

**POLÍTICA PÚBLICA DE DIÁLOGO SOCIAL EN EL MARCO DE LA
SEGURIDAD HUMANA
DOCUMENTO TÉCNICO**

MINISTERIO DEL INTERIOR

**VICEMINISTERIO PARA EL DIÁLOGO SOCIAL Y LOS DERECHOS
HUMANOS**

V. 01/11/2025

RESUMEN EJECUTIVO

El problema que busca atender esta política

Colombia enfrenta un desafío persistente: el diálogo social, pese a su reconocimiento como pilar de la democracia, no ha logrado consolidarse como una herramienta efectiva para gestionar y transformar los conflictos que surgen entre el Estado y la ciudadanía. Esta situación debilita la gobernanza en los territorios y dificulta la construcción de una paz duradera.

¿Por qué ocurre esto? El diagnóstico identifica cinco causas que se entrelazan y refuerzan mutuamente:

Primera, las instituciones del Estado carecen de capacidades suficientes para promover y sostener procesos de diálogo que realmente funcionen. Segunda, persisten barreras que excluyen a comunidades y grupos históricamente marginados de estos espacios de participación. Tercera, no existe un marco normativo y metodológico claro que oriente cómo debe implementarse el diálogo social en la práctica. Cuarta, prevalece una visión limitada de los conflictos, que los aborda solo cuando ya han estallado en lugar de prevenirlos. Y quinta, en muchos territorios, las dinámicas de violencia y la presencia de actores armados impiden que las comunidades puedan dialogar libremente.

Lo que esta política se propone lograr

El propósito central es fortalecer la efectividad del diálogo social como mecanismo para gestionar, tratar y transformar los conflictos. Con ello se busca contribuir a una gobernanza territorial más sólida y a la construcción de una cultura de paz, todo enmarcado en el enfoque de seguridad humana que orienta al actual gobierno.

Para alcanzar este propósito, la política se organiza en cinco objetivos que responden directamente a las causas identificadas:

El primero apunta a fortalecer las capacidades del Estado en todos sus niveles para promover y consolidar procesos de diálogo efectivos e inclusivos. El segundo busca reducir las barreras institucionales y culturales que impiden la participación de diversos grupos, especialmente aquellos que históricamente han sido excluidos. El tercero se orienta a desarrollar los lineamientos normativos y metodológicos necesarios para que el diálogo social se implemente de manera consistente. El cuarto propone transformar la manera como las instituciones entienden y abordan la conflictividad, privilegiando la prevención y el diálogo

sobre la reacción tardía. Y el quinto se enfoca en los territorios más afectados por la violencia, promoviendo la resiliencia comunitaria y la reconstrucción del tejido social.

Las acciones que se van a desarrollar

La política contempla un amplio conjunto de acciones organizadas en trece ejes estratégicos, distribuidos entre los cinco objetivos. A continuación se destacan las más relevantes:

Para fortalecer la capacidad institucional se creará el Comité de Observación y Análisis para la Transformación Social (COATS) como instancia técnica del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINGESCO), encargada de coordinar la respuesta interinstitucional ante las conflictividades. También se implementarán los Comités Territoriales del SINGESCO en departamentos y municipios priorizados, y se pondrá en marcha el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCPV) con su Observatorio Nacional de Diálogo Social. Para los municipios con menores capacidades —especialmente los de categorías 5 y 6— se desarrollará un programa permanente de asistencia técnica. Los servidores públicos recibirán formación especializada y se creará un programa de certificación de facilitadores en diálogo social y gestión de conflictividades complejas, en alianza con instituciones académicas.

Para garantizar la inclusión y participación efectiva se implementará el Programa Nacional de Formación e Incidencia para líderes y lideresas sociales, con enfoque diferencial e interseccional. Se creará el Laboratorio de Fortalecimiento Organizativo y Liderazgo Social como espacio de acompañamiento integral a las organizaciones de la sociedad civil. Las metodologías de diálogo incorporarán saberes ancestrales y prácticas comunitarias de los pueblos étnicos y campesinos. Para generar confianza en los procesos, se conformarán Comités de Seguimiento y Verificación de Acuerdos con participación paritaria de actores institucionales y sociales, y se promoverá el presupuesto participativo como instrumento complementario del diálogo.

En el ámbito normativo y metodológico se diseñará una hoja de ruta progresiva para el desarrollo del marco jurídico del diálogo social, identificando vacíos y proponiendo regulaciones específicas. Se elaborará una Caja de Herramientas Metodológicas Nacional con protocolos, guías y recursos adaptados a diferentes contextos. Se creará un Sistema Nacional de Gestión del Conocimiento que articule la producción académica con las experiencias institucionales y comunitarias. También se trabajará en la armonización con

estándares internacionales y en la articulación del diálogo social con los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).

Para transformar el abordaje de la conflictividad se promoverá el tránsito de enfoques reactivos hacia enfoques preventivos, fortaleciendo los sistemas de alerta temprana y las capacidades de análisis territorial. Se desarrollarán diagnósticos participativos sobre las causas de los conflictos en cada territorio y se impulsará una cultura de paz que reconozca el conflicto como oportunidad de transformación social.

En los territorios afectados por la violencia se crearán Redes Comunitarias de Diálogo y Transformación de Conflictos como mecanismos de base para la gestión pacífica de las tensiones locales. Se implementarán programas de acompañamiento psicosocial comunitario y metodologías de reconciliación y diálogo intergeneracional. Para fortalecer la gobernanza territorial, se articularán las agendas de diálogo con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se conformarán Mesas Intersectoriales de Paz, Desarrollo y Diálogo Social. También se promoverán economías solidarias y emprendimientos comunitarios como estrategia de reconstrucción del tejido social.

Quiénes participan en la implementación

El Ministerio del Interior, a través del Viceministerio para el Diálogo Social y los Derechos Humanos, lidera la coordinación de esta política. Sin embargo, su implementación requiere el compromiso de múltiples entidades: el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Justicia, Ambiente y Trabajo, la Defensoría del Pueblo, organismos como la ESAP, el DANE, la UNGRD, la ART y la UNP, así como las gobernaciones y alcaldías.

También es fundamental la participación de la sociedad civil, las organizaciones sociales y comunitarias, el sector privado y la cooperación internacional. El diálogo social, por definición, no puede construirse solo desde el Estado.

Los recursos necesarios

La implementación demandará recursos financieros, técnicos y humanos cuya cuantificación se precisará en el Plan de Acción. Se prevé que el financiamiento provenga del Presupuesto General de la Nación, recursos de cooperación internacional, el Sistema General de Regalías, presupuestos de las entidades territoriales y alianzas con el sector privado.

La sostenibilidad de la política dependerá de que se aseguren asignaciones presupuestales permanentes, se fortalezcan las capacidades institucionales y se mantengan activos los mecanismos de seguimiento que garanticen el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

El enfoque que orienta la política

Esta política se fundamenta en el enfoque de seguridad humana, que entiende la seguridad no como la ausencia de amenazas sino como la creación de condiciones para que las personas vivan con dignidad, bienestar y pleno ejercicio de sus derechos.

Además, incorpora de manera transversal los enfoques de derechos humanos, género, territorial, poblacional-diferencial, étnico, discapacidad e interseccional. Esto significa que las acciones priorizarán a los territorios con mayor conflictividad y a los grupos que históricamente han enfrentado mayores barreras para participar.

Palabras clave:

Diálogo social, seguridad humana, participación ciudadana, gobernanza territorial, conflictividad social, transformación de conflictos, gestión pacífica, inclusión efectiva, enfoque diferencial, enfoque territorial, mediación comunitaria, alertas tempranas, liderazgos sociales, comunidades étnicas, PDET, COATS, Consejos Territoriales de Paz, memoria histórica, reconciliación.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. ANTECEDENTES.....	14
2.1.1. Antecedentes normativos y de política pública	14
2.1.2. Antecedentes Institucionales.....	17
2.1.3. Contexto Internacional	19
2.1.4. Enfoque de Seguridad Humana	22
2.2. POBLACIÓN SUJETA DE DERECHOS EN EL MARCO DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA .	23
2.2.1. Definición de la Población Objetivo	23
2.2.2. Población Afectada.....	24
2.2.3. Población Objetivo de la Política Pública	26
2.2.4. Articulación con otras Políticas Públicas	28
2.2.5. Justificación de la Selección de la Población Objetivo	29
2.3. JUSTIFICACIÓN	30
3. MARCO CONCEPTUAL.....	36
3.1. Diálogo Social	36

3.1.1.	Definición y Propósito	38
3.1.2.	Dimensiones del Diálogo Social.....	40
3.1.3.	Principios Orientadores	42
3.2.	Gobernanza	46
3.3.	Conflictivo y Conflictividad.....	47
3.4.	Transformación de Conflictos	50
3.5.	Confianza y Acción Colectiva.....	51
4.	DIAGNÓSTICO	53
4.1.	Insuficiente capacidad institucional del Estado colombiano para promover, facilitar y sostener procesos efectivos de diálogo social.....	56
4.1.1.	Debilidad institucional para facilitar el diálogo social efectivo	59
4.1.2.	Insuficientes capacidades técnicas especializadas para la gestión de conflictividades complejas	60
4.2.	Persistencia de barreras estructurales, institucionales y culturales que limitan la inclusión y participación efectiva de diversos grupos poblacionales en los procesos de diálogo social.....	62
4.2.1.	Oferta institucional insuficiente y desigual para facilitar el diálogo social en diferentes territorios.....	64
4.2.2.	Baja capacidad de incidencia efectiva de grupos históricamente marginados en los procesos de diálogo social	66
4.2.3.	Ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento, verificación y cumplimiento de los acuerdos alcanzados en procesos de diálogo social.....	68
4.3.	Insuficiencia en el marco normativo, conceptual y metodológico para abordar de manera integral los procesos de diálogo social y gestión de conflictos	69
4.3.1.	Ausencia de legislación específica que regule de manera comprehensiva el diálogo social.....	73
4.3.2.	Carencia de marcos metodológicos claros para la implementación efectiva del diálogo social.....	74
4.3.3.	Desarticulación entre el marco legal nacional y los estándares internacionales de derechos humanos en materia de diálogo social.....	76
4.4.	Enfoques limitados sobre la conflictividad que restringen la capacidad del Estado para abordar de manera integral, preventiva y transformadora las dinámicas complejas de los conflictos sociales	78
4.4.1.	Prevalencia de una lectura negativa del conflicto y una visión basada en la paz negativa en las respuestas institucionales	81
4.4.2.	Falta de diagnósticos territoriales actualizados y contextualizados sobre las raíces de los conflictos específicos.....	82

4.4.3. Desarticulación entre las iniciativas de diálogo social y las agendas de desarrollo territorial	83
4.5. Persistencia de dinámicas de violencia y fragmentación social que obstaculizan la implementación efectiva del diálogo social en territorios y contextos de riesgo	85
4.5.1. Presencia y control territorial de grupos armados ilegales que imponen restricciones a la movilidad, la organización y la participación comunitaria.....	88
4.5.2. Violencia sistemática contra líderes y lideresas sociales que inhibe la participación en procesos de diálogo y organización comunitaria	89
4.5.3. Fragmentación del tejido social y comunitario derivada del desplazamiento forzado, el confinamiento y la ruptura de procesos organizativos	90
4.6. Conclusiones del Diagnóstico.....	92
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	94
5.1. OBJETIVO GENERAL	94
5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	94
5.3. PLAN DE ACCIÓN.....	94
5.3.1. Fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano, en sus distintos niveles de gobierno, para promover, facilitar y consolidar procesos de diálogo social efectivos e inclusivos.	95
Eje estratégico 1.1. Fortalecimiento de la institucionalidad para el diálogo social.....	95
Eje estratégico 1.2. Desarrollo de capacidades técnicas especializadas para la gestión de conflictividades complejas.....	96
5.3.2. Contribuir a la reducción de las barreras institucionales y culturales que limitan la inclusión y participación efectiva de diversos grupos poblacionales en los procesos de diálogo social, promoviendo su incidencia equitativa con énfasis en aquellos históricamente marginados.....	97
Eje estratégico 2.1. Fortalecimiento de la oferta institucional territorial para el diálogo social	97
Eje estratégico 2.2. Empoderamiento y fortalecimiento de capacidades para el dialogo social de grupos históricamente marginados.	97
Eje estratégico 2.3. Mecanismos de seguimiento, verificación y cumplimiento de acuerdos	98
5.3.3. Desarrollar lineamientos normativos y metodológicos que orienten la implementación de procesos de diálogo social, articulando enfoques diferenciales, territoriales y de seguridad humana.	99
Eje estratégico 3.1. Desarrollo normativo y metodológico integral para el diálogo social	99
Eje estratégico 3.2. Armonización con estándares internacionales en materia de diálogo social	99

5.3.4. Fortalecer los enfoques y capacidades institucionales para el abordaje preventivo y transformador de la conflictividad social mediante el diálogo, priorizando la gestión oportuna y la transformación pacífica de los conflictos.....	100
Eje estratégico 4.1. Transformación hacia enfoques preventivos y dialogados de gestión de conflictos	100
Eje estratégico 4.2. Promoción de una cultura de paz y transformación de los conflictos sociales.....	100
Eje estratégico 4.3. Fortalecimiento de capacidades analíticas y sistemas de información para la gestión integral de conflictividades.....	101
5.3.5. Promover la resiliencia comunitaria y el fortalecimiento de capacidades colectivas para la gestión participativa de conflictos en territorios afectados por dinámicas de violencia, mediante el diálogo social, la construcción de memoria histórica y la articulación intersectorial.	102
Eje estratégico 5.1. Fortalecimiento de mecanismos de prevención, gestión y transformación pacífica de conflictividades a través de redes comunitarias, liderazgo social y participación efectiva.	102
Eje estratégico 5.2. Impulso a la reconstrucción del tejido social y el apoyo psicosocial en comunidades afectadas por conflictividad y violencia, a través de procesos participativos de memoria histórica y reparación simbólica.....	103
Eje estratégico 5.3. Integración de agendas interinstitucionales para la gobernanza democrática y el desarrollo humano con enfoque territorial, en la gestión colaborativa de conflictividades.	103
5.4. SEGUIMIENTO.....	104
5.5. FINANCIAMIENTO	105
6. RECOMENDACIONES	105
GLOSARIO	105
ANEXOS.....	108
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	108
Anexo B. Abordaje de enfoques en la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana	109
Abordaje de Enfoques	109
Enfoque de derechos humanos	109
Enfoque de género y diversidad	110
Enfoque Territorial.....	111
Enfoque poblacional – diferencial.....	113
Enfoque de Curso de Vida	114
Enfoque Étnico	115

Enfoque de Discapacidad	116
Enfoque Interseccional	117
Anexo C. Ruta de participación ciudadana	118
Anexo D. Marcos Jurídicos sobre Diálogo Social y Protesta Social.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	119

1. INTRODUCCIÓN

Colombia lleva décadas buscando la paz por diversos caminos: acuerdos con actores armados, reformas institucionales, políticas de desarrollo, estrategias de seguridad. Pero hay una dimensión que, pese a su importancia, no ha recibido la atención sistemática que merece: la capacidad del Estado y la sociedad para dialogar, para construir juntos interpretaciones compartidas sobre los conflictos que nos atraviesan y, a partir de ellas, transformar las condiciones que los generan.

Este documento presenta la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana, formulada en cumplimiento del artículo 110 de la Ley 2294 de 2023. Su propósito es claro: fortalecer la efectividad del diálogo social como herramienta para gestionar, tratar y transformar las conflictividades que afectan la gobernanza territorial y obstaculizan la construcción de una paz duradera.

El diagnóstico que sustenta esta política identifica un problema central: el diálogo social en Colombia no ha logrado consolidarse como mecanismo efectivo de gestión de conflictos. Cinco causas entrecruzadas explican esta situación: la insuficiente capacidad institucional para sostener procesos de diálogo; las barreras que excluyen a grupos históricamente marginados; la carencia de marcos normativos y metodológicos claros; la prevalencia de enfoques reactivos que abordan los conflictos cuando ya han escalado; y las dinámicas de violencia que en muchos territorios impiden cualquier ejercicio de participación.

Frente a este diagnóstico, la política se organiza en cinco objetivos específicos, trece ejes estratégicos y un conjunto de acciones que van desde el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social (SINGESCO), El Comité de Observación y Análisis para la Transformación Social (COATS), el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCPV), hasta la creación de redes comunitarias de transformación de conflictos, pasando por programas de formación, metodologías diferenciadas, sistemas de seguimiento de acuerdos y mecanismos de protección para quienes ejercen liderazgo social.

Conviene ser claros sobre el alcance de este instrumento. El diálogo social, por sí mismo, no resolverá las desigualdades estructurales, la exclusión histórica ni la desconfianza acumulada entre ciudadanía e instituciones. Lo que sí puede hacer —y es su razón de ser— es fortalecer las condiciones para que, cuando surjan conflictos derivados de esas tensiones, existan canales efectivos de interlocución, metodologías probadas de concertación y compromisos institucionales verificables.

El documento se estructura de la siguiente manera:

La **sección 2** presenta los antecedentes normativos, institucionales e internacionales que fundamentan esta política, junto con la identificación de la población objetivo y la justificación de la intervención.

La **sección 3** desarrolla el marco conceptual, precisando qué se entiende por diálogo social, gobernanza, conflicto, transformación de conflictos y confianza institucional —conceptos que orientan el diseño de las acciones.

La **sección 4** contiene el diagnóstico, organizado en torno al problema central y las cinco causas que lo configuran, cada una con sus respectivos efectos y evidencias empíricas.

La **sección 5** define la política propiamente dicha: objetivo general, objetivos específicos, ejes estratégicos, acciones, mecanismos de seguimiento y fuentes de financiamiento.

Los **anexos** incluyen el Plan de Acción y Seguimiento, el desarrollo de los enfoques transversales, la ruta de participación ciudadana en la formulación de la política y los marcos jurídicos complementarios.

Esta política no parte de cero. Se apoya en experiencias valiosas acumuladas por distintas entidades —el diálogo tripartito laboral, las mesas socioambientales, las comisiones étnicas, los espacios de justicia transicional— y aspira a articularlas bajo un marco común que potencie su efectividad. Tampoco pretende ser un instrumento aislado: se articula con la Política de Participación Ciudadana, con la Política de Reconciliación, con la Política de Paz Total y con la Política de Seguridad Ciudadana, complementando sus acciones desde la especialidad que le es propia.

El enfoque de seguridad humana que atraviesa todo el documento implica una convicción: la seguridad no se construye únicamente con más control o más fuerza; se construye también —y fundamentalmente— con más diálogo, más inclusión, más capacidad institucional para escuchar y responder a las demandas ciudadanas antes de que se conviertan en crisis.

Colombia tiene la oportunidad de dar un paso significativo hacia una forma distinta de gestionar sus conflictos. Esta política es una apuesta por ese camino.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El diálogo social, entendido como proceso político e institucional mediante el cual comunidades, organizaciones sociales y entidades públicas construyen interpretaciones compartidas sobre las conflictividades que las atraviesan, con el propósito de transformarlas, ha sido reconocido en Colombia como un principio esencial de la democracia participativa y como mecanismo para fortalecer la gobernanza, prevenir el escalamiento de los conflictos y promover acuerdos sostenibles entre el Estado, la sociedad y las propias instituciones entre sí. Esta concepción, que recoge aportes de la teoría de la acción comunicativa (Habermas, 1999), del enfoque de transformación de conflictos (Lederach, 2007) y de las epistemologías del Sur (Santos, 2009), amplía deliberadamente el marco tradicional de la Organización Internacional del Trabajo , que circunscribe el diálogo al ámbito laboral tripartito, para abrirse a una comprensión multiactoral que reconoce como interlocutores legítimos a comunidades étnicas, organizaciones de mujeres, jóvenes, víctimas, campesinos y, en general, a todos aquellos actores que históricamente han permanecido al margen de los espacios formales de concertación.

Conviene precisar, desde el inicio, que el diálogo social así concebido se distingue de la participación ciudadana consagrada en la Ley 1757 de 2015. Mientras esta última constituye un derecho humano fundamental que se expresa en principios, instancias, mecanismos y garantías de intervención en la gestión pública, el diálogo social se configura como una herramienta específica, con metodologías propias y orientación particular, dirigida a la gestión y transformación de conflictos mediante la concertación. No se trata de conceptos excluyentes, sino complementarios: la participación ciudadana provee el marco de derechos dentro del cual el diálogo social opera como instrumento especializado para el tratamiento de las conflictividades.

El desarrollo histórico del diálogo social en Colombia ha estado ligado a los procesos de apertura democrática iniciados con la Constitución de 1991, a la ampliación progresiva de los derechos de participación y a la consolidación, no siempre lineal ni exenta de retrocesos, de espacios de concertación entre actores sociales, económicos y territoriales. Sin embargo, los ejercicios adelantados en los distintos niveles de gobierno han puesto de manifiesto desafíos persistentes que esta política busca abordar de manera integral. Entre ellos destacan la desarticulación institucional que fragmenta las respuestas estatales; la debilidad en los mecanismos de coordinación y seguimiento intersectorial; la limitada

capacidad técnica y operativa de buena parte de las entidades territoriales, particularmente en municipios de categorías inferiores.; y la ausencia de sistemas de información integrados que permitan garantizar la trazabilidad y sostenibilidad de los acuerdos alcanzados.

A estos desafíos institucionales se suman otros de naturaleza más profunda: la erosión de la confianza , tanto entre la ciudadanía y el Estado como entre las propias entidades gubernamentales, , derivada de décadas de promesas incumplidas y compromisos abandonados; la persistencia de imaginarios que asocian el conflicto social con amenazas al orden público antes que con expresiones legítimas de demandas ciudadanas; y las condiciones de violencia que en amplias zonas del territorio nacional obstaculizan cualquier ejercicio de participación y diálogo.

Estas condiciones han puesto de manifiesto, con una claridad que ya no admite dilaciones, la necesidad de contar con una política pública integral que institucionalice el diálogo como práctica permanente de gestión pública, que fortalezca las capacidades estatales y sociales para la gestión y transformación de los conflictos, y que promueva una cultura de confianza y corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía, así como entre las instituciones que conforman el aparato estatal. No se trata, conviene subrayarlo, de crear un nuevo instrumento aislado, sino de articular y potenciar los múltiples esfuerzos que ya se adelantan en distintos sectores y territorios, dotándolos de un marco común que les otorgue coherencia, sostenibilidad y capacidad de incidencia real.

En este marco, y conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 2294 de 2023, el Ministerio del Interior lidera la formulación de la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana, orientada a consolidar el diálogo como instrumento estratégico para la gobernanza democrática, la convivencia y el fortalecimiento territorial. Esta responsabilidad no recae exclusivamente en el Ministerio: su cumplimiento efectivo demanda la articulación con múltiples entidades del orden nacional y territorial, con organizaciones de la sociedad civil y con las comunidades que, en última instancia, son tanto destinatarias como protagonistas de esta política.

A continuación, se presentan los principales antecedentes normativos, institucionales e internacionales cuyo alcance justifica la formulación e implementación de esta política. Este recorrido no pretende ser exhaustivo, la historia del diálogo social en Colombia ameritaría un documento propio, pero sí busca identificar los hitos fundamentales que configuran el contexto en el que esta política se inscribe y los aprendizajes que deben orientar su implementación.

2.1. ANTECEDENTES

2.1.1. Antecedentes normativos y de política pública

El reconocimiento del diálogo social como principio rector de la vida democrática en Colombia tiene un punto de inflexión claro: la Constitución Política de 1991. Con ella, el país se consolidó como un Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la participación ciudadana, la dignidad humana y la prevalencia del interés general. Desde entonces —y no sin tensiones ni retrocesos—, el diálogo entre el Estado y la sociedad se ha entendido como un medio legítimo para la construcción de consensos, la gestión pacífica de los conflictos y la garantía efectiva de los derechos. Los artículos 1, 2, 40 y 103 de la Carta Política establecen las bases normativas de la participación ciudadana y el mandato estatal de promover espacios de concertación y colaboración entre actores públicos y sociales. A partir de este marco fundacional, el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado un entramado de normas, políticas e instituciones orientadas a fortalecer la participación, la concertación laboral, la convivencia y la movilización social, las cuales constituyen los antecedentes directos de la presente política.

Durante la década de 1990, se consolidaron los primeros instrumentos de participación formal. La Ley 134 de 1994 reguló los mecanismos de participación ciudadana —iniciativa popular, referendo, consulta popular, cabildo abierto, entre otros— y posteriormente la Ley 1757 de 2015 amplió y actualizó estos mecanismos, fortaleciendo las garantías para la intervención ciudadana en la gestión pública. En paralelo, Colombia ratificó los Convenios 87, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incorporando así estándares internacionales de libertad sindical, negociación colectiva y promoción del diálogo social tripartito. Estos compromisos internacionales fueron complementados con la Ley 278 de 1996, que institucionalizó la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, constituyéndose en el primer escenario formal de diálogo social en el país. Conviene anotar que este modelo tripartito —gobierno, empleadores, trabajadores— representó durante años la concepción dominante del diálogo social en Colombia, una concepción que, como se ha señalado, esta política busca ampliar sin desconocer sus aportes.

En el ámbito de la gestión de conflictos y la convivencia ciudadana, el Estado colombiano avanzó en la creación de mecanismos de prevención y resolución alternativa de disputas. La Ley 497 de 1999 estableció las bases para las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana, y la Ley 640 de 2001 desarrolló la figura de la conciliación como mecanismo para acercar la justicia a la ciudadanía y fomentar soluciones pacíficas a los conflictos cotidianos. De manera complementaria, la Ley 1801 de 2016 —el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana— introdujo una nueva concepción de la convivencia como bien público, integrando principios de proporcionalidad, respeto por los derechos y promoción del diálogo en la gestión de la conflictividad. Estos desarrollos normativos, aunque no siempre se han implementado con la

profundidad deseable, sentaron las bases para una comprensión del diálogo que trasciende el ámbito laboral.

En los últimos años, la jurisprudencia constitucional y los marcos programáticos han reforzado el carácter garantista del diálogo social y de la protesta como expresiones legítimas de participación. La Sentencia C-009 de 2018 reafirmó la protesta social como un derecho fundamental, mientras que la Sentencia SU-546 de 2023 enfatizó el deber estatal de proteger a las personas que participan en procesos de movilización, especialmente líderes sociales y defensores de derechos humanos. Estas decisiones, junto con la Política Pública de Participación Ciudadana (CONPES 3955 de 2019) y el Plan Nacional de Garantías para el Ejercicio del Derecho a la Protesta Social, marcaron un punto de inflexión hacia la comprensión del diálogo y la movilización como componentes complementarios —no antagónicos— de la democracia participativa y la seguridad humana.

De manera paralela, el gobierno nacional avanzó en la estructuración de políticas específicas que incorporan el diálogo social como componente estratégico. **La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana** 2022-2026 estableció como línea de acción la institucionalización de procesos de diálogo con sectores sociales, económicos y empresariales, buscando una retroalimentación periódica sobre la efectividad de las acciones para la prevención y contención de los delitos de mayor afectación. Esta misma política contempló el fortalecimiento, en coordinación con el Ministerio del Interior, de los espacios de diálogo con grupos poblacionales de especial protección, definiendo mecanismos de protección colectiva e individual y fortaleciendo instrumentos como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Por su parte, **la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización**, adoptada mediante el Decreto 1444 de 2022, definió el diálogo social como uno de sus ejes estratégicos fundamentales. En términos del propio decreto, el diálogo social constituye "el principal canal para la reconciliación" entre los distintos miembros de la sociedad y entre estos y la institucionalidad, razón por la cual se considera fundamental el fortalecimiento de los espacios de diálogo existentes a nivel nacional y territorial. Esta política reconoce que tales espacios deben servir como puente para acercar tanto a los ciudadanos entre sí como a la sociedad civil con el Estado, una visión plenamente compatible con la presente propuesta.

Un hito normativo de particular relevancia lo constituye el **Decreto 1130 de 2022**, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social (SINGESCO). Este decreto representa el primer marco institucional específico para la coordinación interinstitucional en materia de diálogo social y gestión de conflictividades en Colombia, estableciendo la arquitectura institucional sobre la cual se articulan buena parte de las acciones previstas en el presente documento. El SINGESCO, cuya implementación ha

avanzado de manera significativa, constituye un antecedente directo e ineludible de esta política, y su fortalecimiento figura entre sus objetivos centrales.

En este marco, **la Ley 2272 de 2022** estableció los lineamientos de la Política de Paz Total, concibiendo la paz como un proceso que articula el diálogo con actores armados, la implementación del Acuerdo de 2016 y la construcción de condiciones de seguridad humana en los territorios. Esta ley constituye un referente fundamental para la presente política, en tanto reconoce que la paz no se agota en el silenciamiento de los fusiles, sino que requiere transformaciones profundas en las relaciones entre el Estado y la sociedad, transformaciones en las cuales el diálogo social juega un papel central.

La reciente Ley 2294 de 2023, que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", dispuso en su artículo 110 la creación de la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana, asignando al Ministerio del Interior la responsabilidad de su formulación, adopción, ejecución y evaluación. Este mandato se inscribe dentro de una visión integral que concibe el diálogo social como herramienta para la gestión de la conflictividad, la prevención de la violencia y la promoción de la corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía, en coherencia con los lineamientos de la Ley 2272 de 2022 y con el enfoque de seguridad humana adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo.

De manera complementaria, los marcos jurídicos específicos del Diálogo Social y de la Protesta Social, sistematizados en los documentos anexos a esta política, profundizan en el análisis de las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que configuran los derechos, deberes y responsabilidades de los actores estatales y sociales en la materia. El Marco Jurídico del Diálogo Social consolida los fundamentos legales y doctrinales que respaldan la promoción del diálogo como política pública transversal, mientras que el Marco Jurídico de la Protesta Social aborda los estándares internacionales y nacionales que orientan su ejercicio en condiciones de libertad, seguridad y respeto por los derechos humanos. Ambos instrumentos complementan este apartado y constituyen una base normativa integral para la implementación de la política.

La evolución del marco normativo y de las políticas públicas en Colombia refleja, en síntesis, una ampliación progresiva del concepto de diálogo social: desde la participación ciudadana y la concertación laboral, hacia la construcción de un modelo de gobernanza basado en la gestión democrática de la conflictividad, la convivencia pacífica y la seguridad humana. Este recorrido no ha sido lineal —hay avances y retrocesos, normas que se promulgan y no se implementan, instituciones que se crean y languidecen por falta de recursos—, pero dibuja una trayectoria clara hacia el reconocimiento del diálogo como práctica esencial de la democracia colombiana. Estos desarrollos normativos y programáticos constituyen la base sobre la cual se sustenta la formulación de la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana.

2.1.2. Antecedentes Institucionales

El fortalecimiento del diálogo social en Colombia ha sido un proceso progresivo —y, hay que decirlo, desigual— de construcción institucional, marcado por la ampliación de las competencias estatales en materia de participación, gestión de la conflictividad y garantía de derechos. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, que otorgó al Estado la responsabilidad de promover la participación y la concertación como fundamentos de la democracia, distintas entidades han asumido funciones orientadas a facilitar el encuentro entre actores sociales, económicos y políticos para la resolución pacífica de controversias y la construcción de acuerdos sostenibles. Este proceso, sin embargo, no ha seguido un plan maestro preestablecido; más bien ha respondido a coyunturas, presiones sociales y aprendizajes institucionales que fueron configurando, de manera acumulativa, el ecosistema actual.

Durante la década de 1990, los esfuerzos institucionales se centraron en la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad. La creación del Ministerio del Interior en 1993 (Decreto 2161) consolidó un primer liderazgo gubernamental en la materia, al integrar competencias en derechos humanos, asuntos políticos y convivencia ciudadana. En paralelo, se conformaron instancias interinstitucionales como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, y las Mesas de Concertación Étnica con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, que consolidaron la práctica de la negociación como mecanismo legítimo de interlocución entre el Estado y los actores sociales. Estas primeras experiencias, aunque limitadas en su alcance, demostraron que el diálogo institucionalizado podía producir resultados concretos y evitar escalamientos conflictivos.

Durante los años 2000, la institucionalidad del diálogo social se amplió hacia ámbitos territoriales y temáticos que excedían el marco laboral originario. Se implementaron programas de acceso a la justicia y mecanismos de resolución alternativa de conflictos, como las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia. Asimismo, se crearon instrumentos de participación ambiental como los Consejos Consultivos y las Mesas Ambientales Regionales —espacios de participación ciudadana para la formulación y seguimiento de políticas ambientales en los ámbitos nacional, regional y territorial—, coordinados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este periodo se introdujo también el concepto de "gestión social del territorio" en políticas de ordenamiento y desarrollo local, vinculando el diálogo con procesos de planeación participativa y gestión del riesgo. Con todo y estos avances, la dispersión institucional y la falta de un marco articulador generaron duplicidades, vacíos y, en no pocos casos, frustraciones entre las comunidades que participaban en espacios cuyas decisiones luego no se materializaban.

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016 impulsó un nuevo ciclo de fortalecimiento institucional. A partir de este hito histórico, el diálogo social adquirió una dimensión estratégica en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, la concertación con comunidades rurales y la resolución de conflictos derivados de la transformación territorial. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y los espacios de participación previstos en el Acuerdo pusieron a prueba la capacidad institucional para sostener procesos de diálogo de largo aliento con comunidades que, en muchos casos, habían sido históricamente excluidas de la interlocución con el Estado.

En este contexto de construcción de paz, el Ministerio del Interior asumió un papel articulador más definido en la gestión de la conflictividad social y la movilización. La creación del Viceministerio para el Diálogo Social, la Igualdad y los Derechos Humanos consolidó una instancia especializada, encargada de promover el diálogo como herramienta de prevención y tratamiento de las tensiones sociales, con enfoque de derechos y territorialidad. Este Viceministerio —que ha experimentado ajustes en su denominación y estructura a lo largo de los años— representa hoy el principal referente institucional del gobierno nacional en la materia, aunque su capacidad de acción depende en buena medida de la articulación con otras entidades y niveles de gobierno.

De forma paralela, otras entidades sectoriales desarrollaron metodologías propias de diálogo y concertación en respuesta a los conflictos específicos de su campo de acción. El Ministerio del Trabajo consolidó el diálogo tripartito laboral como práctica permanente, acumulando una experiencia valiosa en la construcción de acuerdos entre actores con intereses frecuentemente contrapuestos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) fortalecieron mecanismos de diálogo socioambiental y consulta previa, enfrentando algunos de los conflictos más complejos del país —aquejlos donde se cruzan demandas de desarrollo económico, protección ambiental y derechos de comunidades étnicas—. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) avanzó en esquemas de concertación para procesos de formalización y restitución, ámbitos particularmente sensibles en un país donde la tierra ha sido históricamente fuente de conflicto.

Estas experiencias sectoriales reflejan una creciente convergencia institucional hacia el uso del diálogo como instrumento de gobernanza y gestión pública. Sin embargo, también evidencian niveles dispares de estandarización y articulación intersectorial. Cada entidad ha desarrollado sus propias metodologías, sus propios protocolos, sus propias bases de datos —cuando las tiene—, lo que genera dificultades para el seguimiento de acuerdos que involucran a múltiples instituciones y para el aprendizaje cruzado entre sectores. Esta fragmentación constituye uno de los principales desafíos que la presente política busca abordar.

En los últimos años, el país ha experimentado un incremento sostenido de la conflictividad social y de la movilización ciudadana. Las protestas de 2019 y, especialmente, las de 2021 pusieron de manifiesto tanto la legitimidad del descontento social acumulado como las limitaciones de la respuesta estatal, que en no pocos casos privilegió la contención sobre el diálogo. Este contexto llevó a fortalecer las capacidades estatales para la gestión de conflictos, aunque los avances han sido desiguales. La consolidación del Viceministerio para el Diálogo Social y la creación de mecanismos de articulación como las Mesas y Espacios de Diálogo y Concertación Territorial han permitido avanzar en la construcción de una arquitectura institucional que integra la acción del Estado, las entidades territoriales y la sociedad civil. El Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social (SINGESCO), creado mediante el Decreto 1130 de 2022, representa el esfuerzo más ambicioso hasta la fecha por dotar a esta arquitectura de un marco articulador con alcance nacional.

Aun así, los ejercicios de evaluación y sistematización han evidenciado que la arquitectura institucional del diálogo social aún enfrenta desafíos significativos. La coordinación intersectorial sigue siendo débil en la práctica, más allá de las declaraciones de voluntad; la sostenibilidad de los acuerdos depende excesivamente de la continuidad de funcionarios específicos; la estandarización metodológica es incipiente; y la gestión de la información —fundamental para la trazabilidad y el seguimiento— presenta vacíos importantes. Muchas entidades territoriales, especialmente en municipios de categorías inferiores, carecen de las capacidades técnicas y los recursos necesarios para implementar procesos de diálogo efectivos. Estas constataciones, lejos de desalentar, reafirman la necesidad de una política pública que articule de manera integral el ecosistema de diálogo social, fortaleciendo lo que funciona y corrigiendo lo que no.

Los antecedentes institucionales aquí reseñados muestran, en definitiva, una evolución progresiva desde experiencias sectoriales dispersas hacia un enfoque de política pública basada en la cooperación interinstitucional, la participación activa de los territorios y la consolidación de capacidades estatales para el diálogo y la gestión de la conflictividad. Esta trayectoria —con sus luces y sus sombras, sus avances y sus estancamientos— constituye la base sobre la cual se estructura la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana.

2.1.3. Contexto Internacional

El contexto internacional ha desempeñado un papel determinante en la configuración del diálogo social como instrumento para la gobernanza democrática, la gestión de la conflictividad y la promoción de la seguridad humana. Desde mediados del siglo XX, diversos organismos multilaterales han promovido la institucionalización del diálogo entre gobiernos, trabajadores, empleadores y sociedad civil como un medio para fortalecer la cohesión social, prevenir conflictos y consolidar sistemas de desarrollo más equitativos. Colombia no

ha sido ajena a estas corrientes; por el contrario, ha incorporado progresivamente estos marcos internacionales a su ordenamiento jurídico y a sus prácticas institucionales, aunque —como suele ocurrir— la distancia entre la norma adoptada y su implementación efectiva sigue siendo considerable.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido el principal referente global en la promoción del diálogo social, definiéndolo como "todo tipo de negociaciones, consultas o simples intercambios de información entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales" (OIT, 2018). Esta definición, que ha orientado durante décadas las políticas laborales a nivel mundial, circumscribe el diálogo al ámbito tripartito. En este marco, Colombia ha ratificado instrumentos fundamentales que orientan su desarrollo interno: los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, el Convenio 144 de 1976 sobre consultas tripartitas, y la Recomendación 113 de 1960 sobre consulta nacional y sectorial. Estos instrumentos no solo consolidaron el carácter tripartito del diálogo laboral, sino que introdujeron el principio de cooperación social como base del progreso económico y de la estabilidad democrática.

No obstante, la importancia de este marco, conviene reiterar que la presente política adopta una concepción ampliada del diálogo social que, sin desconocer los aportes del modelo tripartito, reconoce como interlocutores legítimos a actores que tradicionalmente han quedado excluidos de los espacios formales de concertación. Esta ampliación encuentra sustento en desarrollos internacionales más recientes que han extendido el alcance del diálogo más allá del ámbito laboral.

El Sistema de las Naciones Unidas ha contribuido significativamente a esta ampliación, vinculando el diálogo social con los enfoques de derechos humanos, desarrollo sostenible y seguridad humana. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo en 1994 el concepto de seguridad humana, entendida como la protección integral de las personas frente a amenazas económicas, sociales, políticas y ambientales. Este enfoque, que marcó un giro respecto de las concepciones tradicionales centradas en la seguridad del Estado, promovió el empoderamiento ciudadano y la acción colectiva como pilares de lo que Johan Galtung denominó "paz positiva": no solo la ausencia de violencia directa, sino la presencia de condiciones que permitan a las personas desarrollar plenamente sus capacidades.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consolidó esta visión ampliada. El **Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas** plantea la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para todas las personas y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles. El **Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible** destaca la importancia de las alianzas multiactor y la cooperación para el cumplimiento de los objetivos globales. Pero el vínculo con el diálogo social no se agota en estos dos objetivos. El

Objetivo 5: Lograr la igualdad de género promueve la participación plena y efectiva de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles, lo cual interpela directamente las prácticas de diálogo que históricamente han excluido o subrepresentado las voces de las mujeres. Y el **Objetivo 10: Reducir las desigualdades** aboga por la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica, proporcionando un marco para pensar la inclusión diferencial en los espacios de concertación.

En el ámbito regional, la Unión Europea (UE) ha integrado el diálogo social como componente estructural de su modelo de gobernanza, ofreciendo aprendizajes relevantes —aunque no trasladables mecánicamente— al contexto latinoamericano. El artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece el fomento del diálogo entre los interlocutores sociales como principio de cohesión económica y social. La Declaración Tripartita Europea para el Fortalecimiento del Diálogo Social de 2024 reafirmó su papel frente a desafíos contemporáneos como la transición energética, la digitalización y la reconfiguración del empleo. Estas experiencias han demostrado el valor del diálogo institucionalizado para generar consensos en escenarios de alta complejidad económica y social, aportando lecciones sobre la importancia de la voluntad política sostenida, los recursos adecuados y los mecanismos de seguimiento efectivo.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han impulsado la incorporación del diálogo social como herramienta de cohesión regional, destacando su papel en la reducción de desigualdades y en la construcción de pactos sociales para el desarrollo sostenible. El documento "La ineficiencia de la desigualdad" (CEPAL, 2018) argumenta de manera convincente que las sociedades más desiguales son también las más conflictivas y las menos capaces de alcanzar acuerdos sostenibles, lo que refuerza la necesidad de vincular el diálogo social con agendas de transformación estructural.

En la región latinoamericana, países como Uruguay, Chile, México y Costa Rica han avanzado en la creación de consejos nacionales de diálogo y concertación, consolidando modelos institucionales que articulan la participación social con la formulación de políticas públicas. Cada experiencia tiene sus particularidades: Uruguay ha desarrollado una sólida tradición de negociación colectiva y consejos de salarios; Chile experimentó con mesas de diálogo ciudadano tras las protestas de 2019; Costa Rica ha mantenido espacios de concertación tripartita con relativa continuidad. Estas experiencias comparadas, sin pretender constituir modelos a replicar, ofrecen aprendizajes sobre factores de éxito y fracaso que conviene considerar.

Este entramado de instrumentos, compromisos y experiencias internacionales ha influido de manera significativa en la evolución del marco

nacional de diálogo social en Colombia. Las orientaciones de la OIT y del Sistema de Naciones Unidas, junto con las experiencias comparadas de la región, han fortalecido la comprensión del diálogo como un bien público y una práctica estatal para la gestión democrática de la conflictividad. De esta manera, el país ha incorporado progresivamente los principios del diálogo social —participación, equidad, concertación y transparencia— como ejes transversales de sus políticas públicas y de su visión de seguridad humana.

Es importante señalar, no obstante, que la adopción de marcos internacionales no garantiza por sí misma su implementación efectiva. Colombia ha ratificado numerosos convenios y suscrito múltiples compromisos cuya materialización sigue siendo una tarea pendiente. El valor de estos marcos reside en que proporcionan estándares de referencia, habilitan mecanismos de seguimiento internacional y ofrecen argumentos de legitimidad para quienes, dentro del país, impulsan agendas de fortalecimiento del diálogo social. La presente política se inscribe en esa tradición: recoge los estándares internacionales, los adapta al contexto colombiano y aspira a convertirlos en prácticas efectivas de gobernanza democrática.

2.1.4. Enfoque de Seguridad Humana

El enfoque de seguridad humana constituye el marco conceptual que orienta la formulación de la Política Pública de Diálogo Social y define su carácter integral, preventivo y centrado en las personas. A diferencia de los paradigmas tradicionales de seguridad basados en la protección del Estado frente a amenazas externas, la seguridad humana concibe la seguridad como la capacidad de las personas y las comunidades para vivir libres de temor, de necesidad y de indignidad, retomando la tríada que el sistema de Naciones Unidas ha consolidado como núcleo de este enfoque: libertad frente al miedo, libertad frente a la miseria y libertad para vivir con dignidad. Este giro desplaza el foco desde la defensa de fronteras hacia la protección de la vida cotidiana, y desde la lógica exclusivamente militar hacia estrategias integrales de desarrollo, derechos humanos y paz.

Este enfoque fue popularizado por el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, que propuso una comprensión ampliada de la seguridad, centrada en las personas y no en los territorios, y vinculada al desarrollo antes que al poder militar. El informe identificó distintas dimensiones de la seguridad humana —económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política— y planteó la necesidad de transitar de la seguridad nacional a la seguridad humana como nuevo paradigma de referencia. Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó que la seguridad humana implica el derecho de las personas a vivir en libertad y dignidad, libres del miedo y de la miseria, con la oportunidad de desarrollar

plenamente su potencial, subrayando la importancia de estrategias centradas en las personas, integrales, adaptadas al contexto y preventivas.

En el caso colombiano, la pertinencia del enfoque de seguridad humana resulta evidente. Décadas de conflicto armado interno, violencia organizada, desigualdades persistentes y crisis humanitarias locales han demostrado los límites de las respuestas centradas exclusivamente en el control del orden público y la defensa del Estado. La apuesta por la paz, la implementación del Acuerdo Final de 2016 y la reciente Política de Paz Total se inscriben en la necesidad de abordar las múltiples amenazas que afectan a las personas —violencias directas, pobreza, exclusión, degradación ambiental, precariedad de servicios básicos— desde una perspectiva multidimensional. En este contexto, el diálogo social se concibe como un instrumento privilegiado de la seguridad humana: permite identificar amenazas y vulnerabilidades desde la experiencia de las comunidades, construir respuestas institucionales más pertinentes y fortalecer capacidades locales para la prevención y la transformación pacífica de los conflictos.

La seguridad humana, en consecuencia, no se limita a reducir la violencia directa ni a gestionar crisis una vez han estallado; exige intervenir sobre las causas estructurales que producen inseguridad y sobre las condiciones que la reproducen en el tiempo. En términos operativos, ello implica articular las políticas de diálogo social con estrategias de reducción de pobreza, inclusión social, protección de derechos humanos, adaptación al cambio climático, acceso a la justicia y fortalecimiento institucional, en coherencia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La presente política asume esta articulación como un compromiso explícito: reconoce que sin seguridad humana no hay paz sostenible, y que sin diálogo social no es posible construir la confianza, los acuerdos y las capacidades colectivas que esa seguridad requiere.

2.2. POBLACIÓN SUJETA DE DERECHOS EN EL MARCO DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA

2.2.1. Definición de la Población Objetivo

La identificación de la población sujeta de derechos de la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana constituye un ejercicio fundamental para garantizar que las estrategias e intervenciones propuestas generen un impacto significativo en la gestión, tratamiento y transformación de conflictividades. Esta identificación responde, además, a la necesidad de articular la presente política con otros instrumentos de política pública relacionados, particularmente con la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral y con la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (Decreto 1444 de 2022), asegurando coherencia en las poblaciones priorizadas y complementariedad en las estrategias de intervención.

Conviene precisar que la población objetivo de esta política no se define en función del derecho a la participación ciudadana —el cual corresponde a todos los habitantes del territorio nacional y es materia de la Política Pública de Participación Ciudadana—, sino en función de la afectación diferenciada por las conflictividades sociales y de la capacidad de incidencia en los procesos de diálogo orientados a su transformación. Esta distinción resulta fundamental para evitar duplicidades y garantizar la unidad de materia del presente instrumento.

Si bien la población potencialmente afectada por la limitada efectividad del diálogo social es amplia y diversa, la población objetivo se define considerando aquellos grupos que, por su exposición a conflictividades específicas, por su rol en la construcción de acuerdos o por las barreras que enfrentan para acceder a procesos de diálogo social, requieren una intervención prioritaria.

2.2.2. Población Afectada

La población afectada por el problema central que esta política busca abordar —la limitada efectividad del diálogo social para la gestión, tratamiento y transformación de conflictos— es extensa e involucra a distintos sectores de la sociedad colombiana que experimentan las consecuencias de conflictividades no resueltas, de la debilidad institucional para sostener procesos de concertación efectivos, y de las barreras que obstaculizan la participación incidente en la construcción de acuerdos.

De acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2025), la población colombiana asciende a 53.057.212 personas, de las cuales aproximadamente el 51,2% son mujeres y el 48,8% son hombres. En términos de distribución territorial, el 77,1% de la población reside en cabeceras municipales, el 15,8% en zonas rurales dispersas y el 7,1% en centros poblados. Esta distribución es relevante para la política porque las barreras de acceso a procesos de diálogo social tienden a ser más pronunciadas en las zonas rurales y dispersas, donde la presencia institucional es limitada y donde se concentran buena parte de las conflictividades socioambientales, territoriales y asociadas al conflicto armado.

Entre los grupos poblacionales directamente afectados por las conflictividades que esta política busca abordar mediante el fortalecimiento del diálogo social, se encuentran:

Comunidades étnicas (pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom): Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, 1.905.617 personas se autorreconocieron como

indígenas (4,4% de la población nacional), distribuidas en 115 pueblos nativos. Adicionalmente, el DANE estimó la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en 4.671.160 personas (9,34% de la población). Estas comunidades han enfrentado históricamente exclusión de los espacios de toma de decisiones, conflictos socioambientales derivados de proyectos extractivos en sus territorios, afectaciones desproporcionadas por el conflicto armado, y barreras culturales y lingüísticas para participar en procesos de diálogo con metodologías ajenas a sus cosmovisiones.

Víctimas del conflicto armado: De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas, con corte a 2024, más de 10 millones de personas se encuentran incluidas como víctimas del conflicto armado interno en Colombia. De estas, aproximadamente 8.680.808 son víctimas de desplazamiento forzado, el hecho victimizante más recurrente. Durante 2023, se registraron 154 eventos de desplazamiento forzado masivo que afectaron a 54.665 personas, y 215 eventos de confinamiento que impactaron a 66.279 personas. Esta población enfrenta fragmentación del tejido social, ruptura de procesos organizativos y limitaciones severas para incidir en procesos de diálogo debido a las condiciones de vulnerabilidad derivadas de su victimización.

Líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos: En los últimos años, los asesinatos, amenazas y agresiones contra personas que ejercen liderazgo social o defienden derechos humanos han mantenido niveles alarmantes, debilitando el tejido social y generando un efecto inhibidor sobre la participación comunitaria en procesos de diálogo. Esta violencia afecta de manera diferenciada a líderes étnicos, comunales, ambientales, de restitución de tierras, de sustitución de cultivos y de procesos de paz territorial.

Comunidades rurales y campesinas: Las poblaciones que habitan zonas rurales y rurales dispersas enfrentan conflictividades específicas —disputas por el uso del suelo, acceso a tierras, conflictos socioambientales, presencia de economías ilegales— y simultáneamente experimentan las mayores barreras de acceso a la oferta institucional de diálogo social debido a la limitada presencia del Estado en estos territorios.

Sectores laborales: La falta de mecanismos de concertación efectiva en el ámbito laboral, particularmente en sectores con altos niveles de informalidad, ha generado conflictos que podrían beneficiarse de enfoques estructurados de diálogo social. Se incluyen aquí trabajadores formales e informales, organizaciones sindicales y gremios que participan en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y en otros espacios de diálogo tripartito.

Ciudadanía en general que participa en procesos de movilización social: Las personas que ejercen su derecho a la protesta y la movilización social, ya sea de manera individual o colectiva, constituyen una población afectada por las

limitaciones del diálogo social cuando sus demandas no encuentran canales efectivos de interlocución con las autoridades.

2.2.3. Población Objetivo de la Política Pública

La población objetivo de esta política pública es un subconjunto de la población afectada, conformado por aquellos actores que, por su rol estratégico en la institucionalización, implementación y sostenibilidad del diálogo social, o por las barreras específicas que enfrentan para participar efectivamente en procesos de concertación, requieren intervenciones prioritarias en el marco de este instrumento.

Es importante aclarar que esta política reconoce tanto a actores colectivos (organizaciones, redes, instituciones) como a individuos que, sin estar necesariamente vinculados a estructuras organizativas formales, participan en procesos de movilización social o son afectados por conflictividades específicas. El diálogo social, si bien se construye fundamentalmente desde la acción colectiva, no excluye la interlocución con ciudadanos y ciudadanas que expresan demandas de manera individual.

La población objetivo se organiza en tres categorías diferenciadas, cada una con estrategias específicas de vinculación:

A. Actores institucionales con competencias en diálogo social y gestión de conflictividades

Comprende las entidades del Estado en sus distintos niveles (nacional, departamental, municipal) que tienen responsabilidades directas o indirectas en la promoción del diálogo social, la gestión de conflictividades y la garantía de derechos de participación. Se incluyen:

- Ministerio del Interior (coordinación general, Viceministerio para el Diálogo Social y los Derechos Humanos)
- Ministerio de Justicia y del Derecho (acceso a la justicia, mecanismos alternativos de solución de conflictos)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, ANM (conflictos socioambientales)
- Ministerio del Trabajo (diálogo tripartito laboral)
- Defensoría del Pueblo (Sistema de Alertas Tempranas, promoción de derechos)

- Procuraduría General de la Nación (función preventiva)
- Departamento Nacional de Planeación (seguimiento y evaluación)
- Gobernaciones y Alcaldías (gestión territorial de conflictividades)
- Personerías municipales (atención a víctimas, promoción de derechos)

Estrategia de vinculación: Fortalecimiento de capacidades institucionales, articulación intersectorial a través del SINGESCO, asistencia técnica a entidades territoriales, formación de servidores públicos, sistemas de información compartidos.

B. Actores sociales y comunitarios con capacidad de incidencia en procesos de diálogo

Comprende las organizaciones, redes, colectivos y expresiones de la sociedad civil que lideran procesos de transformación social, representan intereses colectivos y participan o aspiran a participar en espacios de diálogo y concertación. Se incluyen:

- Organizaciones de víctimas del conflicto armado (mesas de víctimas, asociaciones de desplazados, organizaciones de reparación colectiva)
- Organizaciones de pueblos étnicos (cabildos, consejos comunitarios, organizaciones de base, autoridades tradicionales)
- Organizaciones campesinas (asociaciones, juntas de acción comunal rurales, zonas de reserva campesina)
- Organizaciones sindicales y gremiales (centrales obreras, sindicatos sectoriales)
- Organizaciones de mujeres, jóvenes y población LGBTQ+ (colectivos, redes, plataformas)
- Organizaciones ambientales y de defensa del territorio
- Organizaciones de derechos humanos
- Líderes y lideresas sociales (incluyendo aquellos no vinculados formalmente a organizaciones)

Estrategia de vinculación: Programas de formación y fortalecimiento organizativo, garantías de seguridad para el ejercicio del liderazgo, metodologías participativas con enfoque diferencial, reconocimiento de saberes propios, mecanismos de seguimiento y verificación de acuerdos con participación paritaria.

C. Actores del conocimiento y del sector privado

Comprende las instituciones y organizaciones que, por su capacidad técnica, de investigación o su rol en las dinámicas económicas territoriales, pueden contribuir al fortalecimiento del diálogo social o son parte de conflictividades que requieren procesos de concertación. Se incluyen:

- Academia y centros de investigación (universidades, centros de pensamiento, observatorios de conflictividad)
- Sector privado (empresas, gremios, cámaras de comercio, especialmente aquellos vinculados a sectores con alta conflictividad: minero-energético, agroindustrial, infraestructura)
- Cooperación internacional y organismos multilaterales (agencias de cooperación, sistema de Naciones Unidas)
- Medios de comunicación (nacionales, regionales, comunitarios)

Estrategia de vinculación: Alianzas para investigación y gestión del conocimiento, corresponsabilidad del sector privado en procesos de diálogo, participación de la academia en diseño metodológico y evaluación de impacto, articulación con cooperación internacional para transferencia de experiencias.

2.2.4. Articulación con otras Políticas Públicas

La definición de la población objetivo de esta política se articula con los siguientes instrumentos de política pública, garantizando complementariedad y evitando duplicidades:

Política Pública	Población Objetivo	Articulación con PP Diálogo Social
PP Participación Ciudadana y Electoral	Ciudadanía en general, organizaciones sociales, instancias de participación	La PP de Diálogo Social se apoya en el marco de derechos de participación, pero se focaliza en conflictividades específicas y procesos de concertación para su transformación

Política Pública	Población Objetivo	Articulación con PP Diálogo Social
PP Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (Decreto 1444/2022)	Víctimas, excombatientes, comunidades afectadas por el conflicto	La PP de Diálogo Social complementa las acciones de reconciliación mediante el fortalecimiento de capacidades para el diálogo en territorios afectados
Política de Paz Total (Ley 2272/2022)	Actores armados, comunidades en territorios PDET	La PP de Diálogo Social articula con los componentes de participación ciudadana y construcción de paz territorial
PP de Seguridad, Defensa y Convivencia 2022-2026	Grupos poblacionales de especial protección	La PP de Diálogo Social implementa las líneas de acción sobre institucionalización de procesos de diálogo

2.2.5. Justificación de la Selección de la Población Objetivo

La selección de esta población objetivo responde a criterios técnicos derivados del diagnóstico de la política y a la necesidad de focalizar las intervenciones para maximizar su impacto en la transformación de las conflictividades identificadas.

Primer criterio: Afectación diferenciada por las conflictividades. Se priorizan los grupos poblacionales que experimentan de manera más aguda las consecuencias de la limitada efectividad del diálogo social: comunidades en

territorios de alta conflictividad, víctimas del conflicto armado, pueblos étnicos cuyos territorios son escenario de disputas, y líderes sociales que enfrentan riesgos por su ejercicio de interlocución con el Estado.

Segundo criterio: Barreras específicas para el acceso al diálogo social. Se priorizan los grupos que enfrentan obstáculos estructurales para participar en procesos de concertación: barreras geográficas (ruralidad dispersa), barreras culturales y lingüísticas (pueblos étnicos), barreras de seguridad (líderes amenazados), barreras de reconocimiento (grupos históricamente excluidos).

Tercer criterio: Capacidad de incidencia en la institucionalización del diálogo. Se incluyen los actores institucionales, sociales y del conocimiento cuyo fortalecimiento genera efectos multiplicadores sobre la efectividad del diálogo social en el conjunto del territorio nacional.

Cuarto criterio: Articulación con otras políticas públicas. Se asegura coherencia con las poblaciones priorizadas en las políticas de Participación Ciudadana, Reconciliación, Paz Total y Seguridad Ciudadana, evitando duplicidades y garantizando complementariedad.

Esta focalización no significa que la política excluya a otros grupos poblacionales. El fortalecimiento de las capacidades institucionales, la consolidación de marcos metodológicos y la creación de sistemas de seguimiento beneficiarán indirectamente al conjunto de la ciudadanía colombiana. Sin embargo, las intervenciones directas —formación, asistencia técnica, garantías de seguridad, mecanismos de verificación— se concentrarán en la población objetivo aquí definida, garantizando así la eficiencia en el uso de los recursos y la pertinencia de las acciones.

En conclusión, la definición de la población objetivo responde a una comprensión diferenciada de las afectaciones y las capacidades, y se orienta a fortalecer tanto a quienes padecen las conflictividades como a quienes tienen la responsabilidad y la capacidad de transformarlas mediante el diálogo. Esta doble orientación —hacia los afectados y hacia los actores estratégicos— es coherente con el enfoque de seguridad humana que atraviesa la política: proteger a las personas y, simultáneamente, empoderarlas para que sean protagonistas de la construcción de condiciones de vida digna.

2.3. JUSTIFICACIÓN

La Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana responde a una necesidad que Colombia no puede seguir aplazando: fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad para gestionar, tratar y transformar las

conflictividades que atraviesan la vida del país, antes de que escalen hacia expresiones de violencia o generen rupturas irreparables en el tejido social. Esta necesidad no es nueva —la historia colombiana está marcada por conflictos que pudieron haberse abordado de manera distinta—, pero adquiere hoy una urgencia particular en el contexto de construcción de paz, transición energética, transformaciones productivas y demandas acumuladas de reconocimiento que configuran un escenario de alta complejidad social.

Conviene ser precisos desde el inicio sobre lo que esta política puede y no puede hacer. El diálogo social, por sí mismo, no resolverá las desigualdades estructurales, la exclusión histórica ni la desconfianza acumulada durante décadas entre la ciudadanía y las instituciones. Estas son problemáticas de fondo que requieren intervenciones de múltiples políticas públicas —sociales, económicas, territoriales— articuladas durante períodos prolongados. Lo que sí puede hacer esta política, y es su razón de ser, es **fortalecer las herramientas, capacidades y condiciones institucionales para que, cuando surjan conflictos derivados de esas tensiones estructurales, existan canales efectivos de interlocución, metodologías probadas de concertación y compromisos institucionales para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.**

Esta distinción resulta fundamental para comprender el lugar de la presente política en el entramado de instrumentos de política pública del Estado colombiano. La Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral tiene como propósito garantizar y ampliar el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de gestión pública y toma de decisiones, fortaleciendo las instancias, mecanismos y garantías de participación. La presente política, en cambio, **se focaliza en un ámbito específico: la gestión de conflictividades mediante el diálogo.** No busca reemplazar ni duplicar la política de participación; busca complementarla, ofreciendo herramientas especializadas para aquellas situaciones en las que las tensiones sociales requieren procesos de concertación orientados a la transformación de conflictos específicos.

El mandato legal y su desarrollo

En coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida", esta política desarrolla el mandato establecido en el artículo 110 de la Ley 2294 de 2023, que dispone la formulación e implementación de una estrategia nacional de diálogo social en el marco de la seguridad humana. Este mandato se concreta en acciones orientadas a:

- **Articular los mecanismos e instancias existentes de diálogo y concertación,** dotándolos de un marco común que potencie su efectividad sin pretender homogeneizar sus particularidades sectoriales o territoriales.

- **Fortalecer las capacidades institucionales para la gestión preventiva y transformadora de la conflictividad**, tanto en el nivel nacional como en las entidades territoriales, particularmente en aquellas con menores recursos técnicos y operativos.
- **Promover el cumplimiento efectivo de los acuerdos** alcanzados en procesos de diálogo, mediante mecanismos de seguimiento, verificación y trazabilidad que generen confianza entre las partes y sostenibilidad en los compromisos.
- **Desarrollar metodologías, protocolos y herramientas** que orienten la implementación del diálogo social en contextos diversos, reconociendo la heterogeneidad territorial, cultural y poblacional del país.

La política se articula con el marco normativo e institucional existente, particularmente con el **Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social (SINGESCO)**, creado mediante el Decreto 1130 de 2022, que establece la arquitectura institucional para la coordinación interinstitucional en esta materia. El SINGESCO se constituye como instrumento operativo para la implementación de esta política, y su fortalecimiento figura entre sus objetivos centrales.

El diálogo social en el marco de la seguridad humana

El enfoque de seguridad humana, adoptado por el Gobierno Nacional como marco orientador de su acción, concibe la seguridad no como la mera ausencia de amenazas o el control del orden público, sino como la creación de condiciones que permitan a las personas vivir con dignidad, bienestar y ejercicio pleno de sus derechos. Desde esta perspectiva, los conflictos sociales no constituyen amenazas a neutralizar, sino expresiones de tensiones que, abordadas adecuadamente, pueden convertirse en oportunidades para la transformación de condiciones injustas.

El diálogo social se inscribe en esta comprensión como **herramienta privilegiada para la prevención y transformación de conflictos**. A diferencia de los enfoques reactivos —que intervienen cuando los conflictos ya han escalado—, el diálogo social permite identificar tensiones en sus fases tempranas, construir interpretaciones compartidas sobre sus causas y generar acuerdos que aborden tanto las manifestaciones inmediatas como los factores que las producen. Esta orientación preventiva y transformadora constituye un elemento distintivo de la política.

Es importante señalar que esta política no pretende gestionar todas las expresiones de conflictividad ni todas las formas de movilización social. Su alcance

se circumscribe a aquellos conflictos que, por su naturaleza y complejidad, requieren procesos estructurados de diálogo entre actores institucionales y sociales. La protesta social, como derecho fundamental garantizado constitucionalmente, tiene sus propios marcos normativos y de política pública; esta política no busca regularla ni condicionarla, sino ofrecer canales de interlocución que permitan abordar las demandas que la motivan.

La necesidad de articulación institucional

La formulación de esta política responde, además, a la necesidad **de contribuir a superar**—no resolver por sí sola— la dispersión institucional y la fragmentación metodológica que han caracterizado los esfuerzos de diálogo en el país. Existen experiencias valiosas en distintos sectores: los mecanismos de concertación laboral coordinados por el Ministerio del Trabajo, las mesas socioambientales lideradas por el Ministerio de Ambiente, las comisiones de concertación con pueblos étnicos, los espacios de participación en justicia transicional. Cada una de estas experiencias ha desarrollado metodologías propias, acumulado aprendizajes y generado capacidades institucionales específicas.

Sin embargo, la falta de un marco articulador limita su impacto agregado. Los acuerdos alcanzados en un espacio frecuentemente involucran competencias de entidades que no participaron en el proceso; la información sobre conflictividades no fluye entre sectores; las metodologías exitosas no se transfieren; los aprendizajes se pierden con la rotación de funcionarios. Esta política propone consolidar **una arquitectura nacional de diálogo social**—utilizando deliberadamente este término en lugar de "ecosistema", que resultaba impreciso— que articule estas experiencias bajo principios, estándares y herramientas compartidas, sin pretender homogeneizarlas ni centralizar su operación.

La articulación que se propone no implica que todos los actores negocien en las mismas mesas ni bajo condiciones idénticas. Por el contrario, reconoce la diversidad de espacios, la especificidad de las conflictividades sectoriales y la necesidad de aproximaciones diferenciadas. Lo que busca es generar mínimos comunes: protocolos de actuación, sistemas de información compartidos, mecanismos de seguimiento de acuerdos, programas de formación de capacidades y criterios de priorización territorial que permitan una acción estatal más coherente y efectiva.

Articulación con otras políticas públicas

Esta política se articula —no se superpone— con otros instrumentos de política pública del Estado colombiano:

Política	Relación con PP Diálogo Social
PP Participación Ciudadana y Electoral	La PP de Diálogo Social opera dentro del marco de derechos que garantiza la PP de Participación, pero se especializa en la gestión de conflictividades mediante procesos de concertación
PP Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización	La PP de Diálogo Social implementa el eje de diálogo social definido en el Decreto 1444/2022 como "principal canal para la reconciliación"
Política de Paz Total (Ley 2272/2022)	La PP de Diálogo Social complementa los componentes de participación ciudadana y paz territorial de la Política de Paz Total
PP de Seguridad, Defensa y Convivencia 2022-2026	La PP de Diálogo Social desarrolla las líneas de acción sobre institucionalización de procesos de diálogo con sectores sociales

Esta articulación implica que las acciones de la presente política no duplican las de otros instrumentos, sino que las complementan desde su especialidad: la gestión de conflictividades mediante el diálogo.

Priorización territorial y poblacional

La política reconoce que los recursos institucionales son limitados y que pretender actuar con igual intensidad en todo el territorio nacional conduciría a una dispersión ineficaz. Por ello, establece criterios de priorización que orientan la focalización de las intervenciones:

Criterio de conflictividad: Se priorizan los territorios que presentan mayores niveles de conflictividad social, medida a través de indicadores como frecuencia de eventos de movilización, presencia de conflictos socioambientales activos, alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y reportes del Sistema de Información del SINGESCO (SNCPV).

Criterio de capacidad institucional: Se priorizan los municipios con menores capacidades técnicas y operativas para la gestión de conflictos —particularmente los de categorías 5 y 6—, que requieren mayor acompañamiento del nivel nacional y departamental.

Criterio de afectación diferenciada: Se priorizan los territorios donde habitan poblaciones que enfrentan barreras específicas para acceder a procesos de diálogo: comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado, comunidades rurales dispersas, territorios PDET.

Criterio de oportunidad: Se priorizan las conflictividades que, por su dinámica, presentan ventanas de oportunidad para la intervención preventiva, antes de que escalen hacia expresiones de mayor intensidad.

Estos criterios se operacionalizan a través de los instrumentos de planificación del SINGESCO, el COATS y el SNCPV, y se ajustan periódicamente con base en la información del sistema de seguimiento.

Enfoque diferencial

La política promueve —no garantiza, pues ello excedería su alcance— la inclusión de mujeres, jóvenes, pueblos étnicos, comunidades campesinas, población con discapacidad y sectores históricamente marginados en los procesos de diálogo social. Este enfoque diferencial se materializa en:

- Metodologías de diálogo adaptadas a contextos culturales y lingüísticos diversos
- Reconocimiento de saberes propios y formas de deliberación comunitaria
- Medidas afirmativas para garantizar la participación de grupos subrepresentados
- Articulación con los mecanismos de consulta previa y consentimiento libre, previo e informado

El enfoque diferencial no constituye un eje separado de la política, sino un principio transversal que atraviesa todas sus acciones.

Lo que esta política aporta

En síntesis, la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana se justifica por su capacidad de:

1. **Fortalecer las capacidades institucionales** del Estado colombiano —en sus distintos niveles y sectores— para promover, facilitar y sostener procesos de diálogo orientados a la transformación de conflictividades específicas.
2. **Articular los esfuerzos dispersos** en materia de diálogo social, generando una arquitectura institucional común sin homogeneizar las aproximaciones sectoriales.
3. **Desarrollar metodologías y herramientas** que orienten la implementación del diálogo en contextos diversos, incorporando enfoques diferenciales y aprendizajes de las experiencias acumuladas.
4. **Promover el cumplimiento de acuerdos** mediante mecanismos de seguimiento, verificación y rendición de cuentas que generen confianza y sostenibilidad.
5. **Contribuir a la construcción de paz territorial** mediante el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión pacífica de conflictos.

Estos aportes son específicos, medibles y diferenciables de los que realizan otras políticas públicas. No pretenden resolver la conflictividad social colombiana —tarea que excede cualquier instrumento de política—, pero sí fortalecer significativamente las condiciones para su gestión democrática y transformadora.

Con ello, la política se consolida como un instrumento especializado del Estado orientado a fortalecer el diálogo como método para abordar las tensiones propias de toda sociedad democrática, reconociendo que el conflicto es inherente a la vida social y que su gestión pacífica constituye una expresión de madurez institucional y ciudadana.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Diálogo Social

El diálogo social constituye el eje conceptual articulador de esta política pública. Conviene señalar desde el inicio que la presente propuesta se distancia deliberadamente de concepciones que restringen el diálogo al ámbito laboral tripartito o que lo diluyen en la categoría general de participación ciudadana. Lo que aquí se plantea es una comprensión ampliada: el diálogo social como proceso político e institucional orientado específicamente a la gestión, tratamiento y transformación de conflictividades en el marco de la seguridad humana.

En términos concretos, **el diálogo social es un proceso político e institucional mediante el cual comunidades, organizaciones sociales y entidades públicas construyen interpretaciones compartidas sobre las conflictividades que las atraviesan, con el propósito de transformarlas** (Lederach, 2007; Habermas, 1999). Sus cimientos descansan en la circulación equitativa de la palabra, el reconocimiento de saberes diversos —incluidos aquellos que han sido históricamente relegados— y la contrastación argumentada de posiciones (Santos, 2009; Fraser, 2008). Este andamiaje permite identificar las raíces profundas de los conflictos y, en consecuencia, orientar decisiones públicas que resulten más pertinentes y cercanas a las realidades territoriales.

Ahora bien, es importante subrayar que el diálogo social, tal como lo concibe esta política, no se agota en la administración de tensiones ni en la búsqueda de paliativos que suavicen diferencias. Su vocación es otra: habilitar escenarios donde las voces que históricamente han sido acalladas —o simplemente ignoradas— adquieran legitimidad pública y capacidad real de incidencia (Freire, 2005; Santos, 2018). Los acuerdos que emergen de este tipo de procesos no se imponen desde arriba; derivan su validez del reconocimiento colectivo, de la fuerza que adquieren frente a los demás, y es precisamente esa legitimidad la que les permite contribuir al fortalecimiento de la gobernanza territorial y a la reconstrucción del tejido social (Habermas, 1999).

Vista así, la práctica del diálogo social redistribuye la palabra —un bien históricamente mal repartido—, integra a las organizaciones sociales como sujetos de acción pública y crea condiciones efectivas para transformar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Esta conceptualización marca distancia respecto de la definición tradicional de la Organización Internacional del Trabajo, que circscribe el diálogo social a "todo tipo de negociaciones, consultas o intercambios de información entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común" (OIT, 2018, p. 10). Lo que aquí se propone es una apertura hacia una comprensión multiactoral que reconoce como interlocutores legítimos a comunidades étnicas, organizaciones de mujeres, jóvenes, víctimas, campesinos y, en general, a todos aquellos actores que han permanecido al margen de los espacios formales de concertación. De igual modo, la propuesta se diferencia de la participación ciudadana consagrada en la Ley 1757 de 2015 —entendida como derecho humano fundamental que se expresa en principios, instancias, mecanismos y garantías— en tanto el diálogo social se configura como una herramienta específica, con metodologías propias, orientada a la gestión y transformación de conflictos mediante la concertación (Congreso de la República, 2015).

3.1.1. Definición y Propósito

A efectos de esta política, el diálogo social se define en los siguientes términos:

Proceso político-institucional de interacción estructurada entre comunidades, organizaciones sociales y entidades públicas, orientado a producir interpretaciones compartidas sobre las conflictividades, generar insumos válidos para la toma de decisiones y transformar las condiciones que originan los conflictos, mediante la circulación equitativa de la palabra, el reconocimiento de saberes situados y la contrastación argumentada de posiciones.

Esta definición no surge de un ejercicio puramente abstracto. Por el contrario, integra elementos de diversas tradiciones teóricas que, leídas en conjunto, le otorgan densidad conceptual y coherencia con el enfoque de seguridad humana que atraviesa todo el documento.

De la **teoría de la acción comunicativa** desarrollada por Habermas (1999) se recupera una idea central: el entendimiento genuino entre personas y colectivos requiere condiciones de simetría comunicativa donde los participantes puedan expresar sus argumentos sin coacción, buscando el reconocimiento intersubjetivo de lo que el autor denomina "pretensiones de validez". En sus propios términos, "la acción comunicativa implica que los participantes llegan a un acuerdo a través del uso consciente de su saber" (Habermas, 1999, p. 124). La llamada "situación ideal de habla" —caracterizada por la igualdad de oportunidades para expresar argumentos y la ausencia de presiones externas— constituye, más que una descripción empírica, un horizonte normativo hacia el cual deben tender los espacios de diálogo social (Habermas, 2001).

Del enfoque **de transformación de conflictos** elaborado por Lederach (2007) se toma prestada la comprensión del diálogo como proceso orientado no únicamente a resolver disputas puntuales —lo cual, siendo importante, resulta insuficiente—, sino a transformar las relaciones y estructuras que generan esos conflictos en primer lugar. Como señala el propio Lederach, la transformación de conflictos implica "una multiplicidad de acciones y elementos interdependientes que contribuyen a la transformación constructiva del conflicto" (2007, p. 103). Esto exige actuar simultáneamente sobre las dimensiones personales, relacionales y estructurales de las disputas; una tarea compleja, sin duda, pero ineludible si se aspira a resultados duraderos.

De las **epistemologías del Sur** propuestas por Santos (2009, 2018) se acoge el reconocimiento —muchas veces incómodo para las instituciones— de que existen múltiples formas válidas de conocimiento más allá del saber técnico-científico dominante, y que el diálogo genuino requiere lo que el autor denomina una "ecología de saberes": la valoración horizontal de los conocimientos situados que poseen las comunidades. Para Santos, "la justicia social global no es posible sin la justicia cognitiva global" (2009, p. 114), afirmación que interpela directamente a

quienes diseñan políticas públicas desde escritorios alejados de los territorios donde se viven los conflictos.

De la teoría de la **justicia tridimensional** de Fraser (2008) se retoma el principio de **paridad participativa**: la justicia exige que todas las personas puedan participar como pares en la vida social. Pero Fraser va más allá y advierte que esta paridad demanda simultáneamente redistribución económica, reconocimiento cultural y representación política. Sin estas tres dimensiones operando de manera articulada, cualquier espacio de diálogo reproducirá, bajo formas aparentemente democráticas, las mismas exclusiones que dice combatir.

De la **pedagogía dialógica** de Freire (2005) se incorpora, finalmente, la comprensión del diálogo como acto político que permite, en palabras del educador brasileño, "pronunciar el mundo para transformarlo". Freire insiste en que "el diálogo es el encuentro que solidariza la reflexión y la acción de los sujetos orientados hacia el mundo que debe ser transformado y humanizado" (2005, p. 107). Esta perspectiva tiene una consecuencia práctica importante: el diálogo no es neutral. Es una herramienta —y una apuesta ética— para romper lo que Freire llamó la "cultura del silencio" que ha impedido a comunidades enteras participar como sujetos de su propia historia.

A partir de este entramado teórico, **el propósito fundamental del diálogo social** en el marco de esta política puede articularse en tres dimensiones complementarias:

Propósito epistémico. Se trata de producir interpretaciones compartidas sobre las conflictividades que permitan comprender sus causas profundas, identificar a los actores involucrados y construir diagnósticos legítimos que orienten la acción pública. Este propósito parte de una premisa que conviene explicitar: el conocimiento sobre los conflictos no reside exclusivamente en las instituciones estatales. Las comunidades poseen saberes situados —forjados en la experiencia cotidiana del territorio— que resultan indispensables para comprender la complejidad de lo que ocurre.

Propósito político. El diálogo social busca redistribuir la capacidad de incidencia en las decisiones públicas, habilitando que voces históricamente marginadas adquieran legitimidad y participen de manera efectiva en la definición del rumbo común. En este sentido, el diálogo es una herramienta de democratización que aspira a revertir —o al menos a atenuar— las asimetrías de poder que han excluido a determinados grupos de la deliberación pública.

Propósito transformador. Finalmente, se busca generar condiciones para la transformación de las relaciones, actitudes y estructuras que originan los conflictos, trascendiendo la resolución puntual de disputas para avanzar hacia cambios sostenibles que prevengan su recurrencia y fortalezcan el tejido social. No basta con apagar incendios; es necesario preguntarse por qué el bosque sigue ardiendo.

3.1.2. Dimensiones del Diálogo Social

El diálogo social, entendido como proceso complejo orientado a la transformación de conflictividades, no opera en un solo plano. Se despliega, más bien, en múltiples dimensiones interrelacionadas que requieren atención integral. A continuación, se presenta cada una de ellas, con la advertencia de que en la práctica estas dimensiones se entrelazan y condicionan mutuamente.

a) Dimensión política

El diálogo social es, antes que nada, un proceso político. Esto significa que implica la negociación de intereses, la disputa por sentidos y la construcción de decisiones vinculantes sobre asuntos de interés colectivo (Mouffe, 2007). Reconocer esta dimensión supone aceptar que los conflictos sociales no son anomalías que deban eliminarse, sino expresiones de contradicciones estructurales de la sociedad —desigualdad, exclusión, disputas por recursos y reconocimiento— cuyo tratamiento no puede reducirse a intervenciones meramente técnicas o administrativas.

Desde la perspectiva del pluralismo agonístico desarrollado por Mouffe (2007), el diálogo social no aspira a eliminar el conflicto ni a alcanzar consensos totales —aspiración que, además de ingenua, puede resultar peligrosa—. Lo que busca es transformar relaciones de antagonismo (entre enemigos que se niegan mutuamente) en relaciones de agonismo (entre adversarios que, reconociéndose como interlocutores legítimos, disputan dentro de reglas compartidas). La dimensión política del diálogo implica, por tanto, asumir el carácter constitutivo del conflicto en toda vida democrática y habilitar canales para su expresión y tramitación pacífica.

b) Dimensión institucional

El diálogo social necesita de marcos institucionales que garanticen su continuidad, su vinculación efectiva con la toma de decisiones y la exigibilidad de los acuerdos alcanzados. Esta dimensión comprende los espacios formales de concertación (mesas de diálogo, consejos territoriales, instancias de participación), los procedimientos establecidos, las competencias asignadas a las entidades y los mecanismos de seguimiento y verificación.

La institucionalización del diálogo resulta fundamental para trascender los ejercicios coyunturales de mediación reactiva —esos que aparecen cuando el conflicto ya estalló— y consolidar una práctica permanente de gobernanza democrática (CEPAL, 2018). Sin embargo, importa señalar que la dimensión institucional debe equilibrarse con la flexibilidad necesaria para adaptarse a contextos territoriales diversos y a la naturaleza cambiante de los conflictos. Un

exceso de formalización puede terminar asfixiando precisamente aquello que pretende promover.

c) Dimensión epistémica

Esta dimensión alude a los procesos de producción, circulación y validación de conocimiento que tienen lugar en el diálogo social. Siguiendo a Santos (2009), el diálogo genuino requiere superar lo que el autor denomina "epistemocidio": la invalidación histórica de los saberes de comunidades étnicas, campesinas, populares y otras formas de conocimiento que no encajan en los moldes del saber académico o técnico occidental.

En términos prácticos, la dimensión epistémica del diálogo implica reconocer que las comunidades no son meras portadoras de demandas —receptoras pasivas de soluciones diseñadas por otros—, sino productoras de conocimiento estratégico sobre sus territorios, sus conflictos y las posibles vías de solución. Esto demanda metodologías que habiliten la expresión de estos saberes en condiciones de igualdad con el conocimiento técnico-institucional, promoviendo esa "ecología de saberes" de la que habla Santos (2009): un diálogo horizontal entre diferentes formas de conocer el mundo.

d) Dimensión relacional

El diálogo social interviene directamente sobre las relaciones entre los actores involucrados en un conflicto. Su aspiración es transformar patrones de interacción marcados por la desconfianza, la hostilidad o la asimetría. Como enfatiza Lederach (2007), la construcción de paz requiere "transformar un sistema de guerra —caracterizado por relaciones violentas, hostiles y profundamente divididas— en un sistema de paz, caracterizado por relaciones interdependientes y justas" (p. 120).

La dimensión relacional incluye procesos de reconocimiento mutuo, construcción de confianza, reconstrucción de vínculos fracturados por la violencia y desarrollo de capacidades para la interlocución constructiva. En un país como Colombia, donde el conflicto armado y diversas formas de violencia estructural han erosionado profundamente el tejido social durante décadas, esta dimensión adquiere una relevancia que difícilmente puede exagerarse.

e) Dimensión territorial

El diálogo social no ocurre en abstracto: se desarrolla siempre en contextos territoriales específicos que condicionan sus dinámicas, sus actores y sus posibilidades. La dimensión territorial reconoce que los conflictos tienen raíces espaciales —disputas por el uso del suelo, acceso a recursos naturales, modelos de desarrollo territorial en pugna— y que las soluciones deben construirse desde y para los territorios (DNP, 2019).

Esta dimensión exige adaptar las metodologías de diálogo a las particularidades geográficas, culturales y organizativas de cada territorio; reconocer las capacidades diferenciadas de las entidades territoriales (no es lo mismo un municipio capital que uno de sexta categoría); y promover la articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal en la gestión de conflictividades. Lo que funciona en Bogotá puede resultar completamente inadecuado en el Chocó, y viceversa.

f) Dimensión pedagógica

El diálogo social es también —y esto suele pasarse por alto— un proceso de aprendizaje colectivo que fortalece las capacidades de los actores para la interlocución, la negociación y la gestión pacífica de diferencias (Freire, 2005). La dimensión pedagógica comprende la formación de facilitadores, el desarrollo de habilidades comunicativas en las comunidades, la socialización de metodologías participativas y, en un sentido más amplio, la construcción de una cultura de diálogo.

Siguiendo las enseñanzas de Freire (2005), esta dimensión implica superar los esquemas de "educación bancaria" —donde el conocimiento se deposita unilateralmente desde las instituciones hacia las comunidades, como si estas fueran recipientes vacíos esperando ser llenados— para promover procesos de aprendizaje horizontal donde todos los participantes son simultáneamente educadores y educandos en la construcción colectiva de soluciones.

g) Dimensión preventiva

El diálogo social no debe concebirse únicamente como respuesta a conflictos ya manifiestos. Opera también —y de manera crucial— como herramienta de prevención, permitiendo identificar y abordar tensiones latentes antes de que escalen a niveles críticos (Galtung, 1996). La dimensión preventiva comprende los sistemas de alerta temprana, los mecanismos de monitoreo de conflictividades, los espacios permanentes de interlocución y las acciones de intervención temprana.

Esta dimensión resulta central para transitar de un enfoque reactivo —que interviene cuando el conflicto ya se ha desbordado, cuando las posiciones se han radicalizado y los daños son evidentes— hacia un enfoque proactivo que fortalezca las capacidades de la sociedad para gestionar sus tensiones de manera no violenta. Prevenir, en este contexto, no significa evitar el conflicto, sino crear condiciones para que pueda tramitarse por cauces democráticos.

3.1.3. Principios Orientadores

La implementación del diálogo social en el marco de esta política se rige por un conjunto de principios orientadores que funcionan como criterios éticos y operativos para el diseño, desarrollo y evaluación de los procesos de concertación.

Estos principios no son meras declaraciones retóricas; constituyen estándares exigibles que deben orientar la actuación de las entidades responsables.

a) Principio de equidad comunicativa

Todo proceso de diálogo social debe garantizar condiciones de simetría en la participación, de modo que todos los actores involucrados tengan igualdad de oportunidades para expresar sus posiciones, argumentar sus demandas y participar en la construcción de acuerdos. Este principio, que encuentra su fundamentación teórica en la obra de Habermas (1999), no se satisface con la mera ausencia de prohibiciones formales. Exige, más bien, adoptar medidas afirmativas para compensar las asimetrías de poder que colocan a determinados actores en situación de desventaja.

La equidad comunicativa no se reduce a la presencia formal de los actores en una mesa de diálogo —sentarse juntos no equivale a dialogar en igualdad de condiciones—. Requiere garantizar las condiciones materiales, técnicas y simbólicas para una participación efectiva: acceso a información relevante y comprensible, tiempo suficiente para deliberar (no decisiones tomadas a las carreras), respeto por las formas de expresión propias de cada cultura, y protección frente a posibles represalias por la participación.

b) Principio de reconocimiento de saberes diversos

El diálogo social debe valorar e integrar las diferentes formas de conocimiento que poseen los actores participantes, superando la jerarquización —muchas veces implícita, pero no por ello menos eficaz— que privilegia el saber técnico-institucional sobre los saberes comunitarios, ancestrales y experienciales. Este principio recoge la propuesta de Santos (2009) sobre la "ecología de saberes" y parte de un reconocimiento fundamental: ningún conocimiento es completo. El diálogo entre saberes diversos no solo es éticamente deseable; enriquece la comprensión de los problemas y amplía el horizonte de soluciones posibles.

Este principio adquiere particular relevancia en el diálogo con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comunidades campesinas y otros grupos que poseen sistemas propios de conocimiento sobre sus territorios, sus conflictos y sus formas tradicionales de resolución. Ignorar estos saberes no solo es injusto; es, además, poco inteligente desde el punto de vista de la eficacia de las políticas públicas.

c) Principio de buena fe y compromiso con los acuerdos

Los participantes en procesos de diálogo social deben actuar con sinceridad en la expresión de sus posiciones, disposición genuina para la concertación y compromiso efectivo con el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Este principio implica que ninguna de las partes utilice el diálogo como

estrategia dilatoria o como mecanismo para obtener ventajas sin intención real de construir soluciones conjuntas.

Conviene ser enfáticos en este punto: el Estado, como garante del proceso, tiene una responsabilidad especial —podría decirse que agravada— en el cumplimiento de los acuerdos y en la rendición de cuentas sobre su implementación. La erosión de la confianza institucional derivada del incumplimiento de compromisos previos constituye uno de los principales obstáculos para el diálogo social en Colombia. Décadas de promesas incumplidas pesan como una losa sobre cualquier nuevo intento de concertación. Por ello, este principio no admite excepciones ni excusas.

d) Principio de inclusión diferencial

El diálogo social debe garantizar la participación efectiva de todos los grupos poblacionales afectados por los conflictos, con especial énfasis en aquellos que han sido históricamente marginados: mujeres, jóvenes, pueblos étnicos, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, víctimas del conflicto armado, campesinos y comunidades rurales. Este principio, derivado del enfoque de justicia tridimensional de Fraser (2008), reconoce que la paridad participativa no se logra por decreto; requiere acciones afirmativas que compensen las desigualdades estructurales.

La inclusión diferencial no se satisface únicamente con garantizar la presencia de representantes de estos grupos —aunque ello sea un primer paso necesario—. Implica incorporar sus agendas, necesidades y perspectivas en la definición misma de los problemas y las soluciones, así como adaptar las metodologías de diálogo a sus particularidades comunicativas y organizativas. No es lo mismo facilitar un diálogo con empresarios que con comunidades indígenas de tradición oral; pretender que sí lo es constituye una forma sutil pero efectiva de exclusión.

e) Principio de orientación transformadora

El diálogo social no debe limitarse a la administración de tensiones o la contención de conflictos —funciones sin duda necesarias, pero insuficientes—. Su horizonte es más ambicioso: la transformación de las condiciones estructurales que generan los conflictos en primer lugar. Siguiendo el enfoque de Lederach (2007), este principio implica abordar simultáneamente las manifestaciones inmediatas de los conflictos y sus causas profundas, articulando soluciones de corto plazo con cambios sostenibles de mediano y largo plazo.

La orientación transformadora exige que los procesos de diálogo se conecten efectivamente con las decisiones de política pública, los planes de desarrollo y los presupuestos territoriales. De nada sirve alcanzar acuerdos que luego quedan en el papel porque no hay recursos asignados o porque las entidades competentes no fueron vinculadas al proceso. Los acuerdos deben

traducirse en transformaciones concretas de las realidades que originan los conflictos; de lo contrario, el diálogo se convierte en un ritual vacío que termina por deslegitimarse a sí mismo.

f) Principio de transparencia y acceso a la información

Los procesos de diálogo social deben desarrollarse con la máxima transparencia posible, garantizando que todos los participantes tengan acceso a la información relevante para la deliberación y que los procedimientos, criterios y resultados sean de conocimiento público. Este principio fortalece la legitimidad de los acuerdos y permite el control social sobre su cumplimiento.

La transparencia incluye —y esto conviene explicitarlo— la divulgación de los diagnósticos institucionales sobre los conflictos, los criterios de priorización, los recursos disponibles, las competencias de cada entidad y, no menos importante, las limitaciones existentes para atender determinadas demandas. Nada erosiona más la confianza que las promesas imposibles de cumplir. El acceso a información de calidad es condición necesaria para una participación informada y efectiva; sin ella, el diálogo se convierte en un juego con cartas marcadas.

g) Principio de no repetición y prevención

El diálogo social debe orientarse no solo a resolver los conflictos existentes, sino a prevenir su recurrencia y el surgimiento de nuevas conflictividades. Este principio implica identificar los factores estructurales y coyunturales que generan los conflictos, desarrollar mecanismos de alerta temprana, fortalecer las capacidades comunitarias e institucionales para la gestión pacífica de tensiones, y construir memoria sobre los procesos para extraer aprendizajes que sirvan a futuro.

La no repetición —concepto que resuena con particular fuerza en un país que ha vivido ciclos recurrentes de violencia— requiere que los acuerdos de diálogo social incluyan compromisos concretos de transformación estructural y mecanismos de seguimiento que permitan evaluar su efectividad en la prevención de nuevos conflictos. La historia colombiana está llena de acuerdos olvidados y promesas rotas; este principio aspira a quebrar ese ciclo.

h) Principio de articulación multinivel

El diálogo social debe articular los diferentes niveles de decisión (nacional, departamental, municipal, comunitario) para garantizar respuestas integrales a conflictividades que frecuentemente trascienden las jurisdicciones territoriales. Este principio reconoce una realidad muchas veces ignorada por la arquitectura institucional: los conflictos no respetan fronteras administrativas. Sus causas pueden originarse en un nivel y sus efectos manifestarse en otro; su solución puede requerir competencias distribuidas entre múltiples entidades de diferentes niveles.

La articulación multinivel implica definir con claridad las competencias de cada nivel en la gestión de conflictividades (evitando tanto los vacíos como las

superposiciones), establecer mecanismos efectivos de comunicación y coordinación interinstitucional, y garantizar que los acuerdos alcanzados en espacios locales se articulen con las políticas nacionales —y viceversa—. Sin esta articulación, el riesgo es que cada nivel actúe por su cuenta, con intervenciones fragmentarias que a veces se contradicen entre sí.

3.2. Gobernanza

En el contexto de esta política pública, la gobernanza se entiende como un nuevo estilo de gobierno colaborativo, basado en la interacción abierta entre el Estado y los actores no estatales (ciudadanía, organizaciones sociales, sector privado, academia, etc.) para la toma conjunta de decisiones públicas. A diferencia de un enfoque jerárquico tradicional, la gobernanza participativa promueve mayor cooperación, coordinación y co-responsabilidad en redes de trabajo que trascienden las estructuras gubernamentales formales. De este modo, la ciudadanía deja de ser considerada un sujeto pasivo para convertirse en un protagonista activo del proceso de gobierno, aportando sus capacidades y conocimientos en la formulación e implementación de políticas.

Un elemento central de la gobernanza democrática es el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de los mecanismos institucionales que les permiten incidir en lo público. La experiencia ha mostrado que el Estado por sí solo enfrenta limitaciones para gestionar de manera efectiva los asuntos complejos de una sociedad diversa; por tanto, requiere sumar el apoyo, la interlocución, la confianza y la coordinación que ofrecen múltiples actores sociales. En esta perspectiva, gobierno y sociedad civil se implican mutuamente: el gobierno reconoce que necesita de la energía social para lograr legitimidad y eficacia, mientras que la sociedad civil requiere un Estado abierto que la apoye y la incluya. La colaboración Estado-sociedad es entonces un pilar de la gobernanza, en el que ambos sectores comparten información, deliberan opciones de política y ejecutan conjuntamente programas en beneficio del interés general.

Dentro del marco de la Seguridad Humana, la gobernanza adquiere matices específicos. Implica orientar las instituciones públicas hacia la protección y empoderamiento de las personas, garantizando su seguridad integral más allá de la seguridad del Estado. Esto demanda la participación activa de la ciudadanía en la identificación de riesgos y la construcción de respuestas, consolidando un “diálogo civil” permanente que integre efectivamente a la población en las decisiones que afectan sus vidas. La gobernanza centrada en las personas supone, por ejemplo, que comunidades locales sean parte de la definición de políticas de desarrollo territorial, o que las víctimas y organizaciones sociales orienten las estrategias de paz y convivencia. En suma, gobernanza y diálogo social son dimensiones complementarias: el diálogo es una herramienta fundamental de la

gobernanza para construir consensos, y la gobernanza participativa provee las reglas de juego para que el diálogo social sea vinculante y efectivo en la transformación de lo público.

Es importante resaltar que la gobernanza democrática no solo mejora la efectividad de las políticas, sino que también restaura la confianza institucional y fortalece la estabilidad social. La institucionalización de mecanismos de diálogo social y participación conlleva la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el Estado, lo cual es crucial para la legitimidad gubernamental y la cohesión social. De igual forma, una gobernanza abierta propicia la innovación y corresponsabilidad: los ciudadanos se sienten copartícipes de las soluciones, lo que aumenta su compromiso con la implementación de las decisiones acordadas. En contextos de postconflicto y de desconfianza histórica hacia las instituciones, la consolidación de espacios permanentes de diálogo Estado-comunidad se convierte en un imperativo. Esto ha llevado a reforzar los canales de consulta y control social, de modo que las voces colectivas influyan desde la planeación hasta la evaluación de las políticas públicas. En conclusión, la gobernanza participativa, apoyada en un diálogo social vigoroso, es la vía para lograr un equilibrio constructivo entre el gobierno y la sociedad civil, potenciando las capacidades conjuntas para atender las necesidades ciudadanas de manera transparente, inclusiva y eficaz.

3.3. Conflicto y Conflictividad

Desde una perspectiva sociológica, el conflicto social se concibe como un fenómeno inherente a toda dinámica colectiva, un imperativo estructural de la vida en sociedad que, lejos de ser anómalo, actúa a menudo como motor de cambio social. En su esencia, un conflicto surge cuando dos o más actores perciben que sus intereses, necesidades o valores fundamentales son incompatibles o están en confrontación. Estas incompatibilidades pueden ser de diversa naturaleza –económicas, políticas, culturales, ambientales, etc.– y pueden manifestarse a nivel interpersonal, comunitario o estructural. Importa subrayar que el conflicto en sí mismo no es sinónimo de violencia ni algo necesariamente negativo; por el contrario, gestionado constructivamente puede conducir a transformaciones positivas. Como señala la teoría conflictualista, la sociedad alberga contradicciones internas y objetivos contrapuestos que, al aflorar, producen tensiones y demandas de cambio; visto así, el conflicto no es un fallo del sistema social sino una expresión de sus dinámicas y una oportunidad para reconfigurarlas.

Por conflictividad se entiende el conjunto de conflictos y tensiones latentes o manifiestas que atraviesan a una sociedad en un momento dado. Es un concepto más amplio que abarca las dinámicas estructurales y recurrentes de conflicto: las causas subyacentes, los actores involucrados, las formas de interacción (pacíficas o violentas) y las tendencias en la manera como emergen y se desarrollan las disputas sociales. La conflictividad social en Colombia, por

ejemplo, puede referirse al entramado de reclamos agrarios, étnicos, laborales, ambientales y políticos que han marcado históricamente al país y que, según las condiciones, pueden intensificarse o mitigarse. Distinguir entre conflicto y conflictividad es útil para el análisis: un conflicto específico (por ejemplo, una protesta por incumplimiento de acuerdos en una región) se inserta en una conflictividad más amplia (la relación Estado-comunidades y los antecedentes de promesas incumplidas, exclusión o desconfianza generalizada). Abordar la conflictividad implica entonces trabajar tanto sobre los eventos conflictivos puntuales como sobre los factores estructurales y sistémicos que generan una proliferación de conflictos en diferentes sectores.

Dentro de la dinámica de los conflictos es fundamental reconocer sus fases o estados de expresión. Un conflicto puede permanecer latente durante algún tiempo antes de hacerse visible; el conflicto latente es aquel en el que existen tensiones, agravios o incompatibilidades subyacentes, pero que aún no se han expresado abiertamente en la interacción de las partes. Es un estado incipiente, a veces imperceptible para observadores externos o incluso para una de las partes, manifestándose solo como malestar difuso o tensión no articulada. En cambio, hablamos de conflicto manifiesto cuando la situación de contradicción se expresa de forma explícita, abierta y observable, por ejemplo a través de confrontaciones directas, movilizaciones, huelgas, protestas o incluso hechos de violencia. En esta fase manifiesta las partes son conscientes del conflicto y actúan en consecuencia (sea de manera pacífica o no), haciendo público su desacuerdo. Cabe notar que lo latente y lo manifiesto no son categorías absolutas, sino más bien dos extremos de un espectro: muchos conflictos pasan gradualmente de la latencia a la manifestación conforme aumentan las tensiones y se rompen los canales de comunicación. Asimismo, si se logra encauzar el diálogo a tiempo, un conflicto manifiesto puede desescalar y volver a un estado latente o transformarse.

Tradicionalmente, las instituciones tendían a enfocar su atención en la conflictividad manifiesta –es decir, respondían cuando la protesta o la crisis estallaba públicamente– dejando de lado las señales tempranas de malestar social. Este enfoque reactivo ha demostrado ser limitado, pues atender solo los conflictos ya exacerbados implica altos costos sociales y dificulta atacar las causas profundas. La presente política pública propone un cambio de paradigma: pasar de la reacción a la anticipación, fortaleciendo las capacidades del Estado y la sociedad para gestionar también la conflictividad latente. Esto supone mejorar los mecanismos de alerta temprana, diálogo preventivo y trabajo comunitario antes de que las tensiones escalen a niveles críticos. Gestionar la conflictividad en su etapa latente –por ejemplo, abriendo espacios de conversación sobre inconformidades locales antes de que devengan en protestas– es tan importante como mediar en los conflictos ya manifiestos. En ambos casos, el diálogo social resulta ser la herramienta por excelencia: permite interpretar las causas del descontento, tender puentes entre posiciones opuestas y buscar soluciones concertadas a tiempo.

Ahora bien, para abordar integralmente los conflictos sociales, la presente política adopta tres conceptos interdependientes: gestión, tratamiento y transformación de conflictos. Estos conceptos no describen etapas rígidas o lineales, sino enfoques complementarios en el manejo de la conflictividad:

- **Gestión del conflicto:** Se refiere al conjunto de acciones tempranas para entender, canalizar y posicionarse frente al conflicto. Implica mapear a los actores y sus intereses, analizar las causas y dinámicas del conflicto, establecer canales de comunicación iniciales y diseñar estrategias para su abordaje. La gestión es fundamental tanto en conflictos latentes (identificando el malestar antes de la eclosión) como en los manifiestos (conteniendo la escalada). Es, por así decirlo, la fase de diagnóstico y encuadre del conflicto, donde las instituciones asumen un rol proactivo de mediación y facilitación del diálogo.
- **Tratamiento del conflicto:** Hace alusión a la intervención sobre las tensiones y problemas específicos del conflicto mediante herramientas de resolución pacífica. En esta fase se aplican estrategias concretas para reducir las tensiones y acercar a las partes a un acuerdo: negociaciones formales, mediaciones, conciliaciones, cumplimiento de acuerdos pendientes, medidas de desescalamiento (como cesar acciones confrontativas), entre otras. El tratamiento busca solucionar los aspectos más inmediatos del enfrentamiento, atender las demandas urgentes y generar compromisos verificables que permitan aliviar la situación. Es, en esencia, la gestión activa del conflicto en curso, procurando resolverlo o al menos estabilizarlo de manera constructiva.
- **Transformación del conflicto:** Supone trascender la resolución puntual para abordar las causas de fondo y producir cambios positivos y sostenibles en las relaciones y estructuras subyacentes. La transformación de conflictos parte de una visión transformativa y de largo plazo: no se conforma con extinguir la disputa actual, sino que busca reconfigurar las actitudes, comportamientos y condiciones estructurales que dieron origen al conflicto, de modo que no se repita y que, idealmente, se convierta en una oportunidad de mejora social. Este enfoque, alineado con la noción de paz positiva, concibe el conflicto como catalizador de reformas institucionales, reconciliación comunitaria y fortalecimiento del tejido social. Incluye procesos como la reconstrucción de relaciones de confianza, el empoderamiento de comunidades, la modificación de políticas injustas y la promoción de equidad y derechos, según corresponda a cada caso. En suma, la transformación implica aprovechar la energía del conflicto para provocar cambios pacíficos en las dimensiones personales, relacionales y estructurales de la sociedad.

Estos tres conceptos operan de manera interrelacionada. Por ejemplo, una adecuada gestión (diagnóstico participativo) facilita un tratamiento efectivo

(negociación exitosa), y ambos crean las bases para la transformación (seguimiento de acuerdos y reformas). La política reconoce que gestionar, tratar y transformar son procesos continuos y complementarios más que pasos sucesivos: pueden superponerse o iterar según el contexto y la evolución del conflicto. Lo esencial es adoptar una mirada integral: atender el corto plazo sin perder de vista el largo plazo. Así, se promueve pasar de la clásica lógica de “resolución de conflictos” (que suele limitarse a apagar el incendio) a una lógica de transformación de conflictos, que valora cada conflicto como una ocasión para el aprendizaje social, la mejora institucional y la reconciliación de las diferencias en forma creativa. Bajo esta óptica, los conflictos dejan de percibirse únicamente como problemas a eliminar y pasan a entenderse también como oportunidades de cambio y renovación del tejido social, siempre que sean encarados mediante el diálogo y la participación democrática.

3.4. Transformación de Conflictos

La transformación de conflictos es un enfoque contemporáneo en la construcción de paz que propone re-significar la manera de abordar las disputas sociales, pasando de una visión meramente reactiva o resolutiva a una visión proactiva y transformadora. A diferencia de la “resolución de conflictos” tradicional –que suele buscar un acuerdo para terminar la disputa existente, sin alterar necesariamente el contexto subyacente–, la transformación de conflictos aspira a cambiar las dinámicas relacionales y las estructuras que alimentan el conflicto, de modo que las comunidades salgan fortalecidas del proceso. En palabras de los teóricos de paz, se trata de visualizar el conflicto de forma positiva, como un fenómeno natural que puede crear oportunidades. Este enfoque parte de concebir el conflicto como inherente a la sociedad y potencial motor de progreso, tal como lo plantean autores como Lederach o Galtung; por ende, no busca “apagar” el conflicto a toda costa, sino canalizar su energía hacia transformaciones constructivas.

En términos prácticos, la transformación de conflictos implica actuar en cuatro dimensiones interdependientes: la dimensión personal, que atiende las actitudes, emociones y traumas de los individuos involucrados; la dimensión relacional, que aborda los patrones de interacción entre grupos (por ejemplo, reconstruir confianza entre comunidades enfrentadas); la dimensión cultural, que cuestiona narrativas hostiles o prejuicios históricos; y la dimensión estructural, que busca reformar las condiciones socioeconómicas o políticas que dieron origen a la confrontación (por ejemplo, la desigualdad, la discriminación o la ausencia de derechos). Transformar un conflicto implica intervenir deliberadamente en todos esos niveles: desde promover espacios de diálogo y reconciliación interpersonal, hasta proponer cambios normativos o institucionales que subsanen las causas del conflicto.

Un aspecto clave de este enfoque es la participación de los propios actores sociales en su empoderamiento. La transformación no es algo que el Estado

impone desde arriba, sino un proceso facilitado donde las comunidades y partes en conflicto se convierten en agentes activos del cambio. Por ejemplo, en un conflicto territorial por acceso a recursos, la transformación podría implicar que las comunidades locales, históricamente marginadas, participen en el rediseño de la política de uso de la tierra o en la creación de mecanismos de consulta previa, cambiando así la relación de poder que originó el enfrentamiento. El diálogo social es instrumental en este proceso: mediante diálogos incluyentes, se pueden identificar las heridas históricas, los malentendidos y las injusticias que subyacen al conflicto, y a la vez construir una visión compartida de futuro. La meta última es que el resultado final no sea simplemente “que no haya conflicto”, sino que surja una situación social mejor que la previa al conflicto, con mayor justicia, equidad y entendimiento mutuo.

Vale la pena destacar que la transformación de conflictos es un proceso de largo aliento. No se logra de la noche a la mañana ni únicamente con la firma de acuerdos formales, sino que requiere un seguimiento continuo y adaptativo. Incluye etapas de seguimiento y verificación de acuerdos, de evaluación participativa de los cambios alcanzados y de ajustes sobre la marcha. También conlleva promover una cultura de diálogo y no violencia en las instituciones y la ciudadanía, para que futuras discrepancias se canalicen de manera diferente. En el contexto colombiano, hablar de transformación de conflictos resuena con la idea de paz estable y duradera: implica avanzar más allá del silenciamiento de las armas, hacia la transformación de las causas estructurales que han alimentado la conflictividad (como la pobreza, la exclusión política, el narcotráfico, la disputa por territorios, entre otros). En suma, transformar conflictos es sinónimo de transformar la sociedad en dirección de una paz positiva. Esta política pública, enmarcada en la Seguridad Humana, incorpora ese horizonte: que cada ejercicio de diálogo social sea una oportunidad para reconstruir confianzas, reformar aquello que no funciona y sentar bases de convivencia más sólidas y equitativas en las regiones afectadas por conflictos. De esa manera, el diálogo social no solo resuelve desacuerdos puntuales, sino que siembra las semillas de una paz verdadera, abordando tanto las necesidades inmediatas de seguridad de las personas como sus aspiraciones de justicia y desarrollo humano.

3.5. Confianza y Acción Colectiva

La confianza es la piedra angular sobre la cual se erige el capital social y la cooperación en cualquier sociedad. En el contexto del diálogo social y la gobernanza participativa, la confianza –entendida como la creencia en la integridad, la competencia y la reciprocidad del otro– resulta imprescindible para que los diversos actores se sienten en la mesa de conversación con disposición de colaborar. Sin confianza, no hay diálogo fructífero: los ciudadanos desconfían de las instituciones cuando perciben promesas incumplidas o falta de transparencia, mientras que el Estado enfrenta dificultades para convocar a la sociedad si sospecha de la legitimidad de sus interlocutores. Por el contrario, cuando hay un mínimo de confianza interpersonal e institucional, se crea un clima propicio para la

cooperación: las partes están más inclinadas a compartir información veraz, a cumplir compromisos y a asumir riesgos en pos de acuerdos mutuos. En suma, la confianza actúa como lubricante de la acción colectiva, reduciendo temores y facilitando que individuos y grupos trabajen juntos por objetivos comunes.

En Colombia, uno de los desafíos históricos ha sido la erosión de la confianza entre el Estado y la ciudadanía, producto de décadas de violencia, corrupción y promesas no atendidas. Esta realidad demanda esfuerzos deliberados para reconstruir la confianza institucional como condición para la paz y el desarrollo. La Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana asume este reto, buscando generar confianza de doble vía: que la ciudadanía recobre la fe en la capacidad y voluntad del Estado para escuchar y responder, y que las instituciones a su vez confíen en la ciudadanía organizada como aliada en la identificación de problemas y co-creación de soluciones. Los mecanismos propuestos –mesas de diálogo, veedurías ciudadanas, observatorios, presupuestos participativos, entre otros– están diseñados con reglas de juego claras y participación plural, lo que contribuye a fortalecer la legitimidad de los procesos de toma de decisión. La transparencia es aquí un factor crítico: divulgar información completa y oportuna, rendir cuentas sobre el cumplimiento de acuerdos y visibilizar los aportes ciudadanos son prácticas que construyen confianza paso a paso. Por ejemplo, el seguimiento público a los acuerdos surgidos de diálogos sociales en el territorio –y la verificación conjunta de su implementación– envía la señal de que el Estado honra su palabra, alimentando la credibilidad en la institucionalidad.

La acción colectiva se refiere a la capacidad de las personas para unirse y coordinar sus esfuerzos en búsqueda de metas compartidas, ya sea en movimientos sociales, juntas de acción comunal, plataformas ciudadanas o cualquier forma de organización comunitaria. Para que la acción colectiva sea sostenible y efectiva, la confianza entre sus participantes es fundamental. Cuando los individuos confían unos en otros y en sus líderes, están dispuestos a invertir tiempo y recursos en iniciativas conjuntas, incluso ante incertidumbres o sacrificios personales. En comunidades fragmentadas por el conflicto o la desigualdad, la restauración de la confianza interna es el primer paso para reconstruir el tejido social y habilitar respuestas colectivas a los problemas. De igual modo, la confianza entre la comunidad y las autoridades potencia la acción colectiva, pues los grupos sociales se sienten respaldados y seguros para movilizarse sabiendo que sus interlocutores gubernamentales actuarán de buena fe. Las experiencias de presupuestos participativos, por ejemplo, demuestran que cuando el gobierno local establece un canal real de decisión compartida con la ciudadanía y cumple lo acordado, se dispara la participación comunitaria en proyectos colectivos y mejora el sentido de pertenencia y corresponsabilidad.

Confianza y acción colectiva son, por tanto, atributos comunitarios estrechamente vinculados: explican la existencia de relaciones sociales armónicas y la capacidad de emprender proyectos comunes en pro del desarrollo. Sin

embargo, estas virtudes pueden verse minadas por entornos de violencia, fraude o polarización, donde la desconfianza sistémica lleva al aislamiento (“cada quien por lo suyo”) o a la confrontación faccional. La política de diálogo social pretende revertir esas tendencias mediante la creación de espacios seguros de encuentro donde se puedan tejer lazos de confianza nuevos o renovados. Cada logro alcanzado mediante la acción colectiva fortalece la confianza para futuras colaboraciones, en un círculo virtuoso que empodera a la ciudadanía y mejora la eficacia de la gestión pública.

La confianza actúa como cimiento de la acción colectiva, y a su vez la acción colectiva exitosa retroalimenta y multiplica la confianza social. Juntas, confianza y acción colectiva constituyen la base de una sociedad civil robusta, capaz de incidir en las políticas públicas y de co-crear soluciones con el Estado. Para el Gobierno, invertir en construir confianza (a través del diálogo, la presencia institucional honesta en los territorios y el cumplimiento de compromisos) no es un acto de ingenuidad, sino una estrategia de Estado inteligente: es crear las condiciones para que la propia ciudadanía sea aliada en la implementación de las políticas, vigile el bien común y rechace la violencia como método. De esta manera, avanzamos hacia una alianza Estado-sociedad donde las comunidades confían lo suficiente para dialogar y actuar colectivamente, y el Estado confía lo suficiente para abrir espacios de decisión compartida. Este es el tejido fino que sostiene la Seguridad Humana: una confianza mutua que genera cohesión y una acción colectiva que produce cambios tangibles en la vida de las personas.

4. DIAGNÓSTICO

El diálogo social representa un pilar fundamental para la construcción de sociedades democráticas, inclusivas y pacíficas. En el contexto colombiano, donde las dinámicas del conflicto han dejado huellas profundas tanto en la institucionalidad como en el tejido social, fortalecer los mecanismos de diálogo se convierte en condición indispensable para la gobernanza democrática y la garantía de la seguridad humana. No obstante, los datos disponibles evidencian que la efectividad de estos mecanismos enfrenta desafíos estructurales y funcionales que limitan su capacidad para generar transformaciones significativas.

Los datos de la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2023) son reveladores: solo el 15% de la población adulta colombiana participa en algún grupo, organización o instancia de participación ciudadana, concentrándose principalmente en Juntas de Acción Comunal (5,1%) y organizaciones religiosas (4,4%). Esta baja vinculación a espacios formales de concertación refleja las barreras que persisten para el ejercicio efectivo de la ciudadanía activa. Más preocupante aún resulta el decrecimiento sostenido en el conocimiento sobre mecanismos de participación: para 2023, solo el 45,7% conocía el plebiscito, 44% la revocatoria del mandato y apenas 25,7% el cabildo abierto (DANE, 2023).

A esto se suma una profunda crisis de confianza en las instituciones. Los datos del DANE (2023) revelan que la proporción de personas que "confía mucho" en las instituciones vinculadas a la gestión democrática es alarmantemente baja: 15,2% en la Presidencia de la República, 13,8% en las Alcaldías, 10,7% en el Congreso y apenas 6,6% en los partidos políticos. Esta desconfianza erosiona las bases del diálogo social, pues como han señalado diversos autores, la confianza constituye la piedra angular sobre la cual se erige la cooperación en cualquier sociedad (CEPAL, 2007; Lederach, 2007).

El aumento sostenido de los conflictos sociales —un 87% más entre 2023 y 2024— pone en evidencia la urgencia de fortalecer las capacidades estatales para el diálogo. La Defensoría del Pueblo (2024) documentó 3.832 eventos de conflictos sociales durante 2024, lo que representa un incremento significativo respecto a los 2.046 eventos de 2023. Las principales fuentes de conflictividad fueron los conflictos laborales (21%), la prestación de servicios públicos (16%), el derecho a la educación (15%) y la falta de inversión o presencia estatal (9%). Este patrón de crecimiento sugiere que las demandas ciudadanas no están siendo canalizadas adecuadamente a través de mecanismos institucionales de concertación, lo que conduce a su expresión mediante acciones de protesta.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024) ha reafirmado que el diálogo social es esencial para el desarrollo económico y social, señalando que "las instituciones de diálogo social fuertes permiten el fortalecimiento de los actores tripartitos, generando confianza y credibilidad" (p. 2). En esta línea, la OIT creó en 2024 la Iniciativa Regional para el Fortalecimiento del Diálogo Social y las Relaciones Colectivas de Trabajo, reconociendo que América Latina enfrenta desafíos particulares en la institucionalización de estos procesos.

Quienes ejercen liderazgos sociales enfrentan riesgos que desincentivan su participación y su permanencia en espacios de organización. Según la Defensoría del Pueblo (2025), entre enero de 2016 y junio de 2025 se documentaron 1.577 asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia, concentrándose principalmente en Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Valle del Cauca. Esta violencia sistemática no solo arrebata vidas, sino que destruye procesos organizativos, fragmenta comunidades y genera un clima de miedo que desincentiva la participación en espacios de diálogo.

El desplazamiento forzado y el confinamiento de comunidades agravan la fragmentación del tejido social. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2025) reporta que Colombia tiene aproximadamente 7 millones de personas desplazadas internamente, ubicándose entre los cinco países más afectados del mundo. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2025) alertó que en 2024 el confinamiento alcanzó "su punto más crítico en los últimos ocho años", afectando a 88.874 personas en 12 departamentos.

Con este telón de fondo, cada una de las causas directas identificadas se analiza en los apartados subsecuentes, profundizando en sus manifestaciones, sus consecuencias para la gobernanza y sus implicaciones para la seguridad humana en Colombia.

El país se encuentra ante un nudo crítico que dificulta la construcción de acuerdos duraderos con la ciudadanía:

La limitada efectividad del diálogo social en Colombia obstaculiza la gestión, tratamiento y transformación de conflictos, debilitando la gobernanza territorial y dificultando la consolidación del Estado en el marco de la seguridad humana y el bienestar social.

Este panorama tiene raíces profundas. A lo largo de décadas, amplios sectores de la población han quedado al margen de las decisiones públicas, mientras persisten dinámicas de violencia que erosionan la confianza institucional y se fragmentan los esfuerzos estatales por promover espacios genuinos de concertación. Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007), la cohesión social constituye "la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar sobre esa base un sentido de pertenencia y orientación al bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros" (p. 17). En el caso colombiano, esta capacidad se encuentra debilitada por la confluencia de factores institucionales, normativos y contextuales que limitan el alcance transformador del diálogo social.

Desde que el PNUD planteó en 1994 el concepto de seguridad humana —posteriormente refrendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012— se ha buscado comprender la seguridad como la protección integral de las personas frente a amenazas que afectan su supervivencia, sus medios de subsistencia y su dignidad. Desde esta perspectiva, los conflictos sociales no gestionados, la exclusión de voces comunitarias y la desconfianza hacia las instituciones constituyen amenazas tan relevantes como la violencia directa (PNUD, CAF e IDEA Internacional, 2024). Por ello, fortalecer el diálogo social no es solo una cuestión de eficiencia administrativa, sino un imperativo de garantía de derechos y construcción de paz.

Para Lederach (2007), uno de los pensadores más influyentes en este campo, transformar conflictos implica "una multiplicidad de acciones y elementos interdependientes que contribuyen a la transformación constructiva del conflicto" (citado en Calderón, 2018, p. 191). Este enfoque trasciende la mera resolución puntual de disputas para abordar las causas estructurales que las originan, lo cual demanda capacidades institucionales robustas, marcos normativos coherentes y

una ciudadanía empoderada capaz de incidir efectivamente en las decisiones que afectan sus vidas.

¿Qué factores explican esta limitada efectividad? El diagnóstico que sigue identifica cinco causas directas que, de manera entrecruzada, configuran la problemática central: (i) la insuficiente capacidad institucional del Estado para promover y facilitar procesos efectivos; (ii) la persistencia de barreras estructurales que limitan la inclusión y participación de grupos históricamente marginados; (iii) la insuficiencia en el marco normativo, conceptual y metodológico; (iv) los enfoques limitados sobre la conflictividad que restringen la capacidad estatal para gestionarla preventivamente; y (v) la persistencia de dinámicas de violencia que obstaculizan la implementación de mecanismos de diálogo en territorios de riesgo. Cada una de estas dimensiones se analiza a continuación con base en evidencia documental e institucional.

4.1. Insuficiente capacidad institucional del Estado colombiano para promover, facilitar y sostener procesos efectivos de diálogo social

Las entidades del Estado colombiano, tanto a nivel nacional como en las regiones, enfrentan profundas dificultades para impulsar y sostener procesos de diálogo social que sean realmente efectivos, inclusivos y sostenibles. Esta realidad se refleja no solo en la fragilidad de los mecanismos institucionales que existen, sino también en la poca formación que reciben los servidores públicos sobre cómo dialogar y gestionar los conflictos de manera constructiva. Muchas veces, los intentos de concertación quedan dispersos, sin que se aproveche la experiencia para aprender y fortalecer el trabajo institucional, lo que impide que se construya una memoria colectiva. Además, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y sectores dificulta que se puedan abordar los problemas de forma integral, dejando a muchas comunidades y actores sin el acompañamiento que necesitan para transformar sus realidades.

Debilidad de capacidades institucionales territoriales

De acuerdo con la metodología de tipologías de entidades territoriales del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024), el 88% de los municipios y distritos se agrupan en la categoría 6 según la Ley 617 de 2000, lo que equivale a 967 de los 1.102 municipios del país. En estos municipios, la realidad es desafiante: cuentan con recursos fiscales y administrativos muy limitados, la conectividad territorial es escasa y la población suele ser reducida. Todo esto dificulta que puedan poner en marcha procesos de diálogo social verdaderamente efectivos,

pues las condiciones no les permiten avanzar con la misma facilidad que otras regiones del país (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024) ha señalado que las capacidades institucionales débiles limitan la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas y responder de manera eficiente a las necesidades de la sociedad. La CEPAL identifica cuatro tipos de debilidad institucional: instituciones insignificantes (que carecen de poder para modificar comportamientos), instituciones inefectivas (que no generan cooperación entre actores clave), instituciones inestables (que cambian frecuentemente sus planes de trabajo), y eficacia institucional limitada (que alimenta un círculo vicioso de desafección ciudadana). Esta tipología es aplicable al análisis de las capacidades del Estado colombiano para el diálogo social.

Bajo nivel de participación en espacios institucionales

Los datos de la Encuesta de Cultura Política del DANE (2023), aplicada a 64.770 personas de 18 años y más son reveladores, solo el 15% de la población de 18 años y más afirmó pertenecer a algún grupo, organización o instancia de participación. Esta cifra evidencia la limitada vinculación ciudadana a espacios formales de diálogo y concertación. El mayor porcentaje de participación se concentra en las Juntas de Acción Comunal (5,1%), seguido de grupos u organizaciones religiosas (4,4%) y organizaciones culturales o deportivas (1,6%).

Adicionalmente, la misma encuesta revela que el conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana presenta un decrecimiento sostenido desde 2019. Para 2023, los niveles de conocimiento fueron: plebiscito (45,7%), referendo aprobatorio o derogatorio (44,2%), revocatoria del mandato (44,0%), consulta popular (41,2%), iniciativa popular legislativa o normativa (26,0%) y cabildo abierto (25,7%) (DANE, 2023).

Baja confianza institucional

La confianza en las instituciones públicas relacionadas con la gestión democrática presenta niveles preocupantemente bajos. De acuerdo con el DANE (2023), el porcentaje de personas que "confía mucho" en las instituciones es el siguiente:

- Fuerzas Militares: 24,9%
- Registraduría Nacional del Estado Civil: 23,4%
- Defensoría del Pueblo: 21,8% - Policía: 18,9%
- Fiscalía General de la Nación: 17,1%

- Presidencia de la República: 15,2%
- Alcaldía Municipal/Distrital: 13,8%
- Gobernación: 13,4%
- Congreso de la República: 10,7%
- Concejos municipales/distritales: 10,4%
- Partidos o movimientos políticos: 6,6%.

Estos datos evidencian una crisis de confianza ciudadana hacia las instituciones responsables de promover el diálogo y la participación democrática, lo cual constituye una barrera estructural para la efectividad del diálogo social.

Incremento de la conflictividad social

Los datos de la Defensoría del Pueblo (2024) evidencian un incremento sostenido de la conflictividad social en Colombia. Durante 2024 se registraron 3.832 eventos de conflictos sociales, lo que representa un aumento del 87% frente a los 2.046 eventos registrados en 2023. A su vez, en 2023 se había presentado un incremento del 43% respecto a los 1.427 eventos de 2022.

Las principales fuentes de conflictividad identificadas para 2024 fueron: conflictos laborales (21%), prestación de servicios públicos (16%), derecho a la educación (15%), falta de inversión o presencia estatal (9%), riesgos a la vida, libertad, integridad y seguridad (8%), y medidas y políticas de transporte (7%). El incremento sostenido de la conflictividad, junto con la naturaleza de las demandas ciudadanas, evidencia la insuficiente capacidad institucional para gestionar las conflictividades a través del diálogo social antes de su escalamiento (Defensoría del Pueblo, 2024).

Limitadas iniciativas de fortalecimiento institucional

Existen esfuerzos institucionales incipientes para fortalecer las capacidades de diálogo social, aunque con cobertura limitada. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) implementó en 2024 la estrategia "Juntémonos para tejer lo público", orientada a llevar la oferta institucional a los territorios y fortalecer los lazos entre el Estado y las ciudadanías. Sin embargo, esta iniciativa se limitó inicialmente a cuatro departamentos durante 2024 (Córdoba, Bolívar, Norte de Santander y Cauca), evidenciando las restricciones en la cobertura territorial de estos esfuerzos (DAFP, 2024).

De manera similar, el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social (SINGESCO), creado mediante Decreto 1130 de 2022, busca orientar

las acciones de las instituciones públicas nacionales y brindar recomendaciones a las entidades territoriales para la gestión pacífica de los conflictos sociales y la promoción del diálogo social. Sin embargo, su implementación efectiva en el territorio aún presenta limitaciones significativas (Ministerio del Interior, 2022).

4.1.1. Debilidad institucional para facilitar el diálogo social efectivo

Las entidades públicas del orden nacional y territorial carecen de mecanismos efectivos y sostenibles de diálogo social institucionalizados. Esta debilidad se evidencia en la ausencia de instancias formales de coordinación, la baja priorización del diálogo social en la agenda institucional, el limitado reconocimiento del valor estratégico del diálogo en el ciclo de políticas públicas, y la escasa asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para sostener procesos de concertación.

Fragmentación y descoordinación institucional

El Comité de Observación y Análisis para la Transformación Social (COATS), liderado por el Ministerio del Interior a través del Observatorio del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida, constituye el principal espacio de articulación interinstitucional para el análisis y tratamiento de conflictos sociales. Según el Ministerio del Interior (2023), en las 24 sesiones realizadas hasta julio de 2023 participaron más de 30 entidades del orden nacional. Sin embargo, uno de los logros destacados fue la elaboración de un glosario que permite reportar la conflictividad social con lenguaje común, lo que evidencia que anteriormente no existía una comprensión compartida de los conceptos básicos entre las entidades del Estado para abordar la conflictividad.

Debilidad de la institucionalidad territorial

El estudio de Sanabria (2019) sobre capacidades institucionales de los municipios colombianos señala que los gobiernos locales presentan limitaciones relacionadas con: el diseño institucional centralista que restringe la autonomía y gobernabilidad territorial; la capacidad de gestionar y generar recursos fiscales para la implementación de políticas públicas; y la capacidad institucional y gerencial para enfrentar las demandas de la ciudadanía.

De acuerdo con el análisis del DNP sobre factores de capacidad institucional (Sanabria, 2019), la concentración del 88% de los municipios en la categoría 6 de la Ley 617 de 2000 refleja baja capacidad económica que probablemente se traduce en baja capacidad institucional. Si bien las siete categorías pueden ser útiles para establecer tratamientos diferenciados, persiste la pregunta sobre si las

políticas públicas transversales toman en consideración estos rasgos diferenciados para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

Escasa oferta institucional de formación en diálogo social

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ofrece programas de formación relacionados con gestión pública, incluyendo la Especialización en Gestión Pública y la Maestría en Administración Pública. Si bien estos programas incluyen componentes de negociación y concertación en contextos de vulnerabilidad social, la oferta específica en metodologías de diálogo social y transformación de conflictos es limitada y no responde a la magnitud de las necesidades identificadas.

La ESAP desarrolla Formación para Servidores Públicos de Municipios PDET, orientada a fortalecer el conocimiento y las capacidades en derechos humanos y gestión del postconflicto. Sin embargo, esta iniciativa se focaliza en los 170 municipios PDET, dejando por fuera a la mayoría del territorio nacional.

4.1.2. Insuficientes capacidades técnicas especializadas para la gestión de conflictividades complejas

Los servidores públicos responsables de facilitar procesos de diálogo social carecen de las capacidades técnicas, metodológicas y operativas necesarias para abordar conflictividades complejas, particularmente aquellas de naturaleza socioambiental, territorial y multisectorial. Esta limitación se manifiesta en la escasa formación especializada en metodologías de análisis, facilitación y transformación de conflictos, la ausencia de herramientas estandarizadas de diagnóstico y gestión de conflictividades, y la falta de protocolos de actuación diferenciados según el tipo y escala del conflicto.

Complejidad creciente de las conflictividades

El análisis de la Defensoría del Pueblo (2024) sobre los eventos de conflictividad social en 2024 revela la diversidad y complejidad de las tensiones sociales que requieren capacidades especializadas de gestión:

- Conflictos laborales: 21%
- Prestación de servicios públicos: 16%
- Derecho a la educación: 15%
- Falta de inversión o presencia estatal: 9%

- Riesgos a la vida, libertad, integridad y seguridad: 8%
- Medidas y políticas de transporte: 7%
- Acceso a la salud, medio ambiente, violencia de género, tierra y vivienda: 3-5% cada uno.

Esta diversidad de tipologías de conflicto requiere capacidades técnicas diferenciadas que actualmente no están desarrolladas de manera sistemática en el Estado colombiano.

Ausencia de protocolos y metodologías estandarizadas

A pesar de los avances en la creación del SINGESCO y del COATS como espacios de articulación, persiste la carencia de protocolos de actuación estandarizados y metodologías validadas para la gestión de conflictividades complejas. El Ministerio del Interior (2023) destacó como un logro significativo la elaboración de un glosario común para reportar conflictividades, lo que evidencia la ausencia previa de un marco conceptual y metodológico compartido.

Sistema de alertas tempranas y su desarticulación con el diálogo social

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, creado en 2001, constituye el principal instrumento para monitorear y advertir sobre situaciones de riesgo frente a los efectos del conflicto armado interno. Según la Defensoría del Pueblo (2025), el 71% de los municipios colombianos está bajo Alertas Tempranas debido a la presencia de grupos armados. Sin embargo, este sistema se centra principalmente en riesgos asociados al conflicto armado y no en la conflictividad social más amplia, evidenciando una desarticulación entre los sistemas de prevención y el diálogo social (Defensoría del Pueblo, 2017, 2025).

Limitada capacidad de mediación institucional

Según la Defensoría del Pueblo (2024), durante 2023 la entidad promovió 244 espacios de diálogo entre las partes en conflicto, lo que representa un aumento del 69% respecto a las 144 mesas instaladas en 2022. Si bien esto evidencia una creciente demanda de mediación institucional, también revela que la Defensoría del Pueblo concentra gran parte de esta función, ante la limitada capacidad de otras entidades del Estado para facilitar procesos de diálogo.

El Defensor del Pueblo ha señalado que "el Gobierno Nacional debe fortalecer la articulación interinstitucional para que sean propiciados oportunamente espacios de diálogo con las comunidades" y "hacérsele un seguimiento riguroso y oportuno al cumplimiento de los acuerdos alcanzados y

adelantar procesos de fortalecimiento institucional con los mandatarios locales" (Defensoría del Pueblo, 2024).

4.2. Persistencia de barreras estructurales, institucionales y culturales que limitan la inclusión y participación efectiva de diversos grupos poblacionales en los procesos de diálogo social

En Colombia persisten barreras de diversa naturaleza —estructurales, institucionales y culturales— que limitan la inclusión y participación efectiva de diversos grupos poblacionales en los procesos de diálogo social, afectando de manera desproporcionada a sectores históricamente marginados como pueblos étnicos, mujeres, jóvenes, población LGBTIQ+, comunidades campesinas, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado. Estas barreras se manifiestan en la insuficiente y desigual oferta institucional de espacios de diálogo en los territorios, la baja capacidad de incidencia de las organizaciones sociales en las decisiones públicas, y la ausencia de mecanismos efectivos que garanticen el seguimiento, verificación y cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Desigualdades estructurales y matriz de la desigualdad

Según el análisis de la CEPAL y el DNP sobre familias y matriz de la desigualdad social en Colombia (2024), la posición de clase, el origen étnico, el género, el territorio y el ciclo de vida siguen determinando de manera decisiva el acceso a recursos, servicios y oportunidades. Esta matriz de desigualdad se reproduce en los espacios de participación y diálogo, donde los sectores más vulnerables enfrentan mayores obstáculos para organizarse, acceder a información, desplazarse a los lugares de reunión y sostener procesos de interlocución con el Estado.

El Banco Mundial ha señalado que casi el 40% de la desigualdad de ingresos en Colombia está determinada por la posición social de origen, influenciada por factores como la economía familiar, el sexo y la región de nacimiento, lo que evidencia la limitada movilidad social y la persistencia de patrones de exclusión que afectan las posibilidades de participación.

Brechas territoriales en pobreza y acceso a servicios

De acuerdo con el Boletín Técnico de Pobreza Multidimensional del DANE (2025), para 2024 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nacional se ubicó en 10,3%, con una marcada diferencia entre cabeceras municipales (6,6%) y centros poblados y rural disperso (21,4%). Esta brecha de casi 15 puntos porcentuales refleja

las profundas desigualdades territoriales que afectan las condiciones materiales para participar en procesos de diálogo social.

Adicionalmente, el Boletín de resultados para municipios PDET (DANE, 2024) muestra que en estos territorios priorizados para la construcción de paz persisten rezagos significativos en acceso a servicios básicos. La percepción de pobreza subjetiva en centros poblados y rural disperso de municipios PDET alcanzó el 77,0% en 2024, frente al 61,4% en cabeceras municipales.

Brecha digital y conectividad rural

La conectividad constituye una barrera crítica para la participación en espacios de diálogo que requieren acceso a información, comunicación y tecnologías digitales. Según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC, 2024), aproximadamente el 60% de la población colombiana cuenta con conectividad a internet, con una meta de alcanzar el 85% al final del período de gobierno actual.

Los datos más recientes sobre población campesina del DANE (2024) revelan que solo el 46,1% de los hogares campesinos contó con conexión a internet fija o móvil en 2024, lo que representa una disminución de 1,3 puntos porcentuales frente a 2023. Las diferencias territoriales son significativas: mientras en Meta el acceso alcanza el 79,2%, en Chocó es apenas del 18,4%, en La Guajira del 15,2% y en Vichada del 11,8% (La República, 2025).

Esta brecha digital limita las posibilidades de participación en espacios de diálogo que incorporan componentes virtuales, acceso a información pública y seguimiento a acuerdos mediante plataformas digitales, afectando de manera particular a las comunidades rurales, campesinas y étnicas.

Baja vinculación a organizaciones y espacios de participación

Según la Encuesta de Cultura Política del DANE (2023), aplicada a 64.770 personas de 18 años y más, solo el 15% de la población adulta afirmó pertenecer a algún grupo, organización o instancia de participación. Este dato evidencia que la base social organizada para el diálogo es minoritaria y que amplios sectores de la población no cuentan con canales formales de representación e interlocución con el Estado.

El mayor porcentaje de participación se concentra en las Juntas de Acción Comunal (5,1%), seguido de grupos u organizaciones religiosas (4,4%) y organizaciones culturales o deportivas (1,6%). Las organizaciones sindicales, gremiales, profesionales y comunitarias presentan porcentajes inferiores al 1% de participación (DANE, 2024).

Esta baja vinculación organizativa limita la capacidad de los sectores sociales para articularse, construir agendas comunes y participar de manera organizada en espacios de diálogo, reduciendo su capacidad de incidencia frente a actores estatales y privados con mayores recursos y poder de negociación.

Subrepresentación de mujeres en espacios de decisión

De acuerdo con el informe "Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial" elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y ONU Mujeres (2024), pese a que las mujeres representan más del 52% del censo electoral, su participación como candidatas y su acceso a cargos de elección popular sigue estando por debajo de la paridad.

En las elecciones territoriales de 2023, solo el 18,2% de las alcaldías fueron ocupadas por mujeres, y de las 32 gobernaciones, únicamente 3 fueron ganadas por mujeres (9,4%). Estos datos evidencian barreras culturales, económicas y de violencia política que limitan la participación de las mujeres en espacios de decisión, situación que se replica en los escenarios de diálogo social donde su voz continúa subrepresentada (Registraduría Nacional et al., 2024).

Violencia política contra liderazgos

La Misión de Observación Electoral (MOE, 2023) documentó en su informe sobre violencia política contra mujeres que, durante el período electoral de 2023, se registraron múltiples agresiones contra candidatas y lideresas, incluyendo amenazas, hostigamientos y violencia física. El informe señala que las mujeres que participan en política enfrentan formas diferenciadas de violencia que van desde la violencia psicológica y simbólica hasta la violencia física y sexual, lo que constituye una barrera estructural para su participación efectiva en espacios de decisión y diálogo.

Para 2025, la MOE ha alertado sobre el incremento de agresiones contra liderazgos políticos, documentando 106 agresiones en el primer trimestre, lo que aumenta el riesgo electoral y afecta la participación de líderes y lideresas sociales en procesos de diálogo (MOE, 2025).

4.2.1. Oferta institucional insuficiente y desigual para facilitar el diálogo social en diferentes territorios

La oferta institucional de espacios, mecanismos y oportunidades de diálogo social presenta marcadas desigualdades entre territorios, con particular déficit en zonas rurales, dispersas y periféricas, así como en municipios de alta conflictividad y menores capacidades institucionales. Esta insuficiencia se evidencia en la concentración de espacios de concertación en capitales y centros urbanos, la limitada presencia estatal de calidad en territorios históricamente abandonados, las barreras de acceso geográfico, tecnológico y comunicacional para comunidades rurales, y la escasa adaptación de las metodologías de diálogo a las realidades y necesidades territoriales específicas.

Concentración de capacidades en municipios de mayor categoría

De acuerdo con la metodología de tipologías de entidades territoriales del DNP (2024), el 88% de los municipios y distritos se agrupan en la categoría 6 según la Ley 617 de 2000, lo que equivale a 967 de los 1.102 municipios del país. Estos municipios presentan los niveles más bajos de capacidad fiscal y administrativa, menores condiciones de conectividad territorial y baja densidad poblacional, características que limitan significativamente sus posibilidades de financiar equipos, metodologías y dispositivos permanentes para promover y sostener procesos de diálogo social (DNP, 2024).

Brechas en acceso a servicios básicos

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida para hogares campesinos (DANE, 2024) muestra que las desigualdades en acceso a servicios básicos afectan las condiciones materiales para la participación:

- Energía eléctrica: cobertura nacional de 97,7% en hogares campesinos, con 99,9% en cabeceras y menores niveles en zonas dispersas.
- Acueducto: solo el 72,9% de hogares campesinos cuenta con este servicio. - Alcantarillado: apenas el 38,2% de hogares campesinos tiene acceso.
- Recolección de basura: disponible para poco más de la mitad de la población campesina.
- Gas natural: solo el 36% de hogares campesinos cuenta con este servicio, y en centros poblados rurales y dispersos apenas el 14,9%.

Estas brechas en servicios básicos limitan las condiciones de vida digna necesarias para sostener procesos organizativos y de participación en el diálogo social.

Desigualdad en conectividad

El Plan Nacional de Conectividad Rural presentado por el MintIC en 2024 busca reducir la brecha digital mediante una inversión de \$1,7 billones, reconociendo que la falta de cobertura y el alto costo del servicio constituyen las principales barreras de acceso a internet en zonas rurales. Según datos de 2024, el costo sigue siendo el principal obstáculo para el acceso a internet en el 49,7% de los hogares sin conexión, mientras que la falta de cobertura afecta al 10,9% de las zonas rurales (MintIC, 2024).

El programa "ConectiVIDAd para Cambiar Vidas" busca llevar conectividad a 400.000 personas en 178 municipios, y se han instalado 415 soluciones comunitarias en municipios PDET. Sin embargo, la cobertura sigue siendo limitada frente a las necesidades territoriales.

Cobertura limitada de iniciativas de fortalecimiento

La estrategia "Juntémonos para tejer lo público" del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), orientada a llevar la oferta institucional a los territorios, se implementó durante 2024 únicamente en cuatro departamentos (Córdoba, Bolívar, Norte de Santander y Cauca), evidenciando las restricciones en la cobertura territorial de estos esfuerzos (DAFP, 2024).

4.2.2. Baja capacidad de incidencia efectiva de grupos históricamente marginados en los procesos de diálogo social

Los grupos poblacionales históricamente marginados (pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom, mujeres, jóvenes, población LGBTIQ+, comunidades campesinas, personas con discapacidad y víctimas del conflicto), enfrentan limitaciones significativas en su capacidad de incidencia efectiva en los procesos de diálogo social. Esta situación se deriva de factores como la debilidad organizativa, la escasez de recursos técnicos y financieros, las brechas de formación en competencias para el diálogo y la negociación, las condiciones de inseguridad que afectan a líderes y lideresas sociales, y la persistencia de imaginarios y prácticas institucionales excluyentes que invisibilizan sus voces y saberes.

Subrepresentación de pueblos étnicos en espacios de decisión

Según el informe de la Misión de Observación Electoral (MOE, 2023) sobre participación política de población con pertenencia étnica, a pesar de que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes cuentan con circunscripciones especiales de representación política, su presencia en órganos de decisión sigue siendo inferior a su peso demográfico. La MOE documentó que las curules especiales para comunidades étnicas en el Congreso (5 para comunidades afrodescendientes, 2 para pueblos indígenas en Senado y 1 en Cámara) no se traducen necesariamente en capacidad de incidencia efectiva en las decisiones legislativas que los afectan.

De acuerdo con las estadísticas de autorreconocimiento étnico del DANE (2021), cerca del 10% de la población colombiana se autorreconoce como perteneciente a algún grupo étnico. Sin embargo, su representación en cargos de elección popular, en la administración pública y en espacios de diálogo sobre políticas que los afectan directamente sigue siendo limitada.

Brechas de género en participación política

El informe conjunto de la Registraduría Nacional, el CNE y ONU Mujeres (2024) documenta que en numerosos municipios del país ni siquiera se presentaron candidatas a las alcaldías en las elecciones de 2023, reflejando barreras culturales, económicas y de violencia política que limitan la participación de las mujeres en la política local.

La investigación académica sobre el derecho a la participación política de las mujeres afro en Colombia (Gallego et al., 2024) evidencia que las mujeres afrodescendientes enfrentan discriminación interseccional (por género, por origen étnico y por condición socioeconómica) que limita aún más sus posibilidades de participación efectiva en espacios de decisión y diálogo.

Violencia contra líderes y lideresas sociales

La violencia contra liderazgos sociales constituye una barrera crítica para la participación en procesos de diálogo. Según la MOE (2023, 2025), las agresiones contra líderes y lideresas incluyen amenazas, hostigamientos, atentados y homicidios, afectando de manera diferenciada a quienes promueven procesos organizativos y de incidencia política en los territorios.

El Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Política documenta de manera sistemática las agresiones que enfrentan las mujeres que ejercen liderazgos políticos, sociales y comunales, evidenciando que la violencia política tiene un

componente de género que afecta desproporcionadamente a las lideresas (Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Política, 2025).

Ausencia de enfoques diferenciales en espacios de diálogo

La Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística del DANE (2022) reconoce la necesidad de incorporar enfoques que visibilicen las desigualdades que enfrentan diferentes grupos poblacionales. Sin embargo, esta orientación no siempre se traduce en el diseño y facilitación de espacios de diálogo social que incorporen metodologías diferenciadas, accesibles y culturalmente pertinentes para los grupos históricamente marginados.

4.2.3. Ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento, verificación y cumplimiento de los acuerdos alcanzados en procesos de diálogo social

Los procesos de diálogo social en Colombia carecen de mecanismos institucionalizados que garanticen el seguimiento, verificación y cumplimiento efectivo de los acuerdos alcanzados entre el Estado y los actores sociales. Esta ausencia se manifiesta en la falta de sistemas formales de registro y trazabilidad de compromisos, la inexistencia de indicadores de cumplimiento y cronogramas públicos de implementación, la debilidad de los esquemas de rendición de cuentas, y la carencia de mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento.

Incremento de conflictividad y demandas de cumplimiento

Los datos de la Defensoría del Pueblo (2024, 2025) sobre conflictividad social evidencian que un porcentaje significativo de los eventos de protesta y movilización están relacionados con el incumplimiento de compromisos previamente adquiridos por el Estado. Durante 2024 se registraron 3.832 eventos de conflictos sociales, lo que representa un aumento del 87% frente a 2023 (2.046 eventos). Entre las principales causas se identifican:

- Conflictos laborales: 21%
- Prestación de servicios públicos: 16%
- Derecho a la educación: 15%
- Falta de inversión o presencia estatal: 9%

Estos datos sugieren que la conflictividad frecuentemente está asociada a demandas no resueltas y compromisos incumplidos, alimentando un círculo vicioso de desconfianza institucional (Defensoría del Pueblo, 2025).

Sistemas de seguimiento existentes y su desarticulación Colombia cuenta con sistemas de seguimiento a políticas públicas como SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados) y SIIGO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto) del DNP. SINERGIA permite consultar el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo desde 2002, mientras que SIIGO hace seguimiento a los compromisos derivados del Acuerdo de Paz (DNP, 2025).

Sin embargo, estos sistemas no están articulados de manera directa con los acuerdos derivados de procesos de diálogo social territorial. La Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP (2013) establece lineamientos para la medición de resultados, pero carece de orientaciones específicas para el seguimiento de compromisos alcanzados en espacios de diálogo y concertación con comunidades.

Guía de diálogo social para el control social

El DAFF publicó en 2022 la "Guía de diálogo social para el control social y la articulación con el sistema de control interno", que ofrece orientaciones para que las veedurías ciudadanas y organizaciones de control social incorporen herramientas de diálogo en su ejercicio de vigilancia a la gestión pública. Si bien esta iniciativa representa un avance, su implementación efectiva y apropiación por parte de las comunidades aún es incipiente (DAFP, 2022).

Desarticulación con instrumentos de planificación

Los acuerdos alcanzados en espacios de diálogo social frecuentemente no se articulan con los instrumentos de planificación territorial (planes de desarrollo, planes sectoriales, planes de vida de pueblos étnicos, PDET), lo que limita su traducción en metas, indicadores, acciones y asignaciones presupuestales verificables. Esta desconexión reduce el impacto transformador del diálogo y alimenta la percepción de que los espacios de concertación son ejercicios formales sin consecuencias reales (DNP, 2024).

4.3. Insuficiencia en el marco normativo, conceptual y metodológico para abordar de manera integral los procesos de diálogo social y gestión de conflictos

El marco normativo, conceptual y metodológico vigente en Colombia para la promoción del diálogo social y la gestión de conflictos presenta insuficiencias significativas que limitan la efectividad de estos procesos.

Aunque existen disposiciones constitucionales y legales que reconocen la participación ciudadana y establecen mecanismos de concertación, no existe una legislación integral que regule de manera comprehensiva el diálogo social como herramienta específica para la gestión, tratamiento y transformación de conflictividades. Esta carencia se manifiesta en la ausencia de definiciones conceptuales claras que distingan el diálogo social de otros mecanismos de participación, la falta de marcos metodológicos estandarizados para su implementación, y la desarticulación entre las diferentes normas que abordan aspectos parciales del diálogo y la resolución de conflictos.

Fragmentación del marco normativo sobre participación y diálogo

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con múltiples disposiciones relacionadas con la participación ciudadana y el diálogo social, pero estas se encuentran dispersas en diferentes instrumentos normativos sin una articulación coherente.

La Ley Estatutaria 1757 de 2015, que regula la promoción y protección del derecho a la participación democrática, establece mecanismos como la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto (Congreso de la República, 2015). Esta ley también crea las "Alianzas para la Prosperidad" (artículo 105) como instancias de diálogo en municipios con proyectos de gran impacto minero-energético.

Sin embargo, no proporciona una definición integral del diálogo social ni establece directrices específicas para su implementación como herramienta de gestión de conflictividades más allá del sector extractivo.

Por su parte, el Decreto 2362 de 2015 propende por el fortalecimiento del diálogo social y la concertación en el ámbito laboral, en el marco de la política de trabajo decente (Presidencia de la República, 2015).

Este decreto, que adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, promueve el diálogo social como uno de los cuatro pilares del trabajo decente definidos por la OIT: creación de empleo, cumplimiento de derechos de los trabajadores, extensión de la protección social y promoción del diálogo social (DNP, 2024). Sin embargo, su alcance se limita al ámbito laboral tripartito, sin abarcar las conflictividades sociales más amplias que requieren marcos de diálogo diferenciados.

Avances recientes y persistencia de vacíos

El Decreto 1130 de 2022 creó el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social (SINGESCO), con el objetivo de orientar las acciones de las instituciones públicas nacionales y brindar recomendaciones a las entidades territoriales para la gestión pacífica de los conflictos sociales y la promoción del diálogo social (Ministerio del Interior, 2022).

Este sistema representa un avance significativo en la articulación institucional, pero su implementación efectiva requiere el desarrollo de marcos metodológicos y protocolos de actuación que aún no se han consolidado plenamente. De manera complementaria, la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total) definió la política de paz como política de Estado y estableció el enfoque de seguridad humana como marco orientador, garantizando respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter integral y adaptadas a cada contexto (Congreso de la República, 2022). Esta ley también creó la figura de las "Regiones de Paz" como territorios donde se pueden adelantar diálogos y priorizar intervenciones estatales. Sin embargo, persiste la necesidad de armonizar estos avances con el marco normativo de participación ciudadana y con otros instrumentos como el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCV) y la Política de Reconciliación.

Convenios internacionales y brechas de implementación

Colombia ha ratificado importantes convenios de la OIT relacionados con el diálogo social. Según el Ministerio del Trabajo (2024), el país ha ratificado 61 convenios laborales internacionales, incluyendo:

- Convenio 87: Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948)
- Convenio 98: Derecho de sindicación y negociación colectiva (1949)
- Convenio 144: Consulta tripartita para normas internacionales del trabajo (ratificado mediante Ley 410 de 1997)
- Convenio 151: Relaciones de trabajo en la administración pública (1978)
- Convenio 154: Fomento de la negociación colectiva (1981)

A pesar de estos compromisos internacionales, estudios académicos señalan que persisten deficiencias en la eficacia e inclusividad de las instituciones nacionales de diálogo social.

Cañas y Ramírez (2021) identifican que "el diálogo social, elemento constitutivo de las agendas de promoción de condiciones de trabajo decente, no ha sido especialmente protagonista en los desarrollos normativos de la Organización Internacional del Trabajo, pero resulta fundamental para las

agendas de desarrollo sostenible". Los autores advierten sobre los retos de implementación que, en el caso colombiano, "impiden consolidar relaciones de confianza y voluntad de profundización de los modelos de comunicación para el logro del verdadero diálogo social entre los interlocutores sociales del mundo del trabajo".

Consulta previa como referente metodológico con limitaciones

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos étnicos, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (ratificado mediante Ley 21 de 1991) y desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, constituye un referente importante de diálogo institucionalizado con grupos específicos.

Según la Corte Constitucional (Sentencia SU-039 de 1997), "la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales (...) adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades".

Sin embargo, la consulta previa tiene un alcance limitado a los pueblos étnicos y a las medidas administrativas y legislativas que los afectan directamente, por lo que no constituye un marco generalizable para el diálogo social con otros actores y sobre otras conflictividades. Además, el Decreto 1320 de 1998, que reglamenta el procedimiento de consulta previa, ha sido cuestionado por no cumplir plenamente los estándares del Convenio 169, lo que evidencia las dificultades para traducir los principios del diálogo intercultural en procedimientos efectivos (Semillas, 2008).

Ausencia de metodologías estandarizadas

A pesar de la existencia de múltiples experiencias de diálogo social en Colombia, no se cuenta con marcos metodológicos estandarizados que orienten la implementación de estos procesos de manera consistente.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022) desarrolló un "Acervo de metodologías de diálogo útiles para el proceso de esclarecimiento", identificando diversas herramientas para la transformación de conflictos, pero estas metodologías no han sido sistematizadas ni incorporadas de manera uniforme en la actuación de las entidades del Estado.

La Unidad para las Víctimas (2024) ha desarrollado la "Metodología para los Diálogos Transformadores", que integra enfoques psicosocial, sociocultural y territorial para el trabajo con víctimas del conflicto armado. Esta metodología promueve el fortalecimiento de capacidades para el diálogo, la incidencia y la acción colectiva, contribuyendo a que las víctimas "se reconozcan como actores

de la transformación capaces de incidir en la realidad de los territorios" (Unidad para las Víctimas, 2024).

Sin embargo, su alcance está focalizado en el ámbito de la reparación integral y no ha sido extendida a otras conflictividades. De manera similar, el PNUD Colombia ha constituido una Unidad de Diálogo con el propósito de "promover el diálogo como herramienta fundamental en la gestión de conflictividades y procesos de deliberación", fortaleciendo capacidades en transformación de conflictos y diálogo democrático (PNUD, 2024).

Esta unidad utiliza metodologías como el Análisis del Desarrollo Relacionado con el Conflicto (CDA) y los Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana (SART), pero su alcance depende de proyectos específicos de cooperación internacional.

4.3.1. Ausencia de legislación específica que regule de manera comprehensiva el diálogo social

El ordenamiento jurídico colombiano carece de una ley específica que defina, regule y promueva el diálogo social como herramienta institucional para la gestión, tratamiento y transformación de conflictividades sociales. Esta ausencia ha generado que las disposiciones sobre diálogo se encuentren dispersas en múltiples instrumentos normativos (leyes de participación, decretos sectoriales, convenios internacionales) sin una articulación coherente, lo que dificulta su implementación sistemática y su reconocimiento como política de Estado diferenciada de la participación ciudadana general.

Dispersión normativa y falta de definición legal

El artículo 111 de la Ley 1757 de 2015 establece el mecanismo de diálogo social, pero no proporciona una definición clara ni directrices específicas para su implementación más allá del contexto de las Alianzas para la Prosperidad en territorios minero-energéticos (Congreso de la República, 2015).

El ABC de la Ley 1757 elaborado por la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá (2016) y por Función Pública (2017) identifica tres pilares: mecanismos de participación, rendición de cuentas y control social, y participación ciudadana en la gestión pública, pero el diálogo social no aparece como una categoría diferenciada con tratamiento normativo propio. Esta dispersión contrasta con otros países de la región que han desarrollado legislaciones específicas sobre diálogo social. La ausencia de una ley integral en Colombia genera interpretaciones divergentes sobre el alcance, los actores, los procedimientos y los efectos jurídicos de los procesos de diálogo, limitando su institucionalización efectiva.

Limitaciones del enfoque laboral tripartito

El marco normativo más desarrollado sobre diálogo social en Colombia corresponde al ámbito laboral, donde operan instancias como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y las Subcomisiones Departamentales de Concertación (Decreto 2362 de 2015). Sin embargo, este enfoque tripartito (gobierno, trabajadores, empleadores) no resulta directamente aplicable a las conflictividades sociales más amplias que involucran comunidades, organizaciones sociales, pueblos étnicos, víctimas del conflicto y otros actores con demandas diversas (Cañas & Ramírez, 2021).

El DNP (2024) ha señalado la participación efectiva del gobierno en mecanismos de diálogo social como la Comisión Permanente de Concertación, pero también reconoce la necesidad de fortalecer el diálogo y la concertación en otros ámbitos más allá del laboral, conforme a lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018).

Necesidad de armonización normativa

Las observaciones del DNP al diagnóstico de la Política Pública de Diálogo Social enfatizan la necesidad de "hacer una diferencia conceptual, estratégica y técnica entre diálogo social y participación ciudadana", evitando duplicidades con la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral (PPPCYE).

Esta distinción requiere un desarrollo normativo que establezca con claridad los elementos diferenciadores: el diálogo social como proceso orientado específicamente a la gestión de conflictividades, mientras que la participación ciudadana abarca un espectro más amplio de interacción entre Estado y ciudadanía en el ciclo de políticas públicas.

La armonización normativa también debe considerar la articulación con el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCV), la Política de Reconciliación, y los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz, como los Consejos Territoriales de Paz, los PDET y los mecanismos de seguimiento del Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO).

4.3.2. Carencia de marcos metodológicos claros para la implementación efectiva del diálogo social

La implementación efectiva del diálogo social se ve obstaculizada por la falta de marcos metodológicos claros, validados y estandarizados que orienten la actuación de las entidades del Estado y de los actores sociales en estos procesos.

Esta carencia se manifiesta en la ausencia de protocolos de actuación diferenciados según el tipo y escala del conflicto, la inexistencia de herramientas estandarizadas de diagnóstico y análisis de conflictividades, y la falta de lineamientos sobre competencias, roles y responsabilidades de los facilitadores del diálogo.

Fragmentación de experiencias sin sistematización

Colombia cuenta con múltiples experiencias de diálogo social desarrolladas por diferentes entidades y sectores, pero estas no han sido sistematizadas de manera que permitan extraer aprendizajes y construir metodologías replicables.

El Comité de Análisis para la Acción y Transformación Social (COATS), liderado por el Ministerio del Interior, destacó como uno de sus logros la elaboración de un glosario que permite reportar la conflictividad social con lenguaje común, lo que evidencia que anteriormente no existía una comprensión compartida de los conceptos básicos entre las entidades del Estado (Ministerio del Interior, 2023).

Iniciativas metodológicas sectoriales sin articulación

Diferentes entidades han desarrollado metodologías propias para el diálogo y la gestión de conflictos, pero estas iniciativas no están articuladas en un marco común: - La Unidad para las Víctimas desarrolló la "Metodología para los Diálogos Transformadores" con enfoques psicosocial, sociocultural y territorial (Unidad para las Víctimas, 2024). - La Comisión de la Verdad elaboró un "Acervo de metodologías de diálogo útiles para el proceso de esclarecimiento" (CEV, 2022). - La Policía Nacional implementó el "Modelo de Construcción de Paz" con énfasis en transformación de conflictos y diálogo (Policía Nacional, 2020). - La Dirección de Convivencia y Diálogo Social de Bogotá desarrolló un "Manual de gestión de conflictividades sociales" con pasos metodológicos para la identificación, caracterización y gestión de conflictos (Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2024). Esta fragmentación dificulta la construcción de capacidades institucionales uniformes y la medición de resultados comparables entre diferentes experiencias de diálogo.

Necesidad de formación especializada

La implementación de metodologías de diálogo social requiere servidores públicos con competencias específicas en facilitación, análisis de conflictos y negociación. Sin embargo, la oferta de formación en estas áreas es limitada y no responde a la magnitud de las necesidades.

La ESAP ofrece programas de gestión pública con algunos componentes de negociación, pero no cuenta con una oferta especializada en diálogo social y transformación de conflictos dirigida a servidores públicos de todos los niveles territoriales (ESAP, 2025).

El experto en metodologías de resolución de conflictos Alfredo Zamudio señaló que "la negociación, la mediación y el diálogo son las tres herramientas válidas para transformar una pugna de este tipo, pero cada una se utiliza en coyunturas diferentes. Si se requiere resolver una situación de manera urgente **se puede emplear la negociación y la mediación**, pero si lo que se requiere es reconstruir y reparar relaciones, **el diálogo es lo más adecuado**" (Defensoría del Pueblo, 2025).

Esta distinción metodológica requiere formación específica que actualmente no se encuentra disponible de manera sistemática para los servidores públicos colombianos.

4.3.3. Desarticulación entre el marco legal nacional y los estándares internacionales de derechos humanos en materia de diálogo social

A pesar de que Colombia ha ratificado importantes convenios internacionales relacionados con el diálogo social, la libertad sindical y la consulta con pueblos étnicos, persiste una brecha significativa entre estos estándares internacionales y su implementación efectiva en el marco normativo y en las prácticas institucionales nacionales. Esta desarticulación limita la capacidad del país para desarrollar procesos de diálogo social que cumplan con los principios de inclusividad, igualdad de trato y reconocimiento de derechos consagrados en los instrumentos internacionales.

Brechas en la implementación de convenios de la OIT

Según el Ministerio del Trabajo (2024), Colombia ha ratificado 8 de los 8 convenios fundamentales de la OIT (C029, C087, C098, C100, C105, C111, C138, C182), 3 de los 4 convenios de gobernanza (C081, C129, C144) y 50 convenios técnicos. Sin embargo, la ratificación no se ha traducido necesariamente en implementación efectiva. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha emitido recomendaciones reiteradas a Colombia sobre el respeto a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, particularmente en relación con la violencia contra sindicalistas y las restricciones a la negociación colectiva de empleados públicos (OIT, 2024).

Desafíos en la consulta previa

Aunque la consulta previa está consagrada como derecho fundamental por la Corte Constitucional y Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT, persisten dificultades en su implementación efectiva. La Corte Constitucional ha señalado que "cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia, debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena" (Sentencia SU-039/97).

Sin embargo, el Decreto 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa, ha sido cuestionado por organizaciones indígenas y expertos por no cumplir plenamente los estándares del Convenio 169, particularmente en relación con los plazos, la identificación de comunidades afectadas y el carácter previo de la consulta (Semillas, 2008).

La Mesa Permanente de Concertación con Pueblos Indígenas fue creada precisamente para acordar las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a estos pueblos (Decreto 1397 de 1996), pero su funcionamiento efectivo ha enfrentado limitaciones.

Enfoque de seguridad humana y diálogo social

La Ley 2272 de 2022 incorporó el enfoque de seguridad humana como marco orientador de la política de paz, garantizando "respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención" (Congreso de la República, 2022).

Este enfoque, promovido por las Naciones Unidas, reconoce la interrelación entre paz, desarrollo y derechos humanos, y constituye un referente conceptual para el diálogo social. Sin embargo, la articulación entre el enfoque de seguridad humana y los mecanismos de diálogo social aún no se ha desarrollado plenamente.

El PNUD Colombia ha señalado que su Unidad de Diálogo busca "ampliar la democracia participativa" y "fortalecer capacidades en transformación de conflictos", utilizando herramientas como el Análisis del Desarrollo Relacionado con el Conflicto (CDA) y los Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana (SART) (PNUD, 2024). Estos desarrollos metodológicos de la cooperación internacional requieren ser apropiados e institucionalizados en el marco normativo nacional.

4.4. Enfoques limitados sobre la conflictividad que restringen la capacidad del Estado para abordar de manera integral, preventiva y transformadora las dinámicas complejas de los conflictos sociales

La gestión de la conflictividad social en Colombia ha estado dominada por enfoques que priorizan la contención, el control y la respuesta reactiva frente a las manifestaciones de los conflictos, en lugar de abordar sus causas estructurales y promover su transformación pacífica.

Esta perspectiva, asociada al paradigma de la "paz negativa", entendida como la mera ausencia de violencia directa, ha limitado la capacidad del Estado para desarrollar estrategias integrales, preventivas y transformadoras que atiendan las raíces de los conflictos sociales.

La prevalencia de este enfoque se manifiesta en la tendencia a criminalizar la protesta social, la escasa inversión en mecanismos de diálogo y prevención, la ausencia de diagnósticos territoriales actualizados sobre las causas de los conflictos, y la desarticulación entre las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo social.

Prevalencia del enfoque de paz negativa

La distinción entre paz negativa y paz positiva, desarrollada por Johan Galtung, resulta esencial para comprender las limitaciones de los enfoques predominantes en Colombia.

Según Galtung, la paz negativa "se define por la simple ausencia de violencia, sin abordar las causas subyacentes del conflicto", mientras que la paz positiva "ofrece un enfoque más completo y sostenible" que "busca transformar el conflicto y construir una sociedad justa y equitativa" (Restaurativa, 2024).

En el contexto colombiano, la percepción del conflicto ha sido históricamente asociada con una visión negativa, enfocada en la resolución a través del orden público y la seguridad militar, más que en la transformación pacífica y la justicia social. Esta perspectiva ha limitado la capacidad del Estado para abordar los conflictos de manera integral, ya que se centra en la eliminación de la violencia sin considerar las causas estructurales que la generan (Gómez, 2022).

Incremento sostenido de la conflictividad social

Los datos de la Defensoría del Pueblo evidencian que los enfoques actuales no están logrando prevenir ni transformar los conflictos sociales.

Durante 2024 se registraron 3.832 eventos de conflictos sociales, lo que representa un aumento del 87% frente a los 2.046 eventos registrados en 2023. A su vez, en 2023 se había presentado un incremento del 43% respecto a los 1.427 eventos de 2022 (Defensoría del Pueblo, 2024, 2025).

El Defensor del Pueblo ha enfatizado que "el diálogo es la mejor herramienta para reconstruir relaciones y recuperar confianza", señalando que "la negociación, la mediación y el diálogo son las tres herramientas válidas para transformar una pugna de este tipo, pero cada una se utiliza en coyunturas diferentes.

Si se requiere resolver una situación de manera urgente se puede emplear la negociación y la mediación, pero si lo que se requiere es reconstruir y reparar relaciones, el diálogo es lo más adecuado" (Defensoría del Pueblo, 2025). Esta distinción metodológica evidencia la necesidad de ampliar los enfoques más allá de la contención reactiva.

Limitaciones en la implementación del acuerdo de paz

El noveno informe anual del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2025) evidencia las dificultades para avanzar hacia una paz positiva en Colombia. Tras casi nueve años de la firma del Acuerdo de Paz, solo el 34% de los compromisos pactados se han cumplido plenamente.

El análisis señala que el 19% presenta un avance intermedio, el 38% muestra un avance mínimo y un preocupante 9% no había iniciado su implementación a noviembre de 2024 (Instituto Kroc, 2025).

El informe destaca que "solo el Punto 2, relacionado con la participación política, mostró avances significativos durante el último año, aunque parte de ese impulso se ve limitado por la falta de adopción formal de políticas clave como la Política de Participación Ciudadana y la Política de Diálogo Social" (Instituto Kroc, 2025). Esta referencia explícita a la ausencia de una política de diálogo social subraya la importancia de este instrumento para la construcción de paz.

Respecto al enfoque de género, el informe reporta que solo el 13% de las disposiciones se ha implementado plenamente, mientras que el 51% se encuentra en nivel mínimo y el 17% aún no ha iniciado. En cuanto al enfoque étnico, el panorama es más crítico: el 13% permanece sin implementación, el 60% en nivel mínimo, y solo el 13% ha sido completamente implementado (Instituto Kroc, 2025).

Transición hacia el enfoque de seguridad humana

La Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total) estableció el enfoque de seguridad humana como marco orientador de la política de paz del Estado colombiano,

garantizando "respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención" (Congreso de la República, 2022). Este cambio de paradigma representa una oportunidad para superar los enfoques limitados centrados en la paz negativa.

El PNUD Colombia ha desarrollado un proyecto de "Inclusión del Enfoque de Seguridad Humana en las Políticas del Sector Seguridad en Colombia", con el objetivo de "fortalecer y generar capacidades en las entidades del orden nacional y territorial, para que cuenten con herramientas técnicas, operativas y de gestión idóneas que aporten a la formulación, la implementación y el seguimiento de planes, proyectos y políticas orientadas a la protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad" (PNUD, 2024).

Este proyecto distingue entre seguridad humana, "una herramienta operativa de análisis, implementación e impacto para identificar y abordar los desafíos" y seguridad ciudadana cuyo objetivo es "fortalecer las capacidades de las autoridades nacionales y locales en la gestión de políticas y medidas destinadas a prevenir y mitigar delitos, violencia, problemas de convivencia" (PNUD, 2024). Sin embargo, la implementación efectiva de este enfoque aún enfrenta desafíos significativos.

Experiencias de transformación de conflictos en la policía nacional

La Policía Nacional de Colombia ha desarrollado el proyecto "Transformación de Conflictos Sociales y Paz Territorial", que representa un cambio de enfoque desde la contención hacia el diálogo y la prevención. Según el diagnóstico institucional, el proyecto busca "generar capacidades en la Policía Nacional para abordar el conflicto social y sus diversas formas de expresión pública a través de medios no violentos, basados en la generación de confianza y el mutuo entendimiento" (Policía Nacional, 2020).

El proyecto implementa "equipos especializados en diálogo y mediación que, bajo un enfoque preventivo, eviten que los conflictos sociales y las protestas deriven en hechos de violencia por una inadecuada intervención" (Policía Nacional, 2020). Esta iniciativa reconoce que "transformar conflictos significa abordar los factores que conducen a la violencia y que hacen que ésta escale y se afiance en las relaciones entre las personas" (Alianza para la Paz, 2019).

Sin embargo, estas iniciativas piloto implementadas en cinco municipios (Montelíbano, Apartadó, Chaparral, Buenaventura y Puerto Asís) aún no se han escalado a nivel nacional, evidenciando las limitaciones en la institucionalización de enfoques transformadores.

4.4.1. Prevalencia de una lectura negativa del conflicto y una visión basada en la paz negativa en las respuestas institucionales

En las respuestas institucionales a los conflictos sociales predomina una lectura que percibe el conflicto exclusivamente como amenaza al orden público y no como oportunidad de transformación social. Esta visión, asociada al concepto de "paz negativa" (ausencia de violencia directa sin atender causas estructurales), orienta las intervenciones estatales hacia la contención y el control, desestimando las posibilidades de abordar las raíces de los conflictos y de construir una "paz positiva" que incorpore justicia social, equidad y transformación de las relaciones.

Fundamentos teóricos de la distinción paz negativa/positiva

La investigación para la paz ha desarrollado ampliamente la distinción entre paz negativa y paz positiva. Según el análisis de Hernández de Vera (2016), "el artículo trata de la evolución del concepto de paz desde los comienzos de la investigación para la paz, momento en el que se genera el concepto de paz negativa, hasta la más reciente construcción teórica: la paz imperfecta", evidenciando una trayectoria conceptual que avanza hacia comprensiones más complejas e integrales de la paz.

Para Galtung, la paz positiva requiere "paz directa, estructural y cultural", mientras que "construir paz negativa requiere comprender la violencia, disminuirla y lograr un cierre" (Arias, 2023). "Juntas, paz positiva y paz negativa tienen un factor determinante en común, el conflicto. La solución adecuada de los conflictos lleva a la construcción" de la paz (Arias, 2023).

Aplicación al contexto colombiano

Investigaciones sobre el proceso de paz colombiano, como la realizada por David Gómez (2022) han analizado la tensión entre estos enfoques. La paz negativa, entendida como la ausencia de violencia, no ha sido suficiente para garantizar una paz sostenible y duradera, ya que no aborda las desigualdades sociales y económicas subyacentes que alimentan los conflictos.

De manera similar, Chávez-Plazas (2017) documentó que "la paz para las víctimas del conflicto armado, líderes y lideresas, implica una serie de transformaciones sociales, políticas y económicas que logren superar" las condiciones estructurales de la violencia. Este hallazgo evidencia que las comunidades afectadas demandan enfoques de paz positiva que trasciendan la mera ausencia de violencia.

Desafíos en la fuerza pública

La Policía Nacional de Colombia ha reconocido la necesidad de transitar desde enfoques reactivos hacia enfoques preventivos y transformadores. La cartilla institucional sobre seguridad humana señala que la institución "debe emprender el fortalecimiento de un Nuevo Modelo de Servicio Orientado a las Personas, con un enfoque en la prevención, atención y mediación policial, a partir de la participación ciudadana y la integración de capacidades institucionales en los microterritorios" (Policía Nacional, 2024).

Este reconocimiento institucional de la necesidad de cambio evidencia que la prevalencia de enfoques de paz negativa constituye una limitación identificada incluso al interior de las instituciones responsables de la seguridad.

4.4.2. Falta de diagnósticos territoriales actualizados y contextualizados sobre las raíces de los conflictos específicos

La gestión de conflictos sociales se ve limitada por la ausencia de diagnósticos territoriales actualizados y contextualizados que permitan comprender las causas específicas, los actores involucrados, las dinámicas y las oportunidades de transformación de los conflictos en cada territorio. Esta carencia impide el diseño de estrategias diferenciadas y adaptadas a las realidades locales, conduciendo a intervenciones genéricas que no responden a las necesidades particulares de las comunidades y territorios.

Diversidad y complejidad de las conflictividades

Los datos de la Defensoría del Pueblo (2024, 2025) sobre tipología de conflictos sociales evidencian la diversidad de problemáticas que requieren diagnósticos diferenciados:

- Conflictos laborales: 21%
- Prestación de servicios públicos: 16%
- Derecho a la educación: 15%
- Falta de inversión o presencia estatal: 9%
- Riesgos a la vida, libertad, integridad y seguridad: 8%
- Medidas y políticas de transporte: 7%
- Acceso a la salud: 5%

- Medio ambiente: 4%
- Violencia de género: 4%
- Tierra y vivienda: 3-5%

Esta diversidad de tipologías requiere diagnósticos especializados que identifiquen las causas estructurales de cada tipo de conflicto en cada territorio, lo que actualmente no se realiza de manera sistemática.

Necesidad de enfoque territorial

John Paul Lederach ha enfatizado la importancia del enfoque territorial en la construcción de paz, señalando que "la paz no vendrá desde Bogotá, sino que brotará desde la tierra vivida donde hay sufrimiento y esperanza" (Comisión de la Verdad, 2018).

Este principio subraya la necesidad de diagnósticos construidos desde y con los territorios, no impuestos desde el nivel central. El Instituto Kroc (2025) ha señalado como una de las limitaciones de la implementación del Acuerdo de Paz que "los mecanismos de participación ciudadana se diseñaron de forma aislada en cada mesa, generando desgaste comunitario y limitada efectividad", evidenciando la desarticulación entre diagnósticos y la fragmentación de la comprensión de las conflictividades territoriales.

Rol de la defensoría del pueblo en la mediación territorial

La Defensoría del Pueblo ha asumido un rol activo en la mediación de conflictos territoriales. En 2023 promovió 244 espacios de diálogo entre las partes en conflicto, lo que representa un aumento del 69% respecto a las 144 mesas instaladas en 2022 (Defensoría del Pueblo, 2024). Estas intervenciones, aunque valiosas, frecuentemente se realizan de manera reactiva ante situaciones de crisis (bloqueos, protestas), sin contar con diagnósticos previos que permitan una intervención preventiva. Experiencias como la mediación en la vía Bucaramanga-Barrancabermeja, donde la Defensoría "logró, a partir de una mesa de negociación que convocó y en la que fungió como garante de derechos, que fuera reabierto el paso" después de tres días de bloqueo (Defensoría del Pueblo, 2023), ilustran la predominancia del enfoque reactivo sobre el preventivo.

4.4.3. Desarticulación entre las iniciativas de diálogo social y las agendas de desarrollo territorial

Las iniciativas de diálogo social frecuentemente se desarrollan de manera desarticulada de los instrumentos de planificación y las agendas de desarrollo territorial, lo que limita su capacidad de incidencia en las decisiones públicas y reduce su impacto transformador. Esta desconexión genera procesos de diálogo que no se traducen en políticas, programas ni asignaciones presupuestales, alimentando la percepción de que el diálogo es un ejercicio formal sin consecuencias reales para la transformación de las condiciones de vida de las comunidades.

Fragmentación institucional y desgaste comunitario

El Instituto Kroc (2025) ha documentado que "la articulación entre los distintos procesos de negociación y la implementación del Acuerdo Final presentó dificultades importantes. Los mecanismos de participación ciudadana se diseñaron de forma aislada en cada mesa, generando desgaste comunitario y limitada efectividad". Esta fragmentación produce lo que investigadores han denominado "fatiga participativa", donde las comunidades son convocadas repetidamente a espacios de diálogo sin que estos se traduzcan en transformaciones verificables de sus condiciones de vida.

Desconexión con instrumentos de planificación

Los acuerdos alcanzados en espacios de diálogo social frecuentemente no se articulan con los instrumentos de planificación territorial, como los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, los planes sectoriales, los PDET y los planes de vida de los pueblos étnicos. Esta desconexión impide que los compromisos se traduzcan en metas, indicadores y recursos verificables.

El Instituto Kroc (2025) recomienda al Ministerio del Interior "definir e implementar una estrategia de focalización presupuestal e institucional que garantice la sostenibilidad de la implementación, alineada con el Plan de Choque y los planes de acción territoriales", evidenciando la necesidad de articular los procesos de diálogo con la planificación y el presupuesto.

Necesidad de marcos integradores

La investigación de Lederach sobre construcción de paz propone que esta debe entenderse como "una multiplicidad de acciones y elementos interdependientes que contribuyen a la transformación constructiva del conflicto" (Lederach, 2007, citado en Calderón, 2018). Este enfoque sistémico requiere la

articulación de los espacios de diálogo con las políticas sectoriales, los planes territoriales y los presupuestos públicos.

El proyecto de Transformación de Conflictos de la Policía Nacional reconoce esta necesidad al proponer la "articulación de las capacidades institucionales y sociales para la transformación pacífica de conflictos a través del diálogo, la prevención y la seguridad, enmarcado en un Servicio de Policía cercano a la comunidad" (Alianza para la Paz, 2019).

4.5. Persistencia de dinámicas de violencia y fragmentación social que obstaculizan la implementación efectiva del diálogo social en territorios y contextos de riesgo

En amplios territorios de Colombia persisten dinámicas de violencia armada, control territorial por parte de grupos ilegales y fragmentación del tejido social que obstaculizan la implementación efectiva del diálogo social como herramienta para la gestión, tratamiento y transformación de conflictividades. Estas dinámicas se manifiestan en la violencia sistemática contra líderes y lideresas sociales, el desplazamiento forzado y confinamiento de comunidades, el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, y la imposición de normas de conducta y restricciones a la movilidad por parte de actores armados. La persistencia de estas condiciones erosiona la confianza institucional, fragmenta las organizaciones sociales y genera un clima de miedo que inhibe la participación ciudadana y la expresión de demandas colectivas.

Expansión del control territorial de grupos armados ilegales

Según Human Rights Watch (2025), los grupos armados ilegales han expandido significativamente su presencia y control territorial en Colombia. Para mediados de 2024, el Clan del Golfo aumentó su expansión en un 55% en comparación con 2022, el ELN en un 23% y las facciones de las FARC (Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central) en un 30% respectivamente (HRW, 2025).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos alertó que "la violencia de los grupos armados ilegales les permitió mantener el control territorial y social en diversas áreas de Colombia durante 2024", generando serias violaciones a los derechos humanos de la población civil y poniendo en riesgo la gobernabilidad (Reuters, 2025).

De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2025), entre diciembre de 2024 y julio de 2025, los integrantes de Grupos Armados Organizados (GAO)

habrían aumentado en un 15% (3.320 personas). La FIP señala que "ni el gobierno de Iván Duque ni el de Gustavo Petro pudieron detener el crecimiento y expansión de los grupos armados y fallaron en su estrategia de seguridad".

INDEPAZ (2024) ha documentado que los grupos armados "actúan como únicos centros de poder en áreas donde el Estado colombiano tiene escasa o ninguna presencia efectiva". En regiones como el Catatumbo (Norte de Santander), "el ELN y las disidencias de las FARC controlan la producción de coca, las rutas del narcotráfico y las actividades de las comunidades campesinas. Han establecido normas estrictas sobre qué cultivos se pueden sembrar, quién puede movilizarse y bajo qué condiciones" (INDEPAZ, 2024).

Violencia contra líderes y lideresas sociales

La violencia contra liderazgos sociales y defensores de derechos humanos constituye una de las principales barreras para el diálogo social en Colombia. Según el informe de Front Line Defenders (2025), en 2024 Colombia ocupó el primer lugar mundial en asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, con 157 casos documentados de un total global de 324.

El Programa Somos Defensores (2025) reportó que en el primer semestre de 2025 fueron asesinados 78 defensores de derechos humanos en Colombia, lo que representa un incremento del 20% respecto al primer semestre de 2024. Además, se registraron 342 agresiones individuales contra 308 personas defensoras, incluyendo 175 amenazas, 30 desplazamientos forzados, 22 atentados y 14 desapariciones forzadas (Somos Defensores, 2025).

La Defensoría del Pueblo (2025) documentó que en los primeros cinco meses de 2025 se registraron 81 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales a nivel nacional, con una distribución mensual de: enero (17 casos), febrero (18 casos), marzo (20 casos), abril (15 casos) y mayo (11 casos).

INDEPAZ (2025) señala que "la violencia contra el liderazgo social sigue siendo estructural, focalizada territorialmente y funcional a intereses armados, políticos y económicos". El departamento del Cauca encabeza el listado nacional con 354 homicidios acumulados desde 2016, seguido por Antioquia, Nariño y Norte de Santander, "lo que confirma que los territorios con alta conflictividad armada, presencia de economías ilegales y débil institucionalidad concentran el mayor riesgo".

La Misión de Observación Electoral (MOE, 2025) documentó que la violencia letal sigue siendo la principal forma de agresión contra los liderazgos sociales, concentrando el 53% de los casos registrados en 2024. Los liderazgos comunales

fueron víctimas de 112 hechos de violencia, lo que representó un aumento del 62,3% frente a 2020.

Crisis humanitaria: desplazamiento forzado y confinamiento

La crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado y el confinamiento de comunidades constituye un obstáculo estructural para el diálogo social, al fragmentar las comunidades, destruir el tejido organizativo y generar condiciones de vulnerabilidad que impiden la participación efectiva. Según ACNUR (2025), Colombia es uno de los cinco países con mayor número de desplazados internos en el mundo, con aproximadamente 7 millones de personas, solo después de Ucrania, Afganistán, Sudán y Siria.

El Registro Único de Víctimas reporta un acumulado histórico de 8.630.545 personas desplazadas forzosamente hasta marzo de 2024, de las cuales 6.9 millones aún necesitan asistencia o reparación (CODHES, 2024). La Defensoría del Pueblo (2025) documentó que entre enero y septiembre de 2025, 91.514 personas fueron afectadas por desplazamiento forzado masivo y 101.062 quedaron confinadas. Norte de Santander se mantiene como el territorio más afectado, con 73.300 personas desplazadas en lo que va del año, principalmente debido a la crisis en el Catatumbo.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2025) alertó que en 2024 "el confinamiento de comunidades en Colombia alcanzó su punto más crítico en los últimos ocho años", con un aumento del 102% en los eventos de confinamiento y un incremento del 89% en la población afectada respecto al año anterior. Según cifras de la Unidad para las Víctimas, 88.874 personas estuvieron confinadas en 12 departamentos del país.

Reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes

El reclutamiento forzado de menores por parte de grupos armados ilegales constituye una grave violación de derechos humanos que afecta el presente y futuro de las comunidades, destruyendo proyectos de vida y limitando las posibilidades de participación en procesos de diálogo y construcción de paz.

La Defensoría del Pueblo (2025) reportó que en 2024 se conocieron 409 casos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados ilegales, lo que representa un aumento significativo respecto a los 342 casos registrados en 2023. El departamento del Cauca concentra la mayor afectación con 325 casos, seguido por Putumayo (21), Valle del Cauca (20), Antioquia (15) y Huila (14).

Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (2025), se documentaron 216 casos de reclutamiento de niños por parte de grupos armados ilegales en 2024, un incremento significativo desde los 134 registrados en 2023. La organización Children Change Colombia (2025) señala que "entre 2021 y 2024, el número de niños reportados como reclutados pasó de 37 a más de 400, un aumento de aproximadamente el 1.000%". Esta tendencia refleja la intensificación del conflicto y el impacto devastador sobre las comunidades más vulnerables.

Impacto diferenciado en comunidades étnicas y mujeres

La violencia y la fragmentación social afectan de manera diferenciada a las comunidades étnicas y a las mujeres, quienes enfrentan riesgos agravados al ejercer liderazgos y participar en espacios de diálogo. El Programa Somos Defensores (2025) documentó que en el primer semestre de 2025 se dirigieron 83 agresiones contra 74 mujeres defensoras de derechos humanos, siendo la amenaza la más recurrente (53 hechos), seguida de asesinatos (10), desplazamientos forzados (8), atentados (6), desaparición forzada (3) y secuestros (3).

La Defensoría del Pueblo (2025) reportó que durante el período enero-septiembre de 2025 atendió a 27.041 mujeres en situación de movilidad humana forzada y a 26.601 personas pertenecientes a comunidades étnicas.

La MOE (2025) señaló que la violencia contra liderazgos étnicos presenta una "alarmante tasa de letalidad del 72,5%", evidenciando la necesidad de adoptar enfoques diferenciales en las estrategias de protección.

4.5.1. Presencia y control territorial de grupos armados ilegales que imponen restricciones a la movilidad, la organización y la participación comunitaria

En múltiples territorios de Colombia, los grupos armados ilegales ejercen control territorial y social que restringe severamente las posibilidades de organización, movilidad y participación comunitaria. Este control se manifiesta en la imposición de normas de conducta, la regulación de actividades económicas, las restricciones a la libre circulación, la "carnetización" de la población y la administración de "justicia" paralela. Estas dinámicas generan un clima de miedo e intimidación que inhibe la expresión de demandas colectivas y la participación en espacios de diálogo con el Estado.

Gobernanza criminal y control social

La Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (2025) documentó que "mediante el control social y territorial, grupos armados ilegales imponen normas y regulaciones, que abarcan desde la carnetización de la población hasta la administración de 'justicia' en ausencia del Estado".

INDEPAZ (2024) ha documentado que, en regiones como el Catatumbo, los grupos armados "han creado las 'Fincas de resocialización' donde jóvenes señalados de cometer ciertos delitos son llevados obligadamente a permanecer en estos sitios".

En el Cauca y la región del Pacífico, los frentes del Bloque Occidental Jacobo Arenas "ejercen un control autoritario que afecta profundamente a las comunidades locales", debido a la ausencia del Estado, la geografía compleja y la importancia estratégica de estas zonas para el narcotráfico y la minería ilegal.

Afectación a la gobernabilidad y la participación

El Alto Comisionado advirtió que los grupos armados ilegales "persisten en sus intentos por desmantelar el tejido social, cooptar, suplantar o eliminar organizaciones con una larga historia en los territorios, así como fomentar la creación de nuevas agrupaciones que defiendan sus propios intereses" (Reuters, 2025). Esta dinámica tiene un impacto directo sobre la posibilidad de implementar procesos de diálogo social, al eliminar, cooptar o intimidar a los liderazgos que podrían representar los intereses de las comunidades en espacios de concertación con el Estado.

Concentración territorial del riesgo

La MOE (2025) documentó que el 39,63% de los 492 hechos de violencia contra liderazgos registrados en 2024 se concentraron en zonas PDET y municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz, evidenciando que precisamente los territorios donde más se necesita el diálogo social son los que enfrentan mayores obstáculos para su implementación. Los departamentos más afectados por la violencia contra liderazgos son Cauca (con el 28,21% de los asesinatos), Valle del Cauca, Norte de Santander y Antioquia, coincidiendo con los territorios de mayor presencia de grupos armados y economías ilegales.

4.5.2. Violencia sistemática contra líderes y lideresas sociales que inhibe la participación en procesos de diálogo y organización comunitaria

La violencia sistemática contra líderes y lideresas sociales —que incluye asesinatos, amenazas, desplazamientos forzados, atentados y desapariciones—

genera un efecto inhibidor sobre la participación comunitaria y la organización social. Esta violencia no solo afecta a las víctimas directas, sino que produce un efecto disuasivo sobre quienes podrían asumir liderazgos o participar activamente en espacios de diálogo, debilitando el tejido organizativo necesario para la interlocución con el Estado.

Patrones de violencia letal

INDEPAZ (2025) documentó que entre 2016 y 2025 se han registrado cientos de homicidios de líderes sociales, con el Cauca encabezando la lista con 354 casos acumulados. El análisis señala que "la violencia contra el liderazgo social sigue siendo estructural, focalizada territorialmente y funcional a intereses armados, políticos y económicos". El informe de la MOE (2025) revela que la violencia letal representó el 53,06% del total de agresiones contra liderazgos sociales en 2024, lo que convierte al asesinato en la principal forma de agresión contra quienes ejercen liderazgos en sus comunidades.

Impunidad y persistencia del riesgo

El Programa Somos Defensores (2025) documentó que en la mayoría de los casos la presunta responsabilidad de las agresiones se atribuye a autores desconocidos (40% de los hechos), lo que evidencia altos niveles de impunidad que perpetúan el ciclo de violencia. La Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia T-189 de 2025, constató "fallas estructurales en la respuesta del Estado, tales como la falta de investigación efectiva y la impunidad prevalente en estos casos", reconociendo que "la violencia no solo afecta a los individuos, sino también a las comunidades y familias que ellos representan" (Relief Web, 2024).

Riesgo preelectoral

INDEPAZ (2025) advierte sobre "un posible incremento de los asesinatos en diciembre de 2025 frente a años anteriores. Esta tendencia se relaciona con el aumento del riesgo en los períodos preelectorales (2026), lo que evidencia una instrumentalización de la violencia contra líderes sociales como mecanismo de control político y social en contextos electorales".

4.5.3. Fragmentación del tejido social y comunitario derivada del desplazamiento forzado, el confinamiento y la ruptura de procesos organizativos

El desplazamiento forzado y el confinamiento de comunidades producen una profunda fragmentación del tejido social y comunitario, destruyendo redes de apoyo, estructuras organizativas y procesos de liderazgo que son fundamentales para la participación en espacios de diálogo social. Esta fragmentación no solo afecta a las comunidades expulsadas de sus territorios, sino también a las comunidades receptoras y a quienes permanecen confinados sin posibilidad de acceder a servicios básicos, mercados y espacios de participación.

Magnitud de la crisis de desplazamiento

ACNUR (2025) reporta que Colombia tiene aproximadamente 7 millones de desplazados internos, ubicándose entre los cinco países más afectados del mundo. El 75% de esta población no tiene intención de volver a sus comunidades de origen, lo que evidencia la ruptura de vínculos territoriales y comunitarios. CODHES (2024) señala que la "población desplazada sigue siendo la más vulnerable entre las vulnerables del país", con 6.9 millones de personas que aún necesitan asistencia o reparación para el goce efectivo de sus derechos.

Impacto del confinamiento

El CICR (2025) alertó que en 2024 el confinamiento alcanzó "su punto más crítico en los últimos ocho años", afectando a 88.874 personas en 12 departamentos. Los confinamientos "limitan el acceso de las comunidades a sus medios de vida, a la educación y a servicios básicos", impidiendo también su participación en espacios de organización y diálogo. La Defensoría del Pueblo (2025) documentó que entre enero y septiembre de 2025, 101.062 personas quedaron confinadas, con Chocó reportando el mayor número de afectados (18.921), seguido por Huila (16.226), Cauca (12.915), Norte de Santander (11.490) y Guaviare (10.413).

Ruptura de procesos organizativos

La fragmentación de las comunidades debido al desplazamiento forzado "no solo afecta la estructura social, sino que también limita la capacidad de las personas para participar en procesos de diálogo y construcción de paz", según ha documentado la Defensoría del Pueblo. "La pérdida de redes de apoyo y la desintegración de estructuras comunitarias tradicionales dificultan la implementación de mecanismos efectivos de participación ciudadana y transformación de conflictos".

4.6. Conclusiones del Diagnóstico

¿Por qué el diálogo social no ha logrado consolidarse como mecanismo efectivo en Colombia? El diagnóstico revela una problemática de múltiples caras, donde convergen debilidades institucionales, exclusiones históricas, vacíos normativos, enfoques conceptuales limitados y un contexto de violencia persistente que, en su conjunto, configuran un escenario complejo que demanda respuestas integrales y articuladas.

Las debilidades institucionales atraviesan todos los niveles de gobierno. Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, las capacidades institucionales débiles limitan la posibilidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas y responder de manera eficiente a las necesidades de la sociedad (CEPAL, 2024). En el caso colombiano, esta debilidad se manifiesta en la fragilidad de los mecanismos existentes, la escasa formación de los servidores públicos en gestión de conflictos, la ausencia de sistemas de información integrados y la falta de coordinación entre sectores y niveles territoriales. El incremento del 87% en los eventos de conflictividad social registrado por la Defensoría del Pueblo entre 2023 y 2024 evidencia que las demandas ciudadanas no encuentran canales institucionales adecuados para su tramitación pacífica (Defensoría del Pueblo, 2024).

Sumado a lo anterior, persisten barreras que excluyen a grupos poblacionales enteros de los espacios de concertación, perpetuando desigualdades históricas. Los datos del DANE (2023) son elocuentes: apenas el 15% de la población adulta participa en algún espacio de participación ciudadana, mientras que los niveles de confianza institucional se sitúan en rangos alarmantemente bajos, oscilando entre el 6,6% para los partidos políticos y el 24,9% para las Fuerzas Militares. Esta crisis de confianza no es casual; responde a décadas de promesas incumplidas, exclusiones sistemáticas y una percepción ciudadana generalizada de que los espacios de diálogo no generan transformaciones reales en sus condiciones de vida.

Otro factor determinante es la dispersión normativa y metodológica que caracteriza los actuales esfuerzos de diálogo social. Aunque Colombia cuenta con un robusto entramado constitucional y legal en materia de participación ciudadana, la ausencia de una legislación específica que regule de manera comprehensiva el diálogo social impide la consolidación de estándares, protocolos y metodologías compartidas entre las diferentes entidades y niveles de gobierno. La Organización Internacional del Trabajo ha reiterado que las instituciones de diálogo social fuertes permiten el fortalecimiento de los actores sociales, generando confianza y credibilidad como bases para el progreso económico y la justicia social (OIT, 2024).

También pesa la visión predominante sobre los conflictos en los espacios estatales. Como han documentado diversos estudios sobre el proceso de paz colombiano, la paz negativa —entendida como la mera ausencia de violencia— no ha sido suficiente para garantizar una paz sostenible, puesto que no aborda las desigualdades sociales y económicas subyacentes que alimentan los conflictos (Van Dexter & Ingalls, 2022). John Paul Lederach (2007), referente internacional en la materia, ha insistido en que la transformación de conflictos requiere actuar simultáneamente sobre las dimensiones personales, relacionales, culturales y estructurales de las disputas, trascendiendo la gestión reactiva hacia enfoques preventivos y transformadores.

Y no puede obviarse el contexto de violencia que azota múltiples territorios del país, configurando quizás el obstáculo más dramático para la implementación efectiva del diálogo social. Los 1.577 asesinatos de líderes y lideresas sociales documentados entre 2016 y 2025, los cerca de 7 millones de personas en situación de desplazamiento forzado, y el incremento del 102% en eventos de confinamiento registrado en 2024, configuran un panorama en el que el ejercicio del liderazgo social y la participación comunitaria se convierten en actividades de alto riesgo (Defensoría del Pueblo, 2025; ACNUR, 2025; CICR, 2025). La fragmentación del tejido social que producen estas dinámicas destruye redes de apoyo, estructuras organizativas y procesos de liderazgo que resultan fundamentales para cualquier ejercicio genuino de diálogo.

Estas dimensiones no actúan por separado. Se entrelazan y potencian mutuamente, generando un círculo difícil de romper que requiere intervención decidida en múltiples frentes simultáneamente. Una debilidad institucional sin marcos normativos claros se perpetúa; la exclusión sin garantías de seguridad se profundiza; la desconfianza sin enfoques transformadores tiende a reproducirse indefinidamente.

Ante esta realidad, la política pública que aquí se propone busca intervenir de manera simultánea en las cinco aristas del problema. Desde el enfoque de seguridad humana, se reconoce que la protección de las personas frente a las amenazas que afectan su dignidad, bienestar y desarrollo no puede lograrse sin fortalecer los mecanismos que les permiten expresar sus demandas, participar en las decisiones que afectan sus vidas y transformar pacíficamente los conflictos que atraviesan sus comunidades. El diálogo social, así entendido, no constituye un fin en sí mismo, sino un medio indispensable para la construcción de una paz estable, duradera y con justicia social, tal como lo demandan las comunidades y territorios que han soportado el mayor peso de la violencia y la exclusión en el país.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. OBJETIVO GENERAL

Fortalecer la efectividad del diálogo social como mecanismo para la gestión, tratamiento y transformación de conflictos, contribuyendo al robustecimiento de la gobernanza territorial y a la promoción de una cultura de paz en el marco de la seguridad humana

5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OE1: Fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano, en sus distintos niveles de gobierno, para promover, facilitar y consolidar procesos de diálogo social efectivos e inclusivos.

OE 2: Contribuir a la reducción de las barreras institucionales y culturales que limitan la inclusión y participación efectiva de diversos grupos poblacionales en los procesos de diálogo social, promoviendo su incidencia equitativa con énfasis en aquellos históricamente marginados.

OE 3: Desarrollar lineamientos normativos y metodológicos que orienten la implementación de procesos de diálogo social, articulando enfoques diferenciales, territoriales y de seguridad humana.

OE 4: Fortalecer los enfoques y capacidades institucionales para el abordaje preventivo y transformador de la conflictividad social mediante el diálogo, priorizando la gestión oportuna y la transformación pacífica de los conflictos en los territorios.

OE 5: Promover la resiliencia comunitaria y el fortalecimiento de capacidades colectivas para la gestión participativa de conflictos en territorios afectados por dinámicas de violencia, mediante el diálogo social, la construcción de memoria histórica y la articulación intersectorial.

5.3. PLAN DE ACCIÓN

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política se establecieron cinco objetivos específicos, los cuales se desarrollan a través de la implementación de 56 acciones por parte de las entidades del nivel nacional con un horizonte temporal hasta 2035. El detalle de las acciones planteadas se describe en el Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS), en el que se señalan las entidades responsables, fecha de ejecución, metas y recursos para su implementación.

A continuación, se presentan las acciones que integran el PAS de esta política pública, por cada objetivo específico:

5.3.1. Fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano, en sus distintos niveles de gobierno, para promover, facilitar y consolidar procesos de diálogo social efectivos e inclusivos.

Eje estratégico 1.1. Fortalecimiento de la institucionalidad para el diálogo social

Consolidar mecanismos efectivos y sostenibles de diálogo social en las entidades del Estado a nivel nacional y territorial, promoviendo la institucionalización, el reconocimiento del valor estratégico del diálogo y la implementación de políticas públicas dialogadas con enfoque participativo.

Líneas de acción:

1. Crear y poner en funcionamiento el Comité de Observación y análisis para la Transformación Social (COATS) como instancia técnica del SINGESCO, responsable de la coordinación interinstitucional multnivel, la asistencia técnica especializada, la articulación nacional y territorial de los procesos de diálogo social, y la facilitación de la comunicación y gestión interinstitucional entre entidades del nivel nacional y territorial para la gestión y transformación de conflictos.
2. Implementar los Comités Territoriales del Sistema Nacional de Gestión de la Conflictividad Social (SINGESCO) en los departamentos y municipios priorizados, como mecanismos de articulación territorial para la gestión de conflictividades.
3. Desarrollar e implementar un Sistema Nacional de Reconocimiento e Incentivos para entidades territoriales y servidores públicos que institucionalizan efectivamente el diálogo social en su gestión.
4. Diseñar protocolos y metodologías estandarizadas que fortalezcan las capacidades institucionales del Estado colombiano para promover, facilitar y sostener procesos efectivos, inclusivos y sostenibles de diálogo social, focalizando contextos territoriales, culturales y poblacionales diversos.
5. Crear e implementar el Programa Nacional de fortalecimiento de Espacios de Diálogo Social, articulando las estrategias institucionales e integrando las Oficinas de Atención al Ciudadano como espacios permanentes para la gestión temprana de tensiones.
6. Implementar un programa de asistencia técnica permanente para municipios de categorías 5 y 6, orientado al fortalecimiento de capacidades locales para facilitar el diálogo social.
7. Implementar un Programa Integral de Formación y Comunicación Institucional en Diálogo Social, dirigido a servidores públicos de todos los niveles, que incluya estrategias de comunicación para posicionar el valor del diálogo social en la gestión pública.

8. Proveer orientaciones y lineamientos técnicos para la incorporación del diálogo social en los lineamientos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas nacionales y territoriales.
9. Crear e implementar el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCPV) como instancia especializada en diálogo social y articulación institucional, facilitando escenarios de concertación y diálogo entre ciudadanía e instituciones, con el fin de gestionar y reducir conflictos interpersonales, promover los derechos humanos y contribuir a la construcción de paz total en el país.
10. Consolidar el Observatorio Nacional de Diálogo Social en el marco del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCPV)
11. Elaborar y aplicar una metodología para analizar cómo los proyectos de inversión pública incorporan componentes de diálogo social en su cadena de valor, con reportes anuales de seguimiento.
12. Proveer orientaciones y lineamientos técnicos para la incorporación del diálogo social en los planes de desarrollo territorial, incluyendo programas, estrategias, metas e indicadores específicos.
13. Promover e impulsar los cursos y programas de formación disponibles en diálogo social y negociación, dirigidos a actores sociales e institucionales, en articulación con la oferta formativa del DNP.

Eje estratégico 1.2. Desarrollo de capacidades técnicas especializadas para la gestión de conflictividades complejas

Fortalecer las capacidades técnicas, metodológicas y operativas de servidores públicos para abordar conflictividades complejas (socioambientales, territoriales, multisectoriales), mediante formación especializada, herramientas de análisis y protocolos de actuación para la prevención y transformación de conflictos.

Líneas de acción:

14. Crear y fortalecer equipos técnicos especializados en facilitación del diálogo socioambiental y gestión de conflictividades complejas (territoriales, étnicas, multisectoriales), con presencia territorial estratégica.
15. Desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades de comunidades locales en defensa de derechos ambientales y participación en procesos de diálogo socioambiental.

16. Crear y fortalecer espacios permanentes de diálogo socioambiental en territorios con conflictividades ambientales priorizados, articulados con las instancias del SINGESCO.
17. Implementar un Programa de Certificación de Facilitadores en Diálogo Social y Gestión de Conflictividades Complejas, en articulación con instituciones académicas acreditadas y organismos internacionales especializados.

5.3.2. Contribuir a la reducción de las barreras institucionales y culturales que limitan la inclusión y participación efectiva de diversos grupos poblacionales en los procesos de diálogo social, promoviendo su incidencia equitativa con énfasis en aquellos históricamente marginados.

Eje estratégico 2.1. Fortalecimiento de la oferta institucional territorial para el diálogo social

Ampliar y fortalecer la oferta institucional de diálogo social en los territorios, reduciendo las desigualdades de acceso entre zonas urbanas, rurales y periféricas, priorizando presencia estatal de calidad en territorios de alta conflictividad y con menores capacidades institucionales.

Líneas de acción:

1. Diseñar y promover campañas de divulgación de Instancias Reglamentadas de Participación como escenarios formales a través de los cuales canalizar conflictividades en territorio
2. Asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria para promover la incorporación del presupuesto participativo con enfoque de equidad, como instrumento complementario del diálogo social en la gestión pública.

Eje estratégico 2.2. Empoderamiento y fortalecimiento de capacidades para el diálogo social de grupos históricamente marginados.

Desarrollar programas de fortalecimiento organizativo, formación en liderazgo, garantías de seguridad y recursos técnicos para que grupos históricamente marginados (pueblos étnicos, mujeres, jóvenes, LGBTIQ+, campesinos, víctimas) aumenten su capacidad de incidencia efectiva en procesos de diálogo social.

Líneas de acción:

1. Implementar el Programa Nacional de Formación e Incidencia para líderes y lideresas sociales, comunitarios, étnicos y de organizaciones de la sociedad civil, con enfoque diferencial, territorial e interseccional, orientado al fortalecimiento de capacidades para el diálogo social efectivo.
2. Desarrollar e implementar metodologías participativas que reconozcan e integren los saberes ancestrales, las prácticas comunitarias y los enfoques propios de las comunidades étnicas y campesinas en los procesos de diálogo social.
3. Crear y fortalecer el Laboratorio de Fortalecimiento Organizativo y Liderazgo Social, articulado con el SNCPV, como instancia de acompañamiento integral (técnico, metodológico, jurídico y comunicacional) a las organizaciones sociales, comunitarias y de la sociedad civil, para fortalecer sus capacidades de incidencia y participación efectiva en procesos de diálogo social

Eje estratégico 2.3. Mecanismos de seguimiento, verificación y cumplimiento de acuerdos

Crear y consolidar mecanismos institucionales efectivos de seguimiento, verificación y cumplimiento de los acuerdos alcanzados en procesos de diálogo social, que generen confianza, transparencia y legitimidad mediante sistemas de monitoreo participativo y rendición de cuentas.

Líneas de acción:

4. Crear e implementar Comités de Seguimiento y Verificación de Acuerdos de diálogo social, con participación paritaria de actores institucionales y sociales, dotados de mecanismos vinculantes de rendición de cuentas.
5. Desarrollar lineamientos metodológicos de deliberación ampliada que permitan la consulta y validación ciudadana de los acuerdos alcanzados en espacios de diálogo social, fortaleciendo su legitimidad y apropiación social.
6. Diseñar e implementar indicadores de incidencia efectiva del diálogo social, que permitan medir el grado de incorporación de los acuerdos en las decisiones de política pública y su impacto en la transformación de conflictividades.

5.3.3. Desarrollar lineamientos normativos y metodológicos que orienten la implementación de procesos de diálogo social, articulando enfoques diferenciales, territoriales y de seguridad humana.

Eje estratégico 3.1. Desarrollo normativo y metodológico integral para el diálogo social

Desarrollar e implementar una hoja de ruta normativa progresiva (legislación específica), protocolos estandarizados, metodologías participativas y lineamientos técnicos que orienten la institucionalización, implementación efectiva y escalamiento del diálogo social en diferentes niveles territoriales y sectores de política pública.

Líneas de acción:

1. Diseñar e implementar una hoja de ruta normativa progresiva para el desarrollo del marco jurídico del diálogo social en Colombia, incluyendo la identificación de vacíos normativos, propuestas de regulación y mecanismos de seguimiento legislativo.
2. Elaborar lineamientos jurídicos para la articulación del diálogo social con los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y el sistema de justicia formal, fortaleciendo la complementariedad entre estos instrumentos.
3. Desarrollar y difundir una Caja de Herramientas Metodológicas Nacional para el Diálogo Social, con protocolos, guías, formatos y recursos adaptados a diferentes contextos territoriales, sectoriales y poblacionales.
4. Crear y fortalecer un Sistema Nacional de Gestión del Conocimiento en Diálogo Social, que articule la producción académica, las experiencias institucionales y las prácticas comunitarias en un repositorio accesible y actualizado.
5. Incorporar el enfoque diferencial e interseccional en el desarrollo normativo y metodológico del diálogo social, garantizando marcos inclusivos que reconozcan las particularidades de género, etnia, edad, discapacidad y territorio.

Eje estratégico 3.2. Armonización con estándares internacionales en materia de diálogo social

Articular el marco normativo nacional con estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales en materia de diálogo social, participación ciudadana y gestión de conflictos, promoviendo aprendizaje institucional comparado y alineación con compromisos internacionales del Estado colombiano.

Líneas de acción:

1. Armonizar el marco normativo colombiano con los estándares internacionales de diálogo social establecidos por la ONU, la OIT, la OCDE y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, identificando brechas y formulando propuestas de ajuste.
2. Fortalecer los espacios tripartitos y multiactor de diálogo social existentes, en línea con las recomendaciones de la OIT, promoviendo su institucionalización, sostenibilidad y efectividad en la construcción de acuerdos.

5.3.4. Fortalecer los enfoques y capacidades institucionales para el abordaje preventivo y transformador de la conflictividad social mediante el diálogo, priorizando la gestión oportuna y la transformación pacífica de los conflictos en los territorios.

Eje estratégico 4.1. Transformación hacia enfoques preventivos y dialogados de gestión de conflictos

Transformar el enfoque institucional reactivo centrado en orden público hacia estrategias preventivas, dialogadas y transformadoras de conflictividades, promoviendo respuestas estatales que aborden causas estructurales y privilegien el diálogo sobre la contención.

Líneas de acción:

1. Fortalecer las Mesas Territoriales de Gestión de Conflictividades, articuladas con el SINGESCO, como espacios permanentes de análisis, prevención y transformación de conflictos en los territorios priorizados.

Eje estratégico 4.2. Promoción de una cultura de paz y transformación de los conflictos sociales.

Promover un cambio cultural en el Estado y la sociedad para reconocer el conflicto social como inherente a la democracia y con potencial transformador, fortaleciendo una cultura de paz positiva (justicia social y garantía de derechos) frente a la paz negativa (ausencia de violencia).

Líneas de acción:

1. Incorporar contenidos de gestión y transformación de conflictos, cultura de paz y diálogo social en los currículos de educación formal

en todos los niveles, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional.

2. Implementar el Programa Nacional de Formación Comunitaria en Diálogo y Mediación, orientado al fortalecimiento de capacidades de líderes y lideresas comunitarias para la transformación pacífica de conflictos en sus territorios.
3. Desarrollar una Estrategia Nacional de Comunicación y Pedagogía para la Paz, que visibilice experiencias exitosas de diálogo social y reconciliación, y promueva el cambio cultural hacia la gestión pacífica de los conflictos.

Eje estratégico 4.3. Fortalecimiento de capacidades analíticas y sistemas de información para la gestión integral de conflictividades

Desarrollar y fortalecer capacidades analíticas, metodológicas y técnicas para la gestión integral de conflictividades mediante sistemas de monitoreo y alerta temprana, diagnósticos territoriales actualizados, aplicación de conocimiento sobre causas estructurales y herramientas especializadas de análisis y transformación de conflictos (COATS, SINGESCO, SNCPV, observatorios).

Líneas de acción:

1. Fortalecer los sistemas de analítica de datos, mapeo y georreferenciación de conflictividades sociales del COATS, integrando fuentes de información institucionales, territoriales y comunitarias para la toma de decisiones basada en evidencia.
2. Desarrollar programas de investigación-acción participativa orientados a la generación de conocimiento sobre las causas, dinámicas y transformación de conflictividades en Colombia.
3. Articular los hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad con las políticas públicas de diálogo social y gestión de conflictividades, fortaleciendo los procesos de memoria histórica y no repetición.
4. Crear y fortalecer equipos interdisciplinarios de gestión de conflictividades en el marco del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCPV), con capacidades de análisis, facilitación y acompañamiento técnico.
5. Desarrollar programas de cooperación e intercambio internacional de buenas prácticas en diálogo social y gestión de conflictos, con organismos multilaterales, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de otros países.
6. Actualizar y validar participativamente los diagnósticos territoriales de conflictividad social, incorporando la perspectiva de las

- comunidades y organizaciones sociales en la identificación de causas y dinámicas de los conflictos.
7. Brindar recomendaciones a nivel nacional y territorial, para fortalecer procesos de participación ciudadana, a partir del análisis anual de información sobre dinámicas de conflictividad por regiones del país

5.3.5. Promover la resiliencia comunitaria y el fortalecimiento de capacidades colectivas para la gestión participativa de conflictos en territorios afectados por dinámicas de violencia, mediante el diálogo social, la construcción de memoria histórica y la articulación intersectorial.

Eje estratégico 5.1. Fortalecimiento de mecanismos de prevención, gestión y transformación pacífica de conflictividades a través de redes comunitarias, liderazgo social y participación efectiva.

Fortalecer capacidades comunitarias, organizativas y de liderazgo social para prevenir, gestionar y transformar pacíficamente conflictividades territoriales, a través del impulso a redes comunitarias de diálogo, mediación y resolución colaborativa de conflictos; el fortalecimiento de liderazgos sociales protectores y constructores de paz; y la promoción de mecanismos de participación activa de la ciudadanía en espacios de construcción de confianza, cultura democrática y convivencia pacífica, sin recurrir a enfoques militarizados o de orden público

Líneas de acción:

1. Promover la creación de Redes Comunitarias de Diálogo y Transformación de Conflictos en territorios priorizados, como mecanismos de base para la prevención, gestión y resolución pacífica de conflictividades locales.
2. Desarrollar programas de formación en liderazgo transformador y resiliencia comunitaria, orientados a fortalecer las capacidades de las comunidades para gestionar y transformar las conflictividades sociales.
3. Implementar estrategias de protección y autoprotección colectiva de líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y organizaciones comunitarias, articuladas con los mecanismos de alerta temprana del SNCPV.
4. Desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades de servidores públicos y líderes comunitarios en prevención de violencias y promoción de la convivencia pacífica en territorios afectados por el conflicto.

Eje estratégico 5.2. Impulso a la reconstrucción del tejido social y el apoyo psicosocial en comunidades afectadas por conflictividad y violencia, a través de procesos participativos de memoria histórica y reparación simbólica.

Impulsar procesos de reconstrucción del tejido social comunitario, resiliencia colectiva y acompañamiento psicosocial integral en comunidades fragmentadas por dinámicas de violencia, desplazamiento forzado y victimización, mediante el desarrollo de iniciativas participativas de memoria histórica, reparación simbólica, reconciliación comunitaria, fortalecimiento de lazos sociales y construcción de narrativas compartidas de dignidad, resistencia y esperanza que contribuyan a sanar heridas colectivas y restaurar la cohesión social necesaria para el ejercicio efectivo del diálogo social y la participación ciudadana.

Líneas de acción:

1. Implementar programas de acompañamiento psicosocial comunitario en territorios afectados por el conflicto armado y la violencia, fortaleciendo los procesos de sanación colectiva y reconstrucción del tejido social.
2. Desarrollar e implementar metodologías de reconciliación comunitaria y diálogo intergeneracional, que permitan abordar y fortalecer la cohesión social en territorios afectados.
3. Promover la creación de espacios de encuentro comunitario y diálogo intercultural en territorios con alta diversidad étnica y cultural, promoviendo el reconocimiento mutuo y la construcción de agendas comunes.
4. Fortalecer la articulación interinstitucional para la implementación de programas de fortalecimiento de economías locales solidarias y emprendimientos comunitarios, como estrategia de reconstrucción del tejido social y generación de alternativas económicas en territorios afectados.

Eje estratégico 5.3. Integración de agendas interinstitucionales para la gobernanza democrática y el desarrollo humano con enfoque territorial, en la gestión colaborativa de conflictividades.

Promover la articulación efectiva de agendas institucionales y programáticas entre entidades del orden nacional, territorial y sectorial, en coordinación con organizaciones sociales, para la gestión colaborativa y participativa de conflictividades mediante el diálogo social, priorizando el enfoque territorial, diferencial y de gobernanza democrática que integre las dimensiones de

construcción de paz, desarrollo humano, derechos humanos, seguridad humana y fortalecimiento de capacidades estatales y comunitarias, evitando duplicidades con enfoques de seguridad y defensa y enfatizando la corresponsabilidad Estado-sociedad en la transformación pacífica de conflictos.

Líneas de acción:

1. Articular las agendas de diálogo social con los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y las estrategias de consolidación de la paz territorial, fortaleciendo la coherencia interinstitucional.
2. Fortalecer la articulación interinstitucional para la protección integral de líderes y defensores de derechos humanos, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y las instancias territoriales competentes.
3. Desarrollar Mesas Intersectoriales de Paz, Desarrollo y Diálogo Social en territorios priorizados, como espacios de articulación entre entidades nacionales, territoriales, organizaciones sociales y comunidades para la gobernanza democrática territorial.

5.4. SEGUIMIENTO

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de la política se realizará a través del PAS que constituye el Anexo A de este documento. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento de los objetivos de la política. El reporte periódico al PAS será realizado anualmente por todas las entidades concernidas en este documento y será consolidado según los lineamientos establecidos por el Ministerio del Interior en conjunto con el DNP en la materia.

Esta política tiene un período de implementación de diez años, entre 2025 y 2035, y su seguimiento se hará de manera anual iniciando su reporte en diciembre de 2025 y finalizando con el informe de cierre con corte al 31 de diciembre del 2025. Tal y como se señala en la Tabla 1. Esto se traduce en un total de once reportes anuales correspondientes al período de implementación de la política. Adicionalmente, se establecerán informes de implementación al final de cada gobierno.

Tabla 1. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2025
Segundo corte	Diciembre de 2026

Tercer corte	Diciembre de 2027
Cuarto corte	Diciembre de 2028
Quinto corte	Diciembre de 2029
Sexto corte	Diciembre de 2030
Séptimo corte	Diciembre de 2031
Octavo corte	Diciembre de 2032
Noveno corte	Diciembre de 2033
Décimo corte	Diciembre de 2034
Undécimo corte	Diciembre de 2035

Fuente: elaboración propia.

5.5. FINANCIAMIENTO

6. RECOMENDACIONES

GLOSARIO

Accesibilidad: Condiciones y medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información, las comunicaciones y otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público (Ley 1618 de 2013).

Alerta temprana: Sistema de identificación y comunicación anticipada de riesgos que permite activar respuestas preventivas y protectoras ante situaciones de violencia, conflictividad social o emergencias (Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas - SAT).

Cohesión social: Nivel de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común, que fortalece los vínculos de solidaridad y confianza entre individuos y entre estos y las instituciones (CEPAL, 2007).

Conflictividad social: Conjunto de tensiones, disputas y antagonismos que emergen en las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, derivadas de la distribución desigual de recursos, poder, reconocimiento o acceso a derechos (Organización Internacional del Trabajo, 2004).

Consulta previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a ser consultados de manera libre, previa e informada sobre medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente (Convenio 169 de la OIT; Sentencia C-030 de 2008).

Diálogo social: Proceso de negociación, consulta e intercambio de información entre gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con políticas económicas, sociales y laborales. En un sentido amplio, incluye la participación de otros actores de la sociedad civil en procesos de deliberación pública (Organización Internacional del Trabajo, 2016; Ermida Uriarte, s.f.).

Enfoque de género: Herramienta analítica y metodológica que permite identificar, cuestionar y transformar las desigualdades, roles y estereotipos basados en el género, garantizando equidad en el acceso a derechos, recursos y oportunidades (Ley 1257 de 2008).

Enfoque diferencial: Reconocimiento de la diversidad de la población y de las condiciones particulares de grupos étnicos, etarios, de género, con discapacidad, víctimas del conflicto, entre otros, para garantizar la igualdad efectiva de derechos y la no discriminación (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

Enfoque territorial: Aproximación que reconoce las particularidades geográficas, culturales, sociales, económicas e institucionales de los territorios como base para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas (Ley 1454 de 2011).

Gestión de conflictos: Conjunto de estrategias, metodologías y acciones orientadas a identificar, prevenir, transformar y resolver de manera pacífica las tensiones, disputas y antagonismos sociales, promoviendo acuerdos sostenibles y constructivos (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

Gobernanza democrática: Ejercicio del poder político, económico y administrativo que incluye mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales la ciudadanía expresa sus intereses, ejerce sus derechos, cumple sus obligaciones y resuelve diferencias de forma participativa, transparente y responsable (PNUD, 2002).

Grupos históricamente marginados: Personas y comunidades que, debido a condiciones estructurales de discriminación, exclusión o violencia sistemática, han enfrentado barreras para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, incluyendo personas con discapacidad, mujeres, pueblos étnicos, población LGBTIQ+, víctimas del conflicto armado, entre otros (Constitución Política, 1991, artículos 13 y 209).

Incidencia vinculante: Capacidad efectiva de la ciudadanía y las organizaciones sociales de influir de manera determinante en la toma de decisiones públicas, con garantías de que sus aportes, propuestas y observaciones sean incorporadas en políticas, programas y proyectos (Ley 1757 de 2015).

Inclusión efectiva: Garantía de participación real, significativa y con equidad de todos los sectores sociales, especialmente de grupos históricamente excluidos, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y territorios (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

Interseccionalidad: Enfoque analítico que reconoce que las desigualdades sociales no operan de manera aislada, sino que se entrecruzan múltiples sistemas de opresión (género, raza, clase, discapacidad, orientación sexual, edad, territorio), generando experiencias específicas de discriminación y exclusión (Crenshaw, 1989).

Justicia restaurativa: Modelo de justicia que prioriza la reparación del daño causado, la reconciliación entre víctimas y ofensores, y la restauración de las relaciones comunitarias, mediante procesos participativos, dialógicos y reparadores (Ley 1820 de 2016).

Mediación comunitaria: Proceso voluntario y colaborativo mediante el cual un tercero imparcial facilita la comunicación entre partes en conflicto para que estas alcancen acuerdos sostenibles y mutuamente satisfactorios, promoviendo la transformación pacífica de disputas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2013).

Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC): Conjunto de procedimientos mediante los cuales las personas resuelven sus conflictos sin intervención de la justicia ordinaria, incluyendo la conciliación, mediación, arbitraje y amigable composición (Ley 446 de 1998).

Participación ciudadana: Derecho fundamental que comprende el conjunto de acciones y procesos mediante los cuales la ciudadanía interviene individual o colectivamente en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos públicos (Ley 1757 de 2015).

Participación incidente: Modalidad de participación que trasciende la consulta informativa y garantiza influencia efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, asegurando que sus aportes sean considerados y, cuando corresponda, incorporados en las políticas (Velásquez & González, 2003).

Seguridad humana: Enfoque centrado en las personas que busca protegerlas de amenazas críticas y generalizadas, así como empoderarlas para que tomen decisiones sobre sus vidas. Integra siete dimensiones: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria y

política (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994; Organización de las Naciones Unidas, 2017).

Transformación de conflictos: Proceso integral que va más allá de la resolución puntual de disputas, buscando modificar las estructuras, relaciones y dinámicas subyacentes que generan la conflictividad, promoviendo justicia social, equidad y paz sostenible (Lederach, 2003).

Tripartismo: Modelo de gobernanza laboral y social que implica la interacción entre tres actores principales: gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, en la formulación de políticas, normas y programas de interés común (Organización Internacional del Trabajo, 1976).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Anexo B. Abordaje de enfoques en la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana

Abordaje de Enfoques

Enfoque de derechos humanos

La Política Pública de Diálogo Social en el Marco de la Seguridad Humana (DSMSH) adopta el enfoque de derechos humanos como orientación fundamental, reconociendo el diálogo social como un derecho inherente a la dignidad humana y un elemento esencial para la construcción de paz y la consolidación del Estado Social de Derecho en Colombia. Este enfoque trasciende la visión instrumental del diálogo para concebirlo como un mecanismo que garantiza el ejercicio efectivo de derechos fundamentales y colectivos que debe ser protegido y promovido por todas las instituciones del Estado.

Esta orientación implica que todas las acciones, estrategias y mecanismos contemplados en la política pública deben contribuir a la realización efectiva del

derecho al diálogo social, eliminando barreras estructurales y creando condiciones materiales para su ejercicio por parte de todos los ciudadanos, ciudadanas y comunidades, con especial atención a aquellos históricamente excluidos o afectados por dinámicas de violencia y conflicto.

El enfoque de derechos humanos orienta la política hacia el reconocimiento de las personas y comunidades como titulares de derechos y del Estado como portador de obligaciones. Esto significa que las instituciones públicas deben respetar el derecho al diálogo social, absteniéndose de interferir en su libre ejercicio; proteger este derecho frente a interferencias de terceros que puedan obstaculizarlo; garantizar su realización mediante acciones positivas que creen condiciones para un diálogo efectivo, horizontal e incidente; y promover una cultura de diálogo basada en el reconocimiento de la dignidad humana, la diversidad cultural y los principios democráticos.

La implementación de la política bajo este enfoque prioriza la inclusión de grupos históricamente marginados, reconoce diversas formas de diálogo y resolución de conflictos, incluidos los mecanismos propios de las comunidades étnicas, y establece garantías para que el diálogo social sea libre, informado, seguro y transformador. Asimismo, reconoce la interdependencia entre el diálogo social y otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación, reunión pacífica y participación política.

Este enfoque orienta también el diseño de indicadores y mecanismos de seguimiento que permitan evaluar no solo la frecuencia de los espacios de diálogo, sino también su calidad, accesibilidad, inclusividad y capacidad para transformar positivamente los conflictos y generar acuerdos sostenibles que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones.

La adopción del enfoque de derechos humanos en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, contribuyendo así a la construcción de una sociedad más justa, pacífica e inclusiva donde el diálogo social se constituya en un pilar fundamental para la seguridad humana y el bienestar colectivo.

Enfoque de género y diversidad

La Política Pública (DSMSH) incorpora el enfoque de género y diversidad como una orientación fundamental que reconoce y busca transformar las relaciones de poder basadas en el género, el sexo y la orientación sexual que han limitado históricamente la participación plena y efectiva de diversos grupos poblacionales en los espacios de diálogo y resolución de conflictos.

Este enfoque se fundamenta en evidenciar las desigualdades, inequidades y discriminaciones que se generan a partir de roles, estereotipos, creencias, prácticas

e imaginarios y relaciones de poder basados en el género, sexo y orientación sexual. También apunta a reconocer las diversas identidades de género y orientaciones sexuales, así como otras categorías no binarias o normativas e integrarlos en los procesos de diálogo social, reconociendo que los conflictos sociales afectan de manera diferenciada a mujeres, hombres y personas con identidades de género diversas.

La aplicación del enfoque de género y diversidad en esta política pública implica el desarrollo de acciones transversales y afirmativas, partiendo del rol activo de los actores desde una mirada territorializada e interseccional, teniendo en cuenta las exclusiones históricas que han afectado particularmente a las mujeres y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en los espacios de toma de decisiones y resolución de conflictos. Este enfoque reconoce también el papel fundamental que han jugado las mujeres como constructoras de paz y mediadoras en diversos contextos de conflicto.

Las autoridades del Estado, en cumplimiento de esta política, desarrollarán acciones dirigidas a modificar patrones culturales que se fundamentan en roles, estereotipos, prácticas e imaginarios, así como a intervenir las relaciones asimétricas de poder que naturalizan la violencia por razones de sexo o género, creando barreras para la participación efectiva en el diálogo social. Asimismo, se promoverá la participación paritaria en los espacios de diálogo y la inclusión de las agendas y necesidades específicas de mujeres y personas LGBTIQ+ en los procesos de negociación y construcción de acuerdos.

Este enfoque orienta la política hacia la paridad en los espacios de diálogo y concertación, el reconocimiento de liderazgos diversos, la prevención y atención de violencias basadas en género en los escenarios de participación y diálogo social, y la transformación de imaginarios que limitan el ejercicio pleno del derecho al diálogo y la resolución pacífica de conflictos por parte de mujeres y personas LGBTIQ+.

La adopción del enfoque de género y diversidad en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con la igualdad sustantiva y la no discriminación, principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

Enfoque Territorial

La Política Pública (DSMSH) incorpora el enfoque territorial como una orientación fundamental que reconoce la diversidad y la complejidad de los territorios colombianos, entendiendo que las dinámicas de conflictividad social y

las posibilidades de diálogo adquieren características particulares según los contextos locales y regionales.

Este enfoque constituye una perspectiva que trasciende la mera dimensión geográfica, demográfica o habitacional, para comprender el territorio como un entramado complejo que involucra interrelaciones sociales en espacios cargados de historia e identidad, reproduciendo formas de ejercicio político que definen modos de deliberación, negociación, exclusión y participación. Reconoce que los conflictos sociales tienen expresiones territoriales específicas y que las estrategias de diálogo deben adaptarse a estas realidades.

La aplicación del enfoque territorial en esta política pública reconoce al territorio como un vector de desarrollo sostenible y construcción de paz, considerando sus características particulares geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales que influyen tanto en la manifestación de los conflictos como en la efectividad de los mecanismos de diálogo social. Este enfoque promueve la acción colectiva para abordar las causas estructurales de los conflictos, la coordinación a todos los niveles y unas políticas públicas que consideren la interrelación entre temas ambientales, crecimiento económico sostenido e inclusivo, y desarrollo social.

Las estrategias, instrumentos, políticas y acciones contempladas en esta política pública se ejecutarán reconociendo las especificidades y dinámicas geográficas, las relaciones sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios, así como las capacidades institucionales diferenciadas de las entidades públicas. Se busca reconocer la memoria del territorio que permita entender cómo se construyen futuros posibles con la participación de los diferentes actores y comunidades que convergen en el espacio físico como complemento al proceso técnico de resolución de conflictos.

Este enfoque orienta la política hacia la descentralización efectiva de los mecanismos de diálogo social, el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión y transformación de conflictos, el reconocimiento de formas propias de organización, diálogo y resolución de conflictos territorial, y la adaptación de los instrumentos de diálogo a las realidades específicas de cada contexto. Asimismo, reconoce la importancia de las autoridades locales y regionales como actores clave en la facilitación del diálogo social y la construcción de acuerdos territoriales.

La adopción del enfoque territorial en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con el reconocimiento de la diversidad regional y local, la autonomía territorial y la construcción de una cultura de diálogo que responda a las necesidades y aspiraciones específicas de las comunidades en sus propios territorios, contribuyendo así a la consolidación de la paz territorial y la seguridad humana en todo el país.

Enfoque poblacional – diferencial

La Política Pública (DSMSH) incorpora el enfoque poblacional-diferencial como una orientación fundamental que reconoce la diversidad de la población colombiana y las condiciones particulares de vulnerabilidad, discriminación o exclusión social que enfrentan determinados grupos poblacionales.

Este enfoque parte del reconocimiento de que los conflictos sociales y las barreras para el diálogo efectivo afectan de manera diferenciada a distintos grupos poblacionales según su edad, pertenencia étnica, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, y otras características que configuran su identidad y experiencia social. Asimismo, reconoce que estos grupos poseen saberes, experiencias y formas propias de diálogo y resolución de conflictos que deben ser valoradas e incorporadas en las estrategias de la política pública.

La aplicación del enfoque poblacional-diferencial en esta política implica el desarrollo de acciones específicas que respondan a las necesidades particulares de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pueblo Rrom, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores, campesinos y campesinas, y otros grupos poblacionales que requieren medidas diferenciadas para garantizar su participación efectiva en los procesos de diálogo social.

Las autoridades del Estado, en cumplimiento de esta política, desarrollarán estrategias que garanticen la accesibilidad física, comunicacional y actitudinal a los espacios de diálogo social; promoverán el uso de lenguas nativas y formatos accesibles; respetarán los sistemas propios de gobierno, justicia y gestión de conflictos de los grupos étnicos; y adaptarán los mecanismos de diálogo a las particularidades culturales, etarias y sociales de los diversos grupos poblacionales.

Este enfoque orienta la política hacia el reconocimiento y valoración de la diversidad como una riqueza social, la eliminación de barreras que impiden la participación efectiva de grupos históricamente excluidos en los espacios de diálogo, la prevención de discriminaciones interseccionales, y la construcción de acuerdos que respondan a las necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales.

La adopción del enfoque poblacional-diferencial en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con el pluralismo, la inclusión social y la garantía de los derechos de todos los grupos poblacionales, principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

Enfoque de Curso de Vida

La Política Pública (DSMSH) incorpora el enfoque de curso de vida como una orientación fundamental que reconoce las trayectorias vitales de las personas y las experiencias acumuladas a lo largo de su existencia, entendiendo que las capacidades, necesidades y formas de participación en el diálogo social varían según las etapas de desarrollo y las experiencias vividas.

Este enfoque parte de la comprensión de que las personas experimentan diferentes momentos vitales (primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez) que determinan sus formas de relacionamiento, sus capacidades para el diálogo y sus perspectivas frente a los conflictos sociales. Asimismo, reconoce que las experiencias tempranas y las trayectorias de vida influyen en la manera en que las personas se involucran en los procesos de diálogo social y resolución de conflictos.

La aplicación del enfoque de curso de vida en esta política pública implica el desarrollo de estrategias diferenciadas que respondan a las particularidades de cada etapa vital, reconociendo tanto las vulnerabilidades como las potencialidades específicas de cada grupo etario. Este enfoque permite comprender cómo las experiencias de violencia, exclusión o participación en diferentes momentos de la vida configuran las actitudes y disposiciones hacia el diálogo social.

Las autoridades del Estado, en cumplimiento de esta política, desarrollarán metodologías y espacios de diálogo adaptados a las características y necesidades de los diferentes grupos etarios, promoviendo el diálogo intergeneracional como una herramienta para la construcción de memoria histórica, la transmisión de saberes y la transformación de conflictos. Se prestará especial atención a garantizar la participación significativa de niños, niñas, adolescentes y personas mayores en los procesos de diálogo, reconociendo sus voces y aportes específicos.

Este enfoque orienta la política hacia el reconocimiento de las experiencias acumuladas a lo largo de la vida como un recurso valioso para el diálogo social, la comprensión de cómo los conflictos afectan de manera diferenciada a las personas según su momento vital, y la construcción de acuerdos que consideren las necesidades específicas de cada grupo etario y las implicaciones a largo plazo para las diferentes generaciones.

La adopción del enfoque de curso de vida en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con la garantía de los derechos en todas las etapas de la vida, la solidaridad intergeneracional y la construcción de una sociedad para todas las edades, principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Enfoque Étnico

La Política Pública (DSMSH) incorpora el enfoque étnico como una orientación fundamental que reconoce la diversidad cultural y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom, entendiendo que sus cosmovisiones, sistemas propios de gobierno, justicia y resolución de conflictos constituyen un patrimonio invaluable para la construcción de una cultura de diálogo en Colombia.

Este enfoque parte del reconocimiento de que los grupos étnicos han sido históricamente afectados de manera desproporcionada por el conflicto armado, la violencia estructural y diversas formas de discriminación, lo que ha generado impactos diferenciados en sus territorios, culturas y formas de vida. Asimismo, reconoce que estos pueblos y comunidades han desarrollado a lo largo de su historia mecanismos propios de diálogo, concertación y gestión de conflictos que deben ser valorados e incorporados en las estrategias de diálogo social del Estado.

La aplicación del enfoque étnico en esta política pública implica el respeto y garantía del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada; el reconocimiento de las autoridades tradicionales y organizaciones propias como interlocutores legítimos; la valoración de los sistemas de justicia propia y mecanismos tradicionales de resolución de conflictos; y la adaptación de los procesos de diálogo social a las particularidades culturales, lingüísticas y organizativas de cada pueblo y comunidad.

Las autoridades del Estado, en cumplimiento de esta política, desarrollarán procesos de diálogo intercultural basados en el respeto mutuo y el reconocimiento de la diversidad como una riqueza; garantizarán la participación efectiva de los grupos étnicos en los espacios de diálogo social; promoverán el uso de lenguas nativas y metodologías culturalmente apropiadas; y fortalecerán las capacidades de las autoridades étnicas para la gestión y transformación de conflictos.

Este enfoque orienta la política hacia la protección de los derechos territoriales y culturales de los grupos étnicos, la prevención y transformación de conflictos interétnicos e interculturales, el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno y justicia, y la construcción de acuerdos que respeten la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades étnicas.

La adopción del enfoque étnico en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con el carácter pluriétnico y multicultural de la nación, el respeto a la diversidad cultural y los derechos colectivos de los grupos étnicos, principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional y de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre

los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Enfoque de Discapacidad

La Política Pública de (DSMSH) incorpora el enfoque de discapacidad como una orientación fundamental que reconoce la diversidad funcional de las personas y busca garantizar su participación plena y efectiva en los procesos de diálogo social, en igualdad de condiciones con las demás.

Este enfoque parte del modelo social de la discapacidad, entendiendo que las barreras para la participación en el diálogo social no residen en las personas con discapacidad, sino en los entornos, estructuras y prácticas que limitan su inclusión. Reconoce que las personas con discapacidad han sido históricamente excluidas de los espacios de toma de decisiones y resolución de conflictos, y que sus voces y perspectivas son fundamentales para la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

La aplicación del enfoque de discapacidad en esta política pública implica:

- Garantizar la accesibilidad física, comunicacional y actitudinal en todos los espacios y procesos de diálogo social.
- Promover ajustes razonables y apoyos personalizados que permitan la participación efectiva de personas con diferentes tipos de discapacidad.
- Reconocer y valorar la diversidad de formas de comunicación, incluyendo la lengua de señas, el braille, los sistemas aumentativos y alternativos, y otros medios accesibles.
- Fomentar la toma de conciencia sobre los derechos y capacidades de las personas con discapacidad entre todos los actores involucrados en los procesos de diálogo social.
- Incluir las perspectivas y demandas específicas de las personas con discapacidad en las agendas de diálogo y negociación.

Las autoridades del Estado, en cumplimiento de esta política, desarrollarán estrategias para eliminar las barreras que impiden la participación de las personas con discapacidad en los espacios de diálogo social; fortalecerán las capacidades de las organizaciones de y para personas con discapacidad; y promoverán la inclusión de la discapacidad como un eje transversal en todos los procesos de construcción de acuerdos y políticas públicas.

Este enfoque orienta la política hacia el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos y actores clave en la transformación de conflictos sociales; la promoción de su autonomía y capacidad de agencia; y la

construcción de una cultura de diálogo que valore la diversidad funcional como una fuente de riqueza social.

La adopción del enfoque de discapacidad en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Colombia, y con el mandato constitucional de garantizar la igualdad real y efectiva para todos los ciudadanos, sin discriminación alguna.

Enfoque Interseccional

La Política Pública (DSMSH) incorpora el enfoque interseccional como una orientación fundamental que reconoce la complejidad de las identidades y experiencias humanas, entendiendo que las personas pueden enfrentar múltiples formas de discriminación y exclusión que se entrelazan y potencian entre sí, afectando de manera particular su participación en los procesos de diálogo social.

Este enfoque parte de la comprensión de que categorías como el género, la etnia, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género, la clase social, la ubicación geográfica, entre otras, no operan de manera aislada sino que se intersectan, generando experiencias únicas de opresión o privilegio que determinan las posibilidades reales de participación en el diálogo social y la resolución de conflictos.

La aplicación del enfoque interseccional en esta política pública implica el reconocimiento de que los conflictos sociales y las barreras para el diálogo afectan de manera diferenciada a las personas según sus múltiples identidades y condiciones. Por ejemplo, una mujer indígena con discapacidad que vive en una zona rural puede enfrentar obstáculos específicos para participar en espacios de diálogo que difieren de los que enfrenta un hombre mestizo sin discapacidad en un contexto urbano.

Las autoridades del Estado, en cumplimiento de esta política, desarrollarán análisis interseccionales de los conflictos sociales y las dinámicas de diálogo; diseñarán estrategias que aborden las múltiples formas de discriminación y exclusión; y promoverán espacios de diálogo que reconozcan y valoren la diversidad de voces y experiencias. Asimismo, implementarán medidas específicas para garantizar la participación efectiva de personas y grupos que enfrentan discriminaciones múltiples e interseccionales.

Este enfoque orienta la política hacia la identificación y transformación de las estructuras de poder que generan y perpetúan las desigualdades interseccionales; el reconocimiento de las experiencias particulares de grupos que enfrentan múltiples formas de discriminación; y la construcción de procesos de diálogo social que sean verdaderamente inclusivos y transformadores.

La adopción del enfoque interseccional en esta política pública reafirma el compromiso del Estado colombiano con la igualdad sustantiva y la no discriminación, reconociendo que para garantizar el derecho al diálogo social de todas las personas es necesario abordar las múltiples barreras que enfrentan aquellas que se encuentran en las intersecciones de diferentes sistemas de opresión. Este enfoque complementa y fortalece los demás enfoques de la política, proporcionando una mirada integral sobre las realidades complejas de la población colombiana y las dinámicas de los conflictos sociales.

Anexo C. Ruta de participación ciudadana

Anexo D. Marcos Jurídicos sobre Diálogo Social y Protesta Social

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR]. (2025). Informe global de tendencias de desplazamiento forzado 2024. ACNUR. <https://www.acnur.org/tendencias-semestrales>

Alianza para la Paz. (2019). Transformación de conflictos sociales y paz territorial [Folleto]. <https://alianzaparalapaz.org/wp-content/uploads/2019/06/Brochure-TcyPt.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2024, 14 de septiembre). Homicidios de personas defensoras de derechos humanos del 1 de enero al 31 de agosto de 2024. https://www.hchr.org.co/historias_destacadas/homicidios-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-del-1-de-enero-al-31-de-agosto-de-2024

Aravena, F. R. (s.f.). Seguridad humana: Concepto emergente de la seguridad del siglo XXI. CAF-FLACSO. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30032.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. <https://babel.banrepultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3761>

Calderón, P. (s.f.). Teoría de conflictos de Johan Galtung. Revista de Paz y Conflictos, Universidad de Granada. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/432/477>

CEPAL. (2007). Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

CEPAL. (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43442>

Chávez-Plazas, Y. A. (2017). ¿Paz positiva? o ¿paz negativa? Reflexiones de líderes y lideresas víctimas del conflicto armado en Soacha, Colombia. PROSPECTIVA. Revista De Trabajo Social E Intervención Social, (24), 69–93. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i24.5839>

Children Change Colombia. (2025, 26 de agosto). Colombia 2025: El reclutamiento forzado está aumentando. <https://childrenchangecolombia.org/colombia-2025-el-reclutamiento-forzado-esta-aumentando/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], & Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Familias y matriz de la desigualdad social en Colombia (Boletín 17). CEPAL-DNP. <https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Documents/Boletines/Boletin%2017.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). Capacidades institucionales TOPP para la gestión de las transformaciones. CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/82511-capacidades-institucionales-tecnicas-operativas-politicas-prospectivas-topp-la>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022). Acervo de metodologías de diálogo útiles para el proceso de esclarecimiento. <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2022-09/acervo-metodologias-de-dialogo-utiles.pdf>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2018, 5 de junio). Los 'Diálogos improbables' de John Paul Lederach, una forma de construir confianza en territorios afectados por la guerra. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/los-dialogos-improbables-de-john-paul-lederach-una-forma-de-construir-confianza-en-territorios-afectados>

Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]. (2025, 27 de marzo). Colombia: Confinamiento, desplazamiento y afectación a los medios de vida. <https://www.icrc.org/es/articulo/connamiento-desplazamiento-y-afectacion-los-medios-de-vida>

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. (s.f.). La contribución del diálogo social a la Agenda 2030. https://www.ituccsi.org/IMG/pdf/sd_2030agenda_es.pdf

Congreso de Colombia. (1994). Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario Oficial No. 41.373 de 31 de mayo de 1994.

Congreso de Colombia. (1996). Ley 278 de 1996, por la cual se crea el Sistema Nacional de Concertación. Diario Oficial No. 42.766 de 7 de marzo de 1996.

Congreso de Colombia. (1998). Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991. Diario Oficial No. 43.335.

Congreso de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Diario Oficial No. 47.193.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Diario Oficial No. 48.115.

Congreso de Colombia. (2013). Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Diario Oficial No. 48.717.

Congreso de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.

Congreso de Colombia. (2016). Ley 1820 de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales. Diario Oficial No. 50.102.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Diario Oficial No. 39.720.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 410 de 1997. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo". Diario Oficial No. 43.168.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997 (...) se define la política de paz de Estado. Diario Oficial No. 52.209.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (2024, 23 de abril). "Población desplazada sigue siendo la más vulnerable entre las vulnerables del país", indica la IV Encuesta.
<https://codhes.org/2024/04/24/poblacion-desplazada-sigue-siendo-la-mas-vulnerable-entre-las-vulnerables-del-pais-indica-la-iv-encuesta-nacional-sobre-situacion-de-poblacion-desplazada-en-colombia/>

Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia SU-039 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-376 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. (2008). Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum, 1989(1), 139-167.

Defensoría del Pueblo. (2017). ¿Qué es el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo? [Video]. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=5KjBqpVS1MU>

Defensoría del Pueblo. (2023, 3 de agosto). Mediación de la Defensoría del Pueblo contribuyó a desbloquear la vía que comunica a Bucaramanga y Barrancabermeja.
<https://www.defensoria.gov.co/-/mediaci%C3%B3n-de-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-contribuy%C3%B3-a-desbloquear-la-v%C3%A9a-%C3%ADa-que-comunica-a-bucaramanga-y-barrancabermeja-santander>

Defensoría del Pueblo. (2024, 5 de marzo). El 2023, un año en que se incrementaron en 43% los conflictos sociales en Colombia [Comunicado 533]. <https://www.defensoria.gov.co/-/el-2023-un-a%C3%B1o-en-que-se-incrementaron-en-43-los-conflictos-sociales-en-colombia>

Defensoría del Pueblo. (2025). Defensoría del Pueblo alerta porque el 71% de los municipios colombianos está amenazado. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%C3%A1-amenazado>

Defensoría del Pueblo. (2025). En 2024 aumentaron los conflictos sociales en Colombia. <https://www.defensoria.gov.co/-/en-2024-aumentaron-los-conflictos-sociales-en-colombia>

Defensoría del Pueblo. (2025, 23 de noviembre). 'El diálogo, la mejor herramienta para reconstruir relaciones y recuperar confianza': Alfredo Zamudio. <https://www.defensoria.gov.co/-/el-di%C3%A1logo-la-mejor-herramienta-para-reconstruir-relaciones-y-recuperar-confianza-alfredo-zamudio>

Defensoría del Pueblo. (2025a, 21 de enero). Reporte sobre casos de reclutamiento conocidos por la Defensoría del Pueblo durante 2024. <https://www.defensoria.gov.co/-/reporte-sobre-casos-de-reclutamiento-conocidos-por-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-durante-2024>

Defensoría del Pueblo. (2025b, 24 de enero). Crisis humanitaria en Colombia: desplazamiento, confinamiento y migración en 2024. <https://www.defensoria.gov.co/-/crisis-humanitaria-en-colombia-desplazamiento-confinamiento-y-migracion-en-2024>

Defensoría del Pueblo. (2025c, 17 de mayo). Ascienden a 81 los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales en 2025. <https://www.defensoria.gov.co/-/ascienden-a-81-los-asesinatos-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-liderazgos-sociales-en-2025>

Defensoría del Pueblo. (2025d, 18 de octubre). Más de 192.000 personas afectadas por desplazamiento forzado masivo y confinamiento en primeros nueve meses de 2025. <https://www.defensoria.gov.co/-/192.000-personas-afectadas-por-desplazamiento-forzado-masivo-y-confinamiento>

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2022). Guía de diálogo social para el control social y la articulación con el sistema de control interno.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2024). Juntémonos para tejer lo público llega a 4 departamentos en 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/-/juntemonos-para-tejer-lo-publico-llega-a-4-departamentos-en-2024>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Autorreconocimiento étnico: Estadísticas sociodemográficas por grupos étnicos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/ enfoque-diferencial-e-interseccional/autorreconocimiento-etnico>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-diferencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). Encuesta de Cultura Política (ECP) 2023. Boletín técnico. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECP/bol-ECP-2023.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024b). Boletín campesinos 2023: Resultados de la Encuesta de Calidad de Vida para hogares campesinos. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-campesinos-ECV-2023.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024c). Resultados para municipios PDET: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024. Boletín técnico. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-PDET-ECV-2024.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025a). Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2024: Boletín técnico. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025b). Demografía rural en Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/informes-estadisticas-sociodemograficas/Demografia-Rural-Colombia-2025.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). Guía metodológica para el seguimiento y evaluación de políticas públicas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Diálogo social. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-social/Paginas/dialogo-social.aspx

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Metodología de tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de sus capacidades. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Anexo%20Proyecto%20Resoluci%C3%B3n-%20Metodolog%C3%A9tica%20de%20tipolog%C3%ADas.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Tipologías de las Entidades Territoriales: Resultados 2025. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/4.%20Resultados%20Tipolog%C3%ADas%202025.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Una nueva tipología de las entidades territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2024/marzo/pdf/una-nueva-tipologia.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024b). Informe nacional Colombia 2024. DNP-CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/colombia_-_informe_nacional_0.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025). Paz Total. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/sobre-paz-total.aspx

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025a). SINERGIA – Seguimiento a las políticas públicas de Colombia. <https://sinergia.dnp.gov.co/seguimiento>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025b). SIIPO 2.0 – Sistema Integral de Información para el Posconflicto. <https://sinergia.dnp.gov.co/siiipo>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). Diálogo social. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-social/Paginas/dialogo-social.aspx

DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Departamento Nacional de Planeación.

El Espectador. (2025, 10 de junio). Informe Instituto Kroc sobre implementación del Acuerdo de Paz en 2024. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-informe-instituto-kroc-sobre-implementacion-en-2024>

El País. (2025, 18 de junio). Colombia suma siete millones de desplazados internos por la violencia y la pobreza. <https://elpais.com/america-colombia/2025-06-18/colombia-suma-siete-millones-de-desplazados-internos-por-la-violencia-y-la-pobreza>

Ermida Uriarte, O. (s.f.). Diálogo social: teoría y práctica. Boletín Cinterfor, 151, 17-46. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/ermida.pdf

Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2025). Dirección de Capacitación. <https://www.esap.edu.co/esap/organigrama/subdireccion-nacional-de-proyeccion-institucional/direccion-de-capacitacion/> Función Pública. (2017). El ABC de la Ley 1757 de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/abc>

Fraser, N. (2008). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Columbia University Press.

Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido* (2.^a ed.). Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1970).

Front Line Defenders. (2025, 6 de mayo). Los asesinatos contra las personas defensoras de derechos humanos a nivel global 2024. <https://somosdefensores.org/informe-front-line-defenders-2024/>

Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2025, 8 de noviembre). Lo que dicen las nuevas cifras sobre el aumento de integrantes de grupos armados. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-11/ lo-que-dicen-las-nuevas-cifras-sobre-el-aumento-de-integrantes>

Gallego, L., y coautoras. (2024). El derecho a la participación política de las mujeres afro en Colombia. Revista de Derecho del Estado. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932024000300361

Galtung, J. (1996). Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization. Sage Publications.

Galtung: paz positiva y paz negativa. <https://restaurativa.org/personas-e-ideas/galtung-paz-positiva-y-paz-negativa/>

Gernika Gogoratuz. (2003). Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización. Johan Galtung. <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG07completo-A4.pdf>

Gómez Triana, D. F. (2022). Diálogos de La Habana: una comprensión desde la paz positiva y la paz negativa. OPERA, 30, pp. 13-32. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.03>

Habermas, J. (1999). Teoría de la acción comunicativa (Vol. I y II). Taurus. (Obra original publicada en 1981).

Habermas, J. (2001). Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta.

Hernández de Vera, F. (2016). Paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5832796.pdf>

Human Rights Watch [HRW]. (2025, 15 de enero). Informe Mundial 2025: Colombia. <https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/colombia>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [INDEPAZ]. (2024, 30 de noviembre). ¿Control social o dictadura local? <https://indepaz.org.co/control-social-o-dictadura-local/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [INDEPAZ]. (2025a). Líderes sociales, defensores de DD.HH y firmantes de acuerdo asesinados en 2024 y 2025. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [INDEPAZ]. (2025b, 30 de mayo). Entre la impunidad y la resistencia: tendencias recientes en el asesinato de líderes sociales en Colombia. <https://indepaz.org.co/entre-la-impunidad-y-la-resistencia-tendencias-recientes-en-el-asesinato-de-lideres-sociales-en-colombia/>

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2025). Noveno informe comprensivo sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Universidad de Notre Dame. <https://kroc.nd.edu/news-events/events/2025/06/11/lanzamiento-del-noveno-informe-comprensivo-del-instituto-kroc>

La República. (2025, 19 de junio). Cuatro de cada 10 hogares campesinos cuentan con el acceso al servicio de internet. <https://www.larepublica.co/economia/cuatro-de-cada-10-hogares-campesinos-cuentan-con-el-acceso-al-servicio-de-internet-4163620>

Lederach, J. P. (2003). Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Gernika Gogoratuz. <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/04/RG02-Construyendo-la-paz.pdf>

Lederach, J. P. (2003). The little book of conflict transformation. Good Books.

Lederach, J. P. (2007). Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Gernika Gogoratuz. (Obra original publicada en 1997).

Lederach, J. P. (2023). Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas [Sitio web oficial]. <https://www.johnpaullederach.com/2023/03/construyendo-la-paz-reconciliacion-sostenible-en-sociedades-divididas/?lang=es>

Mack, A. (2005). El concepto de seguridad humana. Papeles de Cuestiones Internacionales, 90, 11-18. <https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2019/08/MACK-Andrew-El-concepto-de-seguridad-humana-Papeles-90.pdf>

Mecanismos para la promoción del diálogo social en Colombia y la construcción de confianza para una mejor gobernanza: el caso de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. (2021). Analecta Política, 10(19), 7-29. <https://doi.org/10.18566/apolit.v10n19.a01>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2024). Plan Nacional de Conectividad Rural 2024. MinTIC.

Ministerio del Interior. (2022). Decreto 1130 de 2022. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales y Diálogo Social -SINGESCO- y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=138878>

Ministerio del Interior. (2023, 15 de junio). Ministerio del Interior lideró el espacio del Centro de Análisis para la Acción y Transformación Social (COATS). <https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministerio-del-interior-lidero-el-espacio-del-centro-de-analisis-para-la-accion-y-transformacion-social-coats/>

Ministerio del Interior. (2023, 7 de julio). Ministerio del Interior hizo balance del Centro de Análisis para la Acción y Transformación Social (COATS). <https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministerio-del-interior-hizo-balance-del-centro-de-analisis-para-la-accion-y-transformacion-social-coats/>

Ministerio del Trabajo. (2024). Colombia en la OIT. [https://www\[mintrabajo.gov.co/el-ministerio/asuntos-internacionales/colombia-en-la-oit](https://www[mintrabajo.gov.co/el-ministerio/asuntos-internacionales/colombia-en-la-oit)

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023a). ¿Cómo va la población con pertenencia étnica o racial en el acceso al poder político? <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/2023.10.12-Como-va-la-poblacion-con-pertenencia-etnica-o-racial-en-el-acceso-a.pdf>

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023b). Informe sobre violencia contra mujeres y resultados electorales 2023. <https://www.moe.org.co/wp>

content/uploads/2023/11/Informe-MOE_Violencia
elecciones-mujeres-2023.pdf

-politica-y-resultados-

-aumentan riesgo electoral a-

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2025). 106 agresiones contra liderazgos políticos en 2025 aumentan riesgo electoral. <https://moe.org.co/106-agresiones-contra-liderazgos-politicos-en-2025-aumentan-riesgo-electoral-a-pocos-meses-de-las-elecciones>

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2025). Informe de violencia contra líderes y liderazgos 2024. <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2025/03/20250331-Informe-Anual-de-Violencia-contra-liderazgos-2024-FINAL-Pub.pdf>

Mongabay Latam. (2025, 16 de octubre). Asesinato de defensores en Colombia durante 2025. <https://es.mongabay.com/2025/10/colombia-asesinatos-defensores-derechos-humanos/>

Mouffe, C. (2007). En torno a lo político. Fondo de Cultura Económica.

Muñoz, F. G. (2018). Transformación constructiva y productiva de conflictos: un enfoque pertinente y necesario en los procesos de construcción de las Paces en Colombia. Prospectiva, (25), 187-215.

Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Política. (2025). <https://mujerpoliticasinviolencia.com>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2024, 16 de octubre).

OIT. (2018). Diálogo social y tripartismo. Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-es/index.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (2017). ¿Qué es la seguridad humana? <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1976). Convenio 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo). OIT. Pacto Global Red Colombia. (2008). Convenios de la OIT. <https://www.pactoglobal-colombia.org/estandares-laborales/convenios-de-la-oit.html>

Organización Internacional del Trabajo. (1976). Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo. OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2004). ¿Cómo se concibe el diálogo social y la negociación colectiva en el ámbito de la formación y el desarrollo de competencias? <https://guia.oitcinterfor.org/participacion-interlocutores/como-se-concibe-dialogo-social>

Organización Internacional del Trabajo. (2012). Las nuevas dimensiones del diálogo social. OIT-Cinterfor. https://www.cinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/quinones.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2016). El diálogo social y el tripartismo. OIT.

PNUD. (2002). Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Policía Nacional de Colombia. (2020). Diagnóstico: Transformación de conflictos sociales. https://policia.edu.co/memoria/wp-content/uploads/2020/10/1.-Diagnostico_Transformacion-web.pdf

Policía Nacional de Colombia. (2024). Seguridad humana [Cartilla institucional]. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2cartilla_seguridad_humana.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (1996). Decreto 1397 de 1996. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

Presidencia de la República de Colombia. (1998). Decreto 1320 de 1998. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 2362 de 2015. Por el cual se adiciona al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66600>

Presidencia de la República de Colombia. (2024, 20 de noviembre). Con la actualización del Plan Marco de Implementación, el Gobierno del Cambio reafirma compromiso con el acuerdo de paz firmado hace ocho años. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Con-la-actualizacion-del-Plan-Marco-de-Implementacion-el-Gobierno-del-Cambio-reafirma-compromiso-con-el-acuerdo-de-pa-24112.aspx>

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). Inclusión del Enfoque de Seguridad Humana en las Políticas del Sector Seguridad en Colombia. <https://www.undp.org/es/colombia/proyectos/inclusion-enfoque-seguridad-humana-politicas-sector-seguridad-colombia>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). Unidad de Diálogo, PNUD Colombia. <https://www.undp.org/es/colombia/projects/unidad-dialogo-pnud-colombia>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. PNUD. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostats.pdf>

Programa Somos Defensores. (2025). Informe semestral 2025: Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos

en Colombia (SIADDHH). Somos Defensores. https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2025/10/La_misma_receta_Esp.pdf

Quiñones, M. (s.f.). Las nuevas dimensiones del diálogo social. Boletín Cinterfor, 151, 119-154. https://www.cinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/quinones.pdf

Razón Pública. (2022, 28 de agosto). De la seguridad ciudadana a la seguridad humana. <https://razonpublica.com/la-seguridad-ciudadana-la-seguridad-humana/> (2024, 21 de febrero).

Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, & ONU Mujeres. (2024). Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial. https://observatorio.registraduria.gov.co/anexos/igualdad_entre_hombres_y_mujeres_cargos_de_elección_territorial.pdf

Relief Web. (2024, 30 de septiembre). Situación de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunidades en Colombia. <https://reliefweb.int/report/colombia/situacion-de-defensores-de-derechos-humanos-lideres-sociales-y-comunidades-en-colombia-septiembre-2024>

Reuters(2025, 16 de enero). Grupos armados ilegales aumentan expansión territorial en Colombia pese a esfuerzos de paz: HRW. <https://www.reuters.com/latam/domestico/A3WERFEICJLYDK2Y65YRRAHLSA-2025-01-16/>

Reuters. (2025, 24 de febrero). Con violencia grupos armados ilegales mantienen control territorial en varias zonas de Colombia: ONU. [https://www.reuters.com/latam/domestico/IGBTEUQUHVIONNMZGXISQX3OMA-2025-02-24/#:~:text=BOGOT%C3%81%C%202024%20feb%20\(Reuters\),lunes%20la%20Organiza](https://www.reuters.com/latam/domestico/IGBTEUQUHVIONNMZGXISQX3OMA-2025-02-24/#:~:text=BOGOT%C3%81%C%202024%20feb%20(Reuters),lunes%20la%20Organiza)

Salinas Arias, B. A. (2023). Educación para la Paz desde Johan Galtung. Análisis, 55(102).

Sanabria, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio, Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas, Sao Paulo, Fundacao Getulio Vargas.

Santos, B. de S. (2009). Una epistemología del Sur: La reinvenCIÓN del conocimiento y la emancipación social. Siglo XXI Editores/CLACSO.

Santos, B. de S. (2018). Construyendo las Epistemologías del Sur: Para un pensamiento alternativo de alternativas (Vol. 1). CLACSO.

Secretaría de Gobierno de Bogotá. (2024). Manual de gestión de conflictividades sociales: Derechos humanos, convivencia y diálogo social. https://gaia.gobiernobogota.gov.co/sites/default/files/sig/manuales/dhh-cds-m004_v2.pdf

Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá. (2016). ABC de la Ley 1757 de 2015.

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/abc_de_la_ley_1757_de_2015_0.pdf

Semillas. (2008, 22 de septiembre). La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia.
<https://www.semillas.org.co/es/la-consulta-previa-un-derecho-fundamental-de-los-pueblos-indigenas-y-grupos-etnicos-de-colombia>

Tadjbakhsh, S., & Konialis, E. (s.f.). Teoría y práctica de la seguridad humana. Manual de aplicación del enfoque de la seguridad humana de las Naciones Unidas. OCHA-HSU. https://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=40197

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024). Metodología para los Diálogos Transformadores (V2).
https://www.unidadavictimas.gov.co/documentos_bibliotec/metodologia_para_los_dialogos_transformadores_v2/

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024). Metodología para los Diálogos Transformadores.
<https://www.unidadavictimas.gov.co/wp-content/uploads/2024/05/13.1.-METODOLOGIA-DIALOGOS-TRANSFORMADORES-V1.pdf>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024, 5 de junio). Las cifras que presenta el Informe Global sobre Desplazamiento 2024.
<https://www.unidadavictimas.gov.co/las-cifras-que-presenta-informe-global-sobre-desplazamiento-2024/>

Universidad de Notre Dame. (2025). Colombia Reports - Peace Accords Matrix. Instituto Kroc. <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es>

Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (Vol. 112). Bogotá: Fundación Corona.