

**Aportes del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024 - 2027 a la garantía de soluciones
duraderas de las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Bogotá**

Adriana Paola Rincón Casallas

Jonathan Esneider Ramos Araque

Universidad EAN

Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Asignatura: Diplomado

Docente: Carlos Humberto Gordillo Grisales

Octubre, 2025

Tabla de Contenido

1. Resumen.....	página 3
2. Abstract.....	página 4
3. Introducción	página 5
4. Justificación	página 8
5. Marco Metodológico.....	página 10
6. Situación de la Población Víctima del Conflicto Armado en la Ciudad de Bogotá ...	página 12
6.1. Bogotá como ciudad receptora.....	página 12
6.2. Composición demográfica	página 13
6.3. Problemáticas socioeconómicas.....	página 14
6.4. Distribución geográfica.....	página 16
6.5. Problemáticas de seguridad	página 17
7. El Plan de Acción Distrital (PAD)	página 19
8. Indicadores de Seguimiento del PAD 2024–2027	página 22
9. Contraste entre el cumplimiento del PAD y el nivel de satisfacción reportado por las víctimas del conflicto armado residentes en la ciudad de Bogotá	página 26
10. Gestión de Riesgos y Oportunidades	página 31
11. Plan de Gestión del Cambio y Recomendaciones	página 38
12. Conclusiones	página 43
13. Referencias.....	página 45
14. Anexos.....	página 47

1. Resumen

El presente trabajo analiza los aportes del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 a la garantía de soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado en la ciudad de Bogotá. La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, mediante el análisis del Plan de Acción Distrital, los informes de seguimiento de la Alcaldía mayor de Bogotá y encuestas aplicadas a personas víctimas del conflicto armado.

Entre los principales hallazgos se identifica una brecha entre los programas institucionales ofertados, frente a la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la percepción de satisfacción de la población. Reflejando la necesidad de un cambio de enfoque en los programas ofertados basados en la sostenibilidad económica, mejorar la articulación interinstitucional y dar participación efectiva de las víctimas en los procesos de formulación y seguimiento de las políticas públicas.

El estudio propone recomendaciones para que la gestión pública aporte a la mejora de la calidad de vida de las víctimas del conflicto armado.

2. Abstract

This paper analyzes the contributions of the District Action Plan (PAD) 2024–2027 to ensuring lasting solutions for victims of armed conflict in the city of Bogotá. The research was conducted using a qualitative and descriptive approach, through analysis of the District Action Plan, follow-up reports from the Mayor's Office of Bogotá, and surveys of victims of the armed conflict.

Among the main findings is a gap between the institutional programs offered to overcome conditions of vulnerability and the population's perception of satisfaction. This reflects the need for a change of approach in the programs offered, based on economic sustainability, improving inter-institutional coordination, and ensuring the effective participation of victims in the formulation and monitoring of public policies.

The study proposes recommendations for public management to contribute to improving the quality of life of victims of armed conflict.

3. Introducción

El Estado Colombiano ha buscado atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado interno, para ello, se ha desarrollado un marco normativo que orienta la formulación y ejecución de políticas públicas, entre las cuales destaca la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

En el ámbito distrital, el Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 constituye el instrumento de planificación y ejecución de las políticas públicas para la población víctima del conflicto Armado – VCA, articulando la oferta institucional de veintidós (22) entidades, con 137 metas y un presupuesto de \$967.570 millones de pesos, orientado a atender a 382.813 víctimas con última ubicación en Bogotá (RUV, corte septiembre de 2025).

Sin embargo, el seguimiento al cumplimiento del PAD que ha presentado la Alcaldía Mayor de Bogotá basado en el Índice de Superación de la Situación de Vulnerabilidad revela que el 65% de la población víctima en Bogotá no ha superado su situación de vulnerabilidad, siendo las principales brechas las de generación de ingresos (50,4%), alimentación (40,8%) y vivienda adecuada (38,5%).

Complementariamente, se realizó un ejercicio de recolección de información con 50 encuestas a víctimas residentes en Bogotá, donde se evidenció que el 78% considera que las ayudas institucionales han contribuido poco o nada a mejorar su calidad de vida, mientras que el 66% manifiesta que sus ingresos no alcanzan para cubrir necesidades básicas. Además, el 78% desconoce los programas existentes y reporta baja participación efectiva en los espacios de formulación y seguimiento del PAD.

Estas cifras reflejan que el enfoque actual de la política distrital aún es predominantemente asistencial, limitando el tránsito hacia modelos de sostenibilidad económica y reconstrucción autónoma del proyecto de vida. Desde la perspectiva de la Teoría de Maslow, mientras las necesidades básicas no estén satisfechas, las víctimas no podrán alcanzar niveles superiores de autonomía, participación y autorrealización.

Asimismo, estudios como el de Fedesarrollo (2023) advierten que a las familias colombianas les tomaría hasta once generaciones salir de la pobreza estructural, debido a la limitada movilidad social, lo que evidencia la urgencia de rediseñar los enfoques de las políticas públicas hacia modelos sostenibles y corresponsables.

Por lo cual este trabajo se formula bajo la pregunta ¿Logra la política pública de atención a víctimas contenida en el Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 garantizar soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado en Bogotá?

El objetivo general, es evaluar los aportes del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 a la garantía de soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado en Bogotá; para lo cual se desarrollarán los siguientes objetivos específicos:

1. Describir la situación actual de la población víctima en la ciudad de Bogotá.
2. Analizar el PAD como instrumento central de la política pública distrital de atención y reparación integral.
3. Evaluar el nivel de cumplimiento del PAD a partir de los informes institucionales basado en el Índice de Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV).
4. Contrastar los resultados institucionales con la percepción y satisfacción de las víctimas.
5. Identificar riesgos y oportunidades de mejora en la implementación del PAD.

6. Formular recomendaciones orientadas a fortalecer la gestión del cambio, la sostenibilidad y la autonomía de las víctimas.

Este trabajo se desarrolló bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, y se estructura en los siguientes capítulos:

- Capítulo 1: Contexto de la población víctima en Bogotá
- Capítulo 2: análisis del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027.
- Capítulo 3: Seguimiento al cumplimiento del PAD mediante el Índice de Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV).
- Capítulo 4: Contraste entre resultados institucionales y percepciones de las víctimas.
- Capítulo 5: Gestión de riesgos y oportunidades de mejora.
- Capítulo 6: Plan de gestión del cambio y recomendaciones para fortalecer la política pública distrital.

4. Justificación

El presente trabajo de grado se justifica por su contribución al análisis y fortalecimiento de la gestión pública orientada a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Bogotá. La investigación se enmarca bajo el análisis del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027, instrumento que articula la oferta institucional de veintidós (22) entidades del Sistema Distrital de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SDARIV), con un presupuesto de más de \$967.570 millones de pesos y 137 metas orientadas a la garantía de derechos.

Desde el punto de vista social, el estudio resulta pertinente porque aborda la persistente vulnerabilidad de más de 382 mil víctimas con última ubicación en Bogotá (RUV, septiembre de 2025), quienes enfrentan dificultades en materia de vivienda, generación de ingresos y participación efectiva en la formulación y seguimiento de las políticas públicas. Analizar el cumplimiento e impacto del PAD permite identificar brechas entre la oferta institucional y la realidad de la población VCA, que conlleve a la toma de decisiones públicas más eficaces y sostenibles.

En el ámbito académico, la investigación fortalece las capacidades analíticas y metodológicas propias de la Maestría en Gestión Pública, al aplicar herramientas de evaluación de políticas y gestión del cambio en el nivel territorial. El enfoque cualitativo y descriptivo permite comprender cómo los mecanismos de planeación y seguimiento inciden en la garantía de derechos, y cómo pueden reformularse para promover soluciones duraderas y autonomía económica de las víctimas.

En cuanto a su pertinencia institucional, este trabajo se inscribe en el campo y grupo de

investigación “Comunicación, Política y Cultura”, dentro de las líneas de investigación:

- Política y derecho
- Desarrollo, sostenibilidad y valor compartido
- Territorio, turismo y cultura

Desde este marco, el estudio contribuye a la reflexión sobre la relación entre comunicación, políticas públicas y cultura institucional, así como a la búsqueda de modelos de gestión pública más inclusivos, sostenibles y orientados a resultados.

Una vez delimitado el problema de investigación, se seleccionó este campo, grupo y líneas de investigación por su coherencia con el propósito central del estudio: evaluar los aportes del PAD 2024–2027 a la garantía de soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado en Bogotá y formular recomendaciones que fortalezcan la gestión pública distrital.

5. Marco Metodológico

El presente trabajo de grado se desarrolló bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, orientado al análisis de los aportes del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 a la garantía de soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado en Bogotá. Este enfoque permitió comprender las percepciones de las víctimas y contrastarlas con los resultados de la medición del índice de superación de la situación de vulnerabilidad.

El tipo de investigación es aplicada, dado que parte del estudio de un instrumento de política pública existente “PAD 2024–2027”, la técnica principal de recolección de información fue la revisión documental, que incluyó informes oficiales de la Unidad para las Víctimas con el índice de superación de la situación de Vulnerabilidad, la normatividad vigente (Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y Ley 2421 de 2024), así como bibliografía académica y estudios institucionales sobre políticas públicas, sostenibilidad y gestión del cambio.

Complementariamente, se aplicó una encuesta estructurada a 50 personas víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá, con el propósito de identificar percepciones sobre la oferta institucional, el grado de satisfacción con los programas implementados y la efectividad del PAD para promover soluciones duraderas.

Para el análisis de la información, se utilizó una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. En el componente cualitativo, se aplicó un análisis de contenido de los documentos oficiales y de las respuestas de las encuestas, identificando patrones y brechas en la implementación del PAD. En el componente cuantitativo, se

procesaron los resultados de las encuestas en porcentajes y se contrastaron con los indicadores del Índice de Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV), lo que permitió evaluar el nivel de cumplimiento del PAD y su impacto real en la estabilización socioeconómica de las víctimas.

El enfoque metodológico adoptado permitió articular la revisión institucional con la voz de las víctimas, ofreciendo una mirada integral sobre la efectividad de la política pública y orientando propuestas de mejora basadas en la evidencia.

6. Situación de la Población Víctima del Conflicto Armado en la Ciudad de Bogotá

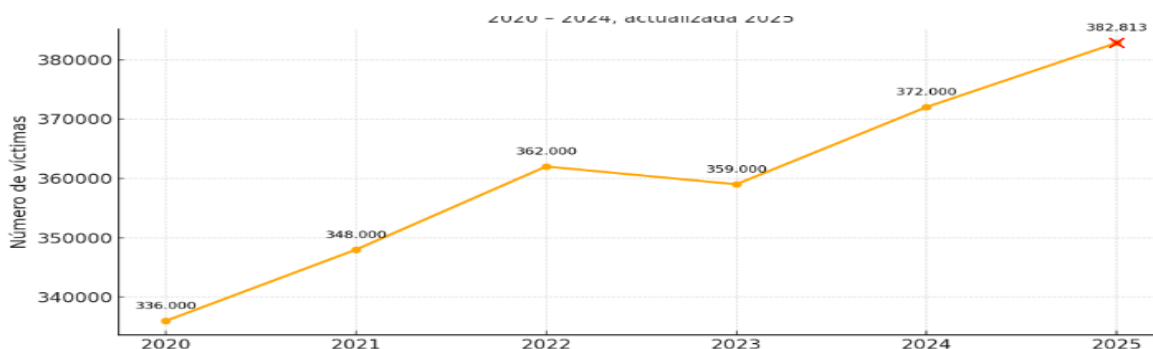
El presente capítulo expone el contexto general sobre la situación de la población víctima del conflicto armado VCA ubicada en la ciudad de Bogotá y el marco institucional que orienta su atención. En primer lugar, se describe la composición demográfica y las condiciones socioeconómicas de las víctimas en la capital, identificando los principales retos en materia de seguridad, vivienda y generación de ingresos. Posteriormente, se analiza el Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 como instrumento de política pública que articula la oferta institucional del Distrito y las acciones encaminadas a garantizar la atención, asistencia y reparación integral.

6.1. Bogotá como ciudad receptora

Una persona en Bogotá puede ganar hasta tres veces más que en otras regiones del país (Fedesarrollo, 2023), lo que, sumado a su condición de capital económica, política y administrativa, ha incentivado procesos de migración hacia la ciudad. Este fenómeno se acentúa en las víctimas del conflicto armado – VCA, pues buscan huir de la violencia y acceder a atención urgente por parte del Estado con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida, aun cuando esto implique el desarraigo de sus territorios.

Según la Red Nacional de Información, a corte del 30 de septiembre 2025, Bogotá es la segunda ciudad receptora de VCA: de las 10.110.121 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), el 3,7%, que corresponde a 382.813, reportaron como última ubicación la ciudad de Bogotá y de ellas 344.813 son víctimas de desplazamiento forzado, es decir el 90% de esa población. Sin embargo, históricamente se han registrado 902.216 declaraciones en la ciudad, lo que también refleja que es un territorio de tránsito.

Gráfica 1. Descripción de la población VCA que se ubica en Bogotá del año 2020 al año 2025



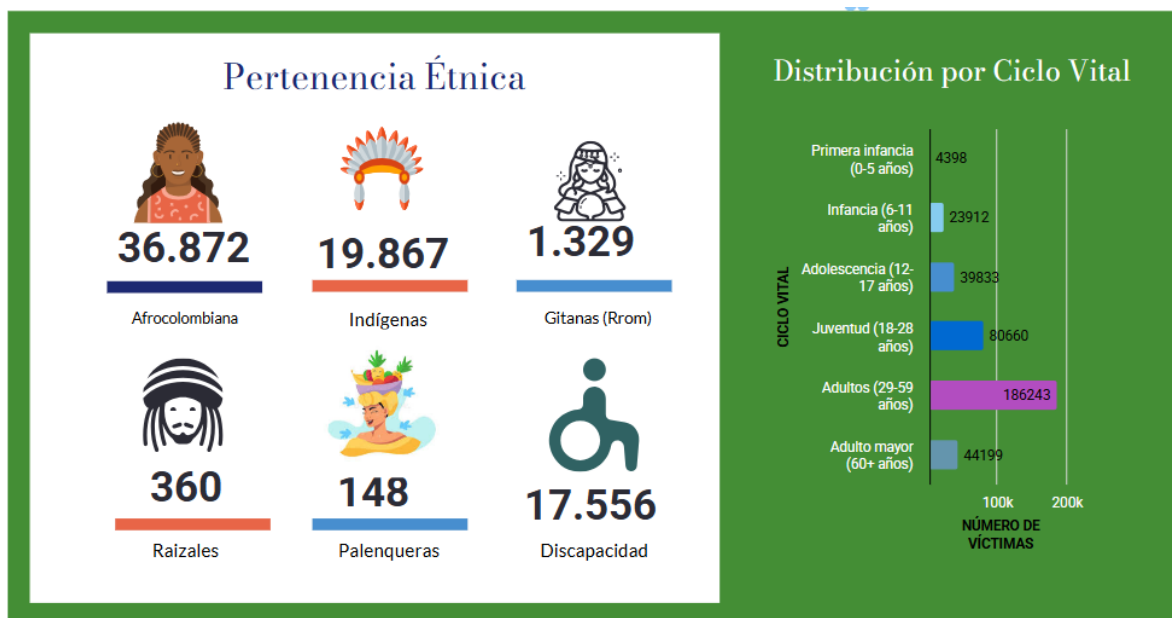
Fuente: Elaboración propia con apoyo de ChatGPT (OpenAI, 2025), con base en datos

del Boletín de Fichas Estadísticas de la Unidad para las Víctimas (Unidad para las Víctimas, 2025).

6.2. Composición demográfica

Con corte al 31 de agosto de 2025, el Boletín de Fichas Estadísticas de la Unidad para las Víctimas reporta que la población víctima registrada en Bogotá está compuesta por 196.445 mujeres, 82.849 hombres, 13 personas se identificaron como intersexuales y 7 manifestaron no identificarse con ningún sexo. En relación con la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad y el ciclo vital, los resultados se detallan en la Gráfica 2, resaltando que la gran mayoría se encuentra entre las edades de 29 a 59 años.

Gráfica 2 Composición demográfica de las víctimas según pertenencia étnica, discapacidad y ciclo vital

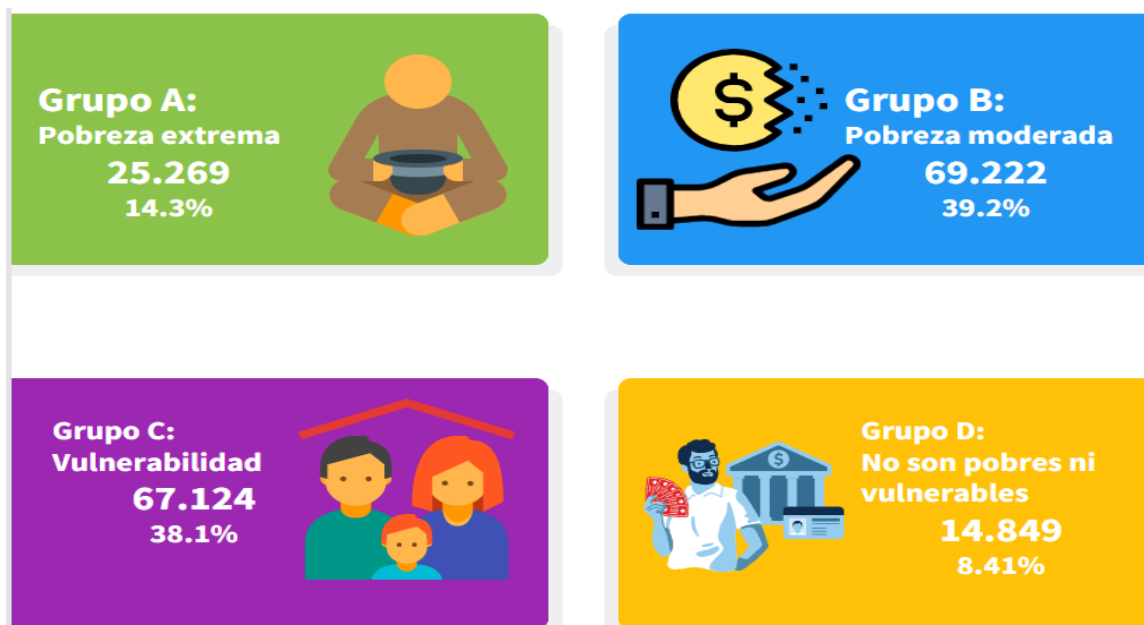


Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín de Fichas Estadísticas de la Unidad para las Víctimas (2025), creada en Venngage [].

