

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA**

Especialización en Alto Gobierno

**ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GESTIÓN DEL
CONOCIMIENTO EN EL ACCESO A SOLUCIONES HABITACIONALES
PARA HOGARES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN CIUDAD
BOLÍVAR (BOGOTÁ), 2024-2026**

Monografía

Daniela Valenzuela Macías

Autora

Viviana Cicery Ramos

Directora

Mayo, 2026
Bogotá D.C.

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS	4
CAPÍTULO 1.....	5
INTRODUCCIÓN	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
Pregunta de investigación	14
OBJETIVOS	15
Objetivo general	15
Objetivos específicos	15
JUSTIFICACIÓN	15
ANTECEDENTES	19
Marco internacional: los Principios Pinheiro y experiencias comparadas en tres países	20
Marco jurisprudencial y normativo colombiano	23
Producción académica colombiana sobre vivienda para población víctima	24
Diagnósticos institucionales recientes y vacío de investigación	25
CAPÍTULO 2.....	27
MARCO TEÓRICO.....	27
2.1 Vivienda adecuada como derecho exigible	27
2.2 Desplazamiento forzado y trayectorias residenciales	31
2.3 Articulación interinstitucional y gobernanza colaborativa	33
2.4 Capacidades estatales, burocracia de nivel de calle y enfoque diferencial.....	36
2.5 Gestión del conocimiento y gobernanza del dato	39
ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO.....	41
CAPÍTULO 3.....	43
ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	43
3.1 Enfoque de investigación.....	43
3.2 Participantes	44
3.3 Técnicas, instrumentos y herramientas.....	44
3.4 Fases del trabajo de campo.....	45
3.5 Categorización y clasificación.....	45
CAPÍTULO 4.....	47
RESULTADOS.....	47

4.1 Vivienda adecuada como derecho exigible: entre el estándar normativo y la realidad documentada	47
4.2 Desplazamiento forzado y trayectorias residenciales: la invisibilidad de la especificidad ..	48
4.3 Articulación interinstitucional: coordinación sin mecanismos formales	49
4.4 Capacidades estatales y enfoque diferencial: la paradoja misional	50
4.5 Gestión del conocimiento y gobernanza del dato: la opacidad informacional	51
4.6 Matriz de triangulación analítica	52
CAPÍTULO 5.....	54
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	54
5.1 Conclusiones.....	54
5.2 Recomendaciones.....	56
REFERENCIAS	59

Agradecimientos

Esta monografía es el resultado de un proceso de aprendizaje que no habría sido posible sin el acompañamiento, la confianza y el compromiso de muchas personas e instituciones a quienes debo reconocimiento profundo y sincero.

A **Dios**, por ser la guía y la fortaleza que sostiene cada proyecto de vida. Por permitirme iniciar, sostener y culminar con éxito este proceso de formación, y por poner en mi camino las personas, las experiencias y las oportunidades que hicieron posible este trabajo.

A mi familia y pareja, por su apoyo incondicional, su paciencia y su amor en cada etapa de esta especialización. Su presencia constante fue el sustento más importante en los momentos de mayor exigencia académica y personal.

A la directora de este trabajo, la profesora Viviana Cicery Ramos, y al cuerpo docente de la Especialización en Alto Gobierno de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, por su orientación, su generosidad intelectual y su compromiso con la formación de servidores públicos capaces de analizar críticamente la realidad del Estado colombiano.

A la Caja de la Vivienda Popular, entidad que me permitió conocer la gestión del hábitat distrital y comprender, en la práctica cotidiana, las tensiones y posibilidades del trabajo institucional orientado a las poblaciones más vulnerables. Esta monografía nació, en buena medida, de las preguntas que surgieron en ese ejercicio profesional.

Finalmente, y con la gratitud más profunda de este recorrido, a las víctimas del conflicto armado en Colombia: quienes, han encontrado la manera de seguir en pie y de confiar en instituciones que no siempre han estado a la altura de su dignidad. Durante los últimos cinco años he tenido el privilegio de trabajar cerca de sus historias y su resistencia, experiencia que le dio sentido a cada página de este trabajo. Todo mi respeto, mi admiración y mi compromiso están con ellas y ellos, pues me enseñaron que el trabajo público, cuando se hace con conciencia, es también un acto de justicia.

Capítulo 1.

Introducción

El acceso a vivienda adecuada para la población víctima del conflicto armado constituye uno de los problemas públicos más persistentes en la agenda social colombiana. Aunque el país cuenta con un marco normativo robusto en materia de reparación integral y con instrumentos programáticos orientados a la oferta habitacional, la materialización efectiva del derecho a la vivienda enfrenta obstáculos operativos que no se resuelven únicamente con la expansión de programas o subsidios. Bogotá, y en particular la localidad de Ciudad Bolívar, concentra una proporción significativa de hogares víctimas que transitan por rutas administrativas fragmentadas, donde la información se dispersa entre entidades, los requisitos se reiteran, las remisiones carecen de protocolo verificable y los tiempos de respuesta se prolongan más allá de lo razonable. En este escenario, la presente monografía aborda la siguiente pregunta orientadora: ¿de qué manera la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento entre las entidades del sector hábitat inciden en el acceso efectivo a soluciones habitacionales para hogares víctimas en Ciudad Bolívar durante el periodo 2024-2026?

Para responder a esta pregunta, el documento se organiza en cinco capítulos. El primero presenta el planteamiento del problema, formula los objetivos general y específicos, expone la justificación y desarrolla los antecedentes investigativos sobre vivienda para población víctima en Colombia y experiencias internacionales relevantes en contextos latinoamericanos de posconflicto, como Perú y Guatemala. El segundo capítulo desarrolla el marco teórico organizado en cinco núcleos conceptuales: vivienda adecuada como derecho exigible, desplazamiento forzado y trayectorias residenciales, articulación interinstitucional y gobernanza colaborativa, capacidades estatales y burocracia de nivel de calle, y gestión del conocimiento con gobernanza del dato. Al cierre de este capítulo se incluye un glosario de términos clave que orientan el análisis, así como el enfoque epistémico que sustenta el estudio. El tercer capítulo expone el diseño metodológico, basado en un ejercicio de análisis documental con triangulación analítica

entre el deber ser normativo, los hallazgos extraídos de documentos institucionales y la interpretación crítica de la autora. El cuarto capítulo presenta los resultados organizados según las cinco categorías analíticas, mediante una matriz que cruza concepto, evidencia documental y conclusión analítica. El quinto capítulo sintetiza las conclusiones y formula recomendaciones para fortalecer la ruta de acceso a soluciones habitacionales.

La perspectiva teórica que enmarca este estudio combina el enfoque de derechos humanos sobre vivienda adecuada, desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), con aportes contemporáneos sobre capacidades estatales (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017), gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008; Emerson y Nabatchi, 2015) y burocracia de nivel de calle (Lipsky, 2010). Esta combinación permite desplazar el análisis desde la simple disponibilidad de programas hacia las condiciones procedimentales que hacen posible —o impiden— que un hogar acceda efectivamente a una solución digna. Metodológicamente, la monografía adopta un enfoque cualitativo de carácter documental, fundamentado en la revisión sistemática de fuentes normativas, programáticas, jurisprudenciales y académicas, complementado con la experiencia profesional de la autora como contratista en la Caja de la Vivienda Popular. El aporte esperado es doble: producir evidencia útil para mejorar la ruta de acceso a vivienda de la población víctima en Ciudad Bolívar y contribuir al debate académico sobre la brecha entre el derecho formal y el derecho efectivamente materializado en políticas urbanas con enfoque de reparación.

Planteamiento del problema

El acceso a vivienda adecuada para los hogares víctimas del conflicto armado constituye uno de los problemas públicos de mayor complejidad, persistencia e implicación constitucional en la agenda social colombiana. Aunque el país ha consolidado un marco normativo robusto en materia de reparación integral —expresado de manera prominente en la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021 y modificada por la Ley 2421 de 2024¹—, y a pesar de que la Corte Constitucional declaró

¹La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, estableció medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno. Su vigencia inicial fue prorrogada por la Ley 2078 de 2021 y modificada por la Ley 2421 de 2024, que introdujo nuevos lineamientos en materia de vivienda (artículos 50, 62, 65 y 76), educación superior y participación, entre otros componentes.

desde 2004 el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la vulneración masiva, sistemática y persistente de los derechos fundamentales de la población desplazada², la materialización efectiva del derecho a la vivienda permanece como una obligación incumplida. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 (CSMLV, 2025)³ documenta, con respecto a la vigencia 2023, que de un universo de 3.369.435 hogares víctimas de desplazamiento forzado *“sólo el 10,7% (361.500) de los hogares habita en una vivienda adecuada”* (CSMLV, 2025, p. 302), mientras que *“el 86,4% (2.910.789) de los hogares no cuentan con las características de una vivienda adecuada”* (CSMLV, 2025, p. 302). Este dato no es meramente descriptivo: condensa una falla sostenida del aparato estatal. Dos décadas después de la Sentencia T-025 de 2004, prácticamente nueve de cada diez hogares víctimas en Colombia continúan sin condiciones habitacionales dignas.

El derecho a la vivienda adecuada, conforme a la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), no se reduce a la disponibilidad formal de una unidad habitacional. Comprende siete componentes verificables: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Esta definición, asumida progresivamente por la jurisprudencia constitucional colombiana, es teóricamente relevante porque desplaza el análisis desde el conteo agregado de programas y subsidios hacia las condiciones procedimentales que hacen posible —o impiden— que un hogar acceda, permanezca y se establezca en una solución habitacional digna. Ibáñez (2008) demostró empíricamente que el desplazamiento forzado produce pérdidas severas y persistentes de activos, ingresos y vivienda, las cuales no se recuperan automáticamente con la llegada de los hogares a entornos urbanos. Ibáñez y Moya (2010) profundizaron este hallazgo al evidenciar que los hogares desplazados carecen además de mecanismos de aseguramiento efectivos, lo que configura una

²El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) es una figura jurisprudencial creada por la Corte Constitucional para declarar la vulneración masiva, generalizada y sistemática de derechos fundamentales que requiere respuesta estatal coordinada. La Sentencia T-025 de 2004, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, lo declaró respecto de la población desplazada por el conflicto armado y ha generado, desde entonces, autos de seguimiento que constituyen el principal mecanismo de exigibilidad jurídica del derecho a la vivienda para esta población.

³La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 (CSMLV) fue creada por el artículo 201 de dicha ley. (CSMLV, 2025, p. 2).

vulnerabilidad estructural cuya reparación requiere respuestas estatales sostenidas, integradas y operativamente coordinadas. Esta perspectiva, que articula derecho exigible con trayectoria económica del hogar, será uno de los pilares teóricos de la presente monografía.

A nivel nacional, la evidencia más reciente confirma que el problema no se explica únicamente por escasez de oferta. La CSMLV (2025) reporta que entre 2021 y 2024 el Estado colombiano asignó 277.947 subsidios familiares de vivienda urbana, de los cuales solo el 13,4% se destinó a población víctima; adicionalmente, persisten más de 12.900 subsidios urbanos sin ejecutar, varios de ellos asignados desde hace más de una década. Desde el componente de restitución de tierras, donde concurren múltiples entidades del orden nacional, la Comisión advierte con énfasis que *“la falta de articulación interinstitucional sigue siendo un cuello de botella”* (CSMLV, 2025, p. 22) para el cumplimiento de las obligaciones estatales hacia las víctimas. Esta afirmación, formulada por los tres órganos de control del Estado en un informe oficial al Congreso de la República, no constituye una fórmula retórica: identifica la coordinación entre entidades como una variable explicativa central del incumplimiento. Tal lectura coincide con los aportes contemporáneos de Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), quienes argumentan que los límites de implementación de las políticas públicas no se resuelven exclusivamente con grandes reformas normativas, sino mediante procesos adaptativos e iterativos orientados a identificar y resolver cuellos de botella concretos. La articulación, en este sentido, no es un asunto técnico marginal: es una capacidad estatal sustantiva, cuya ausencia o debilidad explica buena parte de la brecha entre derecho formal y derecho efectivo.

El panorama distrital de Bogotá presenta indicadores relativamente más favorables que el promedio nacional, pero confirma con claridad la centralidad del problema. En cumplimiento del Acuerdo 587 de 2015⁴, la Alcaldía Mayor de Bogotá (2025) reporta, en el Informe de Medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) con corte a 2024, que sobre un universo de 123.923 hogares víctimas residentes

⁴El Acuerdo 587 de 2015 del Concejo de Bogotá adoptó los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) como herramienta de seguimiento de la política distrital para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. La medición vigente del derecho a la vivienda comprende 16 indicadores, definidos por la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional.

en la ciudad *“el 48,72% de los hogares cuentan con vivienda adecuada”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 72). Aunque esta cifra duplica el promedio nacional, evidencia que más de la mitad de los hogares víctimas en la capital permanece en condiciones inadecuadas. El indicador analíticamente decisivo, sin embargo, es el referido a cobertura institucional efectiva: del subuniverso de 56.005 hogares víctimas que habitan vivienda no digna, *“9,8% de los hogares que habitan una vivienda no digna, han sido beneficiarios de programas o proyectos del Gobierno Nacional para la vivienda digna”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 97). Esta cifra es central para la presente monografía: muestra que la brecha entre derecho formal y derecho efectivo no se explica por inexistencia de programas, sino por las dificultades sistemáticas que enfrentan los hogares para acceder a una oferta institucional que sí existe. El propio informe distrital reconoce la dimensión estructural de esta dificultad al señalar que *“si bien los indicadores incluyen desagregaciones territoriales, su diseño original estuvo orientado a entidades del orden nacional. Esto introduce limitaciones para su interpretación en el ámbito local”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 5). En otras palabras, el Distrito reconoce —en el documento oficial de medición— que las competencias y la información están concentradas en la Nación, lo cual acota su propia capacidad de diagnóstico y respuesta territorial.

Esta problemática adquiere especial densidad en Ciudad Bolívar, localidad que históricamente ha concentrado población víctima del conflicto armado, déficit habitacional cuantitativo y cualitativo y procesos consolidados de informalidad urbana. Según el Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado (2024), Bogotá concentra 378.749 personas víctimas de desplazamiento forzado a corte del 31 de marzo de 2024; datos del Plan de Contingencia de Bogotá registran 361.557 víctimas a corte del 31 de diciembre de 2024, lo que refleja actualizaciones permanentes del Registro Único de Víctimas. En todo caso, Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa se ubican entre las localidades de mayor concentración. La oferta institucional disponible en el sector hábitat distrital es múltiple e involucra entidades con competencias diferenciadas pero complementarias⁵. En el orden distrital, la Caja de la Vivienda Popular (CVP) opera el

⁵El sector hábitat en Bogotá involucra a la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), entidad cabeza de sector; la Caja de la Vivienda Popular (CVP); la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (RenoBo); la Empresa de Acueducto y

programa de Reasentamientos por alto riesgo no mitigable, los programas de Mejoramiento de Vivienda y Mejoramiento de Barrios y la Titulación de Predios; la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) lidera la política habitacional, gestiona el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie y, mediante el plan «Mi Casa en Bogotá», proyecta asignar 75.000 soluciones habitacionales en el cuatrienio 2024-2027 (SDHT, 2024); la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (RenoBo) ha actuado como gestor inmobiliario de proyectos integrales, entre ellos la Ciudadela El Porvenir en Bosa, donde 1.206 familias víctimas del conflicto armado accedieron a Viviendas de Interés Prioritario en 2018 mediante la articulación entre Minvivienda, SDHT, UARIV y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas (RenoBo, 2018), y la Plaza de la Hoja en Puente Aranda, dentro del Programa de Vivienda Gratuita Nacional. En el orden nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) concurren con competencias propias en la asignación y trazabilidad de subsidios. Cada una de estas entidades opera con sistemas de información propios, criterios de elegibilidad diferenciados, formatos de remisión heterogéneos y tiempos de respuesta no estandarizados.

La complejidad institucional descrita encuentra una manifestación particularmente significativa en el alcance misional de la Caja de la Vivienda Popular. Conforme a su definición institucional, la CVP tiene como misión *“transformar y mejorar la vivienda, el hábitat y las condiciones de vida de la población de estratos 1 y 2 de Bogotá Región, a través de la implementación de los programas de Reasentamientos, Titulación de Predios y Mejoramiento de Vivienda y de Barrios”* (CVP, s.f.). Esta misión, formulada en torno a una lógica territorial y socioeconómica de estrato, no incorpora el enfoque diferencial poblacional —étnico, etario, de género, de discapacidad o de víctima del conflicto— como criterio misional rector. La condición de víctima del conflicto armado puede coincidir con la condición de habitante de estratos 1 y 2, pero no constituye, en el diseño institucional vigente, una categoría de elegibilidad propia para los programas de la entidad. El programa de Reasentamientos, por ejemplo, se rige por el Decreto Distrital

Alcantarillado de Bogotá (EAAB); y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). En materia de víctimas, concurren además la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación (ACDVPR) en el orden distrital, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en el orden nacional.

330 de 2020, que limita su aplicación a “*familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable*” identificadas por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) o reasentadas por mandato judicial⁶; en consecuencia, una víctima del conflicto que habita una vivienda no digna en zona de bajo riesgo geotécnico queda formalmente fuera del alcance de este programa, salvo que su situación coincida con otros criterios (CVP, 2020). La Corte Constitucional, en la Sentencia T-585 de 2008, examinó situaciones en las que la Caja de la Vivienda Popular omitió incluir en el programa de reasentamiento a familias ubicadas en zonas de alto riesgo, evidenciando una tensión jurisprudencial sostenida entre el alcance misional formal de la entidad y las exigencias del derecho a la vivienda digna (Corte Constitucional, 2008).

A esta restricción misional se suma una característica operativa relevante: la CVP atiende fundamentalmente bajo demanda, no bajo oferta abierta y autopostulable por la ciudadanía. El ingreso al programa de Reasentamientos exige concepto técnico previo del IDIGER o sentencia judicial, y los demás programas requieren convocatorias específicas, priorización territorial por la SDHT y verificación documental que el hogar debe activar y sostener. Esta arquitectura institucional, además de exigir alfabetización administrativa, supone que el hogar conozca con antelación la existencia y el alcance de los servicios disponibles. Sin embargo, los servicios de la CVP son frecuentemente desconocidos por la población destinataria, situación reconocida implícitamente por la propia entidad al desplegar estrategias de acercamiento territorial como las jornadas «Curaduría al Parque», la Unidad Móvil de Atención al Ciudadano y los puntos territoriales en Ciudad Bolívar y otras localidades (CVP, 2025). Estas estrategias, valiosas en sí mismas, expresan la existencia de una brecha persistente entre la oferta institucional formalmente disponible y el conocimiento efectivo que de ella tienen los hogares víctimas, especialmente aquellos cuya trayectoria de desplazamiento ha implicado pérdida de redes sociales y desconfianza institucional acumulada (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026).

⁶El Decreto Distrital 330 de 2020 regula el programa de reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital. Establece que el programa aplica a familias identificadas por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) por fenómenos de remoción en masa, deslizamiento o inundación, o reasentadas por sentencia judicial o acto administrativo. La condición de víctima del conflicto armado no constituye, por sí misma, criterio de elegibilidad en este programa.

La ruta de acceso descrita se experimenta, desde la perspectiva del hogar víctima, como una sola cadena de atención. Como advierte Lipsky (2010) desde la teoría de la burocracia de nivel de calle, las decisiones reales sobre acceso, elegibilidad y prioridad no se producen exclusivamente en el diseño normativo, sino en la interacción cotidiana entre funcionarios y usuarios, donde se combinan reglas formales, escasez de recursos, presiones de tiempo e interpretación discrecional. Las discontinuidades entre actores institucionales se traducen, desde la posición del hogar, en costos de transacción, esperas indebidas y, en numerosos casos, exclusión administrativa. Esta dinámica no se explica por mala voluntad de los funcionarios ni por insuficiencia presupuestal aislada: emerge, más bien, de la configuración estructural del sector. Tres tipos de fricciones, recurrentes y mutuamente reforzadas, organizan analíticamente este problema y constituyen el foco de la presente monografía.

En primer lugar, una articulación interinstitucional débil, expresada en remisiones sin protocolo formal verificable, criterios de priorización heterogéneos entre entidades — la Resolución 836 de 2025 de la SDHT, por ejemplo, lista la condición de víctima como un criterio entre varios, junto con jefatura femenina, riesgo de feminicidio, reincorporación o miembros de la fuerza pública (SDHT, 2025)—, ausencia de seguimiento trazable a las decisiones tomadas en cada etapa del trámite y duplicidad de servicios solicitados al mismo hogar por distintas entidades. Esta debilidad coincide con lo señalado por Ansell y Gash (2008), quienes advierten que la gobernanza colaborativa efectiva requiere diseño institucional explícito, liderazgo facilitador, confianza interinstitucional y producción compartida de conocimiento; cuando estas condiciones no se cumplen, la coordinación queda reducida a interacciones ocasionales y voluntaristas, sin capacidad para sostener resultados verificables.

En segundo lugar, una gestión del conocimiento limitada, manifiesta en sistemas de información no interoperables entre entidades del sector hábitat, baja estandarización de causales de devolución y rechazo, ausencia de un diccionario común de variables y dispersión documental. La OCDE (2019) ha sostenido que un sector público impulsado por datos requiere pilares de valor público, calidad de la información, interoperabilidad semántica y técnica, y gobernanza del dato; en su ausencia, la información administrativa se convierte en un costo institucional adicional, no en un activo para la decisión.

En tercer lugar, una traducción institucional insuficiente del enfoque diferencial: el IGED 2025 documenta inequidades sostenidas según género (los hogares con jefatura femenina presentan 48,05% de cumplimiento frente a 50,28% en hogares con solo hombres), discapacidad (46,08% frente a 48,92% sin discapacidad) y pertenencia étnica (los hogares indígenas alcanzan 42,04% y los afrocolombianos 42,67%, ambos significativamente inferiores al 50,04% de los hogares sin pertenencia étnica) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025). Estas brechas evidencian que los enfoques diferenciales formalmente reconocidos no se traducen automáticamente en prácticas de atención que reduzcan inequidades reales. La situación se agrava por el hecho de que la entidad ejecutora principal —la CVP— carece, como ya se ha señalado, de un enfoque misional propio orientado a víctimas, y los criterios diferenciales se incorporan como variables de priorización en la SDHT pero no como ejes operativos transversales.

Las causas que sostienen estas fricciones son múltiples y se refuerzan mutuamente. La primera es estructural y refiere a la coexistencia de competencias compartidas entre niveles de gobierno —Nación, Distrito, entidades adscritas y vinculadas— sin mecanismos verificables de corresponsabilidad. La Procuraduría General de la Nación (2014), en su Guía 10 sobre acceso a vivienda urbana para víctimas del conflicto armado, había advertido hace más de una década que la coordinación interinstitucional y la claridad de la información eran condiciones determinantes del acceso efectivo; la persistencia del problema once años después indica que esta advertencia no se tradujo en transformaciones operativas sostenidas. La segunda causa es operativa y se conecta con la dinámica de la burocracia de nivel de calle descrita por Lipsky (2010): en contextos de alta demanda y recursos escasos, el margen de interpretación discrecional puede transformarse en inequidades acumuladas para los grupos más vulnerables, sin que medien decisiones intencionales de discriminación. La tercera causa es informacional y se vincula con lo que la OCDE (2019) describe como las debilidades de un sector público que aún no ha consolidado prácticas robustas de gobernanza del dato y estándares compartidos de calidad de la información.

Los efectos de estas fricciones son tangibles, mensurables y socialmente costosos. Los hogares experimentan tiempos de trámite prolongados, requerimientos repetidos de documentos previamente entregados, pérdida de continuidad entre etapas

del proceso y, en numerosos casos, abandono del trámite ante la imposibilidad de sostener su seguimiento sin recursos económicos, tiempo y acompañamiento. Las entidades, por su parte, acumulan reprocesos, sobrecargan a sus equipos operativos con tareas evitables y producen información administrativa de baja calidad para la toma de decisiones. La CSMLV (2025) sintetiza este resultado al precisar que existen 2.910.789 hogares víctimas de desplazamiento forzado, urbanos y rurales, que no cuentan con vivienda adecuada conforme al Indicador de Goce Efectivo de Derechos a 2023 reportado por Minvivienda. Esta magnitud evidencia que el problema no se resolverá únicamente con más programas, sino con mejor capacidad estatal para que la oferta existente llegue efectivamente a quienes la requieren, en condiciones de oportunidad, claridad y trazabilidad.

La presente monografía aborda este problema desde dos categorías analíticas centrales: la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento, entendidas como capacidades estatales específicas que median entre la disponibilidad formal de programas y el acceso efectivo de los hogares víctimas a soluciones habitacionales dignas. El análisis se sitúa en el periodo 2024-2026, marco temporal que coincide con la implementación del Plan Distrital de Desarrollo «Bogotá Camina Segura» adoptado mediante el Acuerdo 927 de 2024 (Concejo de Bogotá, 2024), con la entrada en vigor de la Ley 2421 de 2024 que introdujo nuevos lineamientos para la garantía del derecho a la vivienda de las víctimas, con la expedición del Decreto Distrital 431 de 2024 sobre lineamientos de soluciones habitacionales y con la adopción del Decreto Distrital 653 de 2025, mediante el cual se estableció el programa «Reduce tu Cuota» como instrumento de política habitacional distrital (SDHT, 2025).

Pregunta de investigación

¿De qué manera la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento entre la Caja de la Vivienda Popular, la Secretaría Distrital del Hábitat y demás entidades del sector hábitat inciden en el acceso efectivo a soluciones habitacionales para los hogares víctimas del conflicto armado residentes en Ciudad Bolívar (Bogotá), durante el periodo 2024-2026?

Objetivos

Objetivo general

Analizar de qué manera la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento entre la Caja de la Vivienda Popular, la Secretaría Distrital del Hábitat y demás entidades del sector hábitat inciden en el acceso efectivo a soluciones habitacionales para los hogares víctimas del conflicto armado residentes en Ciudad Bolívar (Bogotá), durante el periodo 2024-2026.

Objetivos específicos

1. Caracterizar el marco normativo, institucional y programático que regula el acceso a soluciones habitacionales para hogares víctimas del conflicto armado en Bogotá durante el periodo 2024-2026, identificando los actores, competencias y mecanismos de articulación previstos entre los niveles nacional y distrital.
2. Examinar las prácticas de articulación interinstitucional y de gestión del conocimiento entre las entidades del sector hábitat distrital implicadas en la atención de hogares víctimas, a partir del análisis documental de fuentes normativas, programáticas y de seguimiento institucional.
3. Contrastar el deber ser normativo de la atención a hogares víctimas con los hallazgos derivados del análisis documental, identificando brechas, fricciones y nudos críticos que afectan el acceso efectivo a soluciones habitacionales en Ciudad Bolívar.

Justificación

La pertinencia social de esta monografía se sustenta en la magnitud y persistencia del problema que aborda. Conforme al Décimo Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448, *“el 86,4% (2.910.789) de los hogares no cuentan con las características de una vivienda adecuada”* (CSMLV, 2025, p. 302), lo que significa que cerca de tres millones de hogares víctimas del conflicto armado en Colombia siguen sin acceder a condiciones habitacionales dignas dos décadas después de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. En Bogotá, sobre un universo de 123.923 hogares víctimas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 72), los indicadores son

comparativamente menos severos pero igualmente reveladores: solo el 9,8% de los hogares que habitan vivienda no digna han sido beneficiarios de programas o proyectos del Gobierno Nacional para la vivienda digna (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 97). Cuando los datos disponibles muestran que más del 90% de los hogares en condiciones inadecuadas no accede a la oferta institucional existente, el problema deja de ser exclusivamente de cobertura y se convierte en un problema de capacidad estatal para conectar oferta y demanda. Estudiar las condiciones que permiten —o impiden— ese encuentro tiene una pertinencia social directa: contribuye a comprender por qué el derecho formalmente reconocido no se materializa en la vida cotidiana de los hogares víctimas.

La pertinencia académica de la monografía radica en que aborda un vacío analítico recurrente en la literatura nacional sobre vivienda para población víctima. La mayor parte de los estudios disponibles se concentra en el diagnóstico cuantitativo del déficit habitacional o en la evaluación normativa de las políticas, mientras que las prácticas de articulación interinstitucional y de gestión del conocimiento entre entidades del sector hábitat reciben atención considerablemente menor, pese a ser señaladas reiteradamente por los órganos de control como cuellos de botella estructurales. Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) han argumentado que los problemas de implementación de políticas públicas en contextos de capacidad estatal limitada no se resuelven mediante grandes reformas normativas, sino mediante el análisis adaptativo e iterativo de las fricciones concretas que experimentan los aparatos institucionales y los ciudadanos. La presente monografía se inscribe en esa tradición analítica al desplazar el foco desde la enumeración de programas hacia la examinación crítica de los procesos administrativos y de las prácticas cotidianas de coordinación. En términos metodológicos, asume el análisis documental con triangulación como una estrategia legítima y rigurosa para el examen sistemático de políticas públicas, conforme a la tradición de investigación cualitativa que sostiene que la evidencia empírica se construye a partir de la interrogación sistemática de fuentes, no únicamente de su recopilación (Sautu, 2003).

