jierü, u'y, wẽrã, a'mía, ashampa, munži, ʃembása, warmi, iʃuk, romi, ñaxu, jiwitowa, inaro, hïi, inanaru, den, bãsõì, biõrə, nanáwí, kwa-ĉe, wəritʃi, pushesu, dõbẽìo, puwís

Informe sobre la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación de las mujeres indígenas

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza



Informe Defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 3

www.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

jierü, u'y, wẽrã, a'mía, ashampa, munži, ʃembása, warmi, iʃuk, romi, ñaxu, jiwitowa, inaro, hïï, inanaru, den, bãsõì, biõr , nanáwí, kwa-ĉe, w ritʃi, pushesu, dõbẽìo, puwís

Informe sobre la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación de las mujeres indígenas

Informe Defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 3

Defensoría Delegada para los Pueblos Étnicos

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

©2026, Defensoría del Pueblo de Colombia

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

PAULA CRISTINA APONTE URDANETA
Vicedefensora del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaria General

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensora Delegada para Pueblos Étnicos

LISA CRISTINA GÓMEZ CAMARGO
Defensora Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

JORGE IVÁN PALOMINO CASTRO
Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

LAURA PAMELA RUIZ GÓMEZ
Defensora Delegada para Política Criminal y Penitenciaria

LINA GUERRA TRIANA
Jefa de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

DUNÉN KANEYBIA MUELAS IZQUIERDO
DIANA CARRILLO GONZÁLEZ
Autoras

LUZ AMANDA PASUY MITICANOY
Coordinadora de investigación

MARÍA PAULA TUNJANO MARROQUÍN
LUZ MARINA SALINAS ALONSO
LAURA ANDREA DAZA OCAMPO
Revisión y comentarios

Agradecimientos especiales

ALBÉNIZ TIQUE
CABILDO NASA DE BOGOTÁ
CABILDO UITOTO DE BOGOTÁ
CAROL GONZÁLEZ AGUILAR
COMISIÓN NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS
COMUNIDAD DE JURISTAS AKUBADAURA
CONSEJO DE MUJERES INDÍGENAS PASTOS EN BOGOTÁ
Eliana Muchachasoy Chindoy
Judith Nuvita Coronado
Lejandrina Pastor Gil

Coordinación y edición general

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

evl
Diseño y diagramación

ALEJANDRA RESTREPO FRANCO
Corrección de estilo

DIANA CARRILLO GONZÁLEZ
Ilustraciones

Primera edición, noviembre de 2026

Defensoría del Pueblo de Colombia
Sede nacional: Calle 55 n.° 10-32
Bogotá, D. C., Colombia
Línea única nacional: 01-8000-914-814
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
https://www.defensoria.gov.co/

Diseño de portada e ilustraciones

La imagen de portada es una ilustración generada con Gemini (Google) a partir de la obra de Eliana Muchachasoy Chindoy, artista plástica del Pueblo Kamëntšá, quien dio su autorización expresa para este uso. La ilustración incorpora los aportes conceptuales sobre género, mujer, familia y generación formulados por las mujeres indígenas en el grupo focal. Las demás ilustraciones del volumen se produjeron con la misma herramienta a partir de fotografías del grupo focal realizado en Bogotá, D. C., con mujeres indígenas en contextos urbanos, con el fin de proteger la identidad de las participantes y la confidencialidad del proceso, según los consentimientos informados otorgados.

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo. (2026). *Jierü, u'y, wẽrã, a'mía, ashampa, munži, embása, warmi, i uk, romi, ñaxu, jiwitowa, inaro, hïï, inanaru, den, bãsõi, biõrə, nanáwí, kwa-ĉe, wərit i, pushesu, dõbẽio, puwís: Informe sobre la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación de las mujeres indígenas (Informe defensorial Género, Mujer, Familia y Generación, vol. 3).*

Contenido

Presentación 6

1. ¿Cómo se elaboró el informe? 10

2. Pueblos y mujeres indígenas en Colombia.....14

2.1 Las mujeres indígenas en Colombia.....15
2.2 De las agendas propias a la interlocución con el estado.....17

3. Una lectura situada de género, mujer, familia y generación.. 20

3.1 Mujer indígena: pertenencia, diversidad y existencia en relación.....21
3.2 Familia indígena: vínculos, comunidad y pertenencia.....22
3.3 Generación indígena: heredar transformándose.....23
3.4 Género en clave indígena: palabras, relaciones y transformaciones.....24
3.5 Una aproximación integrada a género, mujer, familia y generación.....26

4. Los derechos de las mujeres indígenas.....30

4.1 Derecho a la libre determinación.....31
4.2 Derecho al territorio.....33
4.3 Derecho a la autonomía.....35
4.4 Derecho al gobierno propio.....37
4.5 Derecho a la identidad cultural.....39
4.6 Derecho a la igualdad y no discriminación.....41
4.7 Derecho a la participación efectiva.....43

5. Análisis de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de vida” 2022–2026.....46
5.1 Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje.....47
5.2 Del acuerdo a su implementación.....50
5.3 Brechas en las garantías de los derechos de las mujeres indígenas.....65

6. Hallazgos defensoriales 68

7. Conclusiones.....70

8. Recomendaciones 72
8.1 Condiciones habilitantes para conservar la fuerza de lo concertado.....74
8.2 Continuidad de compromisos estructurales pendientes.....76
8.3 Fortalecimiento sostenido de la CNMI.....76
8.4 Preservación de la especificidad del enfoque en la implementación sectorial y territorial.....77
8.5 Articulación entre la planeación nacional y territorial.....77
8.6 Tratamiento de modificaciones posteriores de lo concertado.....77
8.7 Contenidos mínimos de formulación y trazabilidad de los nuevos acuerdos.....78

9. Compromisos de la Defensoría del Pueblo.....80

Referencias.....82

Anexos 86

Presentación

> *[Los motivos de la participación son] el poder defender la vida, los Derechos Humanos, el territorio en todos los ámbitos y dignificar los derechos de la mujer y de los defensores y las defensoras de Derechos Humanos.*
>
> *Lo digo como mujer víctima de múltiples amenazas, atentados y de todo y no me callaré [...] si hablamos nos matan y si no también.*
>
> **María Ovidia Palechor, lideresa Yanakuna (2021; 2024)**

La Defensoría del Pueblo presenta *jierü, u'y, wẽrã, a'mía, ashampa, munži, ʃembása, warmi, iʃuk, romi, ñaxu, jiwitowa, inaro, hïï, inanaru, den, bãsõì, biõrə, nanáwí, kwa-ĉe, wəritʃí, pushesu, dõbẽìo, puwís*, informe sobre la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación de los Pueblos Indígenas. Este volumen analiza la incorporación de este enfoque en la formulación e implementación de los acuerdos concertados con los Pueblos Indígenas durante la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)[1] y formula recomendaciones para fortalecer la garantía de los derechos de las mujeres indígenas en la actuación estatal y en el próximo ciclo de planeación nacional.

El informe forma parte de la serie sobre género, mujer, familia y generación (GMFG) elaborada por la Defensoría Delegada para los Pueblos Étnicos, cuyos volúmenes reconocen que los derechos de las mujeres deben examinarse desde las particularidades históricas, territoriales, culturales y políticas de los pueblos a los que pertenecen. En el caso de los Pueblos Indígenas, esta aproximación debe atender además la diversidad de sistemas propios, lenguas, territorialidades y formas de organización, así como las diferencias que existen entre mujeres de un mismo pueblo según sus generaciones, trayectorias, condiciones de vida y contextos.

El título reúne 24 formas de nombrar a la mujer en distintas lenguas indígenas y hace visible esa diversidad desde el inicio del volumen. A partir de ella, la investigación identificó relaciones recurrentes entre las experiencias de las mujeres, sus pueblos, los territorios, las familias, las generaciones, los conocimientos, las responsabilidades y las posibilidades de participar y decidir. La necesidad de comprender conjuntamente

[1] La MPC fue creada mediante Decreto 1397 de 1997 como respuesta a la toma del Episcopado por parte de varios pueblos y organizaciones indígenas en respuesta a la reivindicación de alcanzar un escenario de interlocución con el Gobierno nacional.

estas relaciones sin atribuirles un contenido uniforme condujo a formular la *integralidad en la diversidad* como principio orientador de la lectura de la salvaguarda y el enfoque. Desde esta perspectiva, género, mujer, familia y generación se entienden como categorías diferenciadas que adquieren sentido en relación.

La *salvaguarda* identifica aquello que requiere protección para sostener la vida, los vínculos, los conocimientos, las prácticas y las condiciones que las propias mujeres consideran significativas; el *enfoque* permite interrogar la actuación estatal para establecer cómo reconoce esas particularidades y cómo responde a ellas. La evaluación se organiza mediante tres ejes: *particularidades y contextos propios*; *continuidad, recreación y transmisión*; y *vida, palabra y decisión de las mujeres*. Estos ejes atraviesan siete derechos priorizados en la investigación que comprenden la libre determinación, territorio, autonomía, gobierno propio, identidad cultural, participación e igualdad y no discriminación.

Durante las últimas décadas, las mujeres indígenas han posicionado agendas propias en sus pueblos y organizaciones, consolidado espacios como la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (CNMI) y llevado sus propuestas a escenarios de concertación con el Estado. En ese proceso, género, mujer, familia y generación trascendió el ámbito organizativo y se incorporó progresivamente a instrumentos de política pública hasta ser reconocido, en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, como un enfoque transversal. El PND 2022–2026 ofrece así un escenario para examinar hasta qué punto ese reconocimiento se tradujo en obligaciones, instrumentos, recursos, decisiones y resultados verificables.

La evaluación muestra una distancia importante entre esa capacidad de incidencia y la materialización de los compromisos. De los 174 acuerdos protocolizados con los Pueblos Indígenas en la MPC, 14 fueron seleccionados en el primer paso del tamizaje por referirse expresamente a las mujeres indígenas o incorporar el enfoque de género, mujer, familia y generación. De estos, 13 tenían como objeto principal alguno de los derechos priorizados y siete reunieron evidencia suficiente para ser sometidos a valoración sustantiva. No se identificaron acuerdos cuyo objeto principal correspondiera al gobierno propio o a la identidad cultural.

En los acuerdos evaluados, los principales desarrollos aparecen en la formulación de rutas, metodologías, espacios de participación y algunos instrumentos que reconocen conocimientos, organizaciones o prioridades de las mujeres. Sin embargo, esos avances no presentan la misma continuidad durante la implementación. En varios casos, la evidencia disponible no permite seguir las propuestas desde su formulación hasta las decisiones adoptadas, establecer qué resultados produjeron para las mujeres o comprobar la materialización de las condiciones previstas en el diseño. Otros compromisos estructurales no pudieron ser sometidos a valoración sustantiva, porque los instrumentos o productos disponibles no aportaban contenido suficiente para examinar su formulación o el desarrollo alcanzado en la implementación. El problema que emerge, por tanto, excede la inclusión formal del enfoque y alcanza su continuidad a través del ciclo de la política pública, la trazabilidad de las decisiones y la capacidad de verificar sus efectos. Esta dificultad aparece, con distintos alcances, en los acuerdos evaluados sobre violencias, participación, política ambiental, programas sociales, transición energética y autonomía económica.

Este informe busca contribuir a que el reconocimiento alcanzado por las mujeres indígenas se traduzca en una acción estatal capaz de responder a sus diferencias, sostener aquello que consideran significativo y garantizar su vida, su palabra y su capacidad de decisión. Las recomendaciones se dirigen a las obligaciones pendientes del PND 2022–2026 y a las condiciones

que deberían fortalecerse en la formulación, consulta previa, implementación y seguimiento de las políticas públicas y del próximo Plan Nacional de Desarrollo. El informe presenta de manera condensada los principales argumentos, resultados y recomendaciones. El documento técnico de este volumen conserva el desarrollo metodológico y conceptual, las fuentes, la evaluación detallada de los acuerdos y las evidencias que sustentan sus conclusiones, mientras la herramienta de evaluación permite aplicar los criterios construidos en ejercicios posteriores de seguimiento.

Este informe rinde homenaje a las mujeres indígenas cuyas vidas fueron arrebatadas en medio de la defensa de sus pueblos, sus territorios, sus comunidades y sus derechos, y a aquellas que enfrentaron violencias por ejercer su palabra, su autoridad y sus liderazgos. Sus trayectorias forman parte de la memoria de los Pueblos Indígenas y recuerdan que la participación y la defensa de los derechos pueden desarrollarse en condiciones de grave riesgo para las mujeres. La voz de María Ovidia Palechor, que abre estas páginas, acompaña también su cierre como expresión de quienes persistieron en hablar, cuidar, organizar, defender y exigir garantías para la vida. Honrar su memoria compromete a la Defensoría del Pueblo a mantener su palabra en el centro de la acción institucional y a exigir condiciones para que ninguna mujer indígena tenga que poner en riesgo su vida por ejercer sus derechos y defender los de su pueblo.



Fotografía grupo focal, julio 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

1.

¿Cómo se elaboró el informe?

El informe se construyó mediante una aproximación cualitativa y situada que articula las experiencias y elaboraciones de mujeres indígenas con el examen de las actuaciones estatales. Las voces recogidas mediante trabajo de campo y fuentes documentales permitieron desarrollar las categorías de género, mujer, familia y generación, precisar el contenido de los derechos priorizados y construir los criterios utilizados posteriormente para evaluar los acuerdos de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. De esta manera, la evaluación de la política pública parte de las comprensiones, experiencias y prioridades expresadas por las propias mujeres.

Una de las fuentes primarias fue el grupo focal realizado el 4 y 5 de julio de 2026 en Bogotá, con 22 mujeres de los Pueblos Pastos, Uitoto, Nasa, Kamëntšá e Iku, pertenecientes a distintas generaciones y con trayectorias como lideresas, autoridades, delegadas, cabildantes y dinamizadoras culturales. Todas residían en Bogotá y varias participaban en procesos organizativos de mujeres y cabildos indígenas de la ciudad. Durante las dos jornadas se combinaron la conversación y la deliberación colectiva con ejercicios de telaraña, corpografía, dibujo y representación de situaciones, mediante los cuales las participantes desarrollaron sus comprensiones sobre mujer, familia, generación, género, salvaguarda y enfoque, así como las condiciones que consideran necesarias para el ejercicio de sus derechos.

Sus intervenciones permitieron conocer experiencias diversas de mujeres indígenas en contexto de ciudad, pero no se asumieron como representativas de la totalidad de los Pueblos Indígenas ni de las mujeres que viven en otros territorios. Esta limitación se atendió mediante cinco entrevistas semