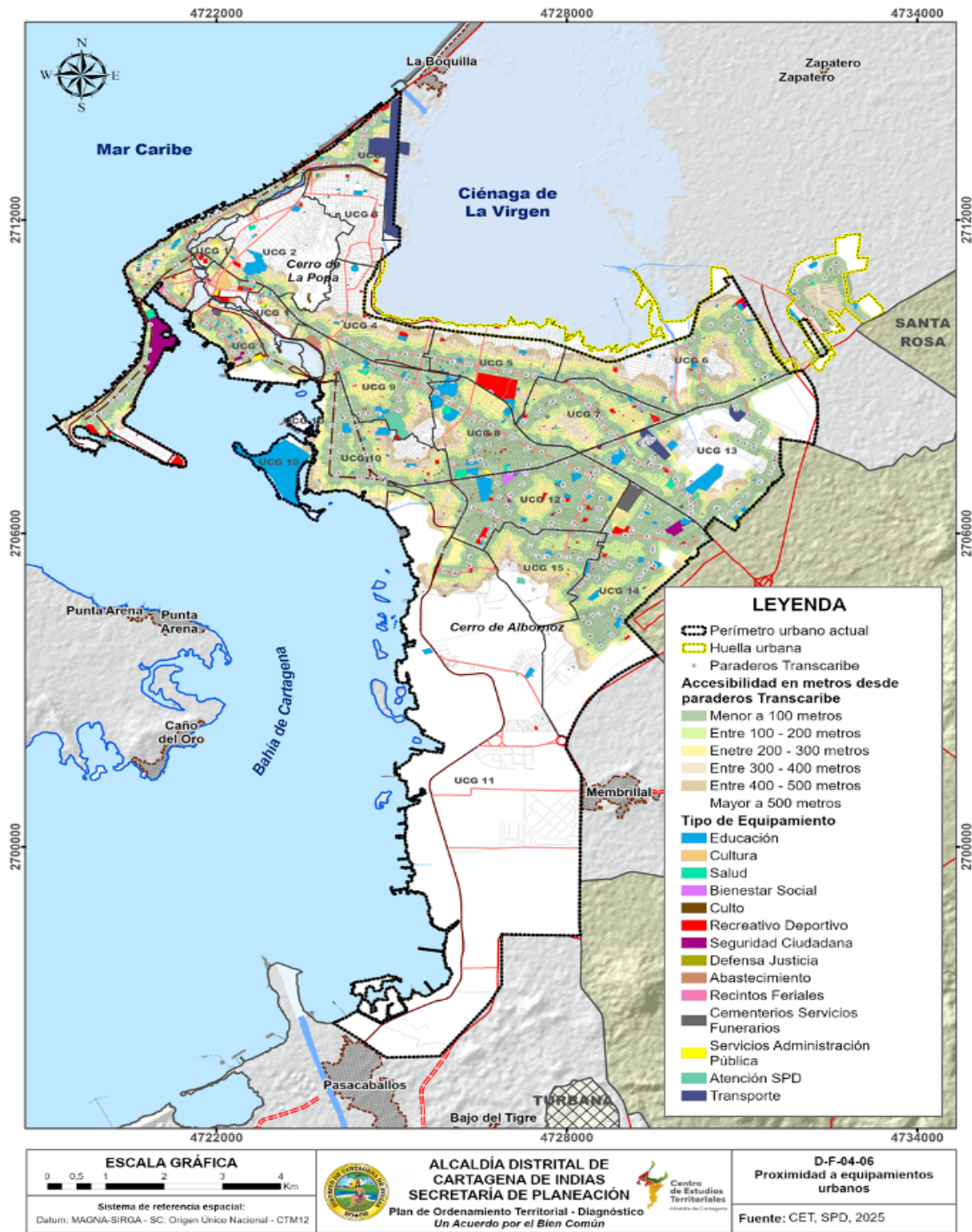
Tabla 6. Cálculo del déficit de equipamientos colectivos por UCG urbana

LOCALIDAD	UGC	HAB	DÉFICIT			
			EDUCACION	RECREO DEPORTIVO	SALUD	BIENESTAR SOCIAL
Histórica y del Caribe Norte	UCG 1	34038	-26	-19	-27	-2
	UCG 2	43942	-11	-7	-3	-4
	UCG 3	28126	-9	-4	1	2
	UCG 8	45857	-13	-21	-6	2
	UCG 9	33355	-8	-14	-9	-3
	UCG 10	37331	-23	-14	1	2
De la Virgen y Turística	UCG 4	51373	-9	-5	3	3
	UCG 5	57741	2	-13	3	0
	UCG 6	125088	-10	-25	6	-4
	UCG 7	44173	-19	-25	1	2
Industrial y de La Bahía	UCG 11	37608	-3	-6	3	2
	UCG 12	69215	-28	-13	3	3
	UCG 13	54018	-16	-9	-6	3
	UCG 14	85410	-33	-12	7	0
	UCG 15	49862	-5	-8	4	2

Fuente: elaboración y cálculos de la Secretaría de Planeación Distrital con base en el CNPV – DANE, 2018

El análisis, que se puede observar en el Mapa 7 (Proximidad a equipamientos urbanos), muestra una fuerte concentración de dotaciones en las UCG 6, 8 y 13, vinculada a los corredores de Transcaribe, frente a vacíos notables en la UCG 11 (zona insular y Pasacaballos) y sectores periféricos de las UCG 5, 10, 14 y 15. Esta desconexión evidencia desigualdades en cobertura y accesibilidad, que requieren acciones de planificación orientadas a garantizar equidad territorial. Se destacan oportunidades para consolidar nodos multifuncionales sobre la avenida Pedro de Heredia y reforzar la articulación entre equipamientos y movilidad bajo criterios de proximidad peatonal, sostenibilidad y justicia espacial.

Mapa 7. Proximidad a Equipamientos Urbanos



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Distrital, 2025

El Decreto 0977 de 2001 establecía revisiones periódicas de programas de equipamientos, pero estas no se materializaron. El Documento de Seguimiento y Evaluación de la Vigencia 2024, evidencia que más del 70% de los proyectos corresponde a estudios y diseños, sin consolidarse en obras efectivas. Esta falta de continuidad, sumada a la ausencia de un instrumento técnico específico, ha derivado en dispersión territorial y en la imposibilidad de responder a las transformaciones sociales y demográficas recientes.

Los riesgos ambientales constituyen una amenaza para el sistema de equipamientos. De acuerdo con el cruce de información cartográfica reportada en el SIG del Decreto 0977 de 2001, el 19,5% de los equipamientos urbanos del Distrito se localizan parcial o totalmente en suelos de protección. La presencia de equipamientos en estas áreas plantea tensiones con los ecosistemas y puede aumentar la exposición a amenazas naturales o a limitaciones de uso, lo cual requiere una gestión diferenciada. Sin lineamientos claros de regulación, adaptación y manejo, estos equipamientos corren el riesgo de mantenerse sin articulación a las funciones sociales y ambientales que deberían cumplir, dificultando su aporte a un desarrollo urbano seguro y sostenible. Al mismo tiempo, esta situación representa una oportunidad para reorientar algunos de estos equipamientos como nodos de gestión ambiental, educación comunitaria o conservación, integrándolos a las estrategias de cuidado del territorio y de reducción del riesgo.

Pese a este panorama, Cartagena cuenta con fortalezas y oportunidades para reorientar su política de equipamientos. El marco normativo y de política pública vigente constituye un activo importante. El Plan Territorial de Salud 2024-2027 establece prioridades en infraestructura hospitalaria y centros de atención, mientras que los CONPES, 02 de Infraestructura Educativa, 03 de 2024 de Juventudes, 04 sobre Primera Infancia, 05 de Participación Ciudadana y 06 de las Mujeres y Equidad de Género, demandan equipamientos específicos para niños, jóvenes, poblaciones diferenciales, y espacios comunitarios de justicia y participación. A estos lineamientos se suma la creciente relevancia de la infraestructura para el cuidado, entendida como la provisión de equipamientos que apoyen a las familias en la atención de personas mayores, primera infancia, población con discapacidad y mujeres cuidadoras, ampliando así la cobertura social y reduciendo las brechas de acceso. En conjunto, estas políticas y el Plan de Acción Sectorial ofrecen un marco integral que facilita la planificación de los equipamientos desde un enfoque social y territorial.

Una potencialidad del Distrito radica en que los instrumentos de planificación intermedia formulados y adoptados, como planes parciales y otros instrumentos complementarios, que incluyen áreas de cesión destinadas a la localización de equipamientos. Estas zonas representan una oportunidad para responder a la demanda y aumentar la oferta en sectores deficitarios, favoreciendo una distribución más equitativa de la infraestructura social, mejorando la accesibilidad y reduciendo las brechas entre la ciudad consolidada y las áreas periféricas o en proceso de urbanización.

En el ámbito social, el contraste entre los niveles de cobertura y la inequidad territorial en la accesibilidad se convierte en una oportunidad para focalizar inversiones. La construcción de un sistema distrital del cuidado permitiría integrar equipamientos de primera infancia, salud primaria, bienestar social y servicios comunitarios en un esquema de proximidad. Este modelo puede transformar los equipamientos en espacios multifuncionales, capaces de atender simultáneamente a niños, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad, fortaleciendo además los lazos comunitarios, la identidad cultural y redistribuyendo la carga del cuidado.

Así mismo, proyectos estratégicos como el nuevo aeropuerto en Bayunca o la transformación del mercado de Bazurto ofrecen la oportunidad de reorganizar centralidades urbanas, descongestionar áreas críticas y mejorar la conectividad de servicios colectivos. A esto se suma la experiencia acumulada en intervenciones parciales, desde la recuperación de plazas y parques barriales hasta proyectos comunitarios en islas y zonas rurales, que han dejado aprendizajes institucionales y comunitarios valiosos.

2.3.7. Infraestructura de Transporte y Sistema de Movilidad

La infraestructura de transporte y movilidad del Distrito presenta limitaciones estructurales que afectan de manera transversal a todos los modos de transporte presentes en el territorio. Se identifican conflictos operativos, carencias físicas y necesidades no resueltas que impiden alcanzar adecuadas condiciones de accesibilidad y eficiencia en la movilidad urbana, rural y regional. Esta situación es reflejo tanto de la insuficiente implementación de políticas públicas orientadas a la movilidad sostenible, como de la baja capacidad institucional para ejecutar los programas y proyectos estratégicos previstos desde el Decreto 0977 de 2001. Adicionalmente, la falta de instrumentos de planificación entorno a la infraestructura de transporte y a la gestión de los

sistemas de movilidad como lo es el Plan de Movilidad Sostenible y Segura (reglamentado a través de la Resolución 20203040015885 de 2020), no ha permitido tener un horizonte claro de hacia dónde quiere crecer el Distrito en materia de un sistema de transporte para poder mitigar los problemas de movilidad.

Dentro de estas limitaciones, una de las más críticas corresponde a la infraestructura vial, dado que la ciudad carece de suficientes vías arteriales y complementarias que permitan garantizar una adecuada conectividad entre los diferentes sectores del suelo urbano, así como entre el suelo urbano y las áreas rurales. Esta carencia genera una dependencia excesiva de los corredores viales nacionales que atraviesan el Distrito, los cuales cumplen funciones de movilidad de escala regional y nacional, pero a la vez soportan gran parte de los flujos de transporte de la ciudad, lo que a su vez disminuye su eficiencia. Adicionalmente, la falta de corredores enfocados a la operación preferencial de los sistemas de transporte público de la ciudad y la falta de una infraestructura robusta que permita una adecuada operación del transporte de carga incrementan los problemas de movilidad que cada vez son más marcados.

Esta situación ha sido reiterada en los espacios de participación ciudadana, en los cuales las comunidades expresaron de manera constante que la insuficiencia y el deficiente estado de la red vial urbana constituye uno de los principales obstáculos para poder movilizarse dentro de la ciudad, en donde una de las temáticas que con mayor frecuencia se resaltaban dentro de estos espacios era la ausencia o alto grado de deterioro de la estructura de pavimento, el déficit de estacionamientos que derivaba la ocupación indebida del espacio público y la falta de infraestructura vial arterial y complementaria de la ciudad. A pesar de que dentro del Decreto 0977 de 2001 se establece la proyección de corredores viales estratégicos para la ciudad como resulta ser la Vía Perimetral, la ejecución de esta únicamente corresponde ser de 3.5 kilómetros sin cumplir su función principal de conectar la vía de La Cordialidad con la Vía al Mar bordeando el costado sur de la Ciénaga de la Virgen. Asimismo, múltiples proyectos viales formulados en el Decreto 0977 de 2001 hoy cuenta con un estado de ejecución del 0%.

En cuanto a la infraestructura de transporte para modos no motorizados como la caminata y la bicicleta, se presentan problemas asociados a la falta de ciclorrutas, andenes, senderos y vías peatonales con cruces seguros, iluminación adecuada, arborización y condiciones de accesibilidad

universal. El Distrito cuenta con 9.2 kilómetros de ciclorrutas las cuales no presentan conectividad alguna, generando de esta forma la no funcionalidad de esta infraestructura para los usuarios de la bicicleta como principal modo de transporte. Esta situación resulta ser más crítica en la infraestructura para la movilidad peatonal debido a que el Distrito no cuenta con vías peatonales y en adición, la mayoría de los andenes presentan problemas de amplitud, continuidad, invasión del espacio público, daños en la infraestructura y hasta la inexistencia de este. Las comunidades confirman estas problemáticas al manifestar que no cuentan con condiciones para poder caminar en la ciudad, dado que el estado de los andenes y la invasión del espacio público los obliga a hacer uso de los carriles vehiculares para poder caminar, y esta situación resulta más crítica para personas con movilidad reducida y de adulto mayor. En el caso de las mujeres, dentro de los “Encuentros por el Bien Común” (2025), se manifestaba que la ausencia de componentes viales seguros para el transporte activo aumentaba sus tiempos de viaje a la hora de decidir caminar para poder realizar sus actividades debido que el espacio público no se percibe como seguro, y ante dicha inseguridad, las mujeres evitan usar calles con poca iluminación, calles desoladas, presencia de residuos o habitantes, lo cual modifica sus decisiones de movilidad generando que deban emplear rutas alternativas que se consideran más seguras aunque no se más directas ni eficientes.

Las situaciones descritas anteriormente se ven evidenciadas en todo el Distrito, sin embargo, en el suelo rural continental e insular dichas condiciones son aún más desfavorables debido a que no hay reglamentación clara dentro del Decreto 0977 del 2001 de cómo debe ser la infraestructura vial dentro de estas áreas. Condición que ha generado que, dentro de los centros poblado del Distrito, se presentan vías que no poseen anchos de carriles y andenes necesarios para el tránsito vehicular y peatonal. Adicionalmente, las vías de los centros poblados continentales no tienen una adecuada conectividad con la infraestructura vial estructurante del Distrito lo que dificulta la movilidad de los habitantes y el acceso de rutas de transporte público a esos centros poblados. En los centros poblados insulares esta situación resulta ser más crítica debido a que incluso hay ausencia de infraestructura vial. En el caso específico de la isla de Tierra Bomba, no existe una conectividad vial adecuada para articular los centros poblados de Caño del Oro, Bocachica, Punta Arena y Tierra Bomba.

De acuerdo con los resultados obtenidos dentro de los espacios “Encuentros por el Bien Común” (2025) realizados en los centros poblados de la ciudad, la situación evidenciada

anteriormente no es distinta a lo reportado por las comunidades. En donde la deficiente intervención y mantenimiento de las vías y de los componentes viales para el tránsito peatonal, de ciclistas y del transporte alternativo era una situación recurrente presentada en los centros poblados de Tierra Bomba, Tierra Baja, Santa Ana, Puerto Rey, Pontezuela, Pasacaballos, entre otros. Adicionalmente, la ausencia del reconocimiento e intervención en la recuperación o mejoramiento de los caminos ancestrales que las comunidades étnicas y afrodescendientes históricamente han empleado para la realización de sus prácticas económicas y socioculturales se ha reflejado reiteradamente dentro de los espacios de participación en todos los centros poblados, siendo una situación mucha más enfática dentro de los centros poblados que hoy día cuentan con titulación colectiva.

El sistema de transporte público en Cartagena presenta condiciones inadecuadas de operación, derivadas de la limitada cobertura, la falta de integración modal y la coexistencia desordenada de distintos subsistemas. Aunque la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) Transcaribe en 2016 se concibió como la estrategia para reorganizar y modernizar el Transporte Público Colectivo (TPC), en la práctica su alcance territorial ha sido insuficiente. En las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) correspondientes a la UCG 11, UCG 2, UCG 3, UCG 4 y UCG 6B el SITM cuenta con una baja cobertura, siendo más deficiente el caso de la UCG 11 (solo un 5% de cobertura). En cuanto a las zonas de expansión urbana y los centros poblados (a excepción de La Boquilla y Tierra Baja) del Distrito, Transcaribe no cuentan con cobertura efectiva lo que obliga a los habitantes de dichas zonas a depender del Transporte Público Colectivo (TPC), el uso de vehículos particulares y en muchos casos, del transporte informal (Ver mapa D-F-06-10). La cobertura del SITM en todo el Distrito es del 48%, concentrada principalmente en el suelo urbano, lo que genera marcadas desigualdades en la accesibilidad dentro de la ciudad.

Por otro lado, en el Distrito también opera el sistema TPC, el cual posee una cobertura cercana al 55%, igualmente concentrada en el suelo urbano, sobre todo en corredores de alta demanda como la Avenida Pedro de Heredia y en sectores periféricos y rurales como Pasacaballos, La Boquilla, Bayunca, Barú, entre otros. En estas zonas, el TPC cumple una función fundamental como medio de conectividad básica, ya que llega a lugares donde Transcaribe no tiene cobertura. A pesar de que la operación de los sistemas de transporte público no se desarrolla de forma

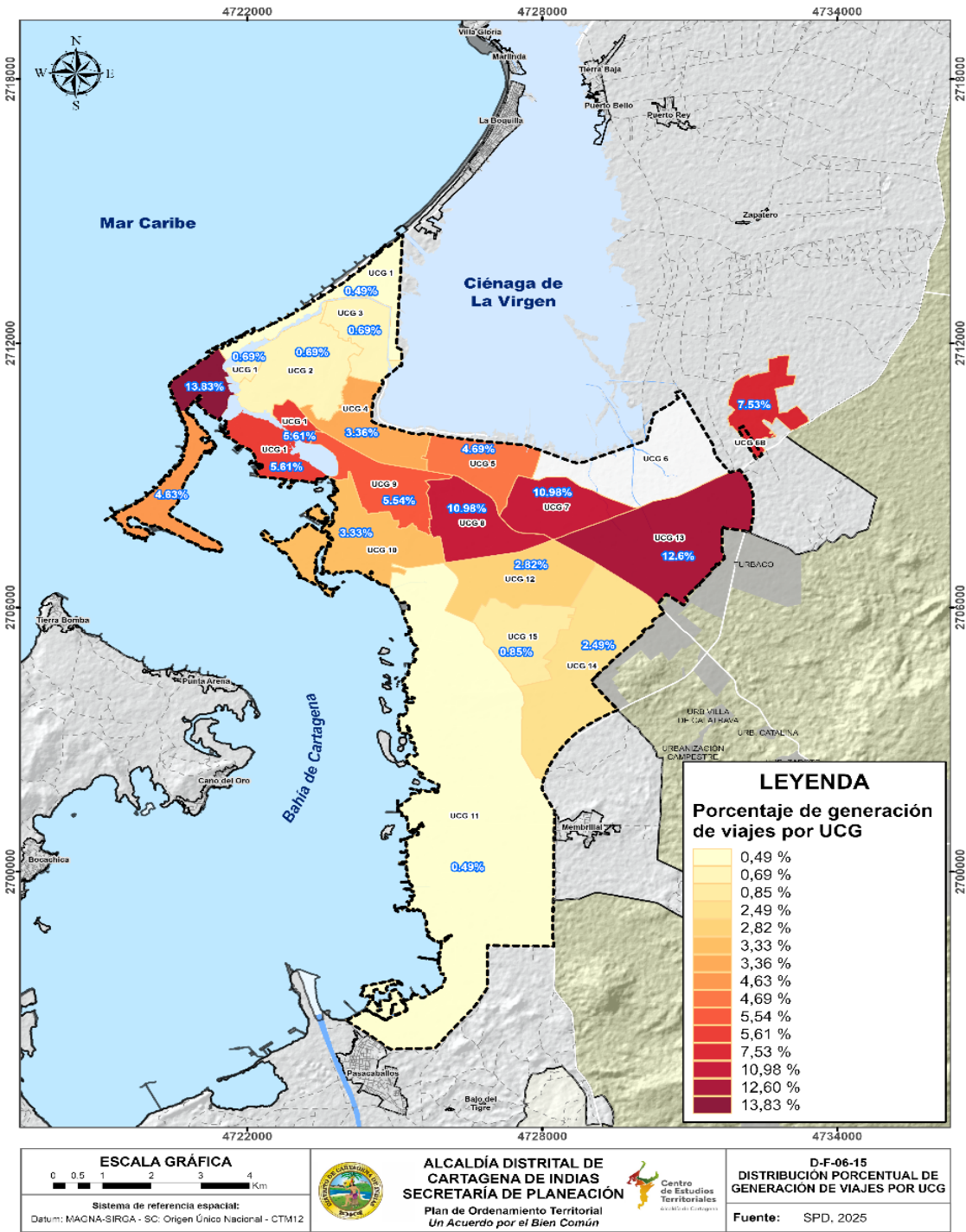
integrada, sus coberturas se complementan en gran parte del territorio; sin embargo, persisten varias áreas rurales y urbanas del Distrito sin prestación del servicio, lo que restringe la integración socioeconómica de la ciudad y limita el acceso a servicios básicos, educación y empleo en dichas zonas. La UCG 11, UCG 14 y UCG 15 poseen una cobertura inferior al 40%, y los centros poblados de Marlinda, La Europa, Palmarito, Puerto Bello, Puerto Rey, Zapatero, Bajo del Tigre, Ararca, Santa Ana y Barú no poseen cobertura del TPC, lo que incentiva el uso de modo de transporte particulares (como el auto y la moto) y del transporte informal (Ver mapa D-F-06-11). Adicionalmente, existe una alta superposición de recorridos entre rutas del TPC y rutas de Transcaribe, lo que incrementa la congestión en los principales corredores troncales, reduce la eficiencia de la infraestructura vial y afecta la calidad en la prestación del servicio de transporte público en la ciudad.

Todo lo descrito anteriormente es evidenciado en el sentir de la comunidad, dado que una de las principales problemáticas manifestadas dentro de los espacios de participación denominados “Encuentros por el bien común” (2025) fue la falta de cobertura del sistema de transporte masivo Transcaribe, del TPC y a su vez, la carencia o el mal estado de la infraestructura de acceso a cada uno de estos sistemas de transporte público que garantice la accesibilidad de personas con movilidad reducida, discapacidad visual y auditiva, y de distintos grupos etarios. En las UCG y centros poblados en donde la cobertura de Transcaribe y/o el TPC era baja o nula, las personas manifestaban que debido a las deficientes condiciones de capacidad y de estado de la infraestructura de pavimento, los vehículos que operan dentro en el transporte público se les dificultaba poder acceder a estas zonas lo cual generaba la no prestación del servicio. Por otro lado, uno de los principales problemas asociados a la operación manifestado por las comunidades es el limitado horario en la prestación del servicio, dado que los horarios laborales no coinciden con los de la prestación de los servicios de transporte publico generando que las personas recurran al uso del transporte para poder desplazarse. Adicionalmente, la ausencia de condiciones de accesibilidad universal, sostenible, inclusiva y segura en el sistema de transporte público genera que mujeres y personas pertenecientes a la población LGBTIQ+ no tengan confiabilidad en la prestación del servicio y opten por el uso de modos de transporte informal (principalmente transporte por aplicación).



Por otro lado, se presenta un desajuste espacial entre el empleo y la residencia, lo que incrementa los costos de movilidad. A nivel territorial, el desempleo se concentra en las Unidades Comuneras de Gobierno 5, 6, 13, 15, 11, entre otras (Ver mapa D-F-06-15) y en la zona rural destacando Arroyo Grande, Puerto Rey, Puerto Bello, Pasacaballos, etc. Mientras que los puestos de trabajo y la mayoría de las empresas se concentran principalmente en el norte de la ciudad, en sectores como Bocagrande, Manga, El Laguito, el Centro Histórico y Pie de la Popa. Esta situación refleja de manera clara un desajuste espacial entre la residencia y los puestos de trabajo, lo cual en adición a las problemáticas de infraestructura vial y de cobertura y operación de los sistemas de transporte público de la ciudad, genera que los tiempos de desplazamientos sean elevados.

Mapa 8. Distribución de generación de viajes de la ciudad



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Distrital a partir de información TomTom, 2025

En cuanto al sistema de transporte público acuático en Cartagena, pese a la vocación marítima y portuaria de la ciudad, no ha logrado consolidarse como un modo de transporte formal, estructurado e integrado a los sistemas de transporte de la ciudad, lo que constituye una de las principales limitaciones de la implementación del sistema de transporte multimodal previsto en el Decreto 0977 de 2001. Actualmente, la conectividad entre el suelo continental y el territorio insular, así como entre las zonas costeras, depende en gran medida de embarcaciones informales o de carácter turístico que en su mayoría no cuentan con condiciones técnicas, de seguridad ni de regularidad en la operación.

La ausencia de un sistema de transporte público acuático reglamentado genera restricciones en la accesibilidad para comunidades insulares y rurales, incrementa la dependencia de modos de transporte informal y de vehículos particulares, desaprovechando el potencial estratégico de la Bahía de Cartagena, del Canal del Dique y de los cuerpos de agua de la ciudad como corredores naturales de transporte. Adicionalmente, la falta de infraestructura adecuada como embarcaderos y muelles restringe las posibilidades de integración con Transcaribe y otros modos de transporte público, y dificulta el uso del transporte acuático como medio de transporte para la movilización de personas y mercancías principalmente en las zonas insulares del territorio. A pesar de que en la ciudad hay 6 embarcaderos y 2 muelles, se tienen identificados 19 puntos de embarque informal que carecen de una infraestructura adecuada que permita que el transporte acuático se pueda desarrollar en condiciones adecuadas de accesibilidad y seguridad.

Dentro de los espacios “Encuentros por el Bien Común” (2025) desarrollados en los centros poblados insulares y continentales donde la movilidad depende del transporte acuático, una de las situaciones más reiteradas corresponde a la ausencia de un sistema de transporte público intermodal y a la falta de adecuación o mejoramiento de los embarcaderos, los cuales, en muchos casos, han sido dispuestos por la misma comunidad para las actividades de embarque y desembarque de pasajeros y mercancías. Estas problemáticas fueron identificadas en los centros poblados de Leticia, El Recreo, Santa Cruz del Islote, Puerto Caracol, Puerto Limón y Orika, donde los puntos de embarque carecen de la infraestructura necesaria para garantizar un servicio seguro y eficiente, lo que a su vez limita el desarrollo de las actividades económicas y socioculturales de sus habitantes.

En lo que concierne a la infraestructura portuaria, la ciudad de Cartagena corresponde ser una de las principales ciudades portuarias del país debido a su privilegiada ubicación geográfica y a las dinámicas industriales y portuarias de la ciudad. En el Distrito existen 30 concesiones portuarias ubicadas dentro de la Bahía lo cual contribuye al posicionamiento de la ciudad con uno de los principales nodos logísticos del país, sin embargo, la actividad portuaria presenta problemas asociados a la congestión en los accesos viales a la zona industrial de Mamonal por las trazas urbanas que limitan su operatividad, impactos ambientales derivados de la actividad portuaria y una limitada articulación con el sistema de movilidad urbana, lo que genera conflictos entre el transporte de carga pesada y la circulación local.

La infraestructura aeroportuaria de Cartagena se encuentra representada por el Aeropuerto Internacional Rafael Núñez, el cual enfrenta limitaciones de capacidad, funcionalidad y expansión frente al crecimiento sostenido de la demanda turística, comercial y de carga. Su localización en una zona residencial restringe la posibilidad de ampliaciones en pistas, terminales y áreas de operación, lo que genera congestión recurrente, demoras, déficit en la calidad del servicio y contaminación auditiva en su área de influencia. Adicionalmente, la proximidad de cuerpos de agua dentro del Distrito como los son el caño Juan Angola y la Ciénaga de la Virgen se ven afectados ambientalmente debido a la presión que genera las posibles expansiones y la operación del aeropuerto.

Pese a todas las necesidades y problemáticas descritas anteriormente, el Distrito de Cartagena cuenta con amplias oportunidades, fortalezas y potencialidades para transformar su sistema de transporte y movilidad hacia un modelo más eficiente, equitativo y sostenible. Entre estas destacan, en primer lugar, los proyectos de movilidad integrados con el desarrollo urbano y turístico, los cuales permiten vincular la planificación del transporte con el crecimiento económico y social de la ciudad, potenciando tanto la competitividad del territorio como la cohesión entre las distintas centralidades urbanas y rurales en función de un modelo policéntrico. Asimismo, el avance en la formulación y adopción del Plan de Movilidad Sostenible y Segura (PMSS) constituye una herramienta clave para orientar la planeación integral de la infraestructura vial y de transporte del Distrito, enmarcada en criterios de sostenibilidad ambiental, seguridad vial, equidad social y eficiencia operacional.

Otra fortaleza importante radica en la existencia de un sistema urbano consolidado con centralidad turística y económica, lo que facilita el desarrollo de alternativas de transporte multimodal que integren los modos terrestre, acuático y aéreo, respondiendo a las necesidades de una ciudad portuaria y turística de escala internacional. A esto se suma la proyección de nuevas alternativas de conectividad e infraestructura de transporte que buscan descongestionar puntos críticos en sectores urbanos y rurales, mejorando la accesibilidad de las comunidades y reduciendo los cuellos de botella que actualmente afectan la movilidad. Adicionalmente, la posible implementación de proyectos como el nuevo Aeropuerto de Bayunca, el Tren Regional del Caribe y el Macroproyecto de Restauración del Canal del Dique permitirán generar una mejor dinámica logística y eficiencia de la movilidad, que aumente la competitividad económica de la ciudad.

En el ámbito de la conectividad aérea, Cartagena cuenta con la oportunidad de ampliar su capacidad aeroportuaria mediante la construcción del nuevo Aeropuerto de Bayunca, complementado con la modernización del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez, lo cual garantizaría mayor capacidad de operación, mejor calidad del servicio y la posibilidad de recibir un mayor flujo de pasajeros y carga, fortaleciendo así la competitividad global del Distrito. Sin embargo, dichos proyectos podrían generar una afectación sobre las determinantes ambientales del medio natural, estructura ecológica principal, POMCA Ciénaga de la Virgen (área de protección y área para la producción), humedal temporal y permanente abierto y plan de ordenamiento forestal establecidas mediante la Resolución 0944 de 2020.

Finalmente, la ciudad dispone de una localización estratégica de puntos de embarque en su bahía, caños y cuerpos de agua, que permiten proyectar y consolidar la infraestructura necesaria para la implementación del transporte público acuático, aprovechando la vocación marítima del territorio y potenciando un sistema de movilidad integrado y multimodal para minimizar las brechas de desconexión territorial.

2.3.8. Infraestructura de Servicios Públicos

De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la infraestructura de servicios públicos constituye una determinante de ordenamiento territorial nivel 4, por lo cual su incorporación resulta obligatoria en la planificación Distrital. En este marco, se evaluó la capacidad, condiciones y limitaciones de los sistemas de acueducto, alcantarillado, saneamiento, energía, gas y TIC,

identificando tanto la cobertura actual como la calidad y resiliencia de la infraestructura existente. Este análisis permitió valorar la capacidad de dichos sistemas para responder a las dinámicas de crecimiento proyectadas en el suelo urbano y de expansión, así de garantizar la cobertura integral de los asentamientos humanos rurales e insulares del Distrito, en concordancia con los principios de equidad territorial y sostenibilidad.

2.3.8.1. Acueducto y Alcantarillado

El sistema de acueducto obtiene su suministro hídrico principal por medio de la Ciénaga el Tambo, cercana al Canal del Dique, mediante dos circuitos independientes: los sistemas Dolores y Gambote, ambos localizados afuera del Distrito. Esto implica que existe una dependencia hacia una única fuente de abastecimiento no propia de la jurisdicción, que condiciona y limita el acceso eficiente hacia el recurso hídrico. Con respecto al porcentaje de cobertura, la entidad prestadora del servicio (ACUACAR) informa un 99,98% a través de 1.700 km de tuberías para 2024. De este porcentaje, el 95% de los usuarios (272.983 suscriptores) se encuentran asentados sobre suelo urbano. El 5% restante (14.085 suscriptores) pertenece al suelo rural, abarcando los centros poblados de Membrillal, Pasacaballos, Ararca, Santa Ana, Boquilla, Puerto Rey, Tierra Baja, Manzanillo, Punta Canoa, Bayunca, Pontezuela y Arroyo de Piedra, pero dejando afuera a los asentamientos rurales localizados en el resto de la zona norte, a Barú y a todas las islas del Distrito. Esta situación de desigualdad se refuerza con los espacios de participación (Encuentros para el bien común, 2025), en donde la comunidad rural expresaba comentarios como *“la empresa prestadora del servicio de agua y el distrito no ha cumplido con el derecho al agua para la comunidad”* en Bocachica, *“la comunidad cuenta con una tutela frente al tema y a la fecha no se suministra el servicio”* en Isla Grande o *“no existe red de agua hasta la fecha, dado que por cobertura de medidas la tubería no llegaba hasta el corregimiento”* en Arroyo de las Canoas.

Frente a esos lugares en donde hay ausencia de la conexión domiciliaria, como solución alternativa, ACUACAR registra la existencia de 161 piletas públicas distribuidas en 33 sectores del Distrito, de las cuales solo 21 de ellas serían técnicamente viables para su eliminación mediante el proyecto de extensión del servicio de acueducto; mientras que de los 22 sectores que acceden al agua mediante carrotanques, solo 7 serían también técnicamente viables. Para el caso de Isla Fuerte y en la isla de Tierra Bomba, otra alternativa para abastecerse del recurso es través de aguas

subterráneas. La necesidad del servicio hacia las 62.049 personas identificadas por ACUACAR (2024) se centra no solo en los sectores en donde es limitada o no viable la posibilidad de ejecutar obras de construcción, extensión de redes o soluciones alternativas (como en los asentamientos localizados sobre suelos con condiciones de amenaza o en áreas de conservación y protección), sino además en atender las áreas críticas en donde no hay cobertura tradicional y las soluciones alternativas no son suficientes, como en gran parte de los asentamientos rurales.

Con respecto al sistema de alcantarillado, ACUACAR reporta una cobertura del 91,15% a través de 1.113,99 km de tuberías para 2024. Esta cobertura atiende a más del 90% del suelo urbano, además de los centros poblados de Pasacaballos y Punta Canoa (que es donde se localiza la PTAR que hace la disposición hacia el emisario submarino). Sin embargo, según ACUACAR, además de que no incluir a la zona norte que comprende Serena del Mar ya que ellos tienen su propio sistema, no existe cobertura pública para una población estimada de 67.795 personas, concentradas principalmente en las áreas de crecimiento de la huella urbana, en el área alrededor de Mamonal, en asentamientos humanos localizados en áreas con amenaza y áreas de conservación y protección como en los cerros de La Popa y Albornoz y en casi todo el suelo rural continental e insular. Comentarios de la comunidad en los espacios de participación evidencian esta necesidad crítica, como *"ausencia de presencia estatal en la construcción de una zona de manejo de aguas y un sistema de alcantarillado para aguas negras y grises"* en Punta Arena o *"no existe servicio público de alcantarillado"* en Puerto Rey.

El Decreto 0977 de 2001 estableció, a través de sus artículos 101 a 102 y 336 a 339, la formulación e implementación del Plan Maestro de Drenajes Pluviales como instrumento estructurante para garantizar el manejo integral de las aguas lluvias, prevenir inundaciones y articular la red de drenaje urbano del Distrito. Sin embargo, el Documento de Seguimiento y Evaluación de la Vigencia 2024 evidenció que dicho Plan Maestro no fue adoptado ni ejecutado de manera integral, clasificándose como proyecto no desarrollado, al no contar con los estudios técnicos ni con información consolidada. En su lugar, la gestión se ha limitado a acciones parciales de limpieza, dragado y mantenimiento de canales pluviales en las UCG y los corregimientos, las cuales, si bien alcanzaron un cumplimiento del 100% en metas operativas, no responden al alcance estratégico previsto en el POT 2001.

Es así, como el sistema de drenaje pluvial presenta dificultades reflejadas en la insuficiencia de redes de captación de aguas lluvias que generan encharcamiento e inundaciones recurrentes en los corregimientos de Punta Canoa, Puerto Rey, Palmarito y en sectores como la Ciénaga de la Virgen, La Boquilla, entre otros. En los espacios de participación se evidencia esta situación a través de comentarios como los siguientes: *“en el barrio Pie de la Popa se tiene problemas por el drenaje pluvial que es de los años 40, la escorrentía del Cerro la Popa supera la capacidad de los canales pluviales”* en la UCG 1, *“por falta de pavimentación y adecuación de tuberías cuando llueve hay mucha basura que no permite el paso del mar a la Ciénaga”* y también *“inundación y afectación a las viviendas. Drenaje Fluvial insuficiente”* en la UCG 5.

A partir de esta necesidad y ante la ausencia de soluciones alternativas para la disposición y tratamiento de las aguas residuales, se generan problemáticas asociadas a los vertimientos locales sin tratamiento en canales y cuerpos de agua como la Ciénaga de la Virgen, la Bahía de Cartagena y las zonas bajas de la ciudad. A ello se suma la carencia de tratamiento secundario en las aguas que sí logran llegar al emisario submarino y la capacidad del mismo que está desbordada, lo que ha despertado preocupaciones ambientales por la descarga directa al mar y a otros ecosistemas conectados como la Ciénaga de la Virgen y la Bahía de Cartagena sin procesos de depuración biológica y fisicoquímicas. De igual forma, la no implementación del Plan Maestro de Drenajes Pluviales establecido en el Decreto 0977 de 2001, junto con el sistema pluvial que opera actualmente bajo un esquema superficial (en el que las aguas lluvias fluyen por las vías y canales abiertos hasta desembocar en los cuerpos de agua), pone en evidencia limitaciones estructurales y operativas. Estas se manifiestan especialmente durante las temporadas invernales, con la recurrencia de inundaciones en sectores urbanos, afectaciones a la salubridad pública y deterioro acelerado de infraestructuras.

2.3.8.2. Aseo

La gestión de residuos del Distrito está bajo el cargo de 3 entidades: VEOLIA S.A. E.S.P., PACARIBE S.A E.S.P. Y CARIBE VERDE S.A. E.S.P. La cobertura de este servicio abarca la recolección, transporte, barrido, limpieza de vías y playas (1.148.988 m² y 78 t/año), además de la poda de 233 árboles y lavado en 80 puntos con frecuencia semanal. Los sitios de disposición final que operan para el Distrito son en el Parque Ambiental Bioger en Pasacaballos y en el Relleno

Regional La Paz en Turbana, tras el cierre del relleno Parque Lomas de Los Cocos en abril de 2025 debido al vencimiento de su licencia ambiental. Al ser rellenos privados, se tienen contratos de vigencia finitos que podrían en algún momento limitar el acceso al servicio, además de que este sistema con el tiempo tiene que transformarse en función de transformarlos y reciclarlos. Por lo que existe la necesidad de tener un nuevo relleno sanitario distrital, que no solo sea para la disposición y manejo de un único tipo de residuos, considerando además como posibles puntos las áreas susceptibles definidas por el artículo 294 del Decreto 0977 de 2001.

La cobertura en la prestación del servicio es parcial e intermitente principalmente en centros poblados rurales como Bayunca, Pontezuela, Pasacaballos, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Barú, entre otros, pero es mucho más limitada en la zona insular (Archipiélago Islas del Rosario y San Bernardo y Tierra Bomba) debido a que dependen de las condiciones climáticas y del acceso marítimo. La ausencia de una implementación adecuada del Decreto 1077 de 2015, actualizado por los Decretos 1641 de 2020 y 1980 de 2024 que adoptan al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), ha contribuido a que persistan problemáticas como la carencia de infraestructura de transporte y centros de acopio, el manejo inadecuado de residuos peligrosos, residuos de construcción y demolición (RCD), la acumulación y quema de residuos sólidos a cielo abierto y la ausencia de la cobertura en todo el Distrito.

2.3.8.3. Alumbrado Público y Energía Eléctrica

En cuanto a la energía eléctrica, la UPME (2024) reporta una cobertura de redes de distribución domiciliaria y de alumbrado público del 100% en la parte continental del Distrito y en la isla de Tierra Bomba. Pero esta cobertura presenta grandes deficiencias como cortes de energía constante por racionamiento o daños en la infraestructura, así como también el desequilibrio entre la infraestructura legal existente y la necesidad de atender al crecimiento urbano que no se incluye dentro del porcentaje de cobertura oficial. Comentarios en los espacios de participación como *“Tierra Bomba registra crecimiento poblacional en un sector reconocido como Barrio Nuevo, que ya tiene 10 años. Este barrio no cuenta con cobertura del servicio de energía eléctrica”* en Tierra Bomba, *“hay conexiones irregulares de energía eléctrica en toda la zona cercana a la Ciénaga de la Virgen”* en la UCG 5 y *“el servicio de energía fue instalado de manera artesanal por la*

comunidad” en Leticia, evidencian la problemática de acudir a prácticas no autorizadas, como las conexiones irregulares, para poder acceder al servicio.

Para el resto de los asentamientos localizados en la zona insular (Archipiélago Islas del Rosario y San Bernardo e Isla Fuerte) se utilizan sistemas alternativos de generación híbrida entre Solar y Diésel. Sin embargo, este sistema presta un servicio parcial e inestable, debido a la falta de mantenimiento de la infraestructura, tal como expresó la comunidad insular en comentarios como *“se instaló una planta fotovoltaica que dejó de funcionar por falta de mantenimiento”* o *“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”* en Santa Cruz del Islote.

Ante la problemática identificada, se plantea la necesidad de implementar adecuadamente soluciones energéticas alternativas en áreas donde las condiciones geográficas, técnicas, ambientales o económicas lo demanden (principalmente en zona insular). Estas soluciones deben considerar la incorporación prioritaria de energías renovables, mecanismos de almacenamiento y eficiencia en el consumo, así como el constante mantenimiento, con el fin de diversificar la oferta y reducir la alta dependencia de fuentes convencionales en el Distrito.

2.3.8.4. Gas Natural

Con el servicio de gas, de acuerdo con los datos del Ministerio de Minas y Energía, la cobertura domiciliaria en gran parte de Cartagena se encuentra en el 96% para el tercer trimestre de 2024, mientras que, para los centros poblados de Bocachica, Caño del Oro, Punta Arena y Tierra bomba, se reportan coberturas efectivas del 88%, 91%, 88% y 86% respectivamente. Pero en la mayoría del suelo rural (El Recreo, Leticia, Marlinda, Villa Gloria, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, Las Europas, Palmarito, Santa Cruz del Islote, Isla Grande, Isla Múcura e Isla Fuerte) y en los asentamientos informales localizados en zonas como el borde de la Ciénaga de la Virgen, hay ausencia de la prestación del servicio, por lo que, en palabras de la propia comunidad en los espacios de participación como *“se incentiva el uso de alternativas no sostenibles como el carbón, la madera y combustibles contaminantes”* así también como el uso de fuentes no convencionales como cilindros o pimpinas y de *“conexiones irregulares”*.

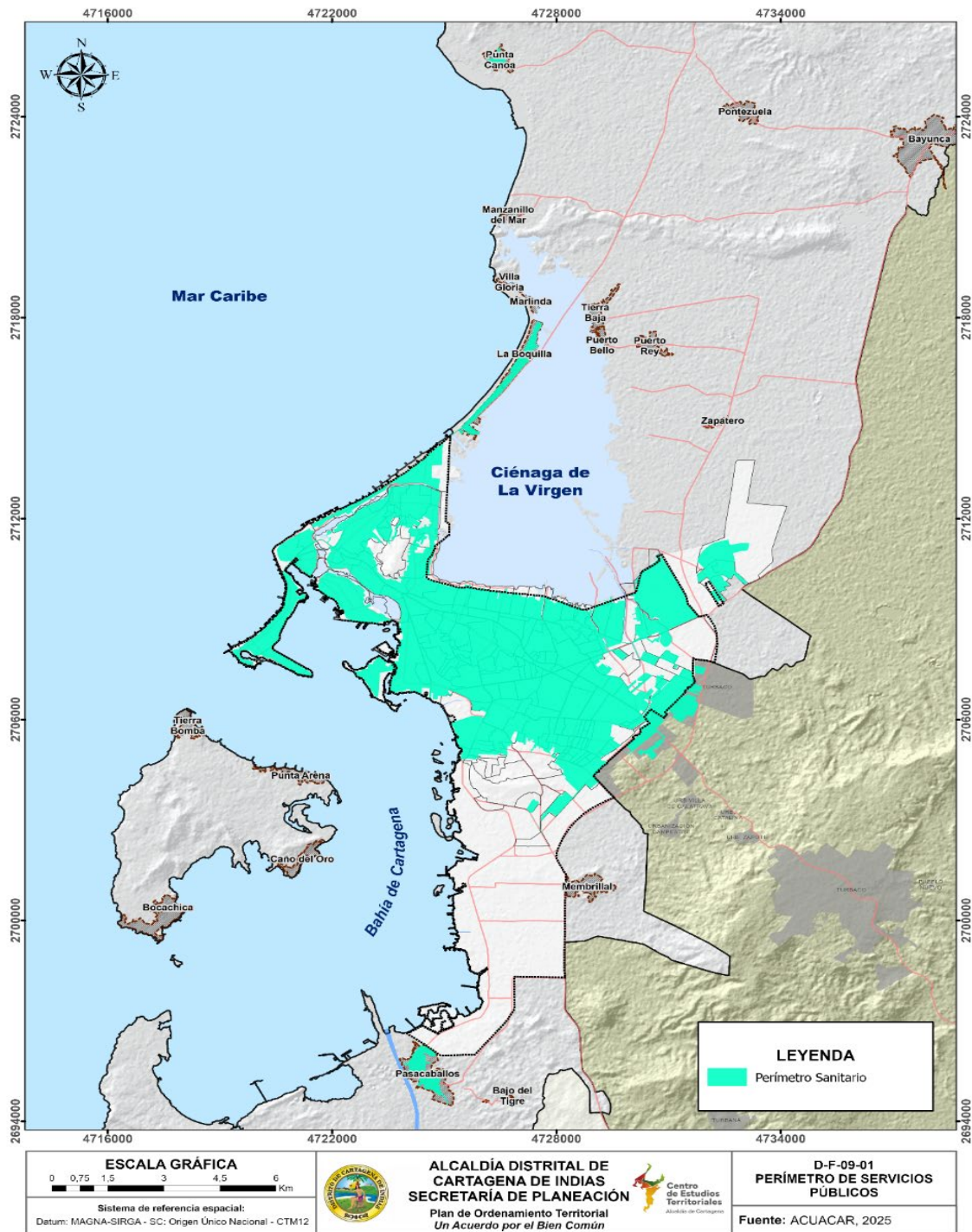
2.3.8.5. Servicio de telecomunicaciones (TIC)

Por último, con respecto a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Cartagena muestra un desarrollo significativo en las zonas urbanas centrales y de mayor estrato socioeconómico, pero persisten brechas territoriales y de calidad del servicio en los sectores localizados en áreas con topografía compleja y los asentamientos localizados sobre el perímetro de la Localidad 2 y 3 o en la huella urbana expandida. Los principales problemas incluyen: cobertura limitada de internet fijo en áreas vulnerables (dependencia de redes móviles 3G o 4G), despliegue desigual de la fibra óptica, ausencia de la red 5G por no ser aún implementada de manera operativa, cableado aéreo desorganizado, falta de redes subterráneas, conflictos por la ubicación de antenas y carencia de una política integral de planificación y modernización de la infraestructura.

En el suelo rural continental, la cobertura móvil es intermitente y en algunas partes nula, el acceso a internet fijo es limitado y la infraestructura TIC escolar y comunitaria es insuficiente, por lo que persiste una alta brecha digital por la falta de equipos y la baja alfabetización tecnológica. Mientras que en la zona insular, los problemas son mucho más críticos: cobertura móvil deficiente (en algunos casos solo 2G o sin señal), escasa infraestructura física, dependencia de soluciones satelitales costosas e inestables, y limitaciones para el acceso comunitario. Esto genera una exclusión y desigualdad digital estructural, ampliando las brechas rurales en servicios sociales básicos como la educación, salud e incluso la gobernanza comunitaria, en comparación con la fácil accesibilidad digital y de comunicación que existe el suelo urbano.

Todas estas problemáticas y necesidades encontradas en el diagnóstico de servicios públicos mantienen una relación indirecta con la baja ejecución de instrumentos importantes como el PGIRS y el Plan Maestro de Drenajes Pluviales, pero dependen estrechamente de la disposición de las empresas prestadoras de servicios. Con el desborde que tiene la capacidad y cobertura de las redes existentes debido el crecimiento de la huella urbana, se hace esencial la **actualización del perímetro sanitario del Distrito** establecido desde el Decreto 0977 de 2001, a partir de los proyectos de expansión que realicen estas empresas prestadoras, pero garantizando que se adapte a las variaciones y necesidades generales en cuanto a la ocupación del suelo urbano y rural, además de al resto de determinantes de ordenamiento territorial.

Mapa 9. Perímetro sanitario del Distrito de Cartagena



Fuente: ACUACAR, 2025

Adicionalmente, el Distrito también cuenta con oportunidades y fortalezas que pueden contribuir al mejoramiento de la prestación de los servicios públicos y a la ampliación de su cobertura y calidad. La consideración de proyectos estratégicos no convencionales y de alternativas renovables como la generación de energía eólica aprovechando las áreas con potencial identificadas por DIMAR, o la consolidación de plantas sostenibles de tratamiento de aguas residuales y de residuos, potabilización, desalinización y captación de aguas lluvias, permitirían extender la cobertura de todos los servicios, priorizando territorios invisibilizados como la zona insular para reducir las brechas de acceso, garantizar condiciones más equitativas e incluso fortalecer la resiliencia territorial.

El Plan Maestro de Drenajes Pluviales sería la oportunidad de hacerlo parte del ordenamiento territorial con el agua y de procesos de adaptación al cambio climático. El sistema hídrico de Cartagena cuenta con una red natural, canales, lagunas, humedales y conexiones al mar Caribe que, de manera estructurada, puede transformarse en un sistema de sostenible de drenaje. La infraestructura verde y gris podría ser el enfoque de implementación de este sistema, que no solo disminuiría el riesgo de inundación y articularía mejor la infraestructura de soporte con el ambiente.

Por otra parte, instalación de zonas de wifi público en barrios urbanos como Bocagrande, Centro, Manga, Blas de Lezo, Bicentenario, Ciudadela 2000, Ciudadela La Paz, Campestre, El Bosque, Fredonia, Las Palmeras, Los Jardines, El Socorro, El Pozón, Ternera, San Francisco y Colombiatón, así como en corregimientos rurales e insulares como Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Barú, Bayunca, La Boquilla, Pontezuela, Santa Ana y Tierra Bomba, constituye una oportunidad para consolidar una red de conectividad pública. Su articulación por todo el territorio distrital permitiría reducir la brecha digital y potenciar el acceso equitativo a la información, la educación y la participación ciudadana. En general, la reactivación de obras como la modernización de los servicios públicos y de los planes rezagados, la posibilidad de formular nuevos instrumentos y el reforzar la integración regional sería entonces esencial para garantizar el acceso eficiente a fuentes de recursos y servicios que en la actualidad son claves para la demanda del Distrito, así como también representaría una oportunidad para integrar este componente como una de las bases determinantes para impulsar el MOT.

2.3.9. Patrimonio cultural desde un enfoque integral

Cartagena de Indias, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1984, constituye un referente mayor del patrimonio cultural, histórico, natural y arqueológico en Colombia y el Caribe. Esta condición internacional impone obligaciones jurídicas y técnicas en materia de protección, conservación y uso sostenible de los bienes patrimoniales, en coherencia con la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 (y sus actualizaciones mediante los Decretos 2358 de 2019 y 880 de 2021), la Ley 1675 de 2013 sobre Patrimonio Cultural Sumergido, la Ley 388 de 1997 (ordenamiento territorial) y el Acuerdo 06 de 1992 junto con el Decreto 0977 de 2001 (POT vigente del Distrito).

El patrimonio en Cartagena se concibe desde un enfoque integral que trascienda la visión fragmentada de categorías aisladas para articular, de manera sistémica, las dimensiones materiales, inmateriales, naturales y arqueológicas. Este enfoque permite superar la histórica dicotomía entre lo tangible e intangible, entendiendo que las edificaciones del periodo colonial, las murallas y fortificaciones no pueden interpretarse sin las prácticas culturales que les dan vida (fiestas, oralidades, usos del espacio público), ni estas prácticas comprenderse al margen de los ecosistemas y paisajes que las sostienen (manglares, bahías, islas). Se trata, entonces, de abordar el patrimonio como un sistema cultural y territorial, donde las memorias colectivas, los paisajes culturales y los ecosistemas estratégicos se interrelacionan en una red dinámica.

Este enfoque integral está respaldado normativamente por la Ley 1185 de 2008, que reconoce tanto los bienes materiales como inmateriales como expresión de la identidad cultural, y por el Decreto 1080 de 2015, que obliga a su incorporación en los instrumentos de planificación territorial. Adicionalmente, el Decreto 2358 de 2019 enfatiza la necesidad de integrar categorías múltiples de patrimonio en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), mientras que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 señala que el patrimonio cultural y natural se constituye como determinante del ordenamiento territorial de tercer nivel. En el plano internacional, la Convención de la UNESCO de 1972 introduce la noción de paisajes culturales, reconociendo que los valores patrimoniales emergen de la interacción histórica entre comunidades y naturaleza, lo que se expresa de manera paradigmática en Cartagena en la relación entre su Centro Histórico, el sistema defensivo, la bahía y los asentamientos insulares. Así entendido, el patrimonio de Cartagena no se

limita a un inventario de bienes a conservar, sino que se erige como una estructura territorial viva, indispensable para articular identidad, sostenibilidad ambiental y cohesión social en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial.

El diagnóstico evidencia que Cartagena cuenta con un sistema patrimonial diverso y complejo:

- **Patrimonio material:** incluye el Centro Histórico, el Cordón Amurallado, el Castillo de San Felipe de Barajas y numerosos inmuebles de interés cultural dentro y fuera de los sectores de conservación. El PEMP del Centro Histórico y su zona de influencia, aún se encuentra en proceso de formulación, a pesar de ser una exigencia desde 2007.
- **Patrimonio inmaterial:** se expresa en la vida barrial, las festividades, la oralidad caribeña, la champeta y los saberes tradicionales NARP e indígenas, cuya gestión se articula mediante los Planes Especiales de Salvaguarda (PES).
- **Patrimonio natural:** ecosistemas estratégicos como la Ciénaga de la Virgen, los manglares de La Boquilla y las islas del Rosario constituyen paisajes culturales con presiones turísticas e inmobiliarias crecientes, entre otros.
- **Patrimonio arqueológico:** Cartagena presenta yacimientos terrestres y subacuáticos, incluyendo el galeón San José y restos defensivos sumergidos en la bahía; sin embargo, no existen Áreas Arqueológicas Protegidas Subacuáticas delimitadas por medio de un acto administrativo.

El sistema patrimonial de Cartagena enfrenta múltiples tensiones que limitan su consolidación como eje del ordenamiento territorial. Uno de los principales problemas radica en el déficit de instrumentos técnicos, pues la ciudad aún carece de un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) para el Centro Histórico, a pesar de ser un mandato legal desde 2007, y el Decreto 0977 de 2001 no ha logrado articular de manera suficiente la normativa patrimonial con sus determinantes urbanísticos. A esta falencia se suma la fuerte presión ejercida por el mercado inmobiliario y el turismo, que ha derivado en procesos de gentrificación y turistificación, pérdida progresiva de vivienda residencial y un uso intensivo y muchas veces inadecuado del espacio público en el Centro Histórico, lo cual genera exclusión social y deterioro en la habitabilidad, estrechamente relacionado con la débil capacidad de control urbano sobre los usos del suelo y las

actividades desarrolladas en los predios patrimoniales, que en muchos casos se orientan al turismo y al comercio en detrimento de la función residencial.

Las deficiencias del sistema de drenaje pluvial constituyen una problemática crítica para la sostenibilidad del Centro Histórico, donde las aguas lluvias generan encharcamientos recurrentes que deterioran el espacio público, comprometen la habitabilidad y aceleran el deterioro de los bienes inmuebles patrimoniales. Esta situación refleja no solo la limitada capacidad de adaptación de la infraestructura existente, sino también los impactos crecientes del cambio climático, que se manifiestan en lluvias intensas, variabilidad climática y ascenso del nivel del mar.

Las áreas más vulnerables incluyen sectores centrales como la zona de la Torre del Reloj, la Plaza de la Paz, la Plaza de los Coches y la Plaza de la Aduana, así como corredores viales estratégicos como la Calle 24 Real, la Avenida Venezuela y la Avenida Blas de Lezo, que rodean el Camellón de los Mártires y el Centro de Convenciones. Igualmente, el Parque Centenario, las zonas aledañas al Baluarte de San Francisco Javier (calles 30 y 31 hasta el Parque de la Marina) y gran parte del sector de La Matuna (Calle 35 y Carrera 9) se ven expuestas a inundaciones frecuentes. La Calle de Vicente García y la Primera de Badillo afectan de manera significativa al barrio San Diego, mientras que Getsemaní presenta encharcamientos en gran parte de su tejido urbano. En la periferia patrimonial, el barrio Manga es especialmente vulnerable en sectores como el Callejón Dandy y las carreras 21A y 22, donde incluso el mar de leva produce afectaciones graves. El Pie de la Popa también enfrenta problemas en intersecciones como las calles 30 y 31, al igual que barrios como El Espinal y áreas cercanas al Pie del Cerro. Estas situaciones evidencian la necesidad de incorporar criterios de resiliencia climática en los instrumentos de gestión patrimonial, reconociendo que la sostenibilidad del patrimonio no puede desligarse de la gestión integral del riesgo climático y urbano.

Paralelamente, se constata un deterioro físico sostenido de inmuebles y espacios de valor patrimonial, tanto dentro del cordón amurallado como en sectores periféricos históricos, producto de la falta de planes de mantenimiento preventivo y de la ausencia de incentivos eficaces para la conservación. Esta preocupación también fue recogida en los *Encuentros por el Bien Común* (2025), en el espacio de participación de patrimonio, donde se señaló que “*el patrimonio material del Centro Histórico se encuentra deteriorado por falta de capacidad para su mantenimiento*”. La

situación se agrava si se consideran los inmuebles con valor histórico y arquitectónico que aún no cuentan con declaratoria de protección. Durante estos mismos encuentros, las comunidades advirtieron que *“existen casas (inmuebles) que a nivel de historia y arquitectura tienen un valor para la ciudad”*, y que *“las casas con valor arquitectónico como las de Torices, Pie del Cerro y otros han sido abandonadas a su suerte”*. Se estima que cerca de 60 inmuebles en esta condición presentan riesgo de pérdida, al no estar incluidos en el régimen de Bienes de Interés Cultural (BIC) ni disponer de instrumentos que garanticen su conservación.

Actualmente, Cartagena cuenta con un número significativo de Bienes de Interés Cultural declarados a nivel nacional y distrital (ver mapa D-F-03-03). Sin embargo, la existencia de este patrimonio no reconocido ni declarado evidencia un vacío en los procesos de valoración y en los inventarios actualizados, que debería ser atendido mediante la consolidación de la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural (LICBIC) y la implementación de incentivos para la conservación preventiva. Esta fragilidad material se ve además agravada por factores climáticos (humedad, salinidad, lluvias torrenciales) que aceleran la erosión de materiales y estructuras, sumados a una gestión fragmentada, en la que las competencias del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC), el Ministerio de las Culturas, el Consejo Distrital de Patrimonio y las comunidades locales no logran articularse en un modelo de gobernanza claro, participativo y eficiente.

Además, persisten vacíos normativos en la protección de la arquitectura moderna, dado que no existen lineamientos claros para edificaciones construidas en el siglo XX, a pesar de que constituyen un capítulo fundamental de la memoria urbana y arquitectónica de Cartagena. Esta situación ha expuesto a numerosos inmuebles a procesos de demolición, transformaciones inadecuadas y pérdida de autenticidad, en un contexto donde el desconocimiento social y cultural de sus valores refuerza la percepción de que son elementos comunes sin relevancia patrimonial. La tesis doctoral del arquitecto restaurador Ricardo A. Zabaleta Puello, *Arquitectura Moderna en Cartagena de Indias, Colombia: Reconocimiento y valoración 1926-1970*, constituye un aporte clave para visibilizar este problema, pues documenta de manera rigurosa la riqueza tipológica, estilística y urbana de este periodo, al tiempo que plantea criterios de valoración que pueden orientar futuras declaratorias e instrumentos de protección. Esta preocupación también ha sido señalada en los *Encuentros por el Bien Común (2025)*, en el espacio de participación de patrimonio,

donde se enfatizó que “*se debe declarar, por ejemplo, Mercado de Bazurto y PES Champeta*”. Este llamado comunitario refleja la necesidad de ampliar la mirada patrimonial más allá del Centro Histórico y de las arquitecturas coloniales o republicanas, incorporando expresiones materiales e inmateriales que han configurado la identidad cartagenera en el siglo XX, como el patrimonio industrial, los equipamientos modernos y las manifestaciones culturales urbanas.

Finalmente, la presión turística sin regulación eficaz ha intensificado los impactos negativos sobre el espacio público, la movilidad y la calidad de vida de los residentes en zonas patrimoniales, reforzando la tensión entre conservación y desarrollo económico en ausencia de un marco de sostenibilidad. El caso del barrio San Diego resulta ilustrativo: un sector históricamente residencial, caracterizado por casas coloniales y republicanas habitadas por familias cartageneras, que a partir de la declaratoria UNESCO de 1984 y el auge del turismo cultural fue progresivamente transformado en enclave hotelero y de servicios de alto valor. El crecimiento acelerado de hostales, hoteles boutique y restaurantes produjo la pérdida de usos residenciales tradicionales, el incremento del valor del suelo y una presión inmobiliaria que desplazó a antiguos habitantes. Esto supuso una ruptura del tejido social y cultural, pues las dinámicas cotidianas barriales fueron sustituidas por actividades orientadas a la renta turística.

En la actualidad, este mismo fenómeno se observa con mayor intensidad en el barrio Getsemaní, cuyo valor cultural radica no solo en su arquitectura republicana y popular, sino también en su memoria afrodescendiente y en la vigencia de prácticas culturales vivas. Sin embargo, el auge del turismo y del ocio nocturno ha generado una transformación acelerada: proliferación de bares, discotecas, hoteles y apartamentos de renta corta que han alterado la vocación habitacional del sector. La llegada masiva de visitantes, sumada a la falta de control en los usos del suelo, ha provocado un aumento del ruido, la privatización del espacio público y el encarecimiento de los arriendos, lo que ha intensificado procesos de gentrificación y desplazamiento de pobladores tradicionales.

Este proceso confirma lo señalado en los *Encuentros por el Bien Común (2025)*, donde se advirtió que “*el desarrollo externo ha influido en las costumbres y patrimonio cultural del territorio*”. En Getsemaní, esa influencia se traduce en la sustitución progresiva de la vida barrial, los oficios y las redes comunitarias por dinámicas mercantilizadas orientadas al turismo, lo que

pone en riesgo la continuidad del patrimonio inmaterial y refuerza la homogeneización cultural del territorio. Estos ejemplos reflejan la necesidad de que el nuevo POT incorpore instrumentos de regulación del turismo y control de usos, articulando el patrimonio como un determinante del ordenamiento territorial. Sin una política clara de manejo de la carga turística, redistribución equitativa de beneficios y protección de la función residencial en áreas patrimoniales, la sostenibilidad cultural y social de barrios como San Diego y Getsemaní continuará viéndose comprometida.

La sistematización anterior permite observar cómo los conflictos que afectan al patrimonio cultural en Cartagena no se presentan de manera aislada, sino como **procesos interdependientes** que reflejan debilidades normativas, institucionales y sociales. Los barrios históricos muestran con claridad las consecuencias de un turismo sin regulación y de la presión inmobiliaria, mientras que la falta de protección a la arquitectura moderna y al patrimonio arqueológico sumergido revela vacíos en la aplicación del marco legal vigente. Asimismo, la centralización de la gestión en el Centro Histórico genera un desequilibrio territorial que invisibiliza dinámicas culturales vivas en barrios, zonas rurales e insulares, afectando la equidad en la distribución de recursos y el reconocimiento de la diversidad cultural. De allí la necesidad de que el nuevo POT asuma un enfoque integral, donde el patrimonio se articule como determinante del ordenamiento, con instrumentos claros para la financiación, la regulación de usos y la salvaguarda de la memoria colectiva en todas sus dimensiones.

Este panorama se agrava con la invisibilización de las comunidades portadoras de prácticas culturales vivas, cuya vida de barrio, saberes tradicionales y expresiones inmateriales continúan siendo marginales en las decisiones de planificación territorial. El Decreto 0977 de 2001 no contempla de manera expresa los Planes Especiales de Salvaguardia (PES) como instrumentos de planeación o gestión del patrimonio cultural inmaterial, limitando su alcance al patrimonio material inmueble mediante catálogos de bienes, normas prediales y tipologías edificatorias, sin desarrollar medidas específicas para la gestión de manifestaciones culturales vivas.

A pesar de este rezago normativo, en los últimos años se han dado avances parciales en la formulación de instrumentos de salvaguarda. Actualmente, el Distrito de Cartagena solo cuenta con el PES de Ángeles Somos, adoptado mediante la Resolución DM 412 de 2024. Sin embargo,

existen otras iniciativas que han sido objeto de trabajo y construcción conjunta con comunidades locales y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, aunque aún no se han consolidado plenamente. Entre ellas se encuentran el PES de la Champeta, el PES de Vida de Barrio (ya radicado ante el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural), el PES del Portal de los Dulces y el PES del 11 de noviembre. Estos procesos muestran tanto la diversidad de expresiones inmateriales que reclaman reconocimiento como la necesidad de fortalecer la gestión institucional para garantizar su efectiva adopción y aplicación.

Cabe señalar que el patrimonio cultural inmaterial mantiene una relación estrecha con el espacio público, entendido no solo como soporte físico, sino como escenario social y simbólico donde se desarrollan prácticas comunitarias, festividades y expresiones culturales. Ejemplos significativos son la Fiesta de la Independencia, los desfiles, las celebraciones religiosas y las múltiples prácticas socioculturales que se manifiestan en plazas, calles, parques y barrios tradicionales. Estos espacios constituyen el lugar de encuentro y transmisión intergeneracional de la memoria colectiva, reforzando la identidad urbana y barrial de Cartagena. Tal como lo muestran los mapas D-F-03-06, la distribución de actividades festivas y culturales en el territorio evidencia que el espacio público es un determinante esencial para garantizar la sostenibilidad del patrimonio inmaterial.

Durante los *Encuentros por el Bien Común* (2025) esta situación fue reiterada por diferentes comunidades. En Pasacaballos se señaló que *“falta de espacios para fomentar y preservar las expresiones culturales, esenciales para la identidad comunitaria y su desarrollo económico”*, mientras que en Manzanillo del Mar se destacó la necesidad de preservar los juegos tradicionales como prácticas formativas y de cohesión social. Estos aportes comunitarios aportan bases sólidas para la formulación de PES de Vida de Barrio, donde estas prácticas encuentran su escenario de reproducción. En La Europa, por su parte, se subrayó la *“falta de incentivos para preservar la cultura local y la pérdida gradual de costumbres y tradiciones”*, mientras que en Isla Fuerte se denunció la pérdida de la identidad cultural y de las prácticas ancestrales, asociadas a la presión turística. En este territorio se expresó que *“la dinámica turística ha desplazado las prácticas culturales y ancestrales, como las fiestas del pescador y Semana Santa”*, lo que demuestra que el turismo, en ausencia de control de cargas y usos, puede tener impactos negativos sobre la sostenibilidad cultural.

En la isla de Tierra Bomba, la comunidad fue particularmente activa en visibilizar la precariedad de su patrimonio. Se denunciaron las condiciones de deterioro de referentes materiales como los hornos de Caño del Oro, la fachada de su iglesia, el leprocomio y el aljibe, todos ellos afectados además por la erosión costera. Tal como lo reconoció el Consejo de Estado en la sentencia de acción popular radicado No. 13001-23-33-000-2011-00348-01, la omisión institucional en la formulación y adopción del PEMP para los BIC de Tierra Bomba constituye una amenaza al derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación. La voz comunitaria refuerza esta conclusión al señalar que *“la erosión costera ha ocasionado el derrumbe y pérdida de estos referentes culturales y patrimoniales. Requiere protección”*.

De manera similar, en Barú se mencionó los hornos en deterioro, problemática que, según lo expuesto en los encuentros, afecta a todo el conjunto de hornos históricos del Distrito, sin una política clara de conservación. En Arroyo de las Canoas la comunidad denunció la *“falta de reconocimiento y apoyo al Festival de la Jaiba”*, mientras que en Tierra Baja se advirtió que el *“cultivo de plantas medicinales ha sido desplazado por rellenos y construcciones de proyectos”*, lo que muestra cómo las dinámicas urbanísticas también inciden en la pérdida de prácticas culturales y saberes tradicionales. Estos testimonios revelan que, aunque Cartagena cuenta con un sólido marco normativo nacional (Ley 1185 de 2008; Decreto 1080 de 2015), la falta de instrumentos específicos de salvaguarda para el patrimonio inmaterial y comunitario en el POT vigente limita su gestión integral. Los aportes ciudadanos de los *Encuentros por el Bien Común (2025)* son, en este sentido, un insumo esencial para orientar la formulación de nuevos PES (como el PES Champeta, señalado expresamente por los participantes) y para garantizar que la actualización del POT reconozca y articule la diversidad cultural de barrios, corregimientos e islas en su dimensión material e inmaterial.

El patrimonio natural y arqueológico constituye un componente esencial para la sostenibilidad territorial de Cartagena. Según la Ley 99 de 1993 y la Ley 165 de 1994, el patrimonio natural abarca áreas, elementos y valores ambientales, paisajísticos y espirituales cuya conservación es determinante para la estabilidad ecológica y cultural del Distrito. De igual forma, el patrimonio arqueológico, definido en la Ley 397 de 1997 y reglamentado por el Decreto 833 de 2002, integra los vestigios materiales de culturas pasadas, testimonios irrepetibles sobre la ocupación humana y su relación con el territorio. No obstante, el Decreto 0977 de 2001 adoptó un

enfoque estructural del territorio limitado a la delimitación de zonas de protección ambiental con base en características físicas, ecológicas y paisajísticas, sin reconocer de manera explícita al patrimonio natural como categoría patrimonial ni desarrollar un sistema integral de gestión arqueológica.

La ausencia de esta perspectiva integral desconoce la estrecha relación entre comunidades y ecosistemas estratégicos, que cumplen funciones económicas, culturales y espirituales. Durante los *Encuentros por el Bien Común (2025)*, los cabildos indígenas subrayaron esta problemática al manifestar que *“los sitios sagrados, como el cerro de La Popa, no han sido reconocidos como espacios de pago, lo cual atenta contra la cosmovisión indígena”*. El cerro de La Popa, junto con el Cerro de Albornoz, el Parque Distrital Cacique Dulio, las zonas de manglar, las ciénagas, las rondas de arroyos y el Canal del Dique, han sido catalogados como áreas protegidas estratégicas, pero carecen de un reconocimiento efectivo de sus valores culturales y espirituales en el marco de la planeación distrital.

De manera paralela, el patrimonio arqueológico del Distrito enfrenta limitaciones estructurales en su gestión. El Decreto 0977 del 200, no incorpora un sistema articulado de protección, prevención y coordinación interinstitucional para áreas con potencial arqueológico, lo que incrementa el riesgo de pérdida de vestigios ante proyectos urbanos, turísticos o extractivos. Cartagena cuenta con un vasto territorio con zonas arqueológicas terrestres y subacuáticas de relevancia histórica (ver mapa D-F-03-04), pero sin una planificación diferencial que garantice su investigación, conservación y puesta en valor. Esta situación refuerza la urgencia de integrar el patrimonio natural y arqueológico en la actualización del POT, no solo como determinantes ambientales, sino también como componentes culturales y sociales fundamentales para la identidad, la economía comunitaria y la resiliencia del Distrito.

El patrimonio cultural de Cartagena debe proyectarse como determinante estructural del ordenamiento territorial, mediante:

- **Fortalecimiento de la gobernanza cultural:** mejorar la capacidad técnica y financiera del IPCC y consolidar mecanismos de coordinación entre Nación, Distrito y comunidad.

- **Integración normativa:** articulación de PEMP y PES al nuevo POT, garantizando la prevalencia de las normas patrimoniales (Ley 1185 de 2008, art. 11.5).
- **Articulación con la sostenibilidad ambiental:** protección de ecosistemas estratégicos como paisajes culturales, en concordancia con la Ley 388 de 1997.
- **Reconocimiento del patrimonio inmaterial** como motor de cohesión social y derecho a la ciudad.
- **Aprovechamiento del reconocimiento UNESCO** y de instrumentos como FONCULTURA (Decreto 880 de 2021) para apalancar cooperación internacional y recursos mixtos.
- **Gestión del patrimonio sumergido** como oportunidad científica, educativa y turística, articulada a los lineamientos de la **Ley 1675 de 2013 y Decreto 1698 de 2014**.

En consecuencia, el nuevo POT debe reconocer que el patrimonio es también un recurso estratégico para la resiliencia urbana, al incidir en la adaptación al cambio climático, la gestión del agua y la preservación de ecosistemas costeros y marinos. De igual forma, su vinculación con la justicia social es indispensable: proteger la función residencial en barrios históricos, garantizar la permanencia de comunidades portadoras de tradiciones vivas, y descentralizar la gestión cultural para fortalecer territorios rurales e insulares. La condición de Cartagena como ciudad Patrimonio de la Humanidad ofrece una ventana de oportunidad para la cooperación internacional, la financiación de proyectos integrales y la innovación en modelos de gobernanza cultural. No obstante, aprovechar este potencial dependerá de la capacidad del Distrito para actualizar su marco normativo, consolidar instrumentos como los PEMP y los inventarios, y, sobre todo, construir una gestión incluyente donde el patrimonio deje de ser un recurso restringido al Centro Histórico y se proyecte como un eje articulador de identidad, cohesión y desarrollo sostenible para todo el territorio distrital.

2.3.10. Ciudad - Región

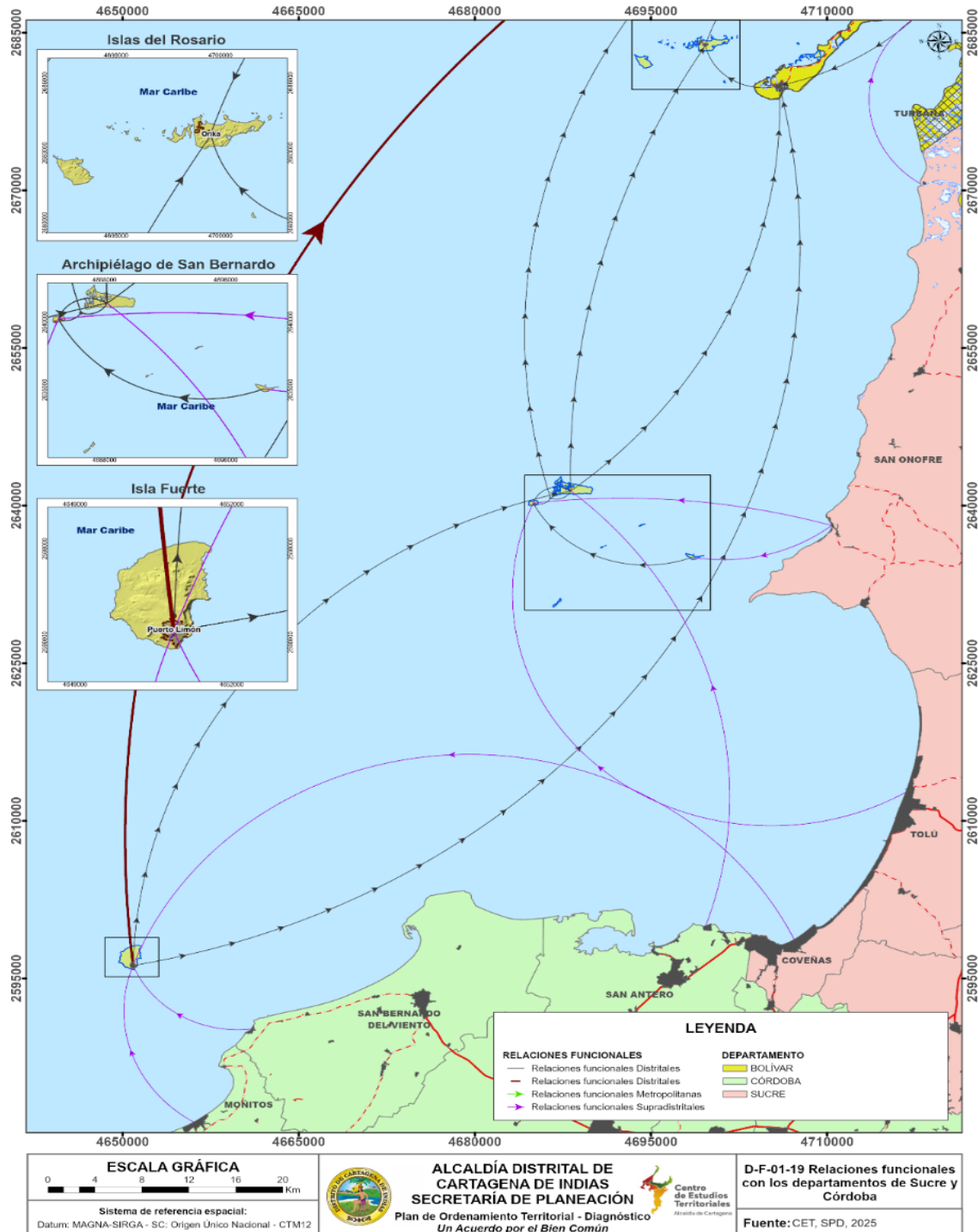
La relación del Distrito con su entorno regional evidencia una dinámica de dependencia y fragmentación, en lugar de integración territorial. El Modelo Ciudad–Región planteado en el Decreto 0977 de 2001 tenía como objetivo consolidar a Cartagena como municipio núcleo, articulando sus ámbitos urbano, rural e insular con los municipios vecinos y con el Caribe. Sin embargo, este modelo no logró materializarse por tres factores principales:

1. La ausencia de esquemas de asociatividad y gobernanza regional, ya que no existen instancias estables de coordinación y planificación entre el Distrito y los municipios colindantes (Turbaco, Turbana, Arjona, Santa Rosa, Clemencia y Santa Catalina).
2. La vigencia de instrumentos de planificación desactualizados, pues el Distrito y algunos de sus vecinos aún operan con POT, PBOT o EOT de primera generación, lo que limita la planeación conjunta y el desarrollo coordinado de proyectos estratégicos;
3. La urbanización dispersa y desordenada, que privilegia la ocupación de suelos rurales y rurales-suburbanos por encima de los de expansión, especialmente a lo largo de los ejes viales de conexión regional y nacional como la Ruta 90, la Vía de la Cordialidad y la Variante Mamonal–Gambote.

A pesar de estas limitaciones, se han configurado hechos funcionales que consolidan la interdependencia entre el Distrito y su entorno regional. La movilidad laboral y educativa se orienta principalmente hacia Cartagena, reafirmando su papel como centralidad metropolitana y nodo de servicios especializados. En lo económico, la concentración de la oferta industrial en Mamonal, junto con las actividades portuarias, turísticas y de servicios, ha convertido a los municipios vecinos en ciudades dormitorio, donde se adquiere vivienda a menor costo que en Cartagena. En materia de servicios públicos, la captación de agua para el Distrito se realiza en Arjona y la disposición final de residuos sólidos en Turbana, lo que refleja una dependencia funcional. Finalmente, la conectividad regional se sostiene en las vías nacionales antes mencionadas y en sistemas de transporte informal sin un esquema multimodal consolidado, afectando también la movilidad interna de Cartagena en puntos neurálgicos para la conexión intermunicipal. Esto se evidencia con comentarios en espacios de participación como *“los colectivos de Turbana se parquean cerca al Carulla santa Lucía, obstruyendo y generando problemas de movilidad en la zona”* en la UCG 13 y *“en la vía La Cordialidad se presenta inseguridad, no está pavimentada completamente, se pide que se pavimente al menos hasta Santa Rosa”* en la UCG 6.

De igual forma, la zona insular, especialmente el Archipiélago de San Bernardo e Isla Fuerte, presenta una marcada dependencia funcional y cultural con los departamentos de Sucre y Córdoba (Ver Mapa D-F-01-19), debido a su proximidad y conectividad marítima con los centros poblados de Tolú, Coveñas, San Antero, Paso Nuevo y Moñitos; a los flujos de abastecimiento de alimentos y materiales que provienen de esos municipios costeros; y a los vínculos sociales y culturales que las comunidades mantienen con estos departamentos, derivados de la actividad turística y, en algunos casos, del acceso a educación, salud y servicios básicos por su cercanía, tal como describieron las comunidades en espacios de participación en Santa Cruz del Islote *"operadores turísticos de Sucre promueven el turismo de manera descontrolada, con 226.000 visitantes en 2024, generando sobreexplotación del maritorio"*, *"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"* y en Isla Fuerte (Puerto Limón) *"No se cuenta con una ambulancia acuática, dispensario ni laboratorios. No hay acceso a especialidades médicas. El puesto de salud no tiene servicio de urgencias, el horario de atención es de 8 a 5 pm. Las personas en ocasiones deben trasladarse hasta Moñitos"*.

Mapa 10. Mapa D-F-01-19 Relaciones Funcionales con los Departamentos de Sucre y Córdoba



Nota Construcción a partir de las Mesas de Participación de la Zona Insular.

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2025

Un hecho funcional adicional y crítico es la relación con el sistema ambiental, donde los sistemas hídricos y ecosistemas estratégicos cumplen un papel de conectividad ecológica intermunicipal. Destacan los arroyos compartidos con municipios vecinos, especialmente el arroyo Matute con Turbaco, que actúan como corredores ambientales y determinantes del ordenamiento territorial. A ello se suman la Ciénaga de la Virgen, la Bahía de Cartagena y el Canal del Dique, que son elementos estructurantes del territorio, pero están sometidos a presiones derivadas de procesos urbanos, turísticos e industriales que reducen su capacidad de resiliencia. En la zona insular, el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo constituye un atractivo natural y turístico de relevancia nacional e internacional, pero enfrenta presiones inmobiliarias, sobreutilización de recursos y degradación de sus componentes ecosistémicos, lo que pone en riesgo su sostenibilidad ambiental y su potencial económico.

Es a partir de lo anterior que se ha consolidado una relación de dependencia y fragmentación de la Ciudad–Región, que pone en evidencia la necesidad de formular un nuevo modelo policéntrico y funcional. Este modelo debe reconocer los hechos funcionales de movilidad, servicios, vivienda, trabajo, turismo y medio ambiente, y articular las acciones sobre el territorio de manera equilibrada. Es fundamental avanzar en esquemas de asociatividad y gobernanza regional, como un área metropolitana o mecanismos interdepartamentales con Sucre y Córdoba, que permitan disminuir las brechas sociales y suplir la falta de institucionalidad en la gestión de las islas. Asimismo, el sistema ambiental y marino-costero debe consolidarse como eje estructurante, acompañado de estrategias de gestión del riesgo y resiliencia climática. El fortalecimiento de centralidades intermedias en municipios vecinos y en la zona insular, junto con la ejecución de proyectos estratégicos como la nueva Central de Abastos y el Aeropuerto de Bayunca, será esencial para consolidar nuevos nodos de desarrollo. Todo esto debe ir acompañado de la implementación de infraestructuras regionales corredores viales estratégicos como la Ruta 90, el Canal del Dique y la Vía Perimetral, así como de sistemas de transporte multimodal y equipamientos logísticos, tecnológicos y educativos que fortalezcan la vitalidad de las centralidades y descentralicen las relaciones funcionales en el marco de una Ciudad–Región más equitativa e integrada.

2.3.11. Seguridad agroalimentaria

La seguridad agroalimentaria se entiende como la capacidad de garantizar el suministro estable, oportuno y suficiente de alimentos, mediante sistemas productivos sostenibles y articulados con las políticas de desarrollo rural dadas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. En el caso del Distrito de Cartagena, se identificaron diversas necesidades, problemáticas, amenazas, potencialidades y oportunidades que involucran todo el sistema agroalimentario. Los aportes de la comunidad fueron fundamentales para reconocer estas situaciones.

Una de las principales problemáticas identificadas es la pérdida progresiva de suelos de vocación agrícola debido a su transformación hacia actividades económicas distintas, lo que reduce la base productiva y dificulta cualquier estrategia de seguridad alimentaria. La comunidad de Pasacaballos señaló que *“los procesos de expansión turística e industrial en la zona afectan el desarrollo de actividades agrícolas, piscícolas y ancestrales”*; en Puerto Caracol expresaron que *“los hoteles han tomado los terrenos que antes eran de agricultura”*; en Arroyo Grande afirmaron que *“la urbanización ha reducido los terrenos de cultivo”*; y en la vereda El Zapatero manifestaron que *“la construcción del nuevo aeropuerto se realizará sobre tierras tradicionalmente cultivadas con arroz”*. De forma convergente, comunidades costeras y rurales señalaron que *“la actividad turística ha desplazado la pesca y el agro, resultando en fincas en abandono”*.

A lo anterior se suma la **subutilización de suelos agrícolas con alto potencial productivo**, muchos de ellos abandonados o destinados a ganadería extensiva, especialmente en la parte oriental de la cuenca de la Ciénaga de la Virgen, que representa el 67,38% del área (POMCA, 2018). En Puerto Rey, la comunidad manifestó la *“imposibilidad de desarrollar actividades agrícolas por falta de acceso a tierras”*, mientras que en El Zapatero se indicó que *“la disminución del flujo de agua por la sedimentación de la ciénaga ha reducido el cultivo de arroz”*.

Estas problemáticas se agravan por las deficiencias en el **sistema de abastecimiento de alimentos**, especialmente en torno al Mercado de Bazurto. Según el DANE (2024), el 99,08% de los alimentos que abastecen dicho mercado provienen de otros municipios, departamentos o países, generando una fuerte dependencia de actores externos. Además, existe una débil articulación entre el sistema de abastecimiento y las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, agravada por el

impacto ambiental, las condiciones críticas de movilidad y el desorden urbano y social de Bazurto. La comunidad de Pasacaballos señaló que *“los campesinos recurren a la venta informal por falta de infraestructura comercial para fomentar oportunidades económicas”*. Otros aportes destacaron que *“Bazurto, aunque es motor económico, también impacta negativamente en lo social y ambiental”*, y que en la zona se presenta incluso *“poda de mangles por habitantes de calle”*. A pesar de estas críticas, también se reconoció la importancia del mercado, afirmando que *“no es necesario trasladarlo, sino organizarlo”*.

Adicionalmente, la situación de pobreza y pobreza extrema profundiza las problemáticas de seguridad alimentaria en la ciudad. Para 2024, el 41,1% de los cartageneros se encontraban en condición de pobreza monetaria y el 13,2% en pobreza monetaria extrema. Esta realidad se refleja en el bajo acceso a la alimentación, pues según la Encuesta Pulso Social del DANE (2022), Cartagena presentó el peor desempeño entre 23 ciudades analizadas, con solo el 39,9% de su población consumiendo tres comidas al día.

Ahora bien, otro eje estratégico de la seguridad agroalimentaria es la **pesca**, pero enfrenta serias limitaciones. La falta de infraestructura moderna para procesamiento, almacenamiento y transporte en los puntos de desembarque reduce la competitividad, la conservación de los productos y las posibilidades de encadenamiento productivo. En Santa Cruz del Islote, la comunidad indicó que *“la pesca ha sido desplazada por el turismo como principal fuente de ingresos, con alrededor de 30 familias dependiendo directamente de esta actividad”*, mientras que en Playa Blanca señalaron la *“pérdida de asentamientos de pescadores”*. En Marlinda, se advirtió que *“la pesca es una actividad predominante, pero los recursos limitados dificultan el desarrollo económico pleno de las asociaciones”*; y en Puerto Bahía–Puerto Cayas se reportó la *“pérdida de espacios para agricultura y pesca por la implementación de puertos”*.

En términos de necesidades, se identifican: la ausencia de protección de los suelos de vocación agrícola; carencia de un sistema fortalecido de abastecimiento y seguridad alimentaria; falta de fortalecimiento de la producción local, lo que incrementa la dependencia externa; deficiencias en tecnificación agrícola, en infraestructura de conservación y transporte; y ausencia de sostenibilidad en la pesca por falta de gestión de los recursos marino-costeros e infraestructura portuaria adecuada para desembarque y conservación del producto. También se evidencian

debilidades en la diversificación de productos y proyectos con valor agregado en el sector pesquero y en la organización de asociaciones. La comunidad lo resumió en afirmaciones como: *“ausencia de mercados campesinos y/o redes de compraventa de productos agrícolas”* (Puerto Rey), *“necesidad de articular las 19 asociaciones de pescadores y 1 de agricultura mediante procesos de organización y agrupación”* (Arroyo de Piedras), y *“carencia de medidas efectivas para conservar y garantizar la sostenibilidad de la pesca artesanal como actividad económica principal de la comunidad”* (La Boquilla).

No obstante, el territorio también muestra **potencialidades importantes** que permiten diseñar estrategias para tener una seguridad agroalimentaria en el Distrito. Según la UPRA (2024), entre 2012 y 2023 Cartagena registró un área sembrada de 17.873 hectáreas y un área cosechada de 16.350, con un rendimiento promedio de 7,63 toneladas por hectárea, llegando en 2023 a 10,83 toneladas, lo que evidencia una tendencia positiva. En pesca, la AUNAP (2024) reporta que Cartagena cuenta con 14 sitios de desembarco y concentra el 93% de los kilogramos descargados en puertos pesqueros industriales de la región.

Otro aspecto fundamental, es la importancia que le ha dado la normatividad a la protección de los suelos agrícolas. En Colombia, la determinación de las Zonas Agroecológicas se fundamenta en un marco normativo que integra la protección ambiental, el ordenamiento territorial y la producción de alimentos. Desde el Código Nacional de Recursos Naturales de 1974 y la Constitución de 1991 hasta las más recientes disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se han incorporado principios de sostenibilidad, gestión del cambio climático y soberanía alimentaria. Esto ha dado lugar a la creación de **Áreas de Protección para la Producción de Alimentos**, garantizando la articulación entre la conservación de los recursos naturales, la seguridad alimentaria y el derecho a un ambiente sano.

En este sentido, en el marco de la seguridad alimentaria, los suelos con mayor potencial para actividades agrícolas y agropecuarias corresponden, técnicamente, a las clases 1 a 4. El Distrito de Cartagena dispone de 32.871,9 ha con estas características, localizadas principalmente en los extremos norte y sur del territorio, lo que representa una oportunidad para fortalecer la producción local de alimentos. No obstante, cuando estos suelos se destinan a usos poco compatibles, pueden ver afectadas sus propiedades naturales y presentar procesos de degradación

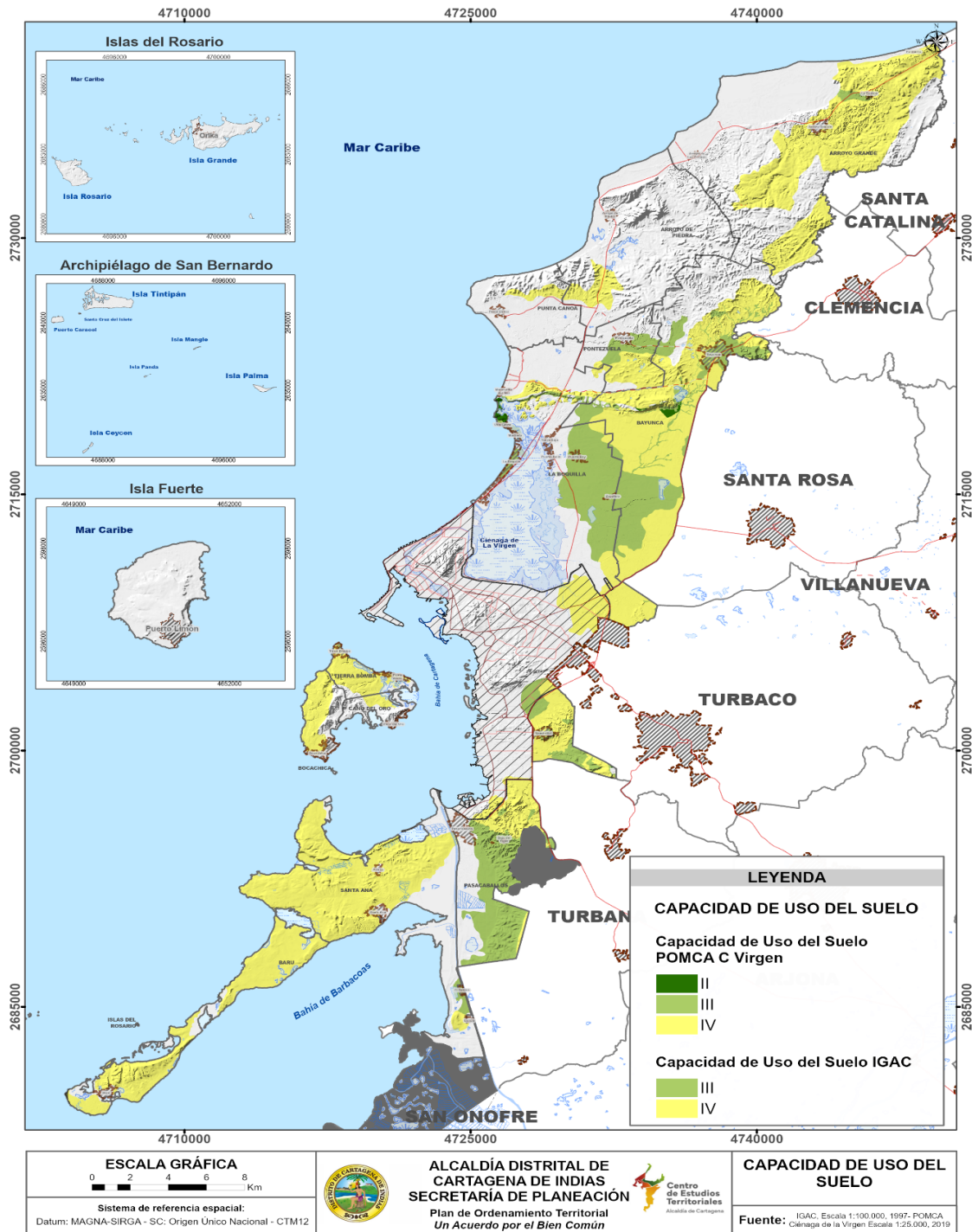
difíciles de revertir. Por ello, una alternativa valiosa consiste en fomentar su aprovechamiento sostenible mediante lineamientos claros de uso, la promoción de actividades compatibles y la implementación de buenas prácticas de manejo, conservación y restauración que fortalezcan la seguridad alimentaria del Distrito.

Otra potencialidad radica en el **traslado del mercado de Bazurto y la consolidación de la central mayorista de abastos** en una ubicación estratégica con infraestructura moderna y accesos logísticos eficientes. Aunque una sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar (2010) ordenó al Distrito realizar dicho traslado, su cumplimiento se ha visto limitado por razones administrativas, técnicas y presupuestales. Frente a esto, la comunidad ha planteado propuestas como: *“Se propone que los mismos comerciantes formales o informales sean trasladados a la central de acopio (Bodegas), posiblemente a la salida por el municipio de Santa Rosa, pero que se mantenga el mercado de Bazurto con los comerciantes pioneros.*

La potencialidad anterior se articula con la cercanía de esas zonas agroalimentarias a algunos municipios del ZODES norte lo que podría potencializar un corredor logístico que permita no solo conectar las zonas con municipios cercanos sino con toda la región y el país.

Finalmente, se cuenta con instrumentos de ordenamiento de superior jerarquía, como el POMCA de la Ciénaga de la Virgen, que han caracterizado el uso potencial del suelo en parte del área de influencia de la ZODES Norte. El siguiente mapa refleja la capacidad del uso del suelo del Distrito de Cartagena para seguridad alimentaria.

Mapa 11. Capacidad de uso del suelo del Distrito de Cartagena para seguridad alimentaria



2.3.12. Estructura económica

El Distrito de Cartagena se caracteriza por un conjunto de ventajas competitivas que fortalecen su posición estratégica a nivel regional, sustentadas en sus condiciones geográficas, económicas y culturales. A ello se suman diversas potencialidades que, de ser aprovechadas de manera estratégica, permitirían consolidar aún más su papel como una de las principales ciudades de Colombia. Asimismo, la ciudad cuenta con sectores económicos ya consolidados que impulsan su dinámica de crecimiento. No obstante, persisten desafíos estructurales que pueden limitar su desarrollo, entre ellos las brechas de género, la inserción laboral de jóvenes y grupos poblacionales diferenciales, la alta incidencia de informalidad, la desigualdad de ingresos y la fragmentación del territorio. En este sentido, el presente apartado profundiza en estos factores, esenciales para comprender el desarrollo económico territorial.

Una de las principales características competitivas es su consolidación como centro portuario y logístico, que toma relevancia en el comercio internacional dada su capacidad de movilización, exportación e importación de mercancías y de pasajeros. Según cifras de la Superintendencia de Transporte (2024) Cartagena movilizó por sus puertos aproximadamente 259.566.245 toneladas de carga entre el 2018 y 2023, siendo la ciudad con el mayor número de toneladas movilizadas entre los puertos del país, representando el 26,8%, es decir, una cuarta parte de la carga portuaria de Colombia pasa por Cartagena. Además, según cifras de Corpoturismo (2024) al puerto de Cartagena llegaron 181 cruceros en la vigencia 2024 y un total de 133.599 (Pasajeros en tránsito, pasajeros embarcando y tripulantes), representando un impacto económico para la ciudad de USD \$14.205.209.

Este dinamismo portuario se articula con el hecho de que Cartagena es también un polo industrial, petroquímico y logístico, impulsado por el incremento de la capacidad productiva de la refinería, la expansión del sector petroquímico y plástico, entre otros factores. Dicho crecimiento se refleja en la participación industrial de la ciudad, que pasó del 7,18% en 2012 a un máximo de 10% en 2021, cerrando en 9,7% en 2022. Estas cifras posicionan al Distrito como un polo industrial cada vez más relevante en el ámbito nacional. Donde, el aprovechamiento estratégico del suelo para áreas productivas complementarias resulta fundamental para consolidar su papel como motor de desarrollo industrial a escala regional y nacional.

Asimismo, Cartagena se caracteriza como ciudad principal frente a los municipios cercanos al norte del Departamento de Bolívar, donde la asociatividad funcional, define su dinámica económica y social. En este sentido, algunos de los municipios con los que el Distrito mantiene esta interdependencia funcional son los más próximos geográficamente, como Santa Catalina, Clemencia, Turbaco y Turbana, así como otros que, aunque no son limítrofes, ejercen una relación importante, entre ellos Arjona, Villanueva, María la Baja, El Carmen de Bolívar y Soplaviento. Esta funcionalidad asociativa puede ser: social, entendido como el flujo de población en la búsqueda de servicios de educación y salud; laboral, respecto a la computación de mano de obra entre municipios; económica, relacionada con la identificación de clústeres productivos, agropecuarios y no agropecuarios; por último, poblacional, asociada a la integración y cercanía derivadas de los procesos de conurbación existentes (*Kit de Asociatividad*, 2025).

Como potencialidad, se resalta el potencial del empleo verde que está orientado a la preservación y restauración ambiental; el empleo azul relacionado con la pesca, el transporte marítimo y las energías renovables; y la economía circular que está enfocada en la reducción de residuos y la menor extracción de recursos naturales. Estos elementos pueden contribuir a consolidar una reputación de ciudad en transición hacia la sostenibilidad, capaz de atraer mayor turismo e inversión.

En esta misma línea, el Plan Regional de Competitividad de Cartagena y Bolívar 2025 - 2040 plantea seis apuestas productivas que se articulan con dichas potencialidades: Turismo, cultura y patrimonio; Agroindustria y Sistemas Productivos rurales; Logística transporte y asuntos marítimos; Industria, energía y transición productiva; Bioeconomía y sostenibilidad; Ciencia, tecnología e innovación. La integración de estas apuestas con los enfoques de empleo verde, empleo azul y economía circular fortalece la visión de una Cartagena más competitiva y sostenible.

Además, desde la institucionalidad se busca potenciar sectores económicos estratégicos que mantienen coherencia con las apuestas productivas y enfoques de sostenibilidad previamente mencionados. En este sentido, mediante el Acuerdo Distrital 143 de 2024, “*Por el cual se otorgan unos beneficios tributarios en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones*”, se establecen incentivos tributarios orientados a atraer inversión en activos fijos y a promover la generación de empleo formal en el Distrito. Estos beneficios se focalizan en

sectores clave como TIC e Innovación; Energías renovables, negocios verdes y economía circular; Biotecnología y salud; Infraestructura turística y entretenimiento; Transformación agroindustrial; y Diseño, construcción y reparación de embarcaciones navales.

Una oportunidad clave para la economía de Cartagena radica en impulsar la innovación y encadenamientos en los sectores primario y secundario, los cuales entre 2012 y 2023 han mostrado una tendencia creciente en la tasa de crecimiento del valor agregado. Desde una perspectiva competitiva, este desempeño evidencia que ambos sectores han sabido aprovechar los efectos positivos del crecimiento económico nacional, lo que confirma que las condiciones territoriales propias juegan un papel determinante en la consolidación de resultados favorables en materia de competitividad. No obstante, el sector terciario, aunque no refleja la misma dinámica, representa un área estratégica de intervención. Su fortalecimiento mediante estrategias de innovación, digitalización, adopción tecnológica y aplicación de la ciencia, permitiría potenciar las ventajas geográficas, ambientales y socioculturales de Cartagena. De esta manera, se abre la posibilidad de consolidar una economía más diversificada y con mayor capacidad de generar mayor valor agregado en términos de productividad y servicio.

Este fortalecimiento de clústeres y encadenamientos productivos representa una estrategia clave para articular la fuerza laboral proyectada en 40.282 empleos (comparación entre la población en edad de trabajar de 2018 y 2035) con las vocaciones productivas y de servicios locales más competitivos en términos de salarios, tales como la industria, la economía azul, los servicios avanzados, la minería, la administración pública, las actividades científicas y técnicas, así como la educación. Estos sectores pueden consolidarse como polos de atracción y desarrollo económico, generando mayores oportunidades de empleo y diversificación productiva. Dado que estas actividades económicas registran ingresos laborales promedios superiores al salario mínimo legal vigente en 2024, donde se destacan, en primer lugar, la explotación de minas y canteras, con un promedio de 5.624.797 COP. Le siguen la administración pública con 3.778.307 COP, las actividades profesionales, científicas y técnicas con 2.884.286 COP, las actividades financieras con 2.829.520 COP, la educación con 2.285.329 COP y, finalmente, las actividades de salud (ver Gráfico 57, DTS Económico). Aunque se trata de las actividades más competitivas en términos de ingresos laborales, estas concentran un número reducido de ocupados. La explotación de minas y canteras es la actividad con menor número, con apenas 1.711 ocupados en promedio. Le siguen las

actividades financieras con 5.474 ocupados, la administración pública con 12.928 ocupados, las actividades profesionales, científicas y técnicas con 13.838 ocupados, la educación con 21.005 ocupados, y, finalmente, las actividades de salud, que registran 21.515 ocupados. Por esto, existe la necesidad de potenciar estas actividades que puede contribuir a una mejor dinámica económica e inserción laboral.

En el mismo sentido de generar fortalecimientos productivos y de servicios, es preciso mencionar que actividades como el comercio, el transporte y almacenamiento, y el alojamiento y servicios de comida representan los principales motores de absorción laboral y empresarial, con 77.534, 56.302 y 43.594 ocupados promedio, respectivamente. Sin embargo, pese a su importancia en la generación de empleo, estas actividades se caracterizan por registrar bajos ingresos laborales y alta informalidad, lo que limita su capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población ocupada y de reducir brechas sociales en el territorio de Cartagena. Por esto, este escenario plantea una oportunidad estratégica para innovar y diversificar dichas actividades económicas, impulsando procesos de modernización empresarial, digitalización, encadenamientos productivos con sectores de mayor competitividad respecto a su valor agregado como lo son sector secundario y primario, así fortaleciendo el crecimiento y desarrollo de la economía local. La apuesta por mejorar la productividad y sofisticar estos sectores, permitiría no solo elevar los ingresos laborales siendo más competitivos, sino también consolidar una dinámica económica más diversificada, inclusiva y sostenible en Cartagena, articulando la gran capacidad de absorción laboral con mayores estándares de competitividad, formalización y calidad en el empleo.

Otras oportunidades para Cartagena se relacionan con proyectos estratégicos como el nuevo Aeropuerto de Bayunca, el Tren Regional del Caribe y el Macroproyecto de Restauración del Canal del Dique. Estas iniciativas contribuirán a mejorar la Movilidad y la conectividad con otras regiones de Colombia, generando impactos positivos en la competitividad de la ciudad. En consecuencia, se espera que atraigan inversión extranjera, impulsen la generación de empleo, dinamicen la actividad turística, el comercio y los servicios. Por ejemplo, el nuevo aeropuerto tendrá capacidad para movilizar hasta 17 millones de pasajeros anuales y se estima que genere alrededor de 21.000 empleos directos, 16.000 indirectos y 35.000 inducidos. A su vez, el Tren Regional del Caribe facilitará el transporte de personas y mercancías, fortaleciendo los vínculos entre cadenas productivas y de servicios interregionales.

Además de las ventajas competitivas, potencialidades y oportunidades identificadas, Cartagena enfrenta necesidades de intervención que deben atenderse para aprovechar plenamente sus atributos económicos y productivos. Entre estas, existe la marcada concentración de microempresas, que representan el 90% de los comerciantes activos en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, evidenciando una economía sustentada en unidades de negocio de pequeña escala. Esto plantea la necesidad de fortalecer las capacidades productivas, de gestión y de acceso a mercados de este segmento empresarial. Asimismo, la limitada participación de pequeñas (7.46%), medianas (2%) y grandes empresas (0.54%) resalta la importancia de impulsar procesos de escalamiento empresarial, diversificación económica y atracción de inversión, con el fin de avanzar hacia una estructura productiva más equilibrada, sólida y competitiva.

La inclusión productiva y laboral con enfoque diferencial (mujeres, población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, población LGBTQ+ y juventudes) constituye una de las principales necesidades económicas del territorio, dado que persisten brechas significativas en el acceso al empleo, oportunidades limitadas de emprendimiento innovación y escasa inserción en actividades de mayor remuneración salarial y tecnificación como actividades económicas de salud, financieras, industria, educación, administración pública y la minería. Por ejemplo, en Cartagena, entre 2021 y 2024, se mantienen niveles reducidos de ocupación femenina, con una tasa de 43,9 % para el trimestre móvil octubre–diciembre de 2024, frente al 67,9 % de la ocupación masculina en Cartagena y al promedio nacional de 58,4 %. Esta diferencia evidencia la persistencia de una amplia brecha de género en el mercado laboral local. Adicionalmente, la población ocupada de sexo femenino se concentra mayoritariamente en actividades de bajos ingresos salariales, como comercio (35.476 ocupadas), alojamiento y servicios de comida (27.097), trabajo doméstico (17.669) y otros servicios (14.420). En contraste, la inserción laboral femenina en sectores más remunerados y tecnificados resulta marginal: explotación de minas (816 ocupadas), actividades financieras (3.110), actividades profesionales, científicas y técnicas (5.232) y administración pública (5.550). Al incorporar la dimensión territorial, se observa que los barrios y centros poblados con menores tasas de ocupación femenina corresponden a La Europa, Leticia, Arroyo Grande, Pozón, Caño de Oro, Policarpa, Bayunca, Olaya Herrera, Nelson Mandela y sectores cercanos al Cerro de Albornoz, Pasacaballos y al Cerro de la Popa, entre otros (ver mapa 22 del DTS económico).

Ahora bien, al analizar la tasa de desocupación juvenil a nivel barrial (ver mapa 25 del DTS económico), se observa que únicamente los barrios como El Laguito, Castillogrande, Bocagrande y San Diego registran niveles inferiores al 10%. En contraste, la mayor parte del territorio presenta tasas elevadas de desempleo juvenil, especialmente en barrios como Olaya Herrera, El Pozón, Nelson Mandela, Blas de Lezo, así como en sectores cercanos al Cerro de la Popa (La Quinta, La Esperanza) y al Cerro de Albornoz. De igual manera, en los centros poblados de Pasacaballos, Membrillal, Arroyo Grande, La Sierrita, Bayunca y Arroyo de Piedra, entre otros, los jóvenes enfrentan barreras estructurales para acceder a empleo formal y de calidad.

En cuanto a la población LGBT, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el 35,2% se encuentra ocupada en actividades económicas con ingresos inferiores al salario mínimo legal vigente en 2024, principalmente en comercio, alojamiento y servicios de comida, así como en actividades artísticas. Adicionalmente, el 42% de esta población se inserta en sectores caracterizados por altos niveles de informalidad, tales como transporte y almacenamiento, construcción, comercio y servicios de alojamiento y comida. Esta concentración en actividades de baja remuneración y alta precariedad laboral refleja limitaciones en la calidad del empleo disponible y las condiciones de vida para este grupo poblacional.

En relación con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP), se observa una mayor concentración en actividades económicas como comercio (18%), transporte y almacenamiento (15%), alojamiento y servicios de comida (10%) y construcción (9,3%). Estos sectores agrupan aproximadamente el 52% de la población ocupada NARP. No obstante, dichas actividades se caracterizan por registrar salarios promedio inferiores al salario mínimo legal vigente en 2024 y, además, presentan altos niveles de informalidad. Esta doble condición limita la calidad del empleo y, en consecuencia, incide en la estabilidad socioeconómica y en las condiciones de vida de esta población.

Estos datos evidencian las desigualdades que enfrentan los grupos poblacionales diferenciales. Dichas brechas se explican, en gran medida, por la concentración de su fuerza laboral en sectores económicos con alta precariedad estructural y una marcada incidencia de informalidad. En consecuencia, actividades como el comercio, la construcción y el transporte, entre otras, se

consolidan como los principales núcleos reproductores de las desigualdades en el acceso a un empleo digno y de calidad (ver gráfico 102, 103 y 104 del DTS económico).

Al articular los resultados de participación con los datos anteriormente mencionados, la comunidad de Pasacaballos señaló que existe una baja contratación de mano de obra local en las empresas industriales, ya que “las empresas piden certificaciones que muchos nativos no poseen, dificultando el acceso a empleo”. De manera similar, las comunidades cercanas a la zona industrial manifestaron que “empresas en la zona están generando afectaciones ambientales y no generan oportunidades de empleo, se está trayendo personal de fuera. No hay oportunidades, lo que incrementa la pobreza extrema”.

Este déficit de inclusión se refleja también en otros grupos poblacionales. La población con discapacidad destacó que “hay una baja capacidad institucional y empresarial para la atención y empleabilidad de personas con discapacidad auditiva”, lo cual limita sus posibilidades de inserción laboral efectiva. Por su parte, las mujeres reportaron “poco acceso al trabajo y oportunidades para emprender dirigido a mujeres de la zona insular” y señalaron que “la ciudad no está pensada para que las mujeres sean empresarias”, lo que reafirma la necesidad de fortalecer políticas con enfoque de género que promuevan autonomía económica. A ello se suma la situación descrita en la mesa poblacional de juventudes, donde se identificó “falta de empleos y prácticas profesionales, especialmente para las madres jóvenes sin forma de sustentar a sus hijos”, lo que subraya las limitaciones del mercado laboral para absorber adecuadamente a la población joven.

Asimismo, las mujeres reportaron que existen “contrataciones y sueldos por debajo del mínimo para trabajadores del Centro Histórico en restaurantes y bares” y que “los salarios de las y los trabajadores informales del sector turístico hoy no tienen ley que los amparen”, lo que refleja con claridad las brechas salariales antes mencionadas. De manera complementaria, los aportes sobre economía popular señalaron que “no hay sostenibilidad en los procesos por parte de las dependencias encargadas de impulsar y preservar el trabajo, lo que genera un impacto negativo en la economía popular y el bienestar de los trabajadores”. A esto se añade la percepción de que “hace falta un enfoque de género en la economía popular, pues las mujeres representan gran parte de esta economía”.

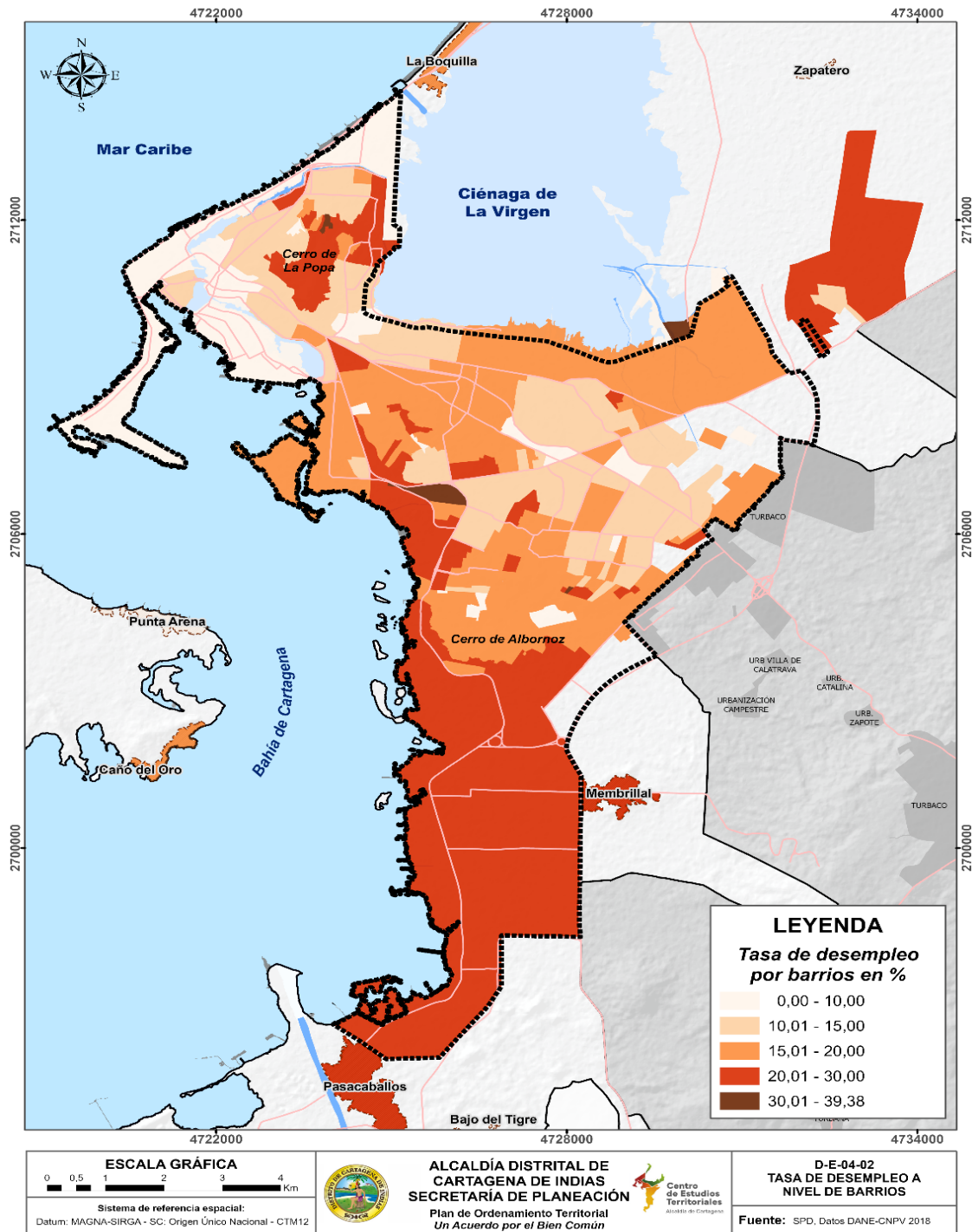
Por su parte, otra de las necesidades identificadas, consiste en una gobernanza con mayor capacidad institucional, acompañada de infraestructura, coordinación y articulación intermunicipal y regional, así como la solución de los conflictos limítrofes. Todo ello con el fin de aprovechar plenamente las sinergias productivas, sociales, ambientales, económicas y la conmutación laboral entre territorios, a partir de su vocación, interdependencia, proximidad y de los elementos geográficos y naturales, como el agua y el suelo que son determinantes. Por último, se necesita garantizar una conectividad digital universal, lo que resulta necesario para poder seguir consolidando a Cartagena como un polo logístico, turístico e industrial del Caribe.

Asimismo, existe una alta dependencia económica de sectores con baja diversificación productiva. En particular, se observa una fuerte concentración en el sector petroquímico y en el sector terciario, este último con al menos el 83% de los ocupados en condiciones de informalidad. Los datos indican, que el sector primario se encuentra rezagado, ya que solo representa el 0,4% de la población ocupada en el Distrito de Cartagena.

Para esto, la comunidad de Marlinda expresó que “a 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” y los habitantes de la UCG 6B indicaron que “la informalidad genera limitaciones en el desarrollo local y afectan la comunidad por la toma del espacio público”.

Por último, se presenta un desajuste espacial entre el empleo y la residencia, lo que incrementa los costos de movilidad. A nivel territorial, el desempleo se concentra en las Unidades Comuneras de Gobierno 5, 6, 13, 15, 11, entre otras y en la zona rural destacando Arroyo Grande, Puerto Rey, Puerto Bello, Pasacaballos, etc (Ver Mapa 10).

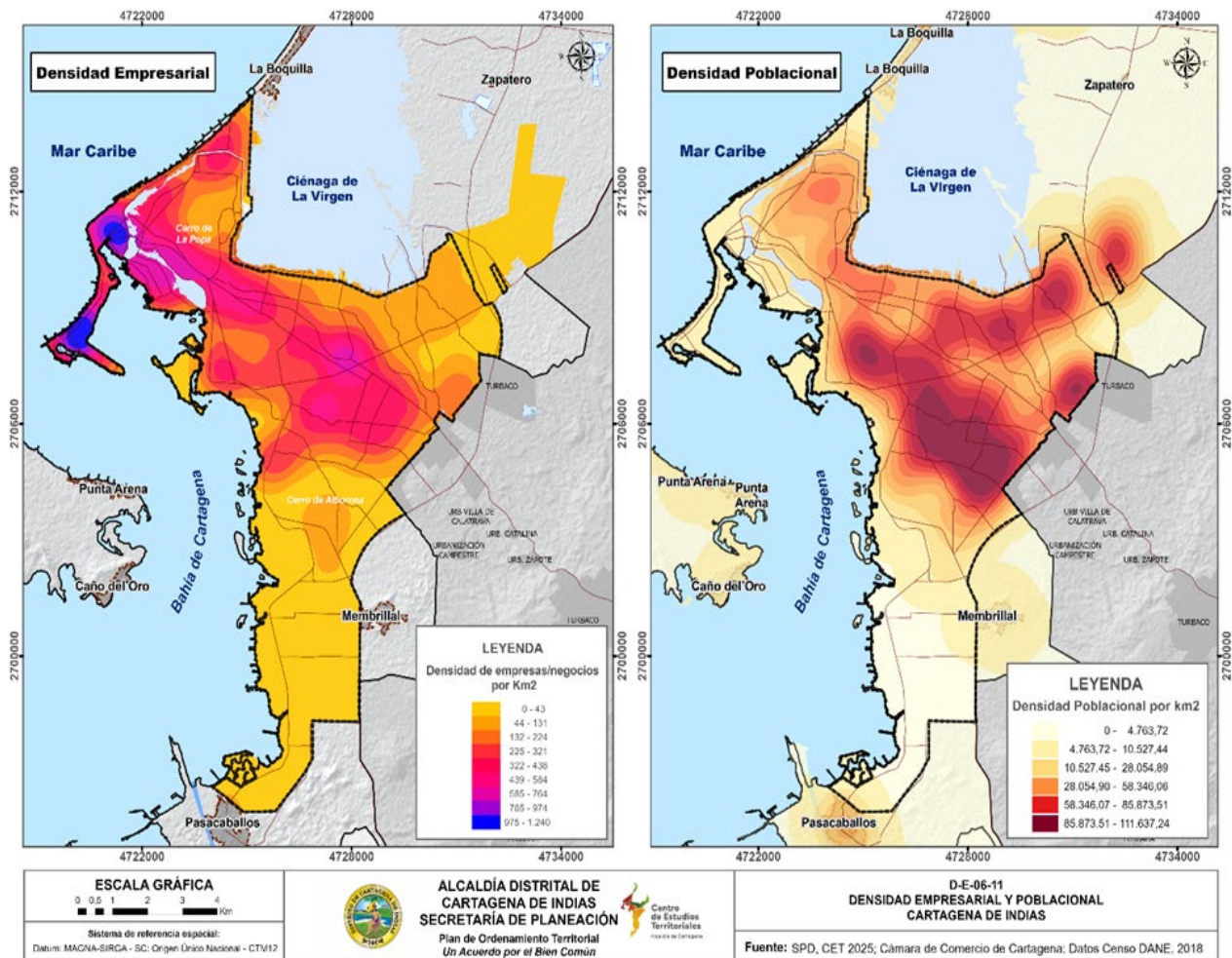
Mapa 12. Tasa de Desempleo a nivel de barrios en Cartagena, 2018



Fuente SPD, Datos DANE-CNPV-2018

Mientras que los puestos de trabajo y la mayoría de las empresas se concentran principalmente en el norte de la ciudad, en sectores como Bocagrande, Manga, El Laguito, el Centro Histórico y Pie de la Popa. Esta situación refleja de manera clara un desajuste espacial entre la residencia y los puestos de trabajo. (ver Mapa 13)

Mapa 13. D-E-06-11 Densidad Empresarial y Poblacional



Fuente: SPD, CET, 2025; Cámara de Comercio de Cartagena; Datos Censo DANE, 2018

Este desajuste espacial fue manifestado por las comunidades, quienes indicaron que existe una “Problemática del transporte público que afecta la calidad de vida por su pésima eficiencia, lo cual nos dificulta el traslado y retorno en nuestro espacio de trabajo”.

2.3.13. Instituciones y gobernanza

En el marco del ordenamiento de un territorio, se consideran fundamentales los conceptos de gobernanza e institucionalidad, pues presentan un modelo y contexto para orientar la toma de decisiones gubernamental, la generación de valor público y la gestión de recursos territoriales. La cartilla de la innovación de “Gobernanza e Instituciones” del DNP en su programa POT Modernos sugiere la incorporación en el ordenamiento territorial del concepto de gobernanza colaborativa, el cual integra la relevancia del concepto de gobernanza con la toma de decisiones y los arreglos institucionales. Así, define que:

La gobernanza y sus dimensiones en el marco de esta innovación, se refiere a los arreglos institucionales y a los procesos colectivos de toma de decisiones sobre el territorio y sus usos, los cuales se caracterizan por la interacción y articulación de diferentes tipos de actores (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

El concepto anterior se considera de gran importancia para la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, pues en la dimensión institucional del diagnóstico, de acuerdo con el Decreto 1232 del 2020, se deben tener en cuenta las capacidades institucionales de la entidad territorial para la implementación del instrumento.

El Distrito viene mejorando de forma consistente su desempeño institucional medido por el Índice de Desempeño Institucional (IDI). El diagnóstico reporta que en 2024 Cartagena alcanza 95,4 puntos, con desempeño destacado en varias políticas del MIPG, ubicándose con este puntaje en el segundo lugar entre ciudades capitales, solo por debajo de Bogotá. Esto evidencia rutinas de gestión, control y automejora que facilitan implementar decisiones del POT y cerrar brechas de gestión entre dependencias. Además de ello, la Alcaldía opera con un mapa de macroprocesos, procesos y subprocesos (estratégicos, misionales y de apoyo), en los cuales la Secretaría de Planeación Distrital lidera el macroproceso de Planeación Territorial y Direcccionamiento Estratégico con procesos asociados como Gestión Territorial, Gestión de Instrumentos y Vigilancia

y Control de Normas Urbanas, lo que a su vez facilita asumir y asignar responsabilidades en la formulación del POT.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que el Plan de Desarrollo “Cartagena Ciudad de Derechos” incorpora el programa de *Rediseño Institucional e Innovación Administrativa del Distrito* con la meta explícita de avanzar en la implementación de 5 fases del proceso, de tal forma que se posibilite habilitar cambios organizacionales y administrativos necesarios para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la institucionalidad. Ello a su vez permitirá facilitar la actualización de los decretos 418 de 2001 y 0304 de 2003, que crearon y reglamentaron inicialmente el Sistema Distrital de Administración Pública y definieron las responsabilidades, misionalidades, naturaleza y competencias de cada una de las entidades del Distrito (Ver anexo 1), pero que ha perdido fuerza frente a las nuevas funciones legales que, con el paso de los años, se han atribuido a las entidades territoriales en Colombia. En el caso de los Distritos Especiales, dichas funciones fueron reforzadas por la Ley de Distritos en 2013 (Ley 1617), lo cual ha obligado a que varias secretarías, entidades, institutos y dependencias del Distrito de Cartagena asuman atribuciones y funciones que superan su capacidad institucional instalada, al estar organizadas bajo una normativa previa a este nuevo marco normativo. Es por ello que un rediseño institucional alineado con la realidad socioeconómica y ambiental actual facilitará los mecanismos e instrumentos subyacentes del POT en formulación, en la medida en que se logre actualizar funciones, misiones y competencias de las dependencias clave del ordenamiento.

Además, todo lo anterior debe ir acompañado de un proceso constante de estabilización del talento humano con miras a una menor dependencia de los empleados vinculados por OPS, ya que se identificó que en 2024 Cartagena contaba con 7.036 empleados, de los cuales el 82% (5.815) eran contratistas, el 15,99% (1125) pertenecía a carrera administrativa, 1,29% (91) hacen parte de cargos de libre nombramiento y remoción, y hay 4 cargos de período fijo y 1 cargo de elección popular (Alcalde Distrital). Esto logrará satisfacer la necesidad de reducir la alta rotación de personal, robustecer la gestión del conocimiento y mejorar perfiles y competencias estratégicas (planificación, gestión del suelo, control urbano, monitoreo y evaluación). También es importante atender la necesidad de realizar una renovación de la planta de personal, integrando población joven que dialogue y armonice sus funciones con las personas mayores (56 años o más) que integran el Distrito y que mantienen la memoria institucional, las cuales representan el 33%. A su

vez, esto abre la posibilidad para la implementación de estrategias de sucesión, transferencia de conocimiento y actualización de capacidades, priorizando estrategias y políticas de empleo joven.

Por otro lado, existe también la necesidad de mejorar la articulación y coordinación con municipios vecinos, como Turbaco y Turbana. En caso de Turbaco, el diagnóstico identificó la resolución de los conflictos limítrofes existentes con dicho municipio, pero se considera que se puede fortalecer aún más la integración regional con esta entidad territorial a través de mecanismos asociativos. Por su parte, el caso de Turbana pone de presente la necesidad de optimizar mecanismos de integración regional, mejorar la gobernanza participativa y colaborativa entre municipios, así como también llegar a puntos de resolución, pues el conflicto limítrofe con este municipio persiste a día de la fecha. Para ello resulta clave generar una estrategia articulada con la Gobernación de Bolívar y otros actores con incidencia en el Congreso de la República, instancia competente para dirimir el conflicto según la Ley 1617. El área de conurbación entre Cartagena, Turbaco y Turbana podría, además, convertirse en un espacio estratégico para impulsar proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población, siempre en coherencia con los instrumentos de planificación territorial, ya que las debilidades institucionales, los conflictos de gobernanza y las limitaciones en la articulación intermunicipal generan obstáculos para la provisión de bienes y servicios de calidad, así como para la generación de valor público.

Ahora bien, en cuanto a hallazgos del diagnóstico institucional sobre posibles amenazas y conflictos, sobresalen algunos aspectos importantes y de imprescindible referencia en esta síntesis. En primer lugar, se observó que existe una insuficiente capacidad para hacer cumplir e implementar disposiciones normativas, lo cual a su vez es coherente con la categoría de conflicto que presentó mayor tendencia en los aportes de los Encuentros por el Bien Común de la dimensión institucional, tanto en área urbana, rural y con grupos poblacionales; esta fue la “deficiencia en la capacidad institucional para hacer cumplir las normas urbanísticas”, la cual se relaciona directamente con otra categoría vista desde el enfoque poblacional y el enfoque diferencial: “deficiencia institucional para garantizar el derecho a la ciudad y el uso del espacio público para mujeres y población LGBTIQ+.”. En primer lugar, para el caso de la primera categoría, influyen múltiples variables, que van desde la deficiencia en las capacidades institucionales con sus diversos componentes (estructura administrativa desactualizada, talento humano insuficiente y mala coordinación entre instrumentos de planeación) hasta el bajo porcentaje de avance en la aplicación de los instrumentos

y vehículos normativos dispuestos por el Decreto 0977 de 2001. En este contexto, se genera un ambiente poco favorable para la garantía del derecho a la ciudad de grupos poblacionales diversos y, en general, sujetos de especial protección, que son víctimas potenciales de violencia en el territorio.

Dentro del análisis de las capacidades del Distrito para la implementación del POT como instrumento, es importante tener en cuenta estos postulados comunitarios pues permiten identificar algunas de las deficiencias del Distrito en sus capacidades técnicas, institucionales y de los procesos participativos, requeridos dentro de la dimensión institucional.

Algunos de los postulados señalados ponen de presente una desconfianza hacia las instituciones por parte de la ciudadanía para la garantía de derechos y la óptima generación de valor público. En varios de los aportes se percibe una orientación transversal hacia la opinión de que el Distrito tiene una debilidad institucional para cumplir objetivos misionales en distintos frentes, desde la poca protección de los bienes patrimoniales, hasta la ausencia de operativos policiales de calidad en zonas de la ciudad. Respecto a la garantía del derecho a la ciudad y el uso de espacio público a población de especial protección como la población LGBTIQ+ y las mujeres, los testimonios reflejan como problemática la existencia de una deficiencia institucional en la materia, lo cual podría crear una situación crítica para población como las mujeres trans, quienes están expuestas a condiciones de violencia.

2.3.14. Desafíos y oportunidades en torno al uso del suelo y la sostenibilidad financiera

La gestión del suelo en el Distrito de Cartagena no puede pensarse de manera aislada de la capacidad institucional y fiscal del Distrito, pues ambos aspectos se encuentran profundamente relacionados. En efecto, uno de los hallazgos del diagnóstico institucional es que la ciudad, a pesar de presentar un Índice de Desempeño Fiscal en rango de riesgo, cuenta con una base tributaria significativa con crecimiento promedio anual de los ingresos del 20% y con herramientas de planeación financiera que, correctamente utilizadas, constituyen una oportunidad para robustecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y, con ello, respaldar de manera efectiva la implementación del POT.

Además de lo anterior, hay que señalar que la carencia de un catastro multipropósito actualizado y consolidado ha genera subregistros y avalúos obsoletos, que se traducen en un recaudo predial menor al potencial real de la ciudad, si se tiene en cuenta que dada esta situación existen predios que no figuran en el registro oficial o no reflejan las transformaciones urbanas recientes. Frente a ello, se abre la oportunidad de que la consolidación del catastro multipropósito permita incorporar esos predios, ajustar avalúos y lograr un incremento sostenido en el recaudo predial, sin necesidad de crear nuevos tributos, sino que se potenciaría solo a partir del uso eficiente de la información territorial.

En lo referente a la economía turística, el diagnóstico señala la posible presencia de una parte del turismo de corta estadía que estaría siendo absorbida por prestadores de servicios de alojamiento que no lo hacen de manera formal y ofrecen espacios de uso residencial para tal fin, generando impactos negativos para la ciudad en términos de un pago de tributo que no es proporcional a ellos, y generando a su vez un vacío que se traduce en un conflicto de equidad y sostenibilidad fiscal. Desde esta perspectiva, el Estatuto Tributario Distrital (Decreto 0810 de 2023) contempla mecanismos para optimizar el recaudo de impuestos como el de industria y comercio (ICAT), lo cual brindaría a un marco para formalizar este tipo de actividades mediante su clasificación adecuada y la exigencia de que los operadores contribuyan de manera proporcional. Además, con el respaldo de instrumentos tecnológicos que permitan rastrear y realizar vigilancia de plataformas digitales y verificar operaciones, Cartagena podría canalizar hacia sus finanzas un flujo tributario que hoy en día se pierde, complementando al mismo tiempo el recaudo predial de los inmuebles utilizados con fines comerciales en este sector.

De igual manera, la intención de atraer inversión a través de estrategias que históricamente se han utilizado como el otorgamiento de exenciones y descuentos tributarios al sector empresarial, en algunos casos no han conseguido los retornos esperados. Por ello, la localización y relocalización de empresas en la ciudad abre la posibilidad de diseñar un esquema de cargas y beneficios que incentive la inversión privada y, al mismo tiempo, genere retornos tangibles para la ciudad. Cartagena cuenta con antecedentes de exenciones en impuestos como el predial y el de industria y comercio, otorgados a empresas que cumplen condiciones de inversión y generación de empleo. Tomando como base esas experiencias, la ciudad puede avanzar hacia un modelo en el cual los beneficios tributarios estén condicionados a contrapartidas específicas, tales como la

construcción o el mantenimiento de espacio público, la provisión de equipamientos urbanos o la inversión en infraestructura de servicios. De esta manera, la política tributaria deja de ser únicamente un instrumento de incentivo y se convierte en un mecanismo de corresponsabilidad en la construcción de ciudad.

En el mismo sentido de lo previamente expresado, el recaudo por contribución de valorización podría representar un aspecto importante para el Distrito en cuanto a fuentes de financiación, ya que implica la disposición ciudadana a aportar directamente al financiamiento de obras públicas; según datos del CUIPO (Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario de Colombia), la ciudad logró un recaudo para 2024 de \$ 120.746.050 por concepto de contribución por valorización, cifra que, aunque parezca incipiente, demuestra ya un aporte concreto que puede crecer con ajustes catastrales y programas de valorización concertados. Por ello, se evidencia la necesidad de fortalecer este instrumento, no solo ampliando su cobertura y mejorando los mecanismos de cobro, sino también vinculándolo de manera más estrecha con proyectos visibles y de alto impacto en movilidad, espacio público y equipamientos, para que pueda consolidarse como una fuente creciente y sostenible de recursos.

Además de lo anterior, se identifica que la participación por plusvalía, tal como está estructurada en el Decreto 0810 de 2023 antes mencionado, presenta algunos vacíos que limitan su efectividad como fuente de financiación, al no especificar claramente los mecanismos de pago, la exigibilidad del tributo o las zonas en las que dicho recurso debe reinvertirse. Esta ausencia de criterios puede dificultar la planificación territorial y diluir el propósito redistributivo del impuesto, especialmente en rubros esenciales como el espacio público, equipamientos y vías, por lo que resulta necesario replantear su formulación normativa, para convertirlo en un instrumento claro, transparente y orientado específicamente a fortalecer el entorno urbano.

Por último, es resaltable el hecho de que el Distrito ha avanzado en la adopción del mecanismo de “obras por impuestos”, mediante el Decreto N° 1496 del 10 de junio de 2025, aprobado tras el Acuerdo 161 del Concejo Distrital. Este mecanismo permite a contribuyentes del Impuesto Predial Unificado (IPU) y del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios (ICAT) destinar hasta el 30 % del monto a cargo en la vigencia actual, o hasta el 40 % en vigencias anteriores, directamente a la ejecución de proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo

“Cartagena, Ciudad de Derechos”, lo cual significa que en lugar de abonar ese porcentaje al recaudo general, el contribuyente invierte en infraestructura social, educativa, ambiental, de movilidad o gestión del riesgo, entregando la obra a satisfacción de la administración y que a su vez resulta estratégico para Cartagena, en la medida en que permite transformar parte del recaudo tributario en proyectos tangibles.

**Tabla 7. Entidades/Dependencias con funciones asociadas al ordenamiento territorial.
Distrito de Cartagena de Indias**

Entidad o dependencia distrital	Funciones asociadas al ordenamiento territorial
Despacho del Alcalde	Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, al Ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas y los acuerdos del Concejo Distrital.
	Ejecutar y reglamentar los acuerdos Distritales.
	Administrar los asuntos Distritales y garantizar la prestación de los servicios públicos, ya sea directamente por el Distrito, empresas privadas o la comunidad organizada.
	Ordenar el desarrollo del Distrito, mediante planes, programas y proyectos.
	Dirigir las acciones administrativas del Distrito, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.
	Velar por el desarrollo ambientalmente sostenible en concordancia con las entidades que determine la ley.
	Facilitar la participación ciudadana y difundir de manera amplia y suficiente el Plan de Desarrollo del Distrito y el POT a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.
Oficina Asesora Jurídica	Recopilar, estudiar y sistematizar las normas y documentos de carácter jurídico que interesen al Distrito.
	Decidir los procesos por quejas por sobre asuntos relacionados la violación de normas urbanísticas, regulación del espacio público, amoblamiento urbano, ambientales, control de ruidos, publicidad visual, funcionamiento de los establecimientos comerciales cuya instrucción adelanten los corregidores.
Gerencia de Espacio Público y Movilidad	Definir las políticas de recuperación, uso, construcción y mantenimiento del espacio público y de la malla vial y ampliar las posibilidades de movilización de los ciudadanos.
	Contribuir a la definición de políticas de recuperación del espacio público, la malla vial y ampliar las posibilidades de movilización de los ciudadanos en el Distrito de Cartagena.
	Participar en las actividades de localización de equipamientos colectivos de interés público o social, además de los espacios públicos y zonas verdes destinados a parques.
	Elaborar proyectos y proponer acciones tendientes a la habilitación y el mejoramiento de las infraestructuras, equipamientos y espacio público necesarios para atender las densidades y usos del suelo.
	Adelantar las acciones necesarias que garanticen el buen uso de los espacios públicos y su preservación.
	Definir y participar en la preparación de los planes de desarrollo urbano en los aspectos relacionados con la construcción, mantenimiento y operación del espacio público para la movilidad, tanto vehicular como peatonal.
	Estudiar, formular y ejecutar los proyectos necesarios para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física del espacio público para la movilidad.
	Ejercer las funciones para la movilidad urbana de autoridad técnica en asuntos urbanos relacionados con la infraestructura vial, el espacio público y la movilidad en general.



	Establecer y participar en la formulación de políticas del espacio público de la movilidad, manteniendo un sistema de planeación integral articulado con la Secretaría de Planeación Distrital y las demás entidades de la Administración del Distrito.
	Definir políticas, planes y programas de preservación del espacio público y adelantar acciones que le den prioridad a los derechos de movilización del ciudadano de manera amplia para el correcto uso del espacio público, lograr una mejor calidad de vida y conseguir implementar un modelo de desarrollo sostenible.
	Vigilar el correcto uso del espacio público, previamente determinado en las reglamentaciones sobre usos del suelo y en la construcción de una ciudad con preeminencia de lo público sobre lo privado.
	Cumplir las políticas de recuperación y defensa del espacio público, formuladas en el Plan de Desarrollo de Cartagena y las que se definan en el Plan de Ordenamiento Territorial.
	Promover y adelantar acciones para la eficaz recuperación de tales espacios, en consonancia con las políticas que en materia social y de empleo fije la Administración Distrital.
	Proponer objetivos y políticas para desarrollar acciones de regulación del comercio informal.
	Coordinar con la Secretaría de Planeación las acciones de cumplimiento por el indebido en relación a las solicitudes de quejas que se ocasionan por el indebido uso del espacio público, tales como las relacionadas con invasión u ocupación de vías, permisos para la instalación de vallas, pasacalles, antenas, cables, ventas informales o callejeras, disposición de escombros y basuras y otras actividades similares, o que se generen en los espacios privados en detrimento de los espacios públicos.
	Mantener permanentemente programas de difusión en defensa de los espacios públicos.
	Velar que se cumplan las disposiciones legales de todos los niveles en materia de aseo, ornato, control de obras y ocupación de espacios públicos.
	Participar de las reuniones que adelanten los sindicatos y asociaciones de venteros y el comercio informal.
Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de Desastres	Asesorar en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública de gestión de riesgo de emergencia y desastres del Distrito de Cartagena ajustada a los lineamientos de esta materia.
	Coordinar la continuidad y efectividad de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, con enfoque de equidad, en el orden local, y su articulación con los lineamientos que en este sentido se establezcan a nivel departamental, regional y nacional.
	Asesorar en el diseño de las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres en el contexto Distrital y articularlo con el marco normativo y los instrumentos de gestión de riesgos del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
	Apoyar y Coordinar las actividades en materia de gestión ambiental, en los procesos educativos y de formación de valores que armonicen las relaciones de los seres humanos con la naturaleza y el medio ambiente; para propiciar el desarrollo de los procesos económicos, sociales y culturales hacia el Desarrollo Sostenible.
	Asesorar la formulación y ejecución del Plan Distrital para la Gestión del Riesgo de Desastres, y realizar el seguimiento y evaluación del mismo.
	Asesorar en la aplicación de las normas relacionadas con el ordenamiento urbano, zonas de vulnerabilidad y asentamientos humanos en condiciones de riesgo.
Secretaría de Hacienda Pública	Asesorar al Alcalde en la formulación de la política financiera del Distrito y ejecutarla, administrando los recursos financieros de la Administración Central del Distrito.
	Dirigir y coordinar el recaudo y administración de los impuestos, tasa, rentas, tarifas, participaciones, servicios y multas del Distrito.



	Dirigir y controlar la aplicación de normas y evaluar los procedimientos del orden Contable, Presupuestal, Tesorería y en general del sistema financiero adoptado por el Distrito.
	Dirigir y controlar la elaboración del proyecto de presupuesto y presentarlo a consideración del Concejo Distrital.
	Administrar la política de Hacienda Pública del Distrito.
Secretaría de Educación	Ejecutar las acciones necesarias para la evaluación de la calidad, la cobertura y eficiencia del sistema educativo, que garanticen su mejoramiento permanente.
	Conceder o negar las licencias para el funcionamiento de las instituciones educativas estatales y privadas de educación formal y no formal, de acuerdo con la ley y demás normas vigentes.
Secretaría General	Establecer las políticas para la administración del recurso humano del Distrito.
	Desarrollar los planes y programas específicos para garantizar el apoyo administrativo a todas las dependencias.
	Fijar las políticas para el mantenimiento y reposición de los equipos y bienes muebles del Distrito.
	Dirigir, controlar y velar por el cumplimiento de los procesos de servicios administrativos, adquisiciones y suministros, mantenimiento de las instalaciones y equipos, transporte, servicios generales de aseo y vigilancia a todas las áreas.
	Propender por el mejoramiento continuo de la calidad de los servicios que presta la administración Distrital.
	Velar por el estricto cumplimiento de las normas legales, administrativas y convencionales que regulan a la Administración Distrital.
Secretaría de Infraestructura	Administrar y evaluar los programas de construcción, conservación y mantenimiento de vivienda de interés social y valorización en el Distrito.
	Realizar interventoría de las obras que se realicen el Distrito, teniendo en cuenta criterios técnicos.
	Asesorar al Alcalde en la elaboración y adopción de planes y programas de inversión en obras públicas.
	Estudiar y coordinar con el secretario de despacho respectivo la conveniencia y necesidad de la obra, previo concepto del secretario de hacienda pública.
	Elaborar el plan vial del Distrito en concordancia con las políticas nacionales.
	Elaborar los pliegos de referencia para las licitaciones.
	Realizar la revisión y evaluación de propuestas técnico económicas.
	Controlar y hacer seguimiento a los contratos que se generen en cumplimiento de las funciones propias de la dependencias.
	Elaborar proyectos de ejecución teniendo en cuenta las necesidades de la comunidad y previa elaboración del diagnóstico.
Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana	Elaboración de planos.
	Establecer mecanismos que garanticen el respeto de los derechos. civiles, garantías sociales y la salvaguarda de la vida , honra y bienes de los habitantes del Distrito.
	Coordinar y fomentar todas las Acciones encaminadas a preservar la seguridad y mantener el orden público en el Distrito.
	Coordinar, desarrollar y evaluar los programas y campañas de la Administración Distrital, tendientes a la protección de los Derechos Civiles, garantías sociales, derechos humanos, vida, honra y bienes de los habitantes y visitantes en el Distrito.
Secretaría de Turismo	Fomentar y coordinar entre las autoridades locales y la comunidad, actividades y tareas dirigidas a la conservación del orden público interno.
	Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de turismo sostenible y turismo cultural en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de Ordenamiento Territorial y demás lineamientos relacionados con el sector.



	Facilitar espacios de concertación y coordinación intersectoriales e institucionales en asuntos turísticos, promoviendo la participación de los actores del sector turístico y sectores conexos.
	Articular con los organismos competentes las estrategias y mecanismos que generen un entorno y condiciones favorables para la realización y el fortalecimiento de los negocios del sector turístico.
	Diseñar, formular y hacer seguimiento a las políticas y planes de ordenamiento turístico del Distrito de Cartagena.
Secretaría de Planeación	Desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde Mayor y coordinar el trabajo de formulación, definición y seguimiento del Plan de Desarrollo Distrital, con los demás niveles de gobierno y la sociedad civil.
	Coordinar la elaboración de planes de acción con las dependencias de la administración y hacer el seguimiento y evaluación de los mismos.
	Acompañar y asistir la consolidación del proceso de descentralización en el Distrito.
	Elaborar, coordinar, evaluar y actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena.
	Formular y hacer seguimiento al Plan de Inversiones del Distrito y al programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.
	Realizar las actividades de planeación y control de las normas Urbanísticas en el Centro Histórico, por las características especiales del mismo.
	Operar el Banco de Programas y Proyectos de inversión pública.
	Aplicar los instrumentos de focalización y sistemas de información.
	Revisar y actualizar la cartografía del Distrito en coordinación con las entidades competentes.
	Realizar estudios y análisis de la situación del distrito para orientar el diseño de programas, proyectos, la inversión pública, el gasto social y el desarrollo armónico del territorio.
	Otorgar las licencias de ocupación e intervención del espacio público en el Distrito
	Ejercer la vigilancia y control para asegurar el cumplimiento de las normas urbanísticas.
	Apoyar al Alcalde Mayor, a las Gerencias Comuneras o alcaldías locales, secretarías del despacho, departamentos administrativos y entidades descentralizadas del orden Distrital, en todas aquellas actividades relacionadas con la formulación, coordinación, gestión institucional y evaluación del desarrollo económico, social y territorial.
Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte	Planear, dirigir, coordinar, administrar, controlar y garantizar el cumplimiento efectivo de los programas, políticas y acciones de la Administración Distrital en materia de Tránsito y Transporte.
	Preparar los Proyectos de actos administrativos relacionados con actividades de tránsito y transporte que deban ser suscrito por el Alcalde.
	Hacer cumplir las normas de tránsito y transporte, procurando utilizar métodos preventivos y educativos.
	Propender por la correcta asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre del Distrito.
	Adoptar las medidas en relación con el uso de las vías y del espacio público peatonal, sistemas de señalización, seguridad, estacionamientos, parqueaderos y las actividades relacionadas con el tránsito y transporte en el Distrito.
Departamento Administrativo Distrital de Salud	Coordinar y supervisar la prestación del servicio de salud en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena.
	Formular políticas públicas que promuevan la salud en todos los sectores y niveles de la sociedad.
	Contribuir a la formulación adopción y ejecución de los planes, programas y proyectos del sector salud en la jurisdicción, en armonía con las políticas, planes y programas nacionales, y del Departamento de Bolívar.



	Cumplir las normas técnicas dictadas por el Ministerio de Salud para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de instituciones del primer nivel de atención en salud, o para los centros de bienestar del anciano
	Garantizar la conservación y dotación de los centros del primer nivel de atención en salud.
	Orientar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio local de salud.
Departamento Administrativo de Valorización Distrital	Elaborar estrategias de inversión ajustadas al Plan de Desarrollo
	Elaborar y ejecutar políticas para la captación de recursos de valorización y la recuperación de cartera
	Elaborar y ejecutar políticas y proyectos de obras públicas con los recursos recaudados por valorización.
	Elaborar la diagramación de predios y zonas que se les aplicará la valorización.
	Adelantar estudios de riego.
	Actualizar la base de datos de los predios que componen la cartera de valorización.
	Evaluar económica y financieramente las propuestas presentadas por las empresas interesadas en la ejecución e interventoría de obras.
	Realizar seguimiento y supervisión a las obras en ejecución.
	Adelantar las acciones para el cobro coactivo, determinando los contribuyentes a los que le será aplicado.
	Manejar, controlar y actualizar la bases de datos de los contribuyentes.
	Vigilar y ejecutar el presupuesto.
Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – CORVIVIENDA	Vigilar y controlar las fiduciarias que administran los recursos de los proyectos cedidos.
	Adquirir tierras mediante enajenación voluntaria o expropiación, con el fin de ejecutar los programas de vivienda de interés social.
	Arrendar o permutar las tierras que adquiera o recupere o convenir con terceros el mejor aprovechamiento económico y social mientras se le da el uso definitivo.
	Proteger las tierras que adquiera o recupere de cualquier ocupación de hecho o perturbación y adelantar oportunamente las acciones civiles, penales o policivas necesarias para el restablecimiento de su posesión o mera tenencia.
	Programar y ejecutar obras o inversiones públicas destinadas a rehabilitar y mejorar o reubicar asentamientos humanos, urbanos, suburbanos, veredas o corregimientos.
	Implementar la legalización y titulación de los barrios subnormales.
	Coordinar con la empresa de desarrollo urbano de Bolívar SA el desarrollo de proyectos para la reubicación, rehabilitación, mejoramiento y construcción, de viviendas de interés social, cuando sea necesaria la recuperación de playas, playones, caños, lagos, lagunas y Ciénagas.
	Trazar planes de mejoramiento de infraestructura urbana y dotación de servicios básicos de los asentamientos que carecen de ellos.
Establecimiento Público Ambiental	Programar y ejecutar planes de vivienda de interés social.
	Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
	Proyectar para la firma del Alcalde, los planes, programas y proyectos ambientales distritales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.
	Dictar conjuntamente con el Alcalde Mayor y con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del Distrito.



	Ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional conforme a las normas de planificación ambiental, una vez los adopte el Alcalde Mayor.
	Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.
	Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
	Proyectar y dictar conjuntamente con el Alcalde, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del Distrito y las regulaciones sobre uso del suelo.
	Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del Distrito, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
	Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio del Medio Ambiente.
Concejo Distrital	Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

3. Bibliografía

- ACUACAR. (2024). *Reporte de sostenibilidad 2024*. <https://www.acuacar.com/acuacar/reportes-de-sostenibilidad/>
- Alcaldía de Cartagena; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]; INVEMAR; Climate and Development Knowledge Network [CDKN]; & Cámara de Comercio de Cartagena. (2014). Plan 4C: Cartagena de Indias competitiva y compatible con el clima. Resumen ejecutivo (A. P. Zamora Bornachera, Á. López Rodríguez, C. Martínez, & M. Lacoste, eds.). Serie de Publicaciones Generales del INVEMAR. INVEMAR.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Revisión general del POT Bogotá: Documento técnico de soporte*. Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2001, 20 de noviembre). Decreto 0977 de 2001: Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias [Decreto].
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2001). *Decreto 0977 de 2001*. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2020). *Decreto 1641 de 2020*. Por el cual se actualiza el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2022). *Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena*. Secretaría de Planeación Distrital.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2022). *Plan Maestro de Drenajes Pluviales*. Portafolio de proyectos ESG de Cartagena.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2024). *Decreto 1980 de 2024*. Por medio del cual se actualiza el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones.
- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con metodología de marco lógico*. Cepal.
- Ariyani, N., & Fauzi, A. (2019). Analysis of Strategic Variables for Ecotourism Development; an Application of Micmac. *South Asian Journal of Social Studies and Economics*, 1–12. <https://doi.org/10.9734/sajsse/2019/v3i330107>
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116, 20 de julio de 1991.

- Baltussen, R., & Niessen, L. (2006). Priority setting of health interventions: the need for multi-criteria decision analysis. *Cost Effectiveness and Resource Allocation*, 4(1), 14. <https://doi.org/10.1186/1478-7547-4-14>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) & Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). (2018). *Plan de acción: Cartagena resiliente, incluyente y competitiva* (ISBN 978-958-56459-7-4).
- Colombia. (1978). Decreto 1741 de 1978: Por el cual se crean Áreas de Manejo Especial para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables [Decreto]. Diario Oficial No. 35.077.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (1994). *Acuerdo Distrital No. 14 de 1994: Por el cual se adopta el plan maestro de ordenamiento físico para la isla de Barú y la zona norte de Cartagena, y se definen los parámetros para la elaboración de los planes de desarrollo e inversiones para los sectores que conforman dichas zonas*. Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2024). *Acuerdo Distrital N.º 143 de 2024: Por el cual se establecen beneficios tributarios en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co>
- Congreso de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones [Ley]. Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones sobre ordenamiento territorial. Diario Oficial No. 43.091, 18 de julio de 1997.
- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial No. 48.411, 24 de abril de 2012.
- Congreso de Colombia. (2015). Decreto 1077 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio [Decreto]. Diario Oficial No. 49.523.
- Congreso de Colombia. (2023, 19 de mayo). Ley 2294 de 2023: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia potencia mundial de la vida” [Ley]. Diario Oficial No. 52.402.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Diario Oficial No. 41.146. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Diario Oficial No. 41.511.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37807>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 397 de 1997, por la cual se desarrolla el artículo 70, 71 y 72 de la Constitución Política, se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial No. 43.102.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337>
- Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura. Diario Oficial No. 46.929.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=29324>
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1675 de 2013, por medio de la cual se reglamenta la protección del patrimonio cultural sumergido. Diario Oficial No. 48.870.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53986>
- Consejo de Estado. (2019). Sentencia de acción popular radicado No. 13001-23-33-000-2011-00348-01 (Sección Tercera, Subsección C). Bogotá: Consejo de Estado.
- Consorcio Inypsa - Argea - Aceplan - UR. (2017). *Producto 1 POT Municipio de Cartagena de Indias: Documento de recopilación y análisis de información primaria y secundaria*. Programa POT/POD Modernos, Zona 2 Centro Oriente Norte. Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique [CARDIQUE]. (2019, 13 de diciembre). Resolución 1949 de 2019: Por la cual se aprueba y se adopta el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica de los arroyos directos al Caribe Sur - Ciénaga de la Virgen - Bahía de Cartagena NSS Código 1206-01 [Resolución].
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique [CARDIQUE]. (2020, 14 de diciembre). Resolución 0944 de 2020: Por la cual se identifican y compilan las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial del Distrito y municipios de la jurisdicción [Resolución].
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique [CARDIQUE]. (2021, 25 de junio). Resolución 0622 de 2021: Por la cual se adopta el acotamiento de la ronda hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la Virgen y cuerpos internos de Cartagena [Resolución].
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique [CARDIQUE]. (2025, 15 de julio). Resolución 1212 de 2025: Por la cual se adopta el acotamiento oficial de la ronda hídrica y sus elementos constituyentes para los arroyos Caño Mesa, Tabacaí, La Hormiga y Chiricoco [Resolución].

- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria & Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2002). Zonificación de los conflictos de uso de las tierras del país: Capítulo IV. Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá, D. C.
- Dalkey, N., & Helmer, O. (1963). An Experimental Application of the DELPHI Method to the Use of Experts. *Management Science*, 9(3), 458–467. <https://doi.org/10.1287/mnsc.9.3.458>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV*. https://geoportal.dane.gov.co/descargas/defhabitacional/SHP_MNZ_DEFVIV.rar
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018, 15 de marzo). CONPES 3918: Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia [Documento CONPES]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). Análisis de vulnerabilidad y riesgo climático en ciudades costeras de Colombia. DNP.
- Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar [EDURBE S.A.]. (2023). Coberturas de la tierra. Contrato interadministrativo para realizar los estudios básicos de riesgo (EBR) como insumo necesario para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias [Contrato No. 22-0010 de 2022]. Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.
- Establecimiento Público Ambiental [EPA Cartagena]. (2021). Formulación y adopción del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial (PIGCC-4C) del Distrito de Cartagena de Indias [Documento interno].
- Establecimiento Público Ambiental [EPA Cartagena]. (2023, 14 de marzo). Concepto Técnico No. 125 de 2023: Formulación e integración de las determinantes ambientales en jurisdicción del EPA-Cartagena para el ordenamiento territorial del Distrito [Concepto técnico].
- Establecimiento Público Ambiental [EPA Cartagena]. (2025, 30 de enero). Resolución EPA-RES-00044-2025: Por medio de la cual se identifican las áreas de bosque seco tropical en jurisdicción del EPA-Cartagena y se dictan otras disposiciones [Resolución].
- Figueroa, J. A. (2019). *Cinco indicadores para una accesibilidad urbana sustentable*. <https://www.researchgate.net/publication/335871334>
- Fondo de Adaptación & Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique [CARDIQUE]. (2019). Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) de los Arroyos directos al Caribe Sur-Ciénaga de la Virgen – Bahía de Cartagena [Adoptado mediante Resolución 1949 de 2019].
- Godet, M. (2000). The Art of Scenarios and Strategic Planning. *Technological Forecasting and Social Change*, 65(1), 3–22. [https://doi.org/10.1016/S0040-1625\(99\)00120-1](https://doi.org/10.1016/S0040-1625(99)00120-1)
- Henao, D., López, F., Chud Pantoja, V. L., & Osorio, J. C. (2019). Priorización multicriterio para la afiliación a un banco de alimentos en Colombia. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 12(1). <https://doi.org/10.22335/rlet.v12i1.1024>

- Hernández Aja, A., Alguacil Gómez, J., Medina del Río, M., & Moreno Caballero, C. (1997). *La ciudad de los ciudadanos*. Universidad Politécnica de Madrid.
- IDEAM & Universidad Nacional de Colombia [UNAL]. (2018). Variabilidad climática y cambio climático en Colombia. Bogotá, Colombia. https://www.andi.com.co/Uploads/variabilidad_636602741696419023.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2004). Estudio general de suelos y zonificación de tierras: Departamento de Bolívar. IGAC. ISBN: 958906776X
- Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente [INDERENA]. (1977, 2 de mayo). Acuerdo 026 de 1977: Por el cual se reserva, alinda y declara Parque Nacional Natural en el departamento de Bolívar [Acuerdo de Junta Directiva]. Aprobado mediante Resolución Ejecutiva 165 del 6 de junio de 1977.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2022). Climate change 2022: Impacts, adaptation, and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report (H.-O. Pörtner et al., eds.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia [MinAmbiente–PNNC]. (2018). Resolución 058 de 2018: Por medio de la cual se registra la Reserva Natural de la Sociedad Civil “San Simeón” (RNSC 065-17) [Resolución].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia [MinAmbiente–PNNC]. (2020). Resolución 160 de 2020: Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo [Resolución].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente]. (2005, 2 de junio). Resolución 679 de 2005: Por medio de la cual se declara el Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y se adopta su zonificación interna [Resolución]. Diario Oficial No. 45.927.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente]. (2013, 31 de mayo). Decreto 1120 de 2013: Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las comisiones conjuntas [Decreto]. Diario Oficial No. 48.813. <https://www.minambiente.gov.co>
- Ministerio de Cultura. (2002). Decreto 833 de 2002, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 en materia de patrimonio arqueológico. Diario Oficial No. 44.840 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5337>
- Ministerio de Cultura. (2015). Decreto 1080 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura. Diario Oficial No. 49.523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76833>
- Ministerio de Cultura. (2019). Decreto 2358 de 2019, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1080 de 2015 en lo relacionado con el patrimonio cultural material e inmaterial. Diario



Oficial

No.

51.164.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104832>

Ministerio de Cultura. (2021). Decreto 880 de 2021, por el cual se adiciona el Decreto 1080 de 2015 en lo relacionado con el Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad – FONCULTURA. Diario Oficial No. 51.680. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168248>

Ministerio de Cultura. (2024). Resolución DM 412 de 2024, por la cual se adopta el Plan Especial de Salvaguardia de la manifestación cultural “Ángeles Somos”. Bogotá: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). *Lineamientos de planeación integral para la salud en el ámbito territorial*. Dirección de Epidemiología y Demografía, Grupo de Planeación en Salud Pública.

Minvivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Decreto 1077 de 2015*. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Minvivienda. (2015). *Decreto 1736 de 2015*. Por el cual se modifica el artículo 2.3.2.3.2.2.5 del Decreto 1077 de 2015.

Nazlabadi, E., Maknoon, R., Reza Alavi Moghaddam, M., & Daigger, G. T. (2023). A novel MICMAC approach for cross impact analysis with application to urban water/wastewater management. *Expert Systems with Applications*, 230, 120667. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2023.120667>

Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de Desastres [OAGRD]. (2025). Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres 2025-2037 [Presentación].

Okoli, C., & Pawlowski, S. D. (2004). The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42(1), 15–29. <https://doi.org/10.1016/j.im.2003.11.002>

ONU-Hábitat. (2013). *Carta del Espacio Público* [Acta de la II Bienal del Espacio Público]. Bienal del Espacio Público.

ONU-Hábitat. (s.f.). *Guía global para el espacio público: De principios globales a políticas y prácticas locales* [Versión en español]. ONU-Habitat. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/guia_global_ep.pdf

Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2021). Migración, cambio climático y vulnerabilidad en Colombia. OIM. <https://colombia.iom.int/es/resources/migracion-cambio-climatico-y-vulnerabilidad-en-colombia>.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2017). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia [PNNC]. (2013, 12 de abril). Resolución 0339 de 2013: Por medio de la cual se reserva, delimita, alindera y declara el Parque Nacional Natural Corales de Profundidad [Resolución].
- Parques Nacionales Naturales de Colombia [PNNC]. (2017, 12 de septiembre). Resolución 0390 de 2017: Por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental del Parque Nacional Natural Corales de Profundidad [Resolución].
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 1698 de 2014, por el cual se reglamenta la Ley 1675 de 2013 en lo relacionado con el patrimonio cultural sumergido. Diario Oficial No. 49.238. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59334>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio [Decreto]. Diario Oficial No. 49.523.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2020). La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno [Informe sobre Desarrollo Humano 2020]. PNUD.
- Rojas, C., & Pardo, L. (2019). Vulnerabilidad social y desigualdad urbana en Cartagena de Indias frente al cambio climático. *Revista de Estudios Sociales*, 70, 45–58. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.04>
- Secretaría de Participación y Desarrollo Social. (2023). *Política pública de participación ciudadana 2024–2035*. Gaceta Distrital Virtual.
- Secretaría de Participación y Desarrollo Social. (2023). *Política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar 2024–2035*. Gaceta Distrital Virtual.
- Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena de Indias. (2025). *Informe de seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias con corte a 31 de diciembre de 2024*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. <https://seguimientopot.cartagena.gov.co/sites/default/files/2025-04/INFORME%20Y%20EVALUCI%C3%93N%202024%20POT.pdf>
- Secretaría de Salud Distrital. (2023). *Anexo técnico del Plan Territorial de Salud “Cartagena Ciudad de Derechos en Salud 2024–2027”*. Gaceta Distrital Virtual.
- Torres, A., & Rodríguez, M. (2021). Mujeres y cambio climático: Impactos diferenciados en contextos urbanos y rurales de la región Caribe. *Revista Colombiana de Geografía*, 30(1), 123–140. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v30n1.91234>
- UNESCO. (1972). Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. París: UNESCO. <https://whc.unesco.org/en/conventiontext>
- UNESCO. (2011). Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones. París: UNESCO. <https://whc.unesco.org/en/hul>

USAID; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; & CARDIQUE. (2020). Actualización de las determinantes ambientales de la jurisdicción de CARDIQUE.

Vides, M. P., Sierra-Correa, P. C., & Cortés-Ballén, L. (2012). Gestión costera como respuesta al ascenso del nivel del mar: Guía para administradores de la zona costera del Caribe (Serie de Documentos Generales del INVEMAR No. 57). INVEMAR.

Viergever, R. F., Olifson, S., Ghaffar, A., & Terry, R. F. (2010). A checklist for health research priority setting: nine common themes of good practice. *Health Research Policy and Systems*, 8(1), 36. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-8-36>

Zabaleta Puello, R. A. (2022). *Arquitectura moderna en Cartagena de Indias, Colombia: reconocimiento y valoración, 1926-1970* (Tesis doctoral, Universidad de Granada). Universidad de Granada. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/49416>