La pertinencia institucional y territorial se concentra en Ciudad Bolívar, localidad donde se hacen visibles con particular intensidad las tensiones del modelo de atención. Como una de las localidades de mayor concentración de población víctima de Bogotá

(Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado, 2024), Ciudad Bolívar permite observar de manera condensada cómo la oferta institucional disponible —Subsidio Distrital de Vivienda en Especie, programa «Mi Casa en Bogotá», Mejoramiento de Vivienda, Reasentamientos por alto riesgo no mitigable y programa nacional de vivienda gratuita— interactúa, se superpone o se desconecta en el territorio. Sin embargo, el sector hábitat distrital aún no cuenta con información desagregada que permita identificar con precisión cuántos hogares víctimas residen en esta localidad ni cuáles son sus trayectorias específicas de acceso a la oferta habitacional, lo cual obstaculiza el diseño de respuestas territorialmente focalizadas (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026). Esta limitación es coherente con lo señalado por la propia Alcaldía Mayor de Bogotá (2025) cuando reconoce que *“si bien los indicadores incluyen desagregaciones territoriales, su diseño original estuvo orientado a entidades del orden nacional. Esto introduce limitaciones para su interpretación en el ámbito local”* (p. 5). Los hallazgos del análisis son potencialmente útiles para tres tipos de actores: las entidades del sector hábitat distrital, en cuanto pueden identificar los puntos donde la articulación operativa requiere fortalecimiento; las organizaciones de víctimas y los liderazgos comunitarios de la Mesa Distrital de Víctimas, en cuanto disponen de un análisis sistemático que respalda los reclamos cotidianos sobre fricciones administrativas y rezagos en la garantía del derecho a la vivienda; y los órganos de control, en cuanto cuentan con un insumo analítico complementario al seguimiento normativo que tradicionalmente realizan.

La pertinencia profesional y formativa de la monografía se vincula con la trayectoria de la autora en políticas públicas para población víctima del conflicto armado. Entre 2021 y julio de 2023, la autora se desempeñó como funcionaria en la Contraloría Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República, donde participó como autora del capítulo de coordinación Nación-Territorio en los informes anuales al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011, así como de los apartados sobre retornos y reubicaciones y generación de ingresos en los reportes presentados a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Desde enero de 2025 se desempeña como contratista en la Oficina Asesora de Planeación de la Caja de la Vivienda Popular, donde ejerce el rol de enlace

y referente institucional para los temas de víctimas del conflicto armado, función que comprende la coordinación con la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación en relación con el Plan de Acción Distrital, el reporte de información a la Mesa Distrital de Víctimas, la participación en mesas intersectoriales del Acuerdo Final, la atención de comunicaciones específicas sobre víctimas, la participación en ferias de víctimas y el levantamiento de información sobre la gestión de la entidad hacia poblaciones vulnerables.

Esta trayectoria configura una posición situada que ofrece elementos analíticos que no son fácilmente accesibles desde fuera de la institucionalidad. Entre ellos destacan tres aprendizajes que han incidido en la formulación misma de esta investigación. Primero, la observación de que cada entidad del sector hábitat tiende a operar de manera independiente con la población víctima que llega a sus servicios, sin que medien convocatorias formales a la articulación interinstitucional para la ejecución de proyectos mancomunados ni para intervenciones territoriales conjuntas (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026). Segundo, la constatación de que los recursos con los que se atiende a la población víctima en la Caja de la Vivienda Popular no provienen de partidas específicas para esta población, sino de los programas misionales generales de la entidad —Reasentamientos, Mejoramiento de Vivienda, Titulación de Predios y Mejoramiento de Barrios—, cuya elegibilidad supone ya una relación previa del hogar con un predio: ser propietario o poseedor, contar con título o habitar en zona declarada de alto riesgo no mitigable. Esta arquitectura implica que la población víctima sin vivienda formal —es decir, aquella en condiciones más críticas— queda estructuralmente fuera del alcance misional de la entidad, situación que constituye una paradoja institucional relevante para el análisis. Tercero, la observación de que la entidad cuenta con un único punto institucional de enlace para los temas de víctimas a nivel distrital, hecho que evidencia la dimensión que ocupa este enfoque dentro de la arquitectura organizacional de la CVP, a pesar de tratarse de una de las entidades más antiguas y emblemáticas del Distrito Capital en materia de hábitat popular.

La presente monografía aspira, en consecuencia, a constituir un insumo analítico que respalde institucionalmente el llamado a la articulación interinstitucional dentro del sector hábitat distrital, particularmente en lo concerniente a la atención de hogares

víctimas del conflicto armado en Ciudad Bolívar. La investigación aplicada sobre las condiciones reales de implementación de políticas constituye, conforme a Ansell y Gash (2008), una de las formas más fructíferas de producción de conocimiento útil para la gobernanza colaborativa, pues permite que las decisiones administrativas se nutran de evidencia rigurosa sobre los procesos efectivamente desplegados. Este ejercicio de investigación contribuye, así, a la consolidación de capacidades analíticas indispensables para el ejercicio profesional en políticas públicas y, particularmente, para la cualificación del trabajo institucional en materia de derechos de las víctimas del conflicto armado y de gestión territorial del hábitat.

En síntesis, la monografía aporta tres elementos. Primero, una sistematización analítica del marco normativo, institucional y programático que regula el acceso a soluciones habitacionales para hogares víctimas en Bogotá durante 2024-2026, integrando fuentes nacionales y distritales recientes. Segundo, una matriz de triangulación que contrasta el deber ser normativo con los hallazgos derivados del análisis documental, identificando brechas, fricciones y nudos críticos del modelo de atención. Tercero, un conjunto de recomendaciones analíticamente fundamentadas para fortalecer la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento entre las entidades del sector hábitat distrital, dirigidas particularmente a la atención de hogares víctimas residentes en Ciudad Bolívar. Estos aportes se proponen como insumo complementario —no sustitutivo— a los procesos de seguimiento institucional ya existentes, con la convicción de que la mejora del acceso efectivo al derecho a la vivienda requiere tanto reformas normativas como ajustes operativos rigurosamente fundamentados.

Antecedentes

El estudio de las políticas habitacionales orientadas a la población víctima del conflicto armado se inscribe en un debate académico, jurisprudencial e institucional de larga data, que ha tomado forma diferenciada en distintos contextos del mundo. La revisión de antecedentes que se presenta a continuación se organiza en cuatro bloques: el marco internacional de derechos y experiencias comparadas (Pinheiro, Perú, Guatemala y Bosnia-Herzegovina), el desarrollo jurisprudencial y normativo colombiano,

la producción académica nacional sobre vivienda para víctimas y los diagnósticos institucionales recientes que sustentan el problema abordado por esta monografía. La selección de los referentes internacionales obedeció a un criterio analítico: cada uno aporta una lección distinta sobre las condiciones institucionales que permiten —o impiden— la materialización efectiva del derecho a la vivienda para población desplazada por la violencia.

Marco internacional: los Principios Pinheiro y experiencias comparadas en tres países

El referente normativo internacional más relevante en materia de vivienda para población desplazada lo constituyen los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, conocidos como Principios Pinheiro, adoptados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU mediante resolución 2005/21 (Naciones Unidas, 2005). Estos 23 principios consolidan el derecho de los refugiados y desplazados internos a *“recuperar las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente”* y, en su defecto, a recibir una compensación efectiva. Los Principios Pinheiro son centrales para el análisis de cualquier política habitacional dirigida a víctimas porque establecen tres elementos vinculantes: la restitución como derecho autónomo de la víctima (Principio 2), la garantía de seguridad jurídica de la tenencia (Principio 8) y la obligación de los Estados de ofrecer alternativas habitacionales sostenibles cuando el retorno no es viable (Principio 17). El Manual de implementación elaborado por OHCHR y UN-Habitat (2007) ha servido como guía técnica internacional para gobiernos en posconflicto, incluido el colombiano. Estos principios constituyen, en consecuencia, el horizonte normativo mínimo desde el cual se debe leer cualquier política nacional o subnacional sobre el tema.

A partir de este marco internacional, se examinan tres experiencias comparadas. La experiencia peruana de reparación a víctimas del conflicto armado interno ofrece el primer referente. Tras el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) presentado en 2003⁷, el Estado peruano promulgó la Ley N° 28592 de 2005, que

⁷La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) del Perú fue creada en 2001 mediante Decreto Supremo 065-2001-PCM. Su mandato consistió en esclarecer el proceso, los hechos y las responsabilidades de la violencia terrorista y

creó el Plan Integral de Reparaciones (PIR) como marco normativo unificado para la atención de las víctimas de la violencia ocurrida entre 1980 y 2000 (Congreso de la República del Perú, 2005). El PIR contempla programas en educación, salud, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones simbólicas, económicas y de acceso habitacional. Su coordinación recae en la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mientras que el Registro Único de Víctimas es gestionado por el Consejo de Reparaciones (Ministerio de Justicia del Perú, 2006). En materia habitacional, las reparaciones se canalizan a través del Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH), articulado con el programa social Techo Propio en sus tres modalidades: adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio (Defensoría del Pueblo del Perú, 2024). Tres lecciones se desprenden del caso peruano: la importancia de un marco normativo unificado, la necesidad de articulación intersectorial entre las carteras de vivienda, justicia y población víctima, y los riesgos de la implementación selectiva, en la cual algunos programas avanzan mientras otros se rezagan, perdiendo coherencia sistémica.

El caso guatemalteco constituye el segundo referente y, como contraste, ilustra las consecuencias de la insuficiente articulación interinstitucional. Como parte de los Acuerdos de Paz firmados en Oslo en 1996 entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el Estado creó en 2003 el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) mediante Acuerdo Gubernativo 258-2003, dirigido a resarcir individual y colectivamente a las víctimas del enfrentamiento armado interno (Gobierno de Guatemala, 2013). El PNR contempla cinco medidas: dignificación de las víctimas, restitución material —que incluye vivienda mediante el Artículo 40.1 sobre restitución o compensación de vivienda destruida—, reparación psicosocial, resarcimiento económico y reparación cultural. Sin embargo, el balance institucional ha sido crítico. Según el Informe 20 Años del PNR publicado por Impunity Watch (2023), el Programa había entregado medidas de reparación únicamente a 33.094 víctimas del total estimado de

de las violaciones de los derechos humanos producidos entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Su Informe Final, presentado en agosto de 2003, estimó cerca de 70.000 víctimas mortales y formuló recomendaciones que dieron origen al Plan Integral de Reparaciones.

200.000 por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH)⁸, lo que representa apenas el 16,5% de cobertura tras dos décadas de implementación. Las debilidades documentadas incluyen presupuesto insuficiente, ausencia de coordinación entre entidades sectoriales y baja implementación territorial en zonas de mayor afectación como Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz. La experiencia guatemalteca confirma de manera contundente que sin articulación interinstitucional sostenida, los programas de reparación habitacional alcanzan coberturas marginales aun después de décadas de implementación.

El tercer referente, y el primero del contexto europeo, es Bosnia-Herzegovina, cuyo modelo de restitución de propiedad para personas desplazadas constituye uno de los casos más estudiados a nivel internacional. Tras el conflicto armado interno (1992-1995) que desplazó aproximadamente a la mitad de la población del país (cerca de 2,2 millones de personas), el Acuerdo Marco General de Paz —conocido como Acuerdo de Dayton— firmado el 14 de diciembre de 1995 incorporó el Anexo 7⁹, dedicado íntegramente al retorno de refugiados y personas desplazadas (Naciones Unidas, 1995). El Anexo 7 estableció en su Artículo I que *“todos los refugiados y personas desplazadas tendrán el derecho a regresar libremente a sus hogares de origen”* y *“a que se les restituyan los bienes de los que fueron privados durante las hostilidades”*. Para garantizar este derecho se creó la Comisión de Reclamaciones de Bienes Inmuebles de Personas Desplazadas y Refugiados (CRPC), órgano técnico-jurídico que recibió y decidió reclamaciones de propiedad para activos no transferidos voluntariamente desde el 1° de abril de 1992. Posteriormente, en 1999, la comunidad internacional implementó el Plan de Implementación de la Ley de Propiedad (PLIP), supervisado por la CRPC, que logró un avance dramático en la restitución de viviendas: las restituciones de las 200.000

⁸La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala fue establecida por los Acuerdos de Paz firmados en Oslo el 23 de junio de 1994 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Su informe final, Guatemala: Memoria del Silencio, fue presentado el 25 de febrero de 1999 y documentó aproximadamente 200.000 víctimas del conflicto armado interno (1960-1996), el 83% de ellas pertenecientes a pueblos indígenas mayas.

⁹El Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia-Herzegovina, conocido como Acuerdo de Dayton, fue negociado en la Base de la Fuerza Aérea Wright-Patterson (Ohio, EE. UU.) entre el 1° y el 21 de noviembre de 1995, y firmado oficialmente en París el 14 de diciembre de 1995. Está compuesto por once anexos. El Anexo 7, dedicado al retorno de refugiados y personas desplazadas, creó la Comisión de Reclamaciones de Bienes Inmuebles de Personas Desplazadas y Refugiados (CRPC) como órgano técnico-jurídico para resolver reclamaciones de propiedad y facilitar el retorno.

unidades habitacionales ocupadas pasaron del 21% en el primer año al 92% en el cuarto año de implementación (Serrano, citado en Forced Migration Review, 2015). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Orlović y otros vs. Bosnia y Herzegovina* (2019), reafirmó la centralidad del derecho a la restitución como obligación estatal exigible. La lección bosnia para el caso colombiano es decisiva: la combinación de un marco normativo internacionalmente vinculante (el Anexo 7), una institucionalidad técnica especializada (la CRPC), un plan operativo de implementación (el PLIP) y mecanismos exigibles de exigibilidad (el TEDH) permitió avances sustantivos en la materialización del derecho a la vivienda para población desplazada. La articulación interinstitucional, en el caso bosnio, fue precisamente la condición habilitante del éxito relativo del modelo.

Marco jurisprudencial y normativo colombiano

El segundo bloque de antecedentes corresponde al desarrollo jurídico colombiano, que ha sido particularmente intenso en materia de vivienda para población víctima. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004 con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) frente a la situación de la población desplazada por el conflicto armado, ordenando al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos, entre ellos el de vivienda. Desde entonces, la Sala Especial de Seguimiento ha emitido más de 600 autos¹⁰ que han ido perfilando obligaciones específicas para las entidades estatales. El Auto 202 de 2015 llamó la atención sobre la situación de los asentamientos informales en los que residen muchas familias desplazadas y urgió al Gobierno Nacional a avanzar en su legalización y formalización como vía para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia (Corte Constitucional, 2015), planteamiento que se alinea de manera notable con los Principios Pinheiro 8 y 17 sobre seguridad jurídica de la tenencia y alternativas habitacionales sostenibles. El Auto 373 de 2016, por su parte, reconoció *“un nivel de cumplimiento medio en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional*

¹⁰Los Autos de Seguimiento son providencias judiciales emitidas por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional colombiana. Constituyen el principal mecanismo de exigibilidad jurídica de las obligaciones del Estado frente a la población desplazada y abordan tanto cuestiones generales del Estado de Cosas Inconstitucional como temas específicos: enfoque diferencial, vivienda, retornos, generación de ingresos y otros componentes de la política pública.

en la situación de la población desplazada en materia de vivienda urbana” (citado en Decreto 2231 de 2017, considerandos), reconocimiento que sirvió de base para reformas reglamentarias posteriores.

En el plano legislativo, la Ley 1448 de 2011 estableció el marco general de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, fijando en sus artículos 123 a 127 las disposiciones específicas en materia de vivienda. Esta ley fue prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021 y modificada por la Ley 2421 de 2024, que introdujo nuevos lineamientos en materia de vivienda en sus artículos 50, 62, 65 y 76. En el plano reglamentario, el Decreto 2231 de 2017 modificó el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda 1077 de 2015 para crear criterios preferentes hacia la población víctima en el acceso al subsidio familiar de vivienda 100% en especie, atendiendo particularmente a hogares con subsidios sin aplicar y a aquellos cuyos proyectos resultaron paralizados o en incumplimiento. En el orden distrital, el Acuerdo 587 de 2015 del Concejo de Bogotá adoptó los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos como herramienta de seguimiento de la política para víctimas en el Distrito Capital. Esta arquitectura jurídica colombiana es, en muchos aspectos, comparativamente avanzada a nivel internacional; sin embargo, como evidencian los datos recientes, su implementación enfrenta limitaciones operativas que esta monografía busca examinar.

Producción académica colombiana sobre vivienda para población víctima

El tercer bloque de antecedentes corresponde a la producción académica colombiana sobre el tema. Un antecedente directo de esta monografía es el artículo de Contreras-Ortiz (2015), publicado en la revista *Bitácora Urbano Territorial* de la Universidad Nacional de Colombia, el cual analiza las transformaciones normativas y las orientaciones de las políticas públicas nacionales y distritales de vivienda para población víctima entre 2009 y 2014. Mediante un análisis cualitativo, el estudio examina el alcance de la actuación gubernamental frente a las órdenes constitucionales, evidenciando una brecha persistente entre el marco formal y la implementación efectiva. La autora documenta que en el periodo analizado solo el 20% de los cupos de vivienda en proyectos distritales se destinaron a población víctima del conflicto, lo cual sugiere una traducción insuficiente de las prioridades normativas en asignación efectiva de oferta.

Desde la economía del desarrollo, los trabajos de Ibáñez (2008) e Ibáñez y Moya (2010) constituyen referentes obligados al documentar empíricamente que el desplazamiento forzado produce pérdidas severas y persistentes de activos, ingresos y vivienda, así como una vulnerabilidad estructural agravada por la ausencia de mecanismos de aseguramiento. Estos hallazgos son centrales porque establecen que la atención habitacional a víctimas no puede entenderse como una transferencia aislada de subsidios, sino como un componente articulado de una estrategia de reparación integral. La organización Dejusticia (2026), por su parte, en una cartilla práctica orientada a víctimas, organizaciones sociales y funcionarios públicos, destacó recientemente que *“aún está pendiente la creación de soluciones de vivienda para la población víctima del conflicto, aplicando además criterios de enfoque diferencial para mujeres cabeza de familia, comunidades étnicas, personas mayores y personas con discapacidad”*. Este señalamiento, formulado por una de las organizaciones de derechos humanos más activas del país, confirma la vigencia del problema y la pertinencia del análisis aquí propuesto. La Procuraduría General de la Nación (2014), en su Guía 10 sobre acceso a vivienda urbana para víctimas del conflicto armado, había alertado más de una década atrás sobre la importancia de la articulación interinstitucional como condición del acceso efectivo, advertencia cuya vigencia confirman los datos recientes.

Diagnósticos institucionales recientes y vacío de investigación

El cuarto bloque de antecedentes corresponde a los diagnósticos institucionales más recientes. El Décimo Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 (CSMLV, 2025), elaborado conjuntamente por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, documenta que solo el 10,7% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado a nivel nacional habita una vivienda adecuada, y que persisten más de 12.900 subsidios urbanos sin ejecutar, varios asignados desde hace más de una década. El Informe de Medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos publicado por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2025) reporta que en la capital, sobre un universo de 123.923 hogares víctimas, el 48,72% cuenta con vivienda adecuada, pero apenas el 9,8% de los hogares en vivienda no digna ha sido beneficiario de programas del Gobierno Nacional. En el plano de la coordinación intergubernamental, el Ministerio del Interior (2025) ha

reconocido formalmente la importancia de la articulación intra e interinstitucional para el cumplimiento de los autos de seguimiento de la Sentencia T-025 mediante la creación del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado. El Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado (2024) complementa este panorama al precisar que Bogotá concentra cerca de 378.749 personas víctimas a corte de marzo de 2024 (con actualizaciones a 361.557 a diciembre de 2024 según el Plan de Contingencia Distrital), con Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa entre las localidades de mayor concentración.

La revisión de los antecedentes anteriores permite identificar un vacío de investigación específico que esta monografía busca contribuir a llenar. La producción existente se concentra mayoritariamente en tres dimensiones: el diagnóstico cuantitativo del déficit habitacional, la evaluación normativa de las políticas y el análisis de los programas en términos de cobertura. En contraste, las prácticas concretas de articulación interinstitucional y de gestión del conocimiento entre las entidades del sector hábitat distrital de Bogotá —en particular en localidades de alta concentración de víctimas como Ciudad Bolívar— han recibido atención considerablemente menor, pese a ser señaladas reiteradamente por los órganos de control y por la propia jurisprudencia constitucional como cuellos de botella estructurales del modelo de atención. Las experiencias internacionales examinadas confirman que la articulación interinstitucional no es un asunto técnico marginal, sino una condición habilitante de la materialización efectiva del derecho a la vivienda para población desplazada. Esta monografía se inscribe, por tanto, en un vacío analítico claramente identificado: el examen documental sistemático de las prácticas de articulación y de gestión del conocimiento entre la Caja de la Vivienda Popular, la Secretaría Distrital del Hábitat y demás entidades del sector hábitat, durante un periodo (2024-2026) caracterizado por transformaciones normativas y programáticas significativas a nivel nacional y distrital.

Capítulo 2.

Marco teórico

El presente marco teórico se organiza alrededor de cinco núcleos conceptuales que responden de manera articulada a la pregunta de investigación sobre la incidencia de la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento en el acceso efectivo a soluciones habitacionales para hogares víctimas del conflicto armado en Ciudad Bolívar. El primer núcleo aborda la vivienda adecuada como derecho humano exigible y construye el marco normativo internacional y constitucional desde el cual se interpretan las obligaciones del Estado. El segundo, examina el desplazamiento forzado como proceso que altera de manera persistente las trayectorias residenciales y patrimoniales de los hogares. El tercero desarrolla las categorías de articulación interinstitucional y gobernanza colaborativa como capacidades estatales decisivas para la implementación de políticas públicas. El cuarto integra los conceptos de capacidades estatales, burocracia de nivel de calle y enfoque diferencial poblacional, dimensiones operativas que mediante la práctica cotidiana traducen —o desnaturalizan— los marcos normativos. El quinto cierra con la gestión del conocimiento y la gobernanza del dato como pilares contemporáneos de la acción pública basada en evidencia. Cada núcleo dialoga con autores de referencia internacional y nacional, con instrumentos jurídicos vinculantes y con la experiencia institucional reciente que sustenta el problema de investigación.

2.1 Vivienda adecuada como derecho exigible

El derecho a la vivienda adecuada constituye uno de los derechos económicos, sociales y culturales más extensamente desarrollados por el sistema universal de derechos humanos. Su consagración formal aparece en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, el cual establece que los Estados Parte reconocen *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”* (Naciones Unidas, 1966). Esta formulación, que aparentemente se limita a enunciar el derecho, fue desarrollada conceptualmente más de dos décadas después por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

(Comité DESC)¹¹, mediante la Observación General N° 4 de 1991, instrumento que constituye hoy la referencia internacional más relevante para definir qué significa una vivienda adecuada en términos jurídicamente exigibles.

La Observación General N° 4 establece de manera taxativa que el derecho no se reduce a la mera disponibilidad de un techo¹². Por el contrario, el Comité DESC (1991) precisa que *“el concepto de ‘vivienda adecuada’ (...) significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”* (párr. 7). A partir de esta definición, el Comité identifica siete componentes¹³ verificables del derecho que deben coexistir para que pueda hablarse de vivienda adecuada.

Esta arquitectura conceptual es teóricamente decisiva porque, como argumenta Hohmann (2013), desplaza el debate desde una concepción minimalista del derecho — centrada en el conteo de unidades habitacionales construidas— hacia una concepción sustantiva, que evalúa la calidad y suficiencia de la respuesta estatal en función de condiciones materiales verificables. Para Kothari (2008), Relator Especial de la ONU sobre la vivienda adecuada, la fortaleza analítica de esta concepción reside en que permite identificar con precisión las dimensiones específicas en las que un Estado incumple sus obligaciones, abriendo espacios concretos de exigibilidad jurídica y administrativa.

La concepción del derecho a la vivienda adecuada se complementa con instrumentos internacionales específicos para población desplazada por la violencia. Los

¹¹El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) es el órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Está integrado por 18 expertos independientes y emite Observaciones Generales que constituyen interpretaciones autorizadas del contenido y alcance del Pacto. Sus pronunciamientos no son técnicamente vinculantes, pero gozan de alta autoridad jurídica y son ampliamente invocados por tribunales nacionales e internacionales, incluida la Corte Constitucional colombiana.

¹²La distinción conceptual entre vivienda y vivienda adecuada es analíticamente decisiva. La primera se refiere a la mera existencia material de un espacio habitacional; la segunda, conforme a la Observación General N° 4 del Comité DESC (1991), incorpora siete componentes verificables que evalúan la calidad, suficiencia y dignidad de la respuesta habitacional. El Estado puede satisfacer la primera y no la segunda. Esta distinción es central para los estudios de política pública porque define el estándar contra el cual evaluar el cumplimiento estatal.

¹³ Seguridad jurídica de la tenencia, Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, Gastos soportables, Habitabilidad, Asequibilidad, Lugar, Adecuación cultural,

Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, conocidos como Principios Pinheiro y adoptados por la ONU en 2005, consagraron el derecho a la restitución como remedio prioritario frente al despojo y al desplazamiento. El Principio 2.1 establece con claridad que *“todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial”* (Naciones Unidas, 2005). Esta formulación es relevante para el caso colombiano porque ofrece un marco interpretativo internacional que la Corte Constitucional ha invocado en sus pronunciamientos, particularmente en el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Sentencia T-025 de 2004.

En el orden jurídico colombiano, el derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que *“todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”* (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 51). La traducción jurisprudencial de este mandato ha sido particularmente activa. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la población desplazada, integrando el derecho a la vivienda como uno de los derechos cuyo goce efectivo debe ser garantizado por el Estado. Posteriormente, en la Sentencia T-585 de 2008, la Corte estableció que el derecho a la vivienda digna adquiere carácter de derecho fundamental cuando su afectación compromete el mínimo vital de personas en situación de vulnerabilidad, posición que fue reiterada y profundizada en la Sentencia C-330 de 2016.

Esta evolución jurisprudencial, leída en clave dogmática, expresa lo que Arango (2005) denomina la *exigibilidad reforzada* de los derechos sociales fundamentales: la vivienda adecuada deja de ser una aspiración programática y se convierte en una obligación estatal específica, cuya inobservancia puede ser objeto de control judicial. Quinche Ramírez (2010) profundiza este planteamiento al sostener que en Colombia el

desarrollo jurisprudencial ha producido un cuerpo normativo robusto que vincula el derecho a la vivienda con los principios de dignidad humana, igualdad material y mínimo vital, especialmente cuando los titulares pertenecen a grupos protegidos constitucionalmente, como las víctimas del conflicto armado. La doctrina de la conexidad, ampliamente desarrollada por la Corte, ha permitido que el derecho a la vivienda adquiera tutelabilidad inmediata cuando su afectación compromete derechos fundamentales como la vida digna, la salud o la integridad familiar.

Sin embargo, la consagración normativa del derecho no equivale a su materialización efectiva. Las obligaciones de los Estados frente a los derechos económicos, sociales y culturales se rigen por el principio de progresividad¹⁴, formulado por el Comité DESC (1990) en la Observación General N° 3, según el cual *“los Estados Partes tienen la obligación específica y continua de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad del artículo 11.1”* (párr. 9). Este principio, lejos de relativizar el derecho, impone obligaciones concretas: utilizar el máximo de los recursos disponibles, evitar medidas regresivas y asegurar al menos los niveles mínimos esenciales del derecho para todos los titulares. La distancia entre el deber ser normativo y la realidad operativa, en este sentido, no constituye una mera divergencia técnica: representa un incumplimiento jurídicamente evaluable de las obligaciones internacionales del Estado.

Para los efectos de la presente monografía, este primer núcleo teórico aporta tres elementos analíticos centrales. Primero, ofrece un horizonte normativo verificable —los siete componentes de la Observación General N° 4— frente al cual evaluar las prácticas institucionales del sector hábitat distrital. Segundo, establece que la satisfacción del derecho no se mide por la cantidad de programas existentes, sino por su capacidad de garantizar condiciones materiales concretas. Tercero, conecta el caso colombiano con el marco internacional de derechos humanos, lo cual otorga a las omisiones operativas del Estado una dimensión jurídica internacional, particularmente cuando los titulares

¹⁴El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, desarrollado por el Comité DESC en su Observación General N° 3 (1990), establece que los Estados deben adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, utilizando hasta el máximo de los recursos disponibles. No autoriza la postergación indefinida del cumplimiento ni justifica medidas regresivas. La Corte Constitucional colombiana ha integrado este principio a su jurisprudencia en numerosas sentencias, particularmente en materia de derechos de la población desplazada.

afectados son víctimas del conflicto armado, sujetos de especial protección constitucional. La pregunta sobre la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento, formulada en el primer capítulo, se hace pertinente precisamente porque estas capacidades estatales son las que median entre el derecho formalmente reconocido y el derecho efectivamente disfrutado.

2.2 Desplazamiento forzado y trayectorias residenciales

El desplazamiento forzado por la violencia no constituye un evento puntual sino un proceso prolongado que reconfigura de manera estructural las trayectorias residenciales, económicas y relacionales de los hogares afectados. Esta caracterización, que se aparta de las lecturas que lo reducen a un episodio de movilidad geográfica, es fundamental para comprender por qué las respuestas habitacionales de carácter transicional resultan frecuentemente insuficientes y por qué la articulación interinstitucional sostenida en el tiempo constituye una condición de efectividad, no un requisito burocrático opcional.

Desde la economía del desarrollo, Ibáñez (2008) demostró, con base en encuestas a hogares desplazados en Colombia, que el desplazamiento forzado produce pérdidas patrimoniales severas y persistentes: los hogares desplazados reportan pérdidas de entre el 56% y el 63% de sus activos productivos en el momento de la llegada a los lugares de recepción, y estas pérdidas no se recuperan de manera espontánea en el corto ni en el mediano plazo. Ibáñez y Moya (2010) profundizaron este hallazgo al demostrar que los hogares desplazados carecen de mecanismos de aseguramiento efectivos que les permitan absorber los choques derivados de la expulsión violenta. Esta vulnerabilidad estructural, acumulada sobre condiciones previas de pobreza en muchos casos, configura una situación en la que la provisión de una solución habitacional no resuelve por sí misma el conjunto de necesidades del hogar: requiere articularse con intervenciones en generación de ingresos, restablecimiento de redes sociales y reconexión con servicios educativos y de salud.

Desde la sociología urbana, Bello (2004) conceptualizó el desplazamiento forzado como un proceso de desestructuración del proyecto de vida del hogar, que va más allá de la pérdida material para afectar la identidad territorial, los vínculos comunitarios y la

capacidad de agencia de las personas. Esta perspectiva advierte que la simple dotación de una unidad habitacional —sin acompañamiento, sin reconocimiento de la trayectoria del hogar, sin consideración de sus redes y arraigos— puede generar situaciones de doble vulnerabilidad: el hogar pierde su lugar de origen y luego experimenta el nuevo espacio como un entorno ajeno, fragmentado y sin sentido de pertenencia. Palacio y Sabatini (2002), desde la perspectiva del hábitat urbano latinoamericano, señalaron que la calidad del hábitat no se define exclusivamente por las características físicas de la vivienda sino por su inserción en un tejido urbano que permita el ejercicio de la ciudadanía y el acceso a bienes y servicios colectivos. Esta doble dimensión —material y relacional— del hábitat es especialmente relevante para el caso de Ciudad Bolívar, localidad que concentra no solo déficit habitacional sino también déficit en servicios, equipamientos e infraestructura.

La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 2010) ha documentado que los desplazados internos en contextos urbanos enfrentan una paradoja específica: a diferencia de los desplazados en campos de refugiados, quienes reciben atención en marcos institucionales claramente delimitados, los desplazados en ciudades se funden con la población pobre general, lo que reduce su visibilidad institucional y dificulta su identificación como grupo sujeto de atención diferencial. Esta observación es directamente pertinente para el caso colombiano, donde la dispersión de la población desplazada en barrios informales de ciudades como Bogotá dificulta la focalización de la oferta institucional y genera el fenómeno que Moser (1998) denominó invisibilización de la vulnerabilidad: los hogares más necesitados quedan fuera del alcance de los programas precisamente por no contar con las condiciones formales que esos programas exigen como requisito de elegibilidad.

El concepto de trayectoria residencial, desarrollado en la sociología urbana por Grafmeyer y Authier (2011), permite analizar el desplazamiento forzado no como un estado estático sino como una secuencia de movimientos, adaptaciones y negociaciones con la institucionalidad que se extiende en el tiempo. Aplicado al caso colombiano, este concepto permite identificar que los hogares víctimas no presentan necesidades homogéneas: un hogar recién llegado a la ciudad tiene necesidades urgentes de alojamiento transitorio y orientación institucional, mientras que un hogar con más de diez

años en el lugar de llegada puede requerir soluciones de mejoramiento o formalización de la tenencia. La ausencia de esta lectura longitudinal en los sistemas de información del sector hábitat —que tienden a capturar un momento puntual de la situación del hogar, no su trayectoria— contribuye a las fricciones de acceso documentadas en esta monografía.

Para los efectos del análisis, este segundo núcleo conceptual aporta dos elementos fundamentales. Primero, sustenta que la respuesta habitacional para población víctima no puede ser tratada como una transferencia simple de subsidios, sino que requiere capacidades institucionales específicas de reconocimiento, acompañamiento y seguimiento longitudinal. Segundo, conecta la debilidad en la articulación interinstitucional con una consecuencia concreta para los hogares: la pérdida de continuidad en la atención, que obliga a los hogares a recomenzar trámites, actualizar documentos y reconstruir su historial ante cada nueva entidad o programa, incrementando los costos de transacción y el riesgo de abandono del proceso.

2.3 Articulación interinstitucional y gobernanza colaborativa

La articulación interinstitucional constituye una de las categorías centrales de esta monografía. Entendida como la capacidad de múltiples entidades para coordinar acciones, compartir información, alinear criterios de decisión y producir resultados que ninguna podría alcanzar de manera independiente, la articulación interinstitucional es una condición estructural del funcionamiento de los sistemas de política pública en Estados con arquitectura institucional compleja. En el caso del sector hábitat de Bogotá, donde concurren entidades del orden nacional, distrital y sectorial con competencias diferenciadas pero complementarias, la articulación no es un asunto secundario: es la precondition de que la oferta institucional llegue efectivamente a los hogares víctimas.

La literatura sobre gobernanza colaborativa ofrece el marco conceptual más pertinente para analizar este fenómeno. Ansell y Gash (2008) definieron la gobernanza colaborativa como un arreglo institucional en el que uno o más organismos públicos involucran directamente a múltiples actores en un proceso de toma de decisiones orientado hacia el consenso y la implementación conjunta de políticas. Su modelo analítico, construido a partir de la revisión sistemática de 137 casos de gobernanza

colaborativa, identifica cuatro condiciones habilitantes de la gobernanza colaborativa efectiva: el diseño institucional —que incluye la existencia de reglas de participación claras y foros estructurados de deliberación—; el liderazgo facilitador —que requiere actores con capacidad de mediar entre intereses divergentes y sostener la motivación de los participantes a lo largo del tiempo—; la construcción de confianza interinstitucional —que depende de la historia de relaciones previas, la transparencia en el intercambio de información y el cumplimiento de compromisos—; y la producción compartida de conocimiento —que implica la creación de entendimientos comunes sobre el problema, las causas y las soluciones—. Cuando alguna de estas condiciones falla, la coordinación tiende a reducirse a interacciones ocasionales y voluntaristas, sin capacidad para sostener resultados verificables a lo largo del tiempo. Según Ansell y Gash (2008), “la gobernanza colaborativa tiene más probabilidades de surgir como una estrategia atractiva cuando existen altos niveles de conflicto o competencia entre las partes interesadas y cuando es probable que los enfoques unilaterales o jerárquicos fracasen” (p. 545), descripción que se ajusta con precisión al funcionamiento del sector hábitat distrital en relación con la atención de hogares víctimas.

Emerson y Nabatchi (2015) ampliaron el modelo de Ansell y Gash al proponer el concepto de dinámica colaborativa, que describe el proceso mediante el cual las interacciones entre actores generan compromisos compartidos y acciones conjuntas. Su aporte central es la identificación del capital colaborativo como un activo organizacional acumulable: las instituciones que han desarrollado experiencias previas de colaboración exitosa tienen mayor capacidad de sostener nuevas colaboraciones, porque han construido los lenguajes, rutinas y confianzas que facilitan el trabajo conjunto. Por el contrario, las instituciones con historias de competencia presupuestal, superposición de competencias o conflictos de autoridad enfrentan costos de entrada más elevados para la colaboración, incluso cuando tienen incentivos formales para coordinarse.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, Agranoff y McGuire (2003) identificaron cuatro tipos de articulación interinstitucional según su grado de formalización e integración: la articulación informativa —limitada al intercambio de datos—; la articulación referencial —que incluye remisiones de casos entre entidades; la articulación coordinada —que implica acciones secuenciales planificadas—; y la

articulación integrada —que supone planificación conjunta, recursos compartidos y responsabilidades colectivas—. En el sector hábitat de Bogotá, la evidencia disponible sugiere que la articulación predominante entre la CVP, la SDHT y la UARIV en relación con los hogares víctimas de Ciudad Bolívar se sitúa en los niveles informativo y referencial, sin alcanzar los niveles coordinado e integrado que la complejidad del problema habitacional requeriría.

Bardach (1998) aportó una perspectiva complementaria al señalar que la articulación entre agencias públicas enfrenta resistencias de naturaleza organizacional que no se resuelven con mandatos normativos. Las agencias tienden a proteger sus propias misiones, presupuestos e identidades institucionales, lo que genera lógicas de trabajo en silos que persisten incluso cuando las autoridades superiores impulsan formalmente la coordinación. Esta resistencia no es producto de mala voluntad individual: es el resultado predecible de los incentivos institucionales de las organizaciones burocráticas, que premian la eficiencia interna y el cumplimiento de metas propias sobre la contribución a resultados colectivos. Superar estas lógicas requiere el diseño de mecanismos formales de articulación con asignación clara de responsabilidades, seguimiento compartido de resultados y reconocimiento institucional del trabajo colaborativo.

En el contexto colombiano, Roth Deubel (2006) señaló que la fragmentación institucional de las políticas públicas nacionales es un rasgo estructural del Estado, reforzado por la división sectorial de los ministerios y la tendencia a crear nuevas agencias para cada nueva prioridad política sin integrarlas en arquitecturas institucionales coherentes. Esta fragmentación se replica en el orden distrital de Bogotá: el sector hábitat concentra competencias en la SDHT, la CVP, RenoBo, la EAAB y la UAESP, mientras que la atención a víctimas involucra además a la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas y, en el plano nacional, a la UARIV y al Minvivienda. La coordinación entre todos estos actores, en ausencia de mecanismos formales robustos, depende en gran medida de la voluntad individual de los funcionarios y de relaciones de confianza interpersonal, que son frágiles ante los cambios de gobierno y las rotaciones de personal.

Para los efectos de la presente monografía, este tercer núcleo conceptual aporta el marco interpretativo central para el análisis de los hallazgos. La articulación interinstitucional no se evalúa como una práctica discrecional, sino como una capacidad estatal exigible cuya ausencia tiene consecuencias jurídicamente evaluables en términos del derecho a la vivienda adecuada de los hogares víctimas. El modelo de Ansell y Gash (2008), en particular, ofrece las categorías analíticas —diseño institucional, liderazgo facilitador, confianza, producción de conocimiento— con las que se construye la matriz de resultados del capítulo cuarto.

2.4 Capacidades estatales, burocracia de nivel de calle y enfoque diferencial

El cuarto núcleo conceptual integra tres categorías analíticas que iluminan la dimensión operativa del problema: las capacidades estatales, la burocracia de nivel de calle y el enfoque diferencial. Estas tres categorías comparten un eje común: sitúan el análisis en el espacio concreto donde las políticas públicas se materializan o fracasan, es decir, en las interacciones cotidianas entre instituciones, funcionarios y ciudadanos, más que en el texto de las normas o en el diseño de los programas.

El concepto de capacidades estatales fue desarrollado de manera sistemática por Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) en el marco del enfoque Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). Estos autores definen la capacidad estatal como la habilidad de las organizaciones públicas para implementar políticas y producir resultados de manera sostenida, distinguiendo entre tres dimensiones: la capacidad de autoridad —la legitimidad para actuar—; la capacidad de aceptación —el apoyo social para hacerlo—; y la capacidad de acción —los recursos humanos, técnicos y organizacionales para ejecutar—. El argumento central de Andrews, Pritchett y Woolcock es que las reformas institucionales que ignoran las capacidades reales de las organizaciones producen lo que denominan isomorfismo mimético¹⁵. Este diagnóstico es directamente aplicable al sector hábitat de Bogotá, donde los marcos normativos exigen niveles de articulación y gestión de información que las entidades no han desarrollado operativamente.

¹⁵ las agencias adoptan formalmente los diseños institucionales de entidades más capaces, sin desarrollar los procesos y rutinas que les permitirían funcionar con eficacia.

Evans (1995) aportó el concepto de autonomía enraizada para describir la condición de los Estados capaces: son aquellos que combinan autonomía burocrática — reglas claras, funcionarios profesionalizados, separación entre el cargo y la persona— con vínculos estrechos con los actores sociales a los que sirven. Un Estado con autonomía sin arraigo produce burocracia desconectada de las necesidades ciudadanas; un Estado con arraigo sin autonomía produce captura por parte de intereses particulares. El caso de la CVP en relación con la atención de hogares víctimas presenta rasgos de la primera disfunción: una entidad con identidad misional propia, orientada a la gestión de intervenciones físicas sobre el hábitat, que no ha desarrollado los vínculos operativos con la realidad específica de los hogares víctimas necesarios para reconocer y tramitar sus necesidades diferenciadas.

Lipsky (2010) formuló la teoría de la burocracia de nivel de calle para describir el comportamiento de los funcionarios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos —trabajadores sociales, funcionarios de ventanilla, técnicos de campo—. Su argumento central es que estas personas no son meros ejecutores de normas: son, en la práctica, hacedores de política pública, porque sus decisiones discrecionales sobre casos individuales —a quién atienden primero, qué documentos solicitan, cómo interpretan una norma ambigua— determinan en la práctica quién accede a un servicio y en qué condiciones. Este margen de discrecionalidad no es en sí mismo negativo: es una respuesta funcional a la imposibilidad de codificar en reglas formales todas las situaciones posibles. Sin embargo, en contextos de alta demanda, recursos escasos y presión por cumplir metas cuantitativas, la discrecionalidad tiende a operar en perjuicio de los usuarios con menor capacidad de negociación: aquellos que no conocen sus derechos, que tienen dificultades para presentar documentos o para sostener el seguimiento de un trámite. Esta dinámica tiene consecuencias específicas para los hogares víctimas del conflicto armado, cuya trayectoria de desplazamiento ha implicado en muchos casos la pérdida de documentos, la ruptura de redes sociales de información y el desarrollo de desconfianza institucional acumulada (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026).

El enfoque diferencial, consagrado en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 como principio rector de la política de atención a víctimas, establece la obligación de reconocer

y responder a las necesidades específicas de grupos de población definidos por su género, etnia, edad o discapacidad. Este principio no implica solo la desagregación estadística de los datos: implica la adaptación de los procesos, criterios y recursos institucionales para garantizar que los grupos con mayores barreras de acceso reciban una atención proporcionalmente más intensa. El IGED 2025 documenta brechas sistemáticas en el acceso a vivienda adecuada entre hogares con jefatura femenina (48,05% de cumplimiento frente a 50,28% en hogares con jefatura masculina), hogares con miembros con discapacidad (46,08% frente a 48,92%) y hogares de pertenencia étnica indígena (42,04%) o afrocolombiana (42,67%), frente al 50,04% de los hogares sin pertenencia étnica (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025). Estas brechas evidencian que el enfoque diferencial formalmente reconocido en las normas no se ha traducido en prácticas operativas que reduzcan inequidades reales en el acceso.

Moser y McIlwaine (2004), desde la perspectiva del hábitat urbano y el género, demostraron que las mujeres en situación de desplazamiento enfrentan barreras específicas en el acceso a la vivienda: mayor carga de trabajo doméstico, menor acceso a información sobre programas y mayor dificultad para disponer del tiempo necesario para realizar trámites administrativos. Estas barreras no se resuelven con la simple inclusión de la jefatura femenina como criterio de priorización en los listados de elegibilidad: requieren adaptaciones en los horarios de atención, en los canales de información y en la calidad del acompañamiento ofrecido. La ausencia de estas adaptaciones explica, en parte, la brecha persistente documentada en el IGED 2025.

Para los efectos de esta monografía, este cuarto núcleo conceptual conecta la debilidad en la articulación interinstitucional con sus consecuencias en la operación cotidiana del sistema: cuando las entidades no articulan criterios de priorización, los funcionarios de nivel de calle no cuentan con protocolos claros para resolver los casos más complejos; cuando los sistemas de información no son interoperables, los funcionarios no pueden verificar la trayectoria institucional previa del hogar; cuando el enfoque diferencial no se traduce en prácticas operativas, los grupos más vulnerables quedan sistemáticamente rezagados. La articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento son, en este sentido, las condiciones habilitantes de una burocracia de nivel de calle capaz de aplicar el enfoque diferencial de manera coherente y sostenida.

2.5 Gestión del conocimiento y gobernanza del dato

El quinto núcleo conceptual aborda la gestión del conocimiento y la gobernanza del dato como pilares contemporáneos de la acción pública eficaz. En un sector de política pública con la complejidad institucional del hábitat bogotano, la disponibilidad, calidad, interoperabilidad y uso estratégico de la información no son condiciones técnicas secundarias: son capacidades estatales sustantivas, cuya ausencia produce costos directos sobre los hogares y sobre la eficiencia del sistema.

La gestión del conocimiento en organizaciones públicas fue conceptualizada por Nonaka y Takeuchi (1995) como el proceso mediante el cual las organizaciones crean, capturan, almacenan, comparten y utilizan conocimiento para mejorar su desempeño. Este proceso abarca tanto el conocimiento explícito —información codificada en bases de datos, procedimientos, normas— como el conocimiento tácito —las comprensiones compartidas sobre cómo funciona el sistema que los funcionarios acumulan mediante la experiencia—. La alta rotación de personal en las entidades distritales tiene consecuencias directas sobre la gestión del conocimiento: cuando un funcionario que ha acumulado conocimiento sobre los procesos de articulación sale de la organización, ese conocimiento se pierde si no ha sido codificado y transferido institucionalmente (Función Pública, 2020).

La OCDE (2019), en su marco de referencia sobre sectores públicos basados en datos, identificó cinco pilares de la gobernanza del dato en las administraciones públicas: valor público —el dato debe producir resultados tangibles para los ciudadanos—; calidad de la información —los datos deben ser precisos, completos y actualizados—; interoperabilidad semántica y técnica —los sistemas de información de distintas entidades deben poder comunicarse entre sí—; apertura y accesibilidad —los datos deben estar disponibles para quienes los necesitan—; y gobernanza institucional del dato —debe existir claridad sobre quién es responsable de qué datos—. En ausencia de estos pilares, la información administrativa se convierte en un costo institucional adicional: las entidades producen datos que no utilizan, duplican solicitudes de información a los hogares y toman decisiones sin evidencia suficiente sobre las trayectorias previas de los casos que atienden.

Aplicado al sector hábitat distrital, el diagnóstico es preciso. La CVP opera el Sistema de Información para el Mejoramiento y Reasentamiento de Asentamientos Humanos (SIMRAH); la SDHT administra el Sistema de Información para la Gestión del Hábitat (SIGH) y el Registro de Beneficiarios; la UARIV gestiona el Registro Único de Víctimas (RUV); y el Minvivienda opera plataformas propias para la gestión del Subsidio Familiar de Vivienda. Ninguno de estos sistemas está integrado de manera que permita a un funcionario de cualquiera de las entidades visualizar en tiempo real el historial de atención de un hogar víctima a través de todas las entidades del sector o saber si la persona que está atendiendo cuenta con el RUV. Esta ausencia de interoperabilidad tiene consecuencias directas: los hogares deben presentar los mismos documentos múltiples veces, los funcionarios no pueden verificar si un hogar ya fue atendido por otra entidad y los órganos de seguimiento no pueden consolidar una imagen completa del acceso efectivo a la oferta habitacional por parte de los hogares víctimas de Ciudad Bolívar (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026).

El Conpes 3920 de 2018, que adoptó la Política Nacional de Explotación de Datos en Colombia, estableció la interoperabilidad como una prioridad de Estado, definiendo el Marco de Interoperabilidad del Estado como estándar técnico y semántico para la integración de sistemas de información entre entidades públicas. Sin embargo, la implementación de este marco en el sector hábitat distrital ha sido limitada: el IGED 2025 reconoce explícitamente que la medición del derecho a la vivienda para población víctima en Bogotá presenta limitaciones metodológicas derivadas de la falta de integración entre los sistemas de información nacionales y distritales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 5). Esta brecha entre la política de datos formalmente adoptada y su implementación efectiva es coherente con el diagnóstico de Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) sobre el isomorfismo mimético: se adoptan los estándares internacionales de gestión de datos sin desarrollar las capacidades organizacionales que harían posible su aplicación efectiva.

Para los efectos de esta monografía, el quinto núcleo conceptual cierra el marco teórico con la identificación de la gestión del conocimiento y la gobernanza del dato como capacidades estatales específicas que median entre la disponibilidad de la oferta habitacional y el acceso efectivo de los hogares víctimas. La articulación interinstitucional

requiere de la gestión del conocimiento como soporte operativo: sin datos integrados sobre los hogares, sin lenguajes institucionales comunes y sin mecanismos para producir y compartir evidencia sobre los procesos, la coordinación entre entidades se produce en condiciones de opacidad informacional que la hacen frágil e ineficiente. Los dos núcleos son mutuamente dependientes: se requiere articulación para gestionar el conocimiento de manera colectiva, y se requiere gestión del conocimiento para que la articulación produzca resultados verificables y sostenibles.

Enfoque epistemológico

El enfoque epistemológico que sustenta esta monografía se inscribe en la tradición del constructivismo social aplicado a la investigación en ciencias sociales y políticas públicas. Esta posición implica asumir que el conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre las experiencias de la población víctima no es un dato objetivo preexistente que el investigador simplemente recoge, sino una construcción analítica que se produce a través de la interacción entre el marco teórico, los documentos analizados y la posición del sujeto que investiga.

Sautu (2003) señala que toda investigación social parte de supuestos ontológicos —sobre la naturaleza de la realidad social— y epistemológicos —sobre cómo se puede conocer esa realidad— que el investigador debe explicitar para garantizar la transparencia y la coherencia del proceso investigativo. En esta monografía, el supuesto ontológico de partida es que las instituciones públicas y sus prácticas de articulación son entidades socialmente construidas, cuyo funcionamiento está determinado por la combinación de diseños normativos formales, incentivos organizacionales, relaciones de poder entre actores y rutinas acumuladas. El análisis se orienta por los propios marcos normativos que las instituciones han adoptado y por los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Desde el punto de vista epistemológico, la monografía adopta una posición interpretativa o comprensiva, en el sentido de que busca comprender el significado de las prácticas institucionales observadas más que medirlas en términos cuantitativos. Como señala Vasilachis de Gialdino (2006), la investigación cualitativa se orienta por el

supuesto de que los fenómenos sociales adquieren su sentido en el contexto específico en el que se producen y que su comprensión requiere la articulación de múltiples perspectivas —normativa, institucional, experiencial— más que la aplicación de un método de medición único.

La posición de la autora como enlace de víctimas de la CVP constituye, en este marco epistemológico, una fuente de conocimiento situado que es necesario explicitar y reflexionar críticamente. Haraway (1988) denominó esta perspectiva conocimiento situado: la credibilidad del análisis no proviene de la pretensión de neutralidad del observador sino de la explicitación honesta de la posición desde la que se observa, lo que permite al lector evaluar el alcance y los límites del análisis producido. La experiencia profesional de la autora en la CVP y en la Contraloría General de la República aporta acceso a información que difícilmente se obtendría desde fuera de la institucionalidad; al mismo tiempo, impone la obligación de someter esas observaciones al escrutinio de fuentes documentales verificables y de marcos analíticos que permitan superar la perspectiva organizacional particular.

En términos metodológicos, este enfoque epistemológico se traduce en una apuesta por la triangulación como estrategia de validación. Denzin (1970) definió la triangulación como el uso de múltiples fuentes de datos o perspectivas teóricas para el estudio de un mismo fenómeno, con el propósito de incrementar la credibilidad de los hallazgos. En esta monografía, la triangulación se produce entre tres vértices: el deber ser normativo —lo que las normas establecen que debe ocurrir—; los hallazgos documentales —lo que los documentos institucionales muestran que efectivamente ocurre—; y la interpretación crítica de la autora —sustentada en la experiencia profesional y orientada por el marco teórico—. La convergencia o divergencia entre estos tres vértices produce los hallazgos analíticos del capítulo cuarto.

Capítulo 3.

Enfoque y diseño metodológico de la investigación

El presente capítulo expone el diseño metodológico de la monografía, detallando el enfoque de investigación adoptado, los participantes del estudio entendidos como las fuentes documentales analizadas, las técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información, las fases del trabajo y el sistema de categorización que orienta el análisis de resultados. El diseño metodológico se articula con el enfoque epistemológico presentado al cierre del capítulo anterior y responde directamente a la naturaleza del problema de investigación: examinar las prácticas de articulación interinstitucional y de gestión del conocimiento entre entidades del sector hábitat, con base en fuentes documentales accesibles y en la experiencia profesional de la autora.

3.1 Enfoque de investigación

La monografía adopta un enfoque cualitativo de carácter documental. La investigación cualitativa, según Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2018), se orienta a comprender fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores involucrados, a partir de la exploración, descripción e interpretación de información no cuantificable. En el caso específico del análisis de políticas públicas, la investigación cualitativa documental permite examinar de manera sistemática el contenido de los documentos institucionales y académicos para identificar patrones, contradicciones, brechas y tendencias que no son visibles en los datos estadísticos agregados.

El alcance del estudio es descriptivo-analítico. No pretende establecer relaciones causales cuantificables entre variables, sino caracterizar y analizar las prácticas de articulación y de gestión del conocimiento en el sector hábitat distrital, contrastarlas con el marco normativo y los estándares teóricos, e identificar las brechas que afectan el acceso efectivo de los hogares víctimas a soluciones habitacionales. El método de análisis documental con triangulación analítica constituye la estrategia metodológica central. Según Creswell (2014), el análisis documental cualitativo implica la selección sistemática de fuentes, la extracción de información relevante conforme a categorías

predefinidas, la interpretación crítica a la luz del marco teórico y la producción de síntesis analíticas que respondan a las preguntas de investigación.

3.2 Participantes

En el marco del diseño metodológico adoptado, los participantes de la investigación no son personas entrevistadas sino los documentos institucionales y académicos que constituyen la base de datos del análisis. Estos se organizan en cuatro categorías. La primera corresponde a los documentos normativos: Ley 1448 de 2011, Ley 2078 de 2021, Ley 2421 de 2024, Decreto 1077 de 2015 y sus modificaciones — especialmente el Decreto 2231 de 2017—, Decreto Distrital 330 de 2020, Acuerdo Distrital 587 de 2015, Acuerdo Distrital 927 de 2024, Decreto Distrital 431 de 2024, Decreto Distrital 653 de 2025 y Resolución SDHT 836 de 2025. La segunda categoría corresponde a los documentos de seguimiento y diagnóstico institucional: el Décimo Segundo Informe de la CSMLV (2025), el Informe de Medición IGED de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2025), el Informe del Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado (2024) y los informes de gestión de la CVP (2025) y la SDHT (2024). La tercera categoría corresponde a los documentos programáticos: la misión y programas de la CVP, el Plan de Acción Distrital para la Política de Víctimas 2024-2027 y el programa Mi Casa en Bogotá de la SDHT. La cuarta categoría corresponde a la literatura académica especializada citada en el marco teórico.

3.3 Técnicas, instrumentos y herramientas

La técnica principal de recolección y análisis de información es el análisis documental sistemático. Esta técnica, descrita por Bowen (2009) como el proceso de revisar, examinar e interpretar documentos con el propósito de comprender el significado y obtener información empírica, implica cuatro operaciones: selección y acceso a los documentos; lectura comprensiva orientada por las categorías analíticas; extracción y registro de evidencias relevantes; e interpretación crítica a la luz del marco teórico.

El instrumento metodológico central es la matriz de triangulación analítica. Esta matriz organiza el análisis en cinco filas que corresponden a las categorías analíticas derivadas de los núcleos conceptuales del marco teórico, y en tres columnas: deber ser normativo, hallazgos documentales y conclusión analítica. La construcción de la matriz

permite visualizar de manera sistemática la distancia entre lo que las normas establecen, lo que los documentos institucionales reportan y lo que el análisis crítico concluye sobre las brechas del modelo de atención. Como herramienta complementaria se utilizan fichas de análisis documental para cada fuente, garantizando la trazabilidad de las afirmaciones producidas en los capítulos de resultados y conclusiones.

3.4 Fases del trabajo de campo

El proceso metodológico se organiza en tres fases secuenciales. La primera fase, de identificación y selección del universo documental, consistió en el mapeo de las fuentes documentales disponibles sobre el tema, su clasificación en las cuatro categorías descritas en el apartado de participantes y la verificación de su accesibilidad y pertinencia para el análisis. Esta fase incluyó la revisión de los repositorios institucionales de las entidades del sector hábitat, de las bases de datos académicas disponibles y de los sistemas de información pública del Estado colombiano —SUIN-Juriscol, SECOP, Sistema de Información de Víctimas—.

La segunda fase, de revisión y análisis documental por categorías, consistió en la lectura sistemática de los documentos seleccionados, orientada por las cinco categorías analíticas del marco teórico. Para cada categoría se identificaron las disposiciones normativas pertinentes en el primer vértice de la triangulación, los hallazgos y datos reportados en los documentos institucionales en el segundo vértice, y las interpretaciones críticas sustentadas en el marco teórico y en la experiencia profesional de la autora en el tercer vértice.

La tercera fase, de contrastación y síntesis analítica, consistió en la construcción de la matriz de triangulación a partir de los hallazgos registrados, la identificación de patrones transversales entre categorías y la formulación de las conclusiones y recomendaciones del capítulo quinto. Esta fase incorporó también la revisión de coherencia interna del análisis y la revisión de la presentación formal del documento conforme a las normas APA y a la guía institucional de monografías de UNIMINUTO.

3.5 Categorización y clasificación

El sistema de categorización se organiza en cinco categorías principales. La Categoría 1, vivienda adecuada como derecho exigible, se operacionaliza mediante: cumplimiento de los siete componentes de la Observación General N° 4 por parte de los programas del sector hábitat; coherencia entre el estándar internacional de vivienda adecuada y los indicadores del IGED; y brecha entre el derecho formalmente reconocido y las condiciones habitacionales documentadas. La Categoría 2, desplazamiento forzado y trayectorias residenciales, se operacionaliza mediante: caracterización de la población víctima en Ciudad Bolívar según los datos disponibles; identificación de barreras específicas derivadas de la trayectoria del desplazamiento en el acceso a la oferta habitacional; y análisis de la respuesta institucional a las necesidades diferenciadas según etapa de la trayectoria residencial.

La Categoría 3, articulación interinstitucional y gobernanza colaborativa, se operacionaliza mediante: existencia y formalización de mecanismos de coordinación entre la CVP, la SDHT, la UARIV, el Minvivienda y la ACDVPR; calidad de los protocolos de remisión de casos entre entidades; evidencia de planificación conjunta; y análisis de los cuellos de botella identificados por los órganos de control. La Categoría 4, capacidades estatales, burocracia de nivel de calle y enfoque diferencial, se operacionaliza mediante: análisis de la misión y alcance de cada entidad en relación con la atención de hogares víctimas; identificación de brechas entre el enfoque diferencial formalmente reconocido y las prácticas operativas; y evidencia de inequidades persistentes en el acceso por género, etnia y discapacidad. La Categoría 5, gestión del conocimiento y gobernanza del dato, se operacionaliza mediante: nivel de integración e interoperabilidad de los sistemas de información del sector hábitat; estándares de calidad y oportunidad de la información disponible sobre hogares víctimas; y análisis de las brechas en la gobernanza del dato que afectan la toma de decisiones institucionales.

Capítulo 4.

Resultados

El presente capítulo presenta los resultados del análisis documental organizado conforme a las cinco categorías analíticas del marco teórico. Para cada categoría se expone la síntesis del deber ser normativo, los principales hallazgos derivados de las fuentes documentales analizadas y la conclusión analítica que emerge de su contraste. Al cierre del capítulo se presenta la matriz de triangulación analítica que sintetiza los hallazgos de manera integrada.

4.1 Vivienda adecuada como derecho exigible: entre el estándar normativo y la realidad documentada

El deber ser normativo en esta categoría es preciso e internacionalmente exigible. La Observación General N° 4 del Comité DESC (1991) establece siete componentes de la vivienda adecuada, y el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia (1991) consagra el derecho a la vivienda digna como obligación estatal. La Ley 1448 de 2011, en sus artículos 123 a 127, establece medidas específicas de acceso a soluciones habitacionales para la población víctima. La Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento exigen al Estado demostrar resultados verificables en el goce efectivo del derecho a la vivienda por parte de la población desplazada.

Los hallazgos documentales evidencian una brecha persistente y de magnitud significativa entre este deber ser y la realidad. La CSMLV (2025) reporta que el 86,4% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado a nivel nacional no cuentan con vivienda adecuada, dos décadas después de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional. En Bogotá, el IGED 2025 reporta que el 51,28% de los hogares víctimas no cumple el estándar de vivienda adecuada, y que de los 56.005 hogares en vivienda no digna, únicamente el 9,8% ha sido beneficiario de programas del Gobierno Nacional. Esta cifra permite concluir que el problema no es de ausencia de oferta institucional sino de incapacidad del sistema para conectar esa oferta con la demanda de los hogares más vulnerables.

El análisis del IGED 2025 revela, además, que la medición del derecho a la vivienda en Bogotá enfrenta limitaciones metodológicas derivadas de la falta de integración entre los sistemas de información nacionales y distritales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 5). Esta limitación implica que el Estado no cuenta con una imagen completa del cumplimiento del derecho a la vivienda para la población víctima en Ciudad Bolívar, lo que dificulta tanto la toma de decisiones como el seguimiento a los compromisos institucionales. La conclusión analítica es que el estándar normativo de vivienda adecuada existe y es jurídicamente exigible, pero los mecanismos operativos de medición, seguimiento y rendición de cuentas que garantizarían su cumplimiento progresivo presentan debilidades estructurales que perpetúan la brecha.

4.2 Desplazamiento forzado y trayectorias residenciales: la invisibilidad de la especificidad

El deber ser normativo en esta categoría establece que la condición de víctima del desplazamiento forzado debe ser reconocida como criterio diferencial en el acceso a las soluciones habitacionales. El artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 consagra el enfoque diferencial como principio rector; el artículo 123 establece el acceso preferente de la población víctima a los programas de vivienda; y los Principios Pinheiro (2005) obligan a los Estados a ofrecer alternativas habitacionales sostenibles que reconozcan la trayectoria específica del desplazamiento.

Los hallazgos documentales muestran que la institucionalidad del sector hábitat de Bogotá no ha desarrollado mecanismos sistemáticos para reconocer y responder a la especificidad de las trayectorias residenciales de los hogares víctimas. La CVP no incluye la condición de víctima del conflicto armado como criterio misional rector de sus programas (CVP, s.f.): sus programas están diseñados para hogares con un predio previo —propietarios, poseedores o habitantes en zona de riesgo—, lo que excluye estructuralmente a la población víctima sin vivienda formal, que es la más crítica. La SDHT incluye la condición de víctima como uno de varios criterios de priorización en la Resolución 836 de 2025, pero esta inclusión no se traduce en una adaptación de los procesos de atención a las barreras específicas que enfrentan estos hogares: pérdida de documentos, desconfianza institucional acumulada y dificultad para sostener seguimientos prolongados.

El sector hábitat distrital carece de información desagregada a nivel de localidad que permita identificar con precisión cuántos hogares víctimas residen en Ciudad Bolívar, cuáles son sus trayectorias específicas de acceso a la oferta habitacional y cuáles son las etapas de la ruta en las que se produce el mayor número de abandonos de trámite (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026). Esta ausencia de información longitudinal sobre las trayectorias es consistente con los hallazgos de Ibáñez (2008) sobre la persistencia de las pérdidas patrimoniales del desplazamiento forzado: si el sistema no registra la trayectoria del hogar, no puede responder a sus necesidades cambiantes a lo largo del tiempo. La conclusión analítica es que la invisibilidad de la especificidad de las trayectorias residenciales —producida por la ausencia de sistemas de información adecuados y de diseños institucionales adaptados— constituye un nudo crítico del modelo de atención que requiere intervención específica.

4.3 Articulación interinstitucional: coordinación sin mecanismos formales

El deber ser normativo establece que el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) debe operar bajo el principio de coordinación entre las entidades que lo integran, garantizando la coherencia y complementariedad de las intervenciones. El Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Camina Segura (Acuerdo 927 de 2024) y el Plan de Acción Distrital para la Política de Víctimas 2024-2027 establecen metas habitacionales que requieren, para su cumplimiento, la articulación entre el Minvivienda, la UARIV, la SDHT y la CVP en la asignación, gestión y seguimiento de subsidios y proyectos.

Los hallazgos documentales evidencian que esta articulación opera de manera insuficiente en la práctica. La CSMLV (2025, p. 22) afirma explícitamente que la falta de articulación interinstitucional "sigue siendo un cuello de botella" para el cumplimiento de las obligaciones estatales hacia las víctimas. Esta afirmación, formulada por los tres órganos de control del Estado en un informe oficial al Congreso de la República, no es retórica: identifica la coordinación entre entidades como una variable explicativa central del incumplimiento. La Procuraduría General de la Nación (2014) había formulado la misma advertencia once años antes en la Guía 10, lo que indica que la debilidad en la articulación no es un problema nuevo sino estructural.

En el plano distrital, la experiencia de la autora como enlace institucional de la CVP para los temas de víctimas evidencia que las entidades del sector hábitat tienden a operar de manera independiente con la población víctima que llega a sus servicios, sin que medien convocatorias formales a la articulación para la ejecución de proyectos mancomunados ni para intervenciones territoriales conjuntas (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026). El caso de la Ciudadela El Porvenir —donde 1.206 familias víctimas accedieron a Viviendas de Interés Prioritario mediante la articulación entre Minvivienda, SDHT, UARIV y la Alta Consejería— demuestra que la articulación es posible cuando existe liderazgo facilitador y diseño institucional explícito, en los términos del modelo de Ansell y Gash (2008). La ausencia de mecanismos análogos para la atención cotidiana en Ciudad Bolívar señala una brecha entre los logros posibles en contextos de proyecto específico y las prácticas rutinarias del sistema. La conclusión analítica es que la articulación interinstitucional opera de manera puntual y voluntarista, sin haberse institucionalizado como práctica rutinaria del sector, lo que la hace dependiente de condiciones excepcionales y frágil ante los cambios de personal y gobierno.

4.4 Capacidades estatales y enfoque diferencial: la paradoja misional

El deber ser normativo establece con claridad que las entidades del sector hábitat deben incorporar el enfoque diferencial en su operación, reconociendo la condición de víctima del conflicto armado como categoría que activa obligaciones especiales de atención. El artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 y los autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 exigen respuestas institucionales que respondan a las necesidades específicas de los grupos más vulnerables dentro de la población desplazada.

Los hallazgos documentales revelan una paradoja misional en la CVP que constituye uno de los nudos críticos más significativos del análisis. La misión de la CVP está formulada en torno a una lógica territorial y socioeconómica de estrato: sus programas suponen que el hogar ya tiene una relación previa con un predio —ser propietario, poseedor o habitante en zona declarada de riesgo—. Esta arquitectura implica que la población víctima sin vivienda formal —es decir, aquella en condiciones

más críticas— queda estructuralmente fuera del alcance misional de la entidad, situación que constituye la paradoja central: la institución con mayor presencia territorial en Ciudad Bolívar en materia de hábitat no tiene competencia misional directa sobre los hogares víctimas con mayor urgencia habitacional (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026).

El IGED 2025 documenta que las inequidades en el acceso a vivienda adecuada son sistemáticas y persistentes según género (48,05% frente a 50,28%), discapacidad (46,08% frente a 48,92%) y pertenencia étnica indígena (42,04%) o afrocolombiana (42,67%), frente al 50,04% de los hogares sin pertenencia étnica (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025). Estas brechas, que son coherentes con los hallazgos de Moser y McIlwaine (2004) sobre las barreras específicas de las mujeres en situación de desplazamiento, evidencian que el enfoque diferencial formalmente reconocido en las normas no se ha traducido en prácticas operativas que reduzcan inequidades reales. La conclusión analítica es que la arquitectura misional del sector hábitat no ha sido adaptada para responder a la especificidad de la condición de víctima, y que esta inadaptación es una causa estructural —no coyuntural— de las brechas documentadas en el IGED 2025.

4.5 Gestión del conocimiento y gobernanza del dato: la opacidad informacional

El deber ser normativo en esta categoría está definido por el Conpes 3920 de 2018, que adopta la Política Nacional de Explotación de Datos y establece el Marco de Interoperabilidad del Estado como estándar para la integración de sistemas de información entre entidades públicas. El IGED, instrumento de seguimiento adoptado por el Acuerdo 587 de 2015, exige la producción de información de calidad, desagregada por localidad y por grupo poblacional, que permita evaluar el cumplimiento progresivo del derecho a la vivienda para la población víctima en Bogotá.

Los hallazgos documentales evidencian que los sistemas de información del sector hábitat son múltiples, no interoperables y producen imágenes parciales de la realidad. El SIMRAH (CVP), el SIGH (SDHT), el RUV (UARIV) y las plataformas del Minvivienda no están integrados, lo que impide la trazabilidad del hogar a través de todas las etapas del proceso de acceso a soluciones habitacionales. El propio IGED 2025

reconoce que la medición del derecho a la vivienda "introduce limitaciones para su interpretación en el ámbito local" por la falta de integración entre los sistemas de información nacionales y distritales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025, p. 5). Esta brecha es especialmente grave en el caso de Ciudad Bolívar, localidad para la que no existe información oficial desagregada sobre los hogares víctimas atendidos por cada programa del sector hábitat.

La gestión del conocimiento tácito presenta debilidades adicionales: la CVP cuenta con un único punto institucional de enlace para los temas de víctimas a nivel distrital, lo que concentra en una sola persona el conocimiento operativo sobre los procesos de coordinación, las comunicaciones con la Alta Consejería y el seguimiento al Plan de Acción Distrital (D. Valenzuela Macías, observación participante, 2025-2026). Esta concentración es frágil ante la rotación de personal y evidencia la ausencia de mecanismos institucionales de captura y transferencia del conocimiento. La conclusión analítica es que la opacidad informacional del sector —producida por la falta de interoperabilidad de los sistemas y la ausencia de estándares comunes de registro— constituye una barrera estructural para la articulación interinstitucional efectiva y para la rendición de cuentas sobre el cumplimiento del derecho a la vivienda de los hogares víctimas de Ciudad Bolívar.

4.6 Matriz de triangulación analítica

La tabla que se presenta a continuación sintetiza los hallazgos del análisis según las cinco categorías analíticas, articulando el deber ser normativo, los hallazgos documentales y la conclusión analítica de cada categoría. Esta matriz constituye el instrumento de cierre del análisis y el punto de partida para las recomendaciones del capítulo quinto.

Tabla 1: Matriz de triangulación analítica: deber ser normativo, hallazgos documentales y conclusión por categoría

Categoría analítica	Deber ser normativo	Hallazgos documentales	Conclusión analítica
1. Vivienda adecuada como derecho exigible	Siete componentes de la Observación General N° 4; obligación de progresividad (Ley 1448/2011; Sentencia T-025/2004).	86,4% de hogares víctimas sin vivienda adecuada a nivel nacional; 51,28% en Bogotá; solo 9,8% de los hogares en vivienda no digna ha accedido a programas nacionales (CSMLV, 2025; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025).	Brecha estructural entre el estándar normativo exigible y las condiciones habitacionales documentadas, producida por la incapacidad del sistema para conectar oferta y demanda, no por ausencia de oferta.

Categoría analítica	Deber ser normativo	Hallazgos documentales	Conclusión analítica
2. Desplazamiento forzado y trayectorias residenciales	Reconocimiento de la condición de víctima como criterio diferencial; acceso preferente a programas de vivienda (Ley 1448/2011, art. 123; Principios Pinheiro, 2005).	La CVP no incorpora la condición de víctima como criterio misional rector; ausencia de información desagregada por localidad sobre trayectorias residenciales (CVP, s.f.; Valenzuela Macías, 2025-2026).	Invisibilidad de la especificidad de las trayectorias residenciales, que genera exclusión estructural de los programas disponibles.
3. Articulación interinstitucional y gobernanza colaborativa	Coordinación entre entidades del SNARIV; planificación conjunta con metas habitacionales articuladas (Ley 1448/2011; Acuerdo 927/2024).	La falta de articulación interinstitucional persiste como cuello de botella (CSMLV, 2025, p. 22); la coordinación entre CVP, SDHT y UARIV es ocasional y voluntarista, sin protocolos formales rutinarios (Valenzuela Macías, 2025-2026).	La articulación opera de manera puntual, dependiente de condiciones excepcionales, sin haberse institucionalizado como práctica rutinaria del sector.
4. Capacidades estatales y enfoque diferencial	Enfoque diferencial como principio rector de la atención a víctimas; adaptación de procesos a necesidades específicas de grupos vulnerables (Ley 1448/2011, art. 13).	Paradoja misional de la CVP: arquitectura diseñada para hogares con predio previo que excluye a víctimas sin vivienda formal; brechas según género (48,05% vs. 50,28%), discapacidad (46,08% vs. 48,92%) y etnia indígena (42,04%) y afrocolombiana (42,67%) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025).	La arquitectura misional del sector no ha sido adaptada para responder a la especificidad de la condición de víctima, produciendo exclusión estructural de los grupos más vulnerables.
5. Gestión del conocimiento y gobernanza del dato	Interoperabilidad de los sistemas de información; producción de información de calidad desagregada por localidad y grupo (Conpes 3920/2018; Acuerdo 587/2015).	SIMRAH, SIGH, RUV y plataformas del Minvivienda no están integrados; ausencia de información desagregada sobre hogares víctimas en Ciudad Bolívar; conocimiento tácito concentrado en un único enlace institucional (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2025; Valenzuela Macías, 2025-2026).	La opacidad informacional constituye una barrera estructural para la articulación efectiva y para la rendición de cuentas sobre el cumplimiento del derecho a la vivienda.