6.3. Problemáticas socioeconómicas

De acuerdo con la información del Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado, contenida en el *Boletín Trimestral de Víctimas del Conflicto Armado en Bogotá D.C., de enero a marzo de 2025*, gran parte de la población se encuentra su condición de vulnerabilidad, datos de la encuesta Sisbén, con corte del 1° de abril de 2025. La cual fue realizada a 176.464 personas, detallando que el 53%, es decir 94.791 se encuentra en pobreza extrema o moderada. A continuación, se discrimina la información por grupos en el Gráfico 3.

Grafica 3 Distribución de la Población VCA en los grupos Sisbén



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Trimestral de Víctimas del Conflicto Armado en Bogotá D.C., de enero a marzo de 2025, creada en Venngage

[\[https://infograph.venngage.com/universal-generator\]](https://infograph.venngage.com/universal-generator).

Sin embargo, estos datos también reflejan un subregistro del 51,8% de la población VCA que la Unidad para las Víctimas identifica reside en la ciudad de Bogotá, pero no fue censada. Entre ellas, personas en condición de habitabilidad de calle, a las cuales no se las aplica la encuesta.

Entre las principales problemáticas que enfrentan, según el documento diagnóstico “Plan de acción Distrital de 2025”, están los bajos logros educativos, rezago escolar y deserción, falta de acceso al trabajo, alto índice de informalidad, déficit de vivienda. También se da la persistencia de casos de hacinamiento crítico y uso de materiales inadecuados para la construcción de viviendas, identificando que algunas viven en asentamientos ilegales.

6.4. Distribución geográfica

Según los datos del Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado (2025), Boletín trimestral marzo - 2025 a Corte 31 de marzo de 2025, la población VCA se encuentra distribuida en las 20 localidades de la ciudad, con una mayor concentración en Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa; estas localidades, además, coinciden con tener un alto Índice de Pobreza Multidimensional (*IPM*), de acuerdo con lo indicado en el informe elaborado por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación en el ASIS Bogotá 2023, tal como se evidencia a continuación:

Tabla 1: Ubicación de la población VCA vs. Índice de pobreza Multidimensional (IPM) por localidad en Bogotá

Nº	Localidad	Víctimas (aprox.)	IPM (%) 2021-2023	Clasificación general
1	Ciudad Bolívar	38.353	14,4 %	Muy alta pobreza
2	Kennedy	38.009	8,7 %	Alta pobreza
3	Bosa	36.608	9,2 %	Alta pobreza
4	Suba	31.082	6,3 %	Media
5	Engativá	20.663	5,2 %	Baja
6	Usme	18.748	13,8 %	Muy alta pobreza
7	Rafael Uribe Uribe	13.997	10,5 %	Alta pobreza
8	San Cristóbal	12.479	11,2 %	Alta pobreza
9	Santa Fe	7.375	9,8 %	Alta pobreza
10	Fontibón	7.092	4,6 %	Baja
11	Puente Aranda	6.75	4,9 %	Baja
12	Tunjuelito	6.523	8,1 %	Media-alta
13	Los Mártires	4.842	8,6 %	Alta pobreza
14	Barrios Unidos	4.521	3,8 %	Muy baja
15	Usaquén	4.483	3,9 %	Muy baja
16	Chapinero	3.903	2,7 %	Muy baja
17	Teusaquillo	3.842	3,1 %	Muy baja
18	Antonio Nariño	2.553	4,2 %	Baja
19	La Candelaria	1.479	5,6 %	Baja-media
20	Sumapaz	152	20,1 %	Más alta pobreza

Fuente: *elaboración propia con apoyo de ChatGPT, a partir de datos del ASIS*

Bogotá 2023 y la Secretaría Distrital de Planeación y Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado (2025), Boletín trimestral marzo - 2025 a Corte 31 de marzo de 2025.

6.5. Problemáticas de seguridad

Para el año 2024, el porcentaje de personas que se sintieron seguras en Bogotá disminuyó del 39,7 % al 31,8 % frente al año anterior, alejando a la ciudad de la meta establecida en el Plan Distrital de Desarrollo de alcanzar un 44%, datos del Informe de Calidad de Vida de Bogotá 2024 - Bogotá Cómo Vamos, 2024.

Esta situación se agudiza para las VCA en la ciudad, ya que, según las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo entre 2021 y 2024 se advierte sobre la presencia y expansión de grupos armados ilegales, así como del accionar de estructuras criminales con alcance nacional y transnacional, tal como se resume a continuación:

- La Alerta Temprana 010 de 2021 advirtió sobre la disputa por corredores de movilidad y la consolidación de diferentes grupos armados ilegales en el Distrito Capital. En este contexto, se identificaron como poblaciones en riesgo a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, docentes, líderes sociales, personas en proceso de reincorporación, población migrante, comunidades indígenas y afrodescendientes, población LGBTIQ+, *víctimas del conflicto armado* y defensores de derechos humanos.
- Posteriormente, la Alerta Temprana 005 de 2022 profundizó en los riesgos asociados al reclutamiento forzado, las amenazas y el control social ejercido por organizaciones armadas, con un impacto significativo en adolescentes, jóvenes, comunidades en condiciones de alta vulnerabilidad y *víctimas del conflicto armado*, lo que evidencia un aumento de las dinámicas de violencia sobre sectores históricamente desprotegidos.

- La Alerta Temprana 019 de 2023 amplió el panorama al señalar la gravedad de las amenazas contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y organizaciones comunitarias, afectando no solo a Bogotá sino a más de 700 municipios del país. Esta alerta resaltó como poblaciones especialmente expuestas a los líderes sociales, mujeres, comunidades étnicas, personas LGBTI, sindicalistas, estudiantes y víctimas del conflicto armado, revelando un contexto de riesgo generalizado y sistemático.
- Finalmente, la Alerta Temprana 004 de 2024 puso en evidencia una disputa territorial en Bogotá entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el grupo Tren de Aragua, quienes instrumentalizan bandas locales para consolidar su control en localidades como Santa Fe, La Candelaria, Tunjuelito, Antonio Nariño, Puente Aranda, Los Mártires, Teusaquillo, Chapinero y Barrios Unidos. Esta situación ha incrementado la vulnerabilidad de recicladores, carreteros, trabajadores sexuales, migrantes venezolanos, consumidores de sustancias psicoactivas, comerciantes y servidores públicos, quienes enfrentan riesgos directos derivados de las economías ilegales y la violencia urbana.

Actualmente las 20 localidades se encuentran alertadas y reflejan un entorno de seguridad deteriorado, donde convergen actores armados ilegales y estructuras criminales que disputan control territorial, social y económico, afectando de manera diferenciada a múltiples grupos poblacionales, como las VCA, y acentuando su condición de vulnerabilidad en la ciudad.

7. El Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2460 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.5, a partir del Plan de Desarrollo Territorial, cada alcaldía diseñará el Plan de Acción Territorial (PAT) como instrumento de planeación y presupuesto que contenga los programas que garanticen el goce efectivo de derechos y las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Bajo el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura 2024-2027”, se estableció que el Plan de Acción Distrital – PAD tendría como eje la territorialización del punto 5 del Acuerdo Final para la Paz, fortaleciendo la atención, reparación e integración local de las VCA que quieren reconstruir su proyecto de vida en la ciudad, la promoción del desarrollo de los territorios marginados y empobrecidos, la garantía de la atención a la población vulnerable, la participación de los actores locales involucrados en las estrategias que contribuyen a la construcción de paz en el Distrito, la focalización e implementación de la oferta institucional en las zonas priorizadas en el PDET – Bogotá Región (PDET-BR) y en las zonas rurales, y el cierre de brechas entre lo urbano y lo rural.

En el PAD, se formularon 137 metas asociadas a la oferta de veintidós (22) entidades del Sistema Distrital de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado (SDARIV), con cinco componentes (i) atención y asistencia, (ii) reparación integral, (iii) prevención, protección y garantías de no repetición, (iv) verdad, memoria y reconstrucción del tejido social (v) sistemas de información, este último busca el seguimiento y fortalecimiento institucional.

En lo que respecta al presupuesto, este es de 967.570.618.358, el cual corresponde al 2,54% del presupuesto general del plan de desarrollo de Bogotá. A continuación, se presenta la

distribución del presupuesto por entidad, con sus respectivas metas a cargo y el componente que atienden, resaltando en amarillo las entidades con asignación de mayor presupuesto:

Tabla 2. Tabla de presupuesto y metas del PAD por entidad

No.	Entidad	N° Metas (Total)	Presupuesto Asignado (Total 2025)	Componente
1	Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS)	24	\$70.349.920.797	Asistencia, Ejes Transversales, Prevención y Protección
2	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación (OCDPVR)	22	\$31.336.076.000	Ejes Transversales, Reparación, Asistencia, Prevención-
3	Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer)	12	\$2.726.350.332	Ejes Transversales, Prevención, Asistencia-
4	Secretaría de Educación del Distrito (SED)	10	\$456.839.282.558	Asistencia,
5	Secretaría Distrital de Gobierno (SDG)	9	\$602.251.347	Prevención, Asistencia, Ejes Transversales
6	Instituto Distrital de las Artes (IDARTES)	8	\$733.167.040	Reparación Integral-
7	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)	6	\$1.398.570.072	Reparación Integral
8	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)	5	\$433.559.878	Ejes Transversales, Asistencia-
9	Caja de Vivienda Popular (CVP)	4	\$2.617.754.492	Asistencia
10	Secretaría Distrital de Salud (SDS)	4	\$313.788.586.618	Asistencia, Reparación Integral, Ejes Transversales
11	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON)	4	\$4.017.257.988	Prevención, Reparación Integral
12	Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD)	4	\$1.775.191.120	Reparación Integral
13	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ)	4	\$983.000.000	Reparación Integral, Prevención
14	Instituto para la Economía Social (IPES)	3	\$779.360.000	Reparación Integral-
15	Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UDFJC)	3	\$12.478.991.620	Reparación Integral-
16	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD)	3	\$887.488.000	Reparación Integral
17	Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA)	5	\$47.351.200	Reparación Integral, Asistencia

18	Secretaría Distrital de Hábitat (SDH)	2	\$14.120.000.000	Reparación Integral
19	Orquesta Filarmónica de Bogotá (OFB)	2	\$1.131.691.670	Reparación Integral-
20	Secretaría Distrital de Planeación (SDP)	1	N/A	Prevención
21	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)	1	\$350.000	Atención
22	Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA)	1	\$4.336.681.686	Asistencia

Fuente: elaboración propia con apoyo de ChatGPT, a partir de datos del Documento Plan de Acción Distrital 2025, Oficina de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación (2025).

El análisis del PAD 2024–2027 permite evidenciar que se presenta desafíos importantes en términos de estrategias y eficiencia. Si bien cuenta con un presupuesto significativo y metas definidas, la distribución de los recursos tiende a concentrarse en acciones asistenciales, limitando la inversión en procesos sostenibles de generación de ingresos, vivienda y acompañamiento psicosocial. En cuanto a la eficiencia institucional, se observa que los mecanismos de seguimiento y evaluación se enfocan más en el cumplimiento operativo que en la medición del impacto real sobre la calidad de vida de las víctimas. Finalmente, en materia de participación ciudadana, aunque el PAD incorpora espacios de concertación, la participación de las víctimas sigue siendo más consultiva que decisoria. Fortalecer su rol en la planeación, ejecución y evaluación de la política pública es esencial para avanzar hacia una gestión pública verdaderamente incluyente, transparente y orientada a resultados.

8. Indicadores de seguimiento del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024 – 2027

Se estableció mediante el Acuerdo 587 de 2015 del Concejo de Bogotá, que los indicadores de Goce Efectivo de Derechos – IGED dados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, serían el instrumento de seguimiento para evaluar las políticas públicas distritales de atención, asistencia y reparación integral de las VCA. Sin embargo, a octubre de 2025 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. no ha realizado el informe de seguimiento, lo que resulta preocupante ya que, si no hay una adecuada evaluación, no se podrían formular acciones de mejora conducentes en las actualizaciones anuales del PAD.

Por lo anterior, para el análisis desarrollado en este trabajo se tomaron como referencia los boletines emitidos por el Observatorio Distrital de Víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante la vigencia 2025. Dichos boletines emplean como instrumento de evaluación el Índice de Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV), implementado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el cual establece que una persona víctima se considera en proceso de superación de su situación de vulnerabilidad una vez ha cumplido con la totalidad de los ocho derechos, que se detallan a continuación:

1. Derecho a la salud (afiliación, barreras de acceso y atención de primera infancia)
2. Derecho a la educación (matrícula y permanencia)
3. Derecho a la identificación (identificación acorde a su edad)
4. Derecho a la alimentación (Acceso a programas de seguridad alimentaria o ingresos suficientes para sostenimiento alimenticio)
5. Derecho a la vivienda (Déficit habitacional, tenencia y ubicación en zona libre de riesgo de desastres naturales)
6. Derecho a la generación de ingresos (línea de pobreza monetaria y tasa de

dependencia del hogar)

7. Reunificación familiar (solicitud en los tiempos establecidos y acceso)

8. Atención psicosocial (solicitud, acceso y culminación del tratamiento)..

El Boletín Trimestral con corte a enero a marzo de 2025, indica que el 65%, es decir 225.713 personas víctimas de desplazamiento forzado censadas residentes en Bogotá, no ha superado su situación de vulnerabilidad, 83.355 de los censados, que corresponde al 24% la superó, y frente a un 11%, que serían 37.046, no les fue posible determinar el resultado de la medición, por falta de información. A continuación, se presenta la información del resultado emitido, por cada uno de los derechos, determinando su nivel de cumplimiento:

Tabla 3. Porcentaje de superación de situación de Vulnerabilidad de las VCA

	Cumplen (%)	No cumplen (%)	No determinado (%)
Identificación	90	10	0
Salud	85	15	0
Alimentación	50	30	20
Vivienda	45	35	20
Generación de Ingresos	50	30	20
Educación	70	15	15
Atención Psicosocial	10	0	40
Reunificación Familiar	0	0	20

Fuente: elaboración propia con apoyo de ChatGPT, a partir de datos el Boletín trimestral de enero a marzo de 2025 del Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado)

Una vez revisados los datos presentados, las mayores dificultades para superar la vulnerabilidad respecto de los índices evaluados en la encuesta se concentran en:

- Generación de Ingresos: El 50,4% (135.892 personas) no supera el índice de SSV, lo que significa que casi cinco de cada diez víctimas censadas no tienen una fuente de ingresos

estable o suficiente.

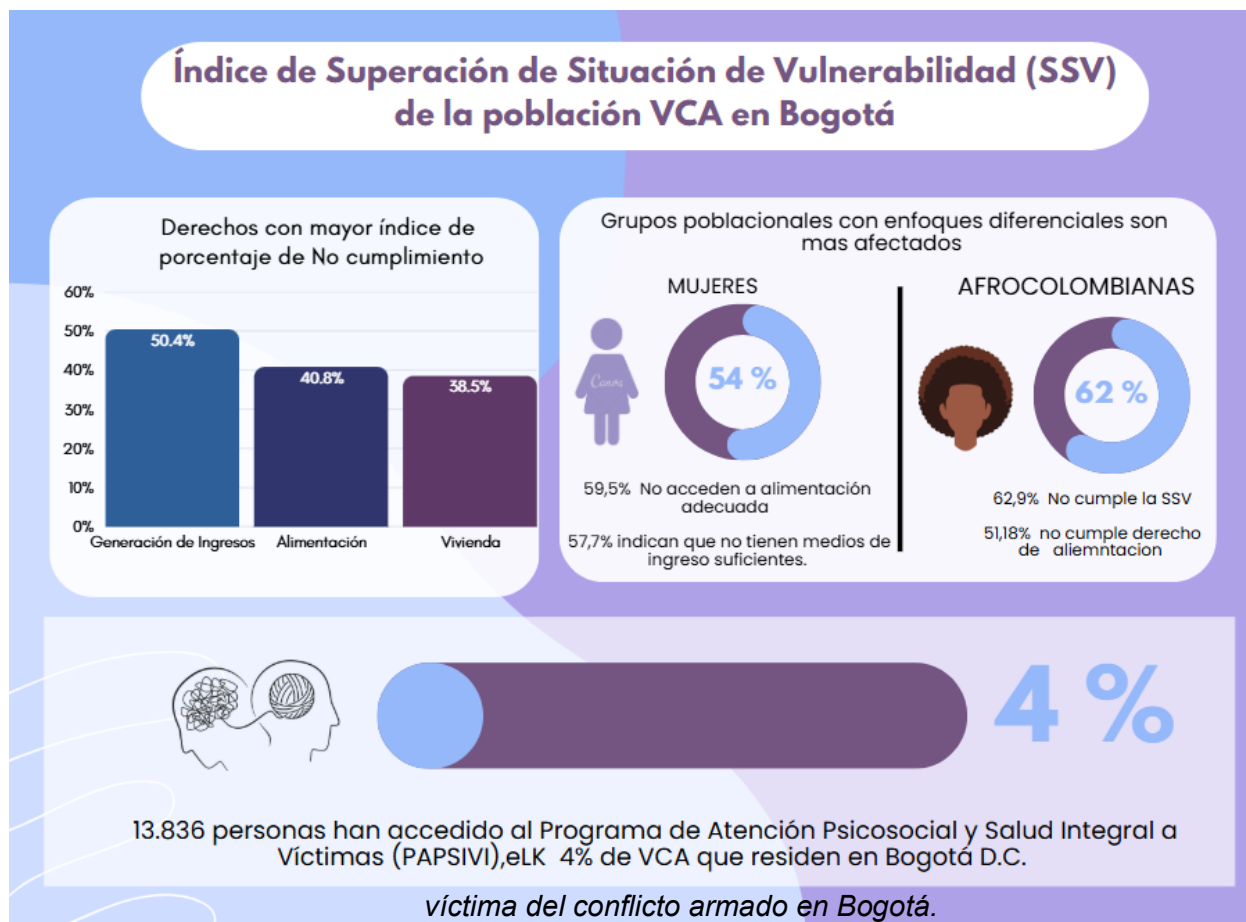
- Alimentación: el 40,8% (110.014 personas) no supera el índice de SSV, lo que refleja que consume una o menos de una comida diaria.
- Vivienda: El 38,50% (103.686 personas) no cumple con las condiciones adecuadas de habitabilidad, servicios básicos o seguridad jurídica y menos del acceso a una vivienda propia.

Esta situación se agrava cuando se analiza la información respecto de grupos poblacionales con enfoques diferenciales, ya que el 59,5% de las mujeres no acceden a alimentación adecuada y el 57,7% indican que no tienen medios de ingreso suficientes. Las personas afrocolombianas sufren el mayor porcentaje de incumplimiento en sus derechos, con un 62,9% lo que refleja una brecha de 14,2 puntos porcentuales respecto a la población sin identidad étnica. Por ejemplo, en términos de alimentación, sufren el mayor incumplimiento con un porcentaje del 51,18%.

En contraste, se evidencia un alto cumplimiento en derechos básicos como identificación y salud, aunque son derechos que el gobierno nacional viene otorgando a toda la población colombiana a través de la afiliación al sistema subsidiado de salud y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Frente a la atención psicosocial, 13.836 personas han accedido al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), cifra de bajo impacto si se analiza frente al número total de VCA que residen en Bogotá D.C., ya que representará solo un 4%.

Grafica 4, Índice de Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV) de la población



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro Único de Víctimas (RUV) y del Plan de Acción Distrital 2024–2027, Alcaldía Mayor de Bogotá.

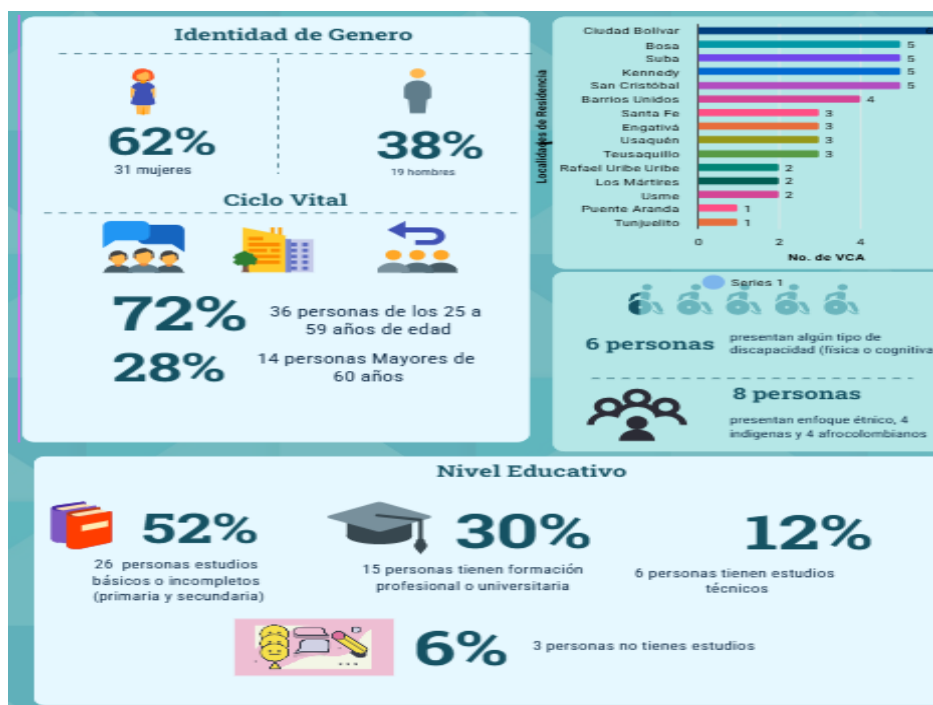
9. Contraste entre el cumplimiento del PAD y el nivel de satisfacción reportado por las víctimas del conflicto armado residentes en la ciudad de Bogotá

Con el fin de conocer la opinión de las VCA residentes en la ciudad, se realizó un ejercicio de recolección de información, a través del instrumento “*Encuesta de percepción sobre la implementación de las medidas de política pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá para las víctimas del conflicto armado*”, el cual estuvo enfocado en conocer las condiciones socioeconómicas, la recepción de ayudas y como estas contribuyeron a la calidad de vida, las experiencias de victimización recientes, las necesidades insatisfechas y las sugerencias para la Alcaldía mayor de Bogotá D.C.

Entre el 16 y el 29 de octubre de 2025 se aplicaron 50 encuestas, el análisis de caracterización sociodemográfica de la población encuestada evidencia que la muestra guarda correspondencia con las principales características de las VCA identificadas por la Alcaldía mayor de Bogotá. En particular, se observa que la mayoría de los encuestados son mujeres y residen en el suroccidente de Bogotá.

A pesar de encontrarse en el rango de edad entre 25 y 59 años, considerado población económicamente activa, manifiestan limitadas oportunidades laborales. De igual forma, se identificó una presencia significativa de personas mayores en condición de vulnerabilidad, correspondiente al 26% de los encuestados, quienes presentan dependencia económica y mayores dificultades para acceder a medios de subsistencia dignos. Y más del 52 % no completó el ciclo de educación básica, limitando el acceso de oportunidades. Por otra parte 8 presentan diversidad cultural y 8 con enfoque étnico, identificando las necesidades de enfoques diferenciales en la atención distrital.

Grafico 5, Características demográficas de la población encuestada



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas elaboradas, creada en Venngage

[\[https://infograph.venngage.com/universal-generator\]](https://infograph.venngage.com/universal-generator).

Por otra parte, el 74 % de las personas encuestadas (37 participantes) manifestó vivir en familias nucleares, en las cuales suelen asumir roles de cabeza de hogar o de personas cuidadoras, especialmente las mujeres.

Respecto a su condición de vulnerabilidad, el 69%, (26) de los encuestados se clasifica dentro de los grupos A y B del Sisbén IV, correspondientes a pobreza extrema y moderada; identificando carencias económicas. Estas cifras se complementan con los resultados de la pregunta sobre percepción de estabilización económica, en la que el 66 % de los encuestados (33 casos) considera que sus ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de su hogar; el 30% (15 casos) manifiesta que parcialmente logra cubrirlas, y solo 2 personas (4%) afirman que sus ingresos son suficientes.

Esto se ve reflejado, cuando un 22 % (11 personas) indico obtiene ingresos a través de trabajo independiente formal, y el 20 % (10 personas) por trabajo independiente informal, lo que indica que más del 40 % se vincula a actividades de autoempleo, generalmente sin acceso a seguridad social. Solo el 18 % (9 personas) cuenta con un empleo formal asalariado, lo cual confirma las bajas tasas de vinculación laboral estable dentro de la población víctima en Bogotá. Y un 10% depende de programas o subsidios estatales, un 8 % recibe apoyo económico de familiares. Finalmente, otro 8 % declaró no tener ingresos.

Respecto del derecho a vivienda, el 74% de los encuestados (37 personas) viven en arriendo, mientras que 6 personas (12%) cuentan con vivienda propia. El 14 % restante (7 casos) habita en condiciones inestables o temporales como albergue, hospedaje por días, o casa de familiar o conocido. Lo que refleja una carencia estructural de soluciones habitacionales para la población víctima.

Identificaron la salud como el derecho que han recibido en mayor medida por parte del estado, y de los encuestados el 66 % corresponde al régimen subsidiado, el 26% al régimen contributivo, y otros a regímenes especiales o particulares, solo uno de los encuestados, manifestó no encontrarse afiliado al sistema de seguridad social.

Respecto a las ayudas institucionales, 18 personas reportaron haber recibido algún tipo de apoyo económico o bono alimentario; 5 recibieron apoyo educativo; 6 fueron beneficiarias de proyectos productivos; y 4 obtuvieron alojamiento temporal. Pero ninguna reportó acceso a programas de vivienda propia, empleo o acompañamiento psicosocial PAPSIVI. Sin embargo, el 78% de los encuestados considera que las ayudas recibidas en poco o nada han contribuido a mejorar su calidad de vida, lo que pone en evidencia la ineficacia de las medidas actuales para

lograr procesos sostenibles de reparación, estabilización y satisfacción.

En cuanto a condiciones de seguridad y protección, el 36 % reportó haber sufrido algún tipo de violencia en el último año, principalmente por delincuencia común, abuso de autoridad, y revictimización en el marco del conflicto armado urbano.

Frente a PAD, el 78% no conocen los programas ofertados por la Alcaldía, y solo 4 personas participaron activamente en los procesos de formulación de políticas públicas. Es decir, predomina la exclusión de las VCA en los espacios de diseño y ejecución del PAD. A pesar de existir instancias como las Mesas locales y Distrital de Participación Efectiva de Víctimas, las cuales están en funcionamiento, pero cuyas intervenciones pocas veces son acogidas.

El acercamiento que permitió este ejercicio con la población VCA reveló el alto nivel de vulnerabilidad en el que las personas consideran encontrarse. Deseando acceso a un empleo formal o a ingresos económicos estables. Varios participantes manifestaron depender de ayudas temporales o de las ventas informales, lo que les impide acceder a una pensión o garantizar la sostenibilidad de su hogar a largo plazo.

En segundo lugar, se destaca de manera reiterada la necesidad de una vivienda digna y estable, ya sea mediante subsidios, asignación directa o acceso a programas de vivienda prioritaria. Este aspecto se relaciona con el deseo de tener un lugar propio, que permita garantizar alojamiento y destinar los recursos del hogar, no para arriendo sino a mejorar la condición de vida.

Asimismo, aparecen relacionadas solicitudes de acceso a la educación y oportunidades de formación técnica o profesional, tanto para los encuestados como para sus hijos e hijas. Las respuestas reflejan la aspiración de romper los ciclos de pobreza y exclusión mediante el estudio

y la mejora de las capacidades laborales.

Finalmente, varias personas expresaron sentimientos de abandono institucional, frustración y desgaste emocional, señalando la necesidad de mayor acompañamiento psicosocial. Las frases como “necesito ayuda para sobrevivir”, “quiero que me reparen para irme de Bogotá” o “es duro estar acá solo” revelan las secuelas de la victimización, la precariedad que aún persisten y desanimo.

Las principales recomendaciones planteadas por los participantes giran en torno a los siguientes aspectos:

- Mejorar la información y el acceso a la oferta institucional: Los encuestados manifestaron que resulta difícil obtener información, señalando que “lo ponen a uno a voltear y lo hacen ir a lugares, pero siempre dicen que no hay nada”.
- Garantizar trato digno y priorización: Se solicita que se otorgue prioridad a las personas VCA, con una atención institucional cercana, empática y sin negación de servicios.
- Fortalecer la transparencia y eficacia de los procesos: Las víctimas expresaron la necesidad de agilizar los trámites y asegurar que los recursos públicos se destinen a personas que en realidad los requieran.
- Promover la inclusión laboral y la participación: Se recomienda que la Alcaldía contrate directamente a personas víctimas del conflicto armado y las vincule a las iniciativas institucionales.

10. Plan de Gestión de Riesgos y Oportunidades

El análisis de los capítulos anteriores evidencia que las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado se han acentuado, a pesar de que llevamos más de 14 años de la implementación de la Ley 1448 de 2011, y 30 años de la implementación del Ley 387 y 418 de 1997, que establecían medidas de atención y asistencia y reparación. Estas normas fueron concebidas para garantizar medidas de atención, asistencia y reparación integral, sin embargo, su limitada efectividad ha generado la percepción de una aplicación insuficiente e ineficaz.

En lo que respecta a la ciudad de Bogotá, los principales riesgos que se identificó para la atención de la población, se encuentran asociados a:

- (i) bajo índice de superación de la situación de vulnerabilidad, lo que evidencia un alto riesgo de permanencia en la pobreza y la exclusión, asociado a la falta de acceso oportunidades de empleo formal, ingresos sostenibles, vivienda y educación;
- (ii) La formulación del Plan de Acción Distrital (PAD), que mantiene un enfoque principalmente asistencial, centrado en la garantía de derechos fundamentales como la salud y la educación, pero con un alcance limitado en la estabilización socioeconómica;
- (iii) Falta de acceso a la información, una oferta institucional vinculante y con cobertura suficiente para la población víctima.
- (iv) La escasa participación efectiva de las VCA en los procesos institucionales.

Entendiendo que el Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 es la hoja de ruta para atención, asistencia y reparación integral y poder resolver los puntos críticos identificados, se requiere un enfoque transformador, diferencial, integral y sostenible, orientado a la estabilización socioeconómica, inclusión productiva y la participación efectiva de las víctimas

en la toma de decisiones que afectan su proceso de reparación y reconstrucción de vida.

A continuación, se detallan algunos de los aspectos más relevantes identificados en el análisis del documento PAD y en los que se puede trabajar para lograr un cambio:

- Las metas que tienen mayor asignación presupuestal son de la Secretaría de Educación del Distrito (SED) y la Secretaría Distrital de Salud (SDS). Sin embargo, al revisar estos recursos, se evidencia que están destinados principalmente a la prestación de servicios de aseguramiento en el SGSSS, al acceso a la educación hasta el nivel de básica secundaria, a programas alimentarios, de transporte y seguro en edad estudiantil, que son derechos fundamentales, a los que debería tener acceso toda la población colombiana. Sin un enfoque a la atención psicosocial, ni a la formación técnica o profesional.

A pesar que se encuentran, entidades que sí presentan una oferta con algún nivel de impacto, como la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA), que busca beneficiar a 640 personas víctimas con acceso a educación superior o posmedia. De igual forma, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UDFJC) proyecta beneficiar a 730 personas víctimas con programas de educación superior, atender al 30% de las personas matriculadas mediante su programa de apoyo para la permanencia y coordinar la socialización de la oferta académica. Sin embargo, esta atención sigue siendo limitada, y no impacta de manera significativa al número real de jóvenes víctimas entre 18 y 29 años que requieren estos servicios.

Y debe prestarse mayor atención a la rehabilitación física y psicosocial, entre ellos el acceso al PAPSIVI, al cual ha accedido menos del 3% de la población VCA en Bogotá.

- En cuanto a las entidades con mayor número de metas se encuentra la Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación (OCDPVR), lo cual obedece a su rol como coordinador del SDARIV. Su atención se centra en la entrega ayuda humanitaria, el apoyo a las mesas de participación, la gestión de los planes de reparación colectiva, retornos, reubicación, y la implementación de acciones de Verdad, Memoria y Reconstrucción del Tejido Social. No obstante, al excluir la entrega de ayudas humanitarias inmediatas, se observa que sus metas corresponden a funciones administrativas o de acompañamiento institucional. Se esperaría que como coordinadora del SDARIV impulsaran la oferta entre la población VCA con enfoque transformador y generar procesos de divulgación masiva.
- En los temas de intervención social, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) se enfoca en la seguridad y en la atención diferencial a poblaciones LGBTI, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes (NNA), y adultos mayores. Además, destina una inversión de \$13.590 millones al programa de Ingreso Mínimo Garantizado, el cual, en todo caso, depende de la encuesta del Sisbén, dejando por fuera a la población en situación de habitabilidad en calle que no está censada. Esta no es una política diferenciada, que atienda las necesidades específicas de la población VCA y menos implementa acciones que den herramientas para la superación de condiciones de su vulnerabilidad.
- Respecto al componente de vivienda, la oferta está a cargo de la Secretaría Distrital de Hábitat (SDH), que destina su presupuesto principalmente a la entrega de subsidios para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), con una meta proyectada de beneficiar a 2.000 hogares víctimas. Sin embargo, estos programas se han mantenido a lo largo de tres administraciones distritales, y no han garantizado la adquisición efectiva de vivienda por parte de las familias beneficiarias,

debido a la falta de recursos complementarios que permitan realizar los cierres financieros exigidos.

- Por su parte, la Caja de Vivienda Popular (CVP) concentra sus acciones en la atención de hogares ubicados en zonas de alto riesgo, la expedición de actos de reconocimiento o licencias de construcción a 80 hogares identificados en anteriores administraciones, y la ejecución de 25 intervenciones de mejoramiento de fachadas. Sin embargo, estas medidas no constituyen soluciones habitacionales efectivas, ya que se limitan a atender situaciones de riesgo o a realizar mejoras superficiales que no garantizan el acceso a una vivienda digna y permanente para la población víctima.
- En el componente de Verdad, Memoria y Reconstrucción del Tejido Social, se encuentran alrededor de 80 procesos, en cabeza de las entidades del Sector Cultura (SDCRD, FUGA, IDARTES, OFB) enfocadas en estímulos, laboratorios de paz, y formación artística. Estas acciones contribuyen a la reconstrucción de la memoria, como procesos de paz. Sin embargo, las víctimas no acceden a ellas dada la limitada divulgación y la escasa apropiación de estas iniciativas como parte esencial de su proceso de reparación.
- En cuanto a las entidades que tienen metas para la participación ciudadana en políticas públicas, se encuentran: la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG), que se centra en la formación y atención a poblaciones en derechos humanos con enfoque diferencial; el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), que busca el fortalecimiento de organizaciones sociales y de las 20 Mesas Locales de Participación Efectiva de Víctimas; y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), que pretende realizar un Diálogo Público sobre construcción de paz y prevención de violencias, teniendo en cuenta las Alertas Tempranas de la Defensoría y el enfoque LGBTI. Estos procesos son formativos, y no brindan herramientas directas para la inclusión de sus propuestas en el

PAD, ni apoyo real para una veeduría ciudadana.

Además, la labor de los delegados en las mesas de participación efectiva de víctimas únicamente se reconoce económicamente con un día de salario mínimo legal vigente (SMMLV) por cada sesión ordinaria. Esta compensación limitada convierte su participación en una labor prácticamente ad honorem, lo que restringe la continuidad y efectividad de su involucramiento debido a la falta de recursos.

- Las entidades que se espera atiendan la necesidad de estabilización son: la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), que enfoca sus metas en formación por demanda, y en temas relacionados con procesos administrativos y financieros, la vinculación de unidades productivas a eventos de intermediación y comercialización, y la incorporación a ruta generales de empleabilidad del Distrito; el Instituto para la Economía Social (IPES), dirige sus acciones a vendedores informales víctimas, incluyendo asistencia técnica y empresarial, gestión de alternativas comerciales, y certificación o formación en competencias; y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), que ofrece formalización e inclusión en el Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO) y en organizaciones (RUOR). Sin embargo, estas acciones son de carácter formativo o puntual a una población, y no generan soluciones sostenibles y duraderas para la estabilidad económica de las víctimas.

- En cuanto a la atención con enfoque diferencial, los programas no son exclusivos para víctimas del conflicto armado, sino que se prestan de manera general a poblaciones en situación de riesgo. Esto incluye a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, víctimas de explotación sexual, trata de personas o en conflicto con la ley, mediante estrategias implementadas por el IDIPRON. De manera similar, la protección de los

derechos de las mujeres víctimas de violencia de género se ofrece a través de orientación sociojurídica y psicosocial, formación en liderazgo y empoderamiento, y asistencia inmediata en el modelo de Casa Refugio. Si bien estas acciones cumplen con obligaciones estatales, no están diseñadas específicamente para la atención diferencial de víctimas, limitándose a identificar cuáles de las personas atendidas dentro de estas poblaciones cumplen con la condición de víctima y presentan riesgos particulares.

- En uno de los componentes más preocupantes se encuentra la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ), que busca fortalecer su presencia en territorios vulnerables, vinculando 26 víctimas y entre ellas 16 indígenas, y diseñar e implementar el 100% del plan anual para la mitigación de factores de riesgo contra poblaciones vulnerables y desarrollar una estrategia pedagógica con enfoque de género. Sin embargo, estas acciones no refuerzan medidas de protección específicas para las víctimas, ni sus líderes, y aportan de manera limitada a la seguridad integral de la población.

Adicionalmente, de manera general se observa un desequilibrio entre la magnitud de la población víctima del conflicto armado residente en Bogotá y la proporción de personas que se planifica atender, siendo esta última mínima. Esta situación se ve agravada por el hecho de que la oferta de servicios continúa siendo principalmente a demanda.

Por otra parte, Índice de Superación de Situación de Vulnerabilidad, indica que el impacto del PAD no es significativo en la vida de las VCA. Los censados manifestaron acceden a derechos fundamentales de educación, salud e identificación. Pero perciben un bajo impacto en derechos relacionados con generación de ingresos, vivienda y atención psicosocial. Por lo cual la apuesta distrital, debe enfocarse en ese 62 % de la población

encuestadas que no accede a ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas, y el 57 % habita en condiciones de arriendo o vivienda compartida sin seguridad jurídica.

Por otra parte, resulta fundamental concentrar políticas públicas también en la población adulta, el Informe de Calidad de Vida 2024 de Bogotá resalta que la ciudad enfrenta una transformación demográfica acelerada, con más del 15,4 % de la población mayor de 60 años y proyecciones que superan el 25 % para 2050. Entendiendo que la mayor parte de población VCA en Bogotá, están en el grupo etario de 29 a 59 años, se debe atender a este segmento poblacional, para prevenir la vulnerabilidad futura en la vejez, fortaleciendo su salud, bienestar, autonomía y capacidad productiva.

Otra de las debilidades evidenciadas a través del ejercicio de encuestas de percepción es la desconexión de la población con la Alcaldía mayor de Bogotá, causada por la falta de información derivada de políticas formuladas a demanda y no mediante una búsqueda activa de los ciudadanos. Esto genera la sensación de no ser escuchados y de que su realidad es desconocida. Frente a esto, es fundamental fortalecer las capacidades de la población y su participación ciudadana en la planeación, seguimiento y evaluación de los programas, asegurando la apropiación de estos procesos y una buena divulgación.

11. Plan de Gestión del Cambio y Recomendaciones

Para promover un verdadero cambio social, es fundamental comprender que las políticas públicas deben construirse a partir del contexto, las características y los riesgos de la población que se busca atender; En el caso de la población víctima del conflicto armado (VCA), resulta esencial garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, pues solo así las personas podrán avanzar hacia una mejor calidad de vida.

Este planteamiento, se respalda por en la Teoría de la Motivación Humana de Abraham Maslow (1943), la cual plantea que los individuos pueden alcanzar la autorrealización únicamente cuando han logrado cubrir sus necesidades más prioritarias, es decir, necesidades fisiológicas, como la alimentación, el agua, el refugio, y son las más urgentes. Una vez satisfechas, surgen las necesidades de seguridad, que incluyen la estabilidad física, el empleo, la salud y la protección familiar, para posteriormente, atender las necesidades de afiliación, donde se encuentran el afecto, la amistad, la familia y el sentido de pertenencia, las necesidades de estima, relacionadas con el reconocimiento, los logros personales y el respeto propio y de los demás y finalmente, en la cima de la pirámide se encuentran las necesidades de autorrealización, que abarcan aspectos como la creatividad, el liderazgo y el desarrollo pleno del potencial humano. Además, es importante reconocer que los hechos victimizantes generan un retroceso en esa escala de necesidades, afectando de manera directa los niveles más básicos.

Figura 1. Pirámide de las necesidades de Maslow



Fuente: Elaboración propia con apoyo de ChatGPT (2025), basada en la teoría de la motivación humana de Abraham Maslow (1943)

La insatisfacción de las necesidades básicas de las VCA, constituye uno de los mayores riesgos para la efectividad del Plan de Acción Distrital (PAD), convirtiendo la ayuda humanitaria en una medida necesaria, pero también limitante, ya que, sin una transición hacia políticas de educación, empleo, vivienda y participación, se perpetúa una relación de dependencia entre el ciudadano y el Estado.

En la construcción de una política pública transformadora de las condiciones de las VCA, se puede adoptar el modelo que propone Fedesarrollo (Magic Markers, 2025) en su video titulado *“Por qué hay desigualdad y cómo reducirla”*, donde indica que se debe garantizar la igualdad de oportunidades, lo que significa que todas las personas cuenten con las herramientas básicas necesarias para desarrollarse y construir una vida digna. Según el análisis, a las familias colombianas les toma hasta 11 generaciones salir de la pobreza debido a la limitada disponibilidad de recursos y oportunidades. En este sentido, Fedesarrollo propone un nuevo contrato social que articule políticas públicas enfocadas en cinco áreas fundamentales (i) garantizar educación inicial de calidad (ii) asegurar que las personas no enfrenten trabas para

acceder al empleo y su permanencia (iii) implementar una política tributaria justa, donde quienes más tienen paguen más (iv) seleccionar beneficiarios según criterios claros, como el Sisbén, y (v) la protección en la vejez.

En el contexto del Plan de Acción Distrital (PAD), este planteamiento nos invita a repensar políticas públicas para que, en primera medida, satisfagan necesidades básicas, pero que a su vez fortalezcan las herramientas propias para transformar su entorno desde el acceso a la educación, empleo y participación. Para lo cual proponemos el siguiente enfoque de políticas públicas:

Tabla 4, Necesidades, stakeholders, impactos e indicadores de una política pública con enfoque transformador.

Necesidad / Prioridad	Stakeholders / Actores	Impacto esperado	Indicadores de seguimiento
Garantizar alimentación básica	Alcaldía mayor de Bogotá (SDIS, SDS), SNARIV, ONG de apoyo alimentario, juntas de acción comunal	Reducción de la inseguridad alimentaria, mejora del estado nutricional de las víctimas	% de hogares con acceso regular a alimentación, número de bonos o ayudas entregadas, percepción de suficiencia alimentaria en encuestas
Acceso a educación de calidad	SED, universidades distritales y privadas, Mesas de Participación de Víctimas	Mayor nivel educativo, reducción de deserción escolar, oportunidades laborales a futuro	Tasa de asistencia escolar, % de víctimas matriculadas en programas formativos, y personas graduadas
Acceso a salud y PAPSIVI	SDS, EPS, PAPSIVI, organizaciones comunitarias	Mejoramiento de la salud mental, reducción de vulnerabilidad psicosocial	% de víctimas atendidas en PAPSIVI, número de consultas médicas, niveles de bienestar psicosocial según encuestas
Estabilización económica y empleo	SDDE, IPES, UAESP, sector privado, universidades	Reducción de dependencia asistencial, aumento de autonomía económica, generación de ingresos sostenibles	% de víctimas con empleo formal o microemprendimientos, ingresos promedio, número de capacitaciones completadas

Participación ciudadana efectiva	Mesas Locales y Distritales de Participación, IDPAC, OCDPVR	Mejora de la gobernanza y corresponsabilidad, apropiación del PAD	Número de mesas activas, número de recomendaciones implementadas, percepción de participación y escucha por parte de las víctimas
Articulación interinstitucional	OCDPVR, SNARIV, SDIS, SED, SDS, SDH, IDPAC	Coordinación eficiente, reducción de duplicidades, atención integral	Número de reuniones interinstitucionales, proyectos coordinados implementados, tiempo de respuesta de programas integrados
generación de proyectos productivos	Universidades, ONG, sector privado, SDDE	Creación de oportunidades, desarrollo de habilidades, fortalecimiento de redes	Número de proyectos productivos implementados, participantes beneficiados, % de proyectos sostenibles a 12 meses
Prevención de riesgos y seguridad	SDSCJ, Policía Nacional, alcaldías locales, comunidades	Reducción de revictimización, aumento de seguridad en territorios vulnerables	Número de incidentes reportados, percepción de seguridad, número de medidas de prevención implementadas
Fortalecer la divulgación del PAD	- OCDPVR , UARIV, Organizaciones de víctimas y veedurías ciudadanas, medios comunitarios y redes sociales institucionales	Mayor transparencia y acceso a la información, fortalecimiento de la confianza institucional, incremento en la participación informada de las víctimas y reducción de la desinformación.	- Número de jornadas informativas o campañas de divulgación realizadas. - Número de personas alcanzadas o capacitadas. - Frecuencia de actualización de la información en medios institucionales. - Nivel de satisfacción de la población con la información recibida (encuestas).

Fuente: Elaboración propia con apoyo de ChatGPT, a partir de datos del ASIS

Bogotá, 2023, y la Secretaría Distrital de Planeación, 2023).

Estas estrategias permitirían consolidar una gobernanza participativa y sostenible del PAD, donde las víctimas pasen de ser receptoras pasivas a actores corresponsables de la implementación, con una gestión del cambio de ideal institucional, que promueva cultura de corresponsabilidad, aprendizaje organizacional y liderazgo transformador, con alianzas con el sector privado, la academia para innovación social, tecnológica, de formulación de

iniciáticas y la empleabilidad de víctimas y la comunidad.

Por otra parte, para garantizar que el modelo sea permanente y transformador, debe cambiar del modelo de políticas públicas transitorias a modelos permanentes de bienestar social, lo que involucra la apropiación del PAD por parte del gobierno distrital entrante, generar un espacio de diálogo del gobierno saliente y entrante, integrado por la Oficina de la Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, el ministerio público y representantes de las Mesas Locales y Distritales de Participación Efectiva de Víctimas, con funciones de seguimiento y veeduría ciudadana.

En cuanto a la participación de las Mesas Locales y Distritales de Participación Efectiva de Víctimas, se requiere fortalecer su ejercicio mediante el otorgamiento de reconocimientos económicos a sus representantes, la capacitación en herramientas y procesos de formulación de políticas públicas, así como el acompañamiento técnico de la administración distrital o de aliados estratégicos del sector educativo.

12. Conclusiones

Este trabajo permitió evidenciar que el PAD 2024–2027 de Bogotá, a pesar de ser una herramienta técnicamente elaborada, bajo los lineamientos que establece la Unidad para las Víctimas, no representa un avance en la calidad de vida de las VCA, que es a lo que debería apuntar la gestión pública.

El bajo índice de cumplimiento de la superación de la situación de vulnerabilidad y los resultados de la “Encuesta de percepción sobre la implementación de las medidas de política pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá para las víctimas del conflicto armado”, muestran que persisten brechas significativas en derechos fundamentales en necesidades básicas. vivienda, generación de ingresos, alimentación y atención psicosocial. además de evidenciarse la falta de divulgación de las políticas, la pérdida de confianza en la institucionalidad y el grito de desesperación de las víctimas por recuperar sus proyectos de vida.

A pesar de que, si bien algunas personas víctimas del conflicto armado han accedido a ayudas, estas resultan insuficientes para garantizar condiciones de vida dignas y sostenibles, lo que refleja limitaciones estructurales en la efectividad de las políticas públicas de reparación y estabilización. Asimismo, las principales demandas giran en torno al acceso a empleo formal, proyectos productivos, educación y vivienda digna, aspectos que se reconocen como pilares fundamentales para la reconstrucción del proyecto de vida y la superación de la vulnerabilidad económica y social de las víctimas.

Desde la perspectiva de la teoría de Maslow (1943), mientras las necesidades básicas de las víctimas no estén plenamente garantizadas, la autonomía y la participación seguirán siendo aspiraciones lejanas. Por ello, la política pública debe implementarse de manera secuencial: primero asegurando la vida digna, luego promoviendo la seguridad económica y finalmente

fomentando el desarrollo de capacidades y liderazgo comunitario. Y en la misma línea, como lo propone Fedesarrollo (Magic Markers, 2025), para avanzar hacia una sociedad más justa es necesario garantizar igualdad de oportunidades, entendiendo que las personas deben contar con las herramientas mínimas para desarrollar sus capacidades y construir una vida digna. La alcaldía debe involucrar acciones que fortalecen la educación, el empleo, la protección social y la participación ciudadana, de manera que se reduzcan las dificultades de los hogares para superar la pobreza y promueva la autonomía de las víctimas.

Estas percepciones resaltan la necesidad de que el PAD no solo cumpla con metas cuantitativas, sino que también genere procesos que consoliden soluciones duraderas, garantizando que las víctimas sean protagonistas del diseño, la implementación y la evaluación de la política pública. La apropiación del PAD por el gobierno entrante debe apoyarse en una gestión del cambio basada en participación, transparencia y continuidad institucional, asegurando la efectividad de las acciones a largo plazo.

En este contexto, la tabla de stakeholders elaborada refleja cómo distintos actores institucionales y comunitarios pueden intervenir para lograr impactos específicos: asegurar alimentación, educación de calidad, acceso a salud y PAPSIVI, estabilización económica, participación efectiva, articulación interinstitucional y generación de proyectos productivos. Cada una de estas acciones cuenta con indicadores claros que permiten monitorear avances y ajustar estrategias, asegurando que las políticas trasciendan la asistencia temporal y se conviertan en oportunidades de desarrollo sostenible.

Por lo tanto, la consolidación de soluciones duraderas requiere que el PAD se transforme en un instrumento que combine asistencia con inclusión, permitiendo que las víctimas sean protagonistas de su proceso de recuperación y la concepción de políticas perdurables.

13. Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2025). Plan de acción distrital (PAD) 2025: Plan de contingencia [PDF].

https://observatorio.victimasmogota.gov.co/sites/default/files/documentos/PLAN%20DE%20ACCION%20DISTRITAL%20%28PAD%29%202025_VF.pdf

Bogotá Cómo Vamos. (2024, agosto). Informe de Calidad de Vida Bogotá 2024. Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Corona y El Tiempo Casa Editorial.

<https://bogotacomovamos.org>

Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación. (2025). Plan de acción distrital: Política pública de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado en Bogotá 2025 [Documento institucional]. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Defensoría del

Pueblo de Colombia. (2020, 30 de mayo). Alerta temprana n.º 022-20 (Inminencia): Bogotá

D.C. — Usaquén [Ficha]. Recuperado de

<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91668>.

alertastempranas.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2021, 31 de mayo). Alerta temprana n.º 010-21

(Estructural): Bogotá D.C. [Ficha]. Recuperado de

<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2022, 24 de febrero). Alerta temprana n.º 005-22

(Estructural): Bogotá D.C. y municipios del entorno [Ficha]. Recuperado de

<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91827>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2024, 21 de febrero). Alerta temprana n.º 004-24

(Estructural): Bogotá D.C. [PDF / Ficha]. Recuperado de

<https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2723475/AT%2B-%2B004->

[24%2BPAT_Bogota_2202.pdf](https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2723475/AT%2B-%2B004-24%2BPAT_Bogota_2202.pdf)

Fedesarrollo. (2023, 13 de septiembre). ¿Por qué hay desigualdad y cómo reducirla? [Video].

YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=pvrgJqipEm0>

Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370–396.

Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado. (2025). Boletín trimestral de víctimas del conflicto armado en Bogotá D.C. enero a marzo de 2025. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno – Subdirección de Atención a Víctimas.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025, agosto 31). Boletín estratégico: Ficha estratégica Bogotá D.C. Unidad para las Víctimas. Recuperado de <https://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co>Universidad

EAN. (s. f.). Grupos de investigación. Recuperado el 11 de noviembre de 2025, de <https://universidadean.edu.co/investigacion/grupos-de-investigacion>

14. Anexos

- Anexo A: Plan de Acción Distrital (PAD) 2025: Plan de Contingencia

Este anexo presenta el Plan de Acción Distrital (PAD) 2025, elaborado por el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el objetivo de orientar las medidas de atención, asistencia y reparación integral para la población víctima del conflicto armado en Bogotá. Incluye lineamientos estratégicos, acciones y mecanismos de seguimiento que complementan el análisis realizado en el presente trabajo.

Fuente: Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). Plan de acción distrital (PAD) 2025: Plan de contingencia [PDF].

https://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/PLAN%20DE%20ACCIÓN%20DISTRITAL%20%28PAD%29%202025_VF.pdf

Nota: Este documento se incluye en su versión oficial para referencia directa y análisis de las acciones propuestas por la administración distrital en el marco del PAD.

- Anexo B Encuesta aplicada a víctimas del conflicto armado en Bogotá

Este anexo contiene los resultados de la encuesta aplicada a 47 personas víctimas del conflicto armado en Bogotá, utilizada como fuente de información para identificar brechas en acceso a alimentación, vivienda, empleo, salud y participación ciudadana. La encuesta permitió complementar el análisis del Plan de Acción Distrital y diseñar estrategias orientadas a fortalecer la sostenibilidad, inclusión y autonomía de las víctimas.

Resumen del instrumento de recolección de datos:

Número de encuestados: 50

Formato: Formulario estructurado en Google Forms

Temas abordados: acceso a servicios básicos, percepción de políticas públicas, participación en mesas locales y distritales, satisfacción de necesidades de protección social.

Aplicación: Directa a víctimas en las localidades priorizadas por el PAD

Resultados: Se resumen en el Capítulo 4, donde se presentan brechas críticas y oportunidades de mejora en políticas públicas.

- Anexo C - Palabras clave (Keywords)

Este anexo presenta las palabras clave que orientan la temática y el enfoque metodológico del trabajo de grado “Análisis del Plan de Acción Distrital (PAD) 2024–2027 de Bogotá y su contribución a la garantía de soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado.”

Las palabras clave reflejan los ejes conceptuales del estudio y permiten su clasificación dentro de los campos de investigación de la Maestría en Gestión Pública, en especial los relacionados con la gestión institucional, la sostenibilidad y la innovación organizacional aplicada a la política pública de víctimas.

Palabras clave: Plan de Acción Distrital (PAD); víctimas del conflicto armado; gestión pública; sostenibilidad; reparación integral; soluciones duraderas; innovación organizacional; participación ciudadana.

Keywords: District Action Plan (PAD); victims of the armed conflict; public management; sustainability; integral reparation; durable solutions; organizational innovation; citizen participation.

Fuente: Elaboración propia (2025).