Fuente. Elaboración propia con base en el análisis documental de las fuentes citadas y en la observación participante de la autora (2025-2026).

Capítulo 5.

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo sintetiza las conclusiones principales del estudio y formula recomendaciones orientadas a fortalecer la articulación interinstitucional y la gestión del conocimiento entre las entidades del sector hábitat distrital de Bogotá, con énfasis en la atención de hogares víctimas del conflicto armado en Ciudad Bolívar. Las conclusiones derivan de la triangulación analítica desarrollada en el capítulo cuarto; las recomendaciones se formulan para actores específicos y contemplan acciones de distinto plazo y alcance.

5.1 Conclusiones

La primera conclusión del estudio es que la brecha entre el derecho a la vivienda adecuada formalmente reconocido y las condiciones habitacionales efectivamente vividas por los hogares víctimas en Ciudad Bolívar no se explica por la ausencia de marcos normativos ni por la inexistencia de programas, sino por la incapacidad del sistema institucional para conectar de manera efectiva la oferta disponible con la demanda específica de los hogares más vulnerables. Los datos del IGED 2025 y de la CSMLV (2025) son elocuentes: existe oferta habitacional para la población víctima, pero solo el 9,8% de los hogares bogotanos en vivienda no digna ha accedido a ella. Esta brecha es el producto acumulado de las fricciones estructurales identificadas en el análisis: articulación débil, gestión del conocimiento limitada y enfoque diferencial insuficientemente operacionalizado.

La segunda conclusión es que la articulación interinstitucional entre las entidades del sector hábitat de Bogotá opera de manera puntual, voluntarista e informalizada. No existe un mecanismo formal y estable de coordinación entre la CVP, la SDHT, la UARIV y la ACDVPR para la gestión conjunta de los casos de hogares víctimas con necesidades habitacionales. La articulación depende de relaciones interpersonales entre funcionarios, de la iniciativa de los líderes de turno y de la existencia de proyectos específicos que la demanden, en lugar de estar integrada como una práctica rutinaria y verificable del sistema. Esta informalidad es la causa estructural de su fragilidad: cambia el personal,

cambia el gobierno y la articulación se interrumpe o se reinicia desde cero, acumulando costos de transacción que pagan los hogares.

La tercera conclusión es que la arquitectura misional de la CVP genera una paradoja institucional de consecuencias directas para los hogares víctimas: la entidad con mayor presencia territorial en Ciudad Bolívar en materia de hábitat popular atiende bajo una lógica de estrato socioeconómico y de relación previa con el predio, que excluye estructuralmente a los hogares víctimas sin vivienda formal —precisamente aquellos en condiciones más críticas—. Esta paradoja no es resultado de decisiones intencionales sino de una arquitectura institucional diseñada en un contexto en el que el enfoque diferencial para la población víctima del conflicto armado no era una prioridad misional explícita. Superarla requiere no solo incluir a la población víctima en los criterios de elegibilidad, sino revisar el modelo misional de la entidad para incorporar el enfoque diferencial como eje operativo transversal.

La cuarta conclusión es que la gestión del conocimiento y la gobernanza del dato en el sector hábitat distrital presentan debilidades estructurales que impiden tanto la articulación efectiva entre entidades como el seguimiento riguroso al cumplimiento del derecho a la vivienda de los hogares víctimas. Los sistemas de información SIMRAH, SIGH y RUV no son interoperables, no existe un identificador único del hogar que permita trazarlo a través de todas las etapas del proceso, y la información disponible a nivel de localidad es insuficiente para el diseño de intervenciones territorialmente focalizadas en Ciudad Bolívar. Esta opacidad informacional no es solo un problema técnico: es una expresión de las debilidades de capacidad estatal diagnosticadas por Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) y de la brecha entre las políticas de datos formalmente adoptadas —Conpes 3920 de 2018— y las capacidades organizacionales disponibles para implementarlas.

La quinta conclusión es transversal a todas las anteriores: los problemas identificados en esta monografía no son nuevos. La Procuraduría General de la Nación los diagnosticó en 2014; la CSMLV los ha documentado de manera sistemática desde 2012; la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 ha emitido órdenes específicas sobre su superación. La persistencia de estas brechas después de más de

una década de advertencias institucionales sugiere que la solución no pasa únicamente por nuevas normas o nuevos informes, sino por la construcción de capacidades estatales específicas —de articulación, de gestión del conocimiento, de enfoque diferencial operativo— que solo se desarrollan mediante procesos institucionales adaptativos, iterativos y orientados a resultados concretos, en la línea del enfoque PDIA propuesto por Andrews, Pritchett y Woolcock (2017).

5.2 Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación se organizan por actor destinatario y se formulan a partir de los hallazgos del análisis. No pretenden ser exhaustivas ni reemplazar los procesos de planeación institucional existentes; se proponen como insumo analítico complementario, fundado en evidencia documental y en experiencia profesional situada.

Para la Caja de la Vivienda Popular, se recomienda iniciar un proceso de revisión del enfoque misional de la entidad orientado a incorporar la condición de víctima del conflicto armado como criterio diferencial explícito en los programas de Mejoramiento de Vivienda y Mejoramiento de Barrios, mediante la actualización de los reglamentos operativos en coordinación con la SDHT y la ACDVPR. En el corto plazo, es prioritario formalizar el rol de enlace institucional para víctimas —actualmente ejercido por un único contratista— mediante la creación de una función misional estable, con responsabilidades claramente definidas en el manual de funciones y articulada con los procesos de reporte a la Mesa Distrital de Víctimas y al Plan de Acción Distrital. Asimismo, se recomienda avanzar en la sistematización del conocimiento tácito acumulado sobre los procesos de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de los autos de la Sentencia T-025, a fin de reducir la dependencia del conocimiento individual y garantizar la continuidad institucional ante cambios de personal.

Para la Secretaría Distrital del Hábitat, se recomienda impulsar el diseño y formalización de un protocolo de articulación interinstitucional para la atención de hogares víctimas del conflicto armado en Bogotá, que establezca roles, responsabilidades, criterios de derivación y mecanismos de seguimiento entre la CVP, la UARIV, el Minvivienda y la ACDVPR. Este protocolo debería contemplar, como mínimo,

la identificación de un responsable de coordinación en cada entidad, la definición de tiempos de respuesta verificables para los casos derivados y la adopción de un formulario único de ingreso al sistema que evite la duplicación de requerimientos documentales a los hogares. Se recomienda también avanzar en la producción de información desagregada a nivel de localidad sobre los hogares víctimas atendidos por cada programa del sector hábitat, con especial énfasis en Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa, para mejorar la focalización territorial de los recursos.

Para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda priorizar la implementación del Marco de Interoperabilidad del Estado —Conpes 3920 de 2018— en los sistemas de información del sector hábitat, con el objetivo de avanzar hacia la integración del RUV, el SIGH, el SIMRAH y las plataformas de gestión del subsidio familiar de vivienda. Esta integración técnica debe ir acompañada de la adopción de un diccionario común de variables sobre los hogares víctimas que sea reconocido y utilizado por todas las entidades del sector, garantizando la interoperabilidad semántica que la OCDE (2019) identifica como condición de una gobernanza del dato efectiva.

Para la Mesa Distrital de Víctimas del Conflicto Armado y las organizaciones de la sociedad civil, se recomienda utilizar los hallazgos de este análisis como insumo para el ejercicio del derecho de petición y para el fortalecimiento de los mecanismos de veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de las metas habitacionales del Plan de Acción Distrital. En particular, se recomienda exigir a la SDHT y a la CVP la presentación de reportes periódicos con información desagregada por localidad sobre los hogares víctimas atendidos por cada programa del sector hábitat, lo que contribuiría tanto a la rendición de cuentas como a la producción de la información que actualmente no existe.

Para la Corporación Universitaria Minuto de Dios — UNIMINUTO y el campo académico en políticas públicas, se recomienda el desarrollo de investigaciones que profundicen en el análisis de las prácticas cotidianas de articulación y de gestión del conocimiento en el sector hábitat de Bogotá, mediante técnicas de investigación primaria —entrevistas en profundidad con funcionarios de las entidades, análisis de expedientes de casos específicos— que complementen el análisis documental desarrollado en esta

monografía. La persistencia de las brechas documentadas después de más de dos décadas justifica plenamente una inversión sostenida de la investigación académica en la comprensión de los mecanismos operativos que las perpetúan.

La presente monografía concluye con la convicción de que la mejora del acceso efectivo al derecho a la vivienda para los hogares víctimas del conflicto armado en Ciudad Bolívar es posible y depende, en buena medida, de decisiones institucionales que están al alcance de las entidades del sector hábitat distrital: la formalización de mecanismos de articulación, la integración de los sistemas de información, la revisión del enfoque misional de la CVP y la operacionalización del enfoque diferencial en las prácticas cotidianas de atención. Estas no son transformaciones menores: requieren voluntad política, recursos y tiempo. Pero son transformaciones realizables, que no esperan grandes reformas normativas, sino la construcción paciente de las capacidades estatales que harían posible que la oferta institucional existente llegue efectivamente a los hogares que más la necesitan.

Referencias

- Agranoff, R., y McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2025). Informe de medición de indicadores de goce efectivo de derechos para la población víctima del conflicto armado en Bogotá, corte 2024. Secretaría Distrital de Gobierno.
- Andrews, M., Pritchett, L., y Woolcock, M. (2017). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.
- Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arango, R. (2005). El concepto de derechos sociales fundamentales. Legis.
- Bardach, E. (1998). Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institution Press.
- Bello, M. N. (2004). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. En: Desplazamiento interno en Colombia (pp. 23-48). ACNUR - Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Contreras-Ortiz, Y. (2015). Políticas públicas de vivienda para población víctima del conflicto armado en Bogotá, 2009-2014. *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 43-56. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v25n1.48940>
- Caja de la Vivienda Popular (CVP). (s.f.). Misión institucional. <https://www.cvp.gov.co>
- Caja de la Vivienda Popular (CVP). (2020). Decreto Distrital 330 de 2020: Reglamentación del programa de reasentamientos. CVP.
- Caja de la Vivienda Popular (CVP). (2025). Informe de gestión 2024. CVP.
- Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N° 116.

Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Diario Oficial No. 48.096.

Colombia. (2017). Decreto 2231 de 2017: Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los criterios de priorización para el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda. Diario Oficial No. 50.389.

Colombia. (2018). Conpes 3920 de 2018: Política nacional de explotación de datos (Big Data). Departamento Nacional de Planeación.

Colombia. (2021). Ley 2078 de 2021: Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se prorroga por diez años. Diario Oficial No. 51.583.

Colombia. (2024a). Ley 2421 de 2024: Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011. Diario Oficial.

Colombia. (2024b). Acuerdo Distrital 927 de 2024: Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Camina Segura 2024-2027. Registro Distrital.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). (1990). Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). (1991). Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada. Naciones Unidas.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 (CSMLV). (2025). Décimo segundo informe al Congreso de la República. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República.

Concejo de Bogotá. (2015). Acuerdo 587 de 2015: Por el cual se adoptan los indicadores de goce efectivo de derechos para la política distrital de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Registro Distrital.

- Congreso de la República del Perú. (2005). Ley N° 28592: Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. Diario Oficial El Peruano.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia T-585 de 2008. Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Auto 202 de 2015. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
- Creswell, J. W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.). SAGE Publications.
- Defensoría del Pueblo del Perú. (2024). Informe de seguimiento al Plan Integral de Reparaciones. Defensoría del Pueblo.
- Dejusticia. (2026). La oferta institucional para satisfacer los derechos económicos y sociales de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Denzin, N. K. (1970). The research act: A theoretical introduction to sociological methods. Aldine.
- Emerson, K., y Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. Georgetown University Press.
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (RenoBo). (2018). Informe de gestión: Ciudadela El Porvenir. RenoBo.
- Evans, P. (1995). Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton University Press.
- Función Pública. (2020). Informe sobre gestión del talento humano en el sector público colombiano. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Gobierno de Guatemala. (2013). Programa Nacional de Resarcimiento (PNR): Informe de gestión. Secretaría de la Paz.

- Grafmeyer, Y., y Authier, J. Y. (2011). *Sociologie urbaine*. Armand Colin.
- Haraway, D. (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2018). *Metodología de la investigación* (7ª ed.). McGraw-Hill.
- Hohmann, J. (2013). *The right to housing: Law, concepts, possibilities*. Hart Publishing.
- Ibáñez, A. M. (2008). El desplazamiento forzoso en Colombia: ¿un camino sin retorno hacia la pobreza? Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Ibáñez, A. M., y Moya, A. (2010). Vulnerability of victims of civil conflicts: Empirical evidence for the displaced population in Colombia. *World Development*, 38(4), 647–663. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.11.015>
- Impunity Watch. (2023). *Veinte años del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) en Guatemala: Balance y perspectivas*. Impunity Watch.
- Kothari, M. (2008). Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. United Nations Human Rights Council, A/HRC/7/16.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th Anniversary Expanded Edition). Russell Sage Foundation.
- Ministerio del Interior. (2025). *Informe sobre articulación institucional para el cumplimiento de los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Ministerio del Interior.
- Ministerio de Justicia del Perú. (2006). *Reglamento de la Ley N° 28592 - Plan Integral de Reparaciones*. Decreto Supremo 015-2006-JUS.
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Moser, C., y McIlwaine, C. (2004). *Encounters with violence in Latin America: Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala*. Routledge.

- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General.
- Naciones Unidas. (1995). Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia-Herzegovina (Acuerdo de Dayton), Anexo 7. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2005). Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Principios Pinheiro). Resolución 2005/21 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.
- Nonaka, I., y Takeuchi, H. (1995). The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford University Press.
- Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado. (2024). Informe de caracterización de la población víctima en Bogotá, corte 31 de marzo de 2024. Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.
- OCDE. (2019). The path to becoming a data-driven public sector. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>
- OHCHR y UN-Habitat. (2007). Housing rights legislation: Review of international and national legal instruments. United Nations Housing Rights Programme, Report No. 1.
- Palacio, G., y Sabatini, F. (2002). Deterioro de la calidad de vida urbana en América Latina. En F. Sabatini y R. Jordán (Eds.), Segregación residencial en las ciudades latinoamericanas (pp. 78-103). CEPAL.
- Pardo, M. (2019). Datos abiertos y políticas de interoperabilidad en Colombia: Avances y desafíos. Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías, (22), 1-28.
- Procuraduría General de la Nación. (2014). Guía 10: Acceso a vivienda urbana para víctimas del conflicto armado. Procuraduría General de la Nación.
- Quinche Ramírez, M. F. (2010). Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas (4ª ed.). Ediciones Doctrina y Ley.

- Roth Deubel, A. N. (2006). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Sautu, R. (2003). Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación. Lumiere.
- Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). (2024). Presentación del programa Mi Casa en Bogotá: 75.000 soluciones habitacionales 2024-2027. SDHT.
- Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). (2025). Resolución 836 de 2025: Criterios de priorización para el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie. SDHT.
- Valenzuela Macías, D. (2025-2026). Observación participante en la Caja de la Vivienda Popular, Oficina Asesora de Planeación. [Notas de trabajo no publicadas].
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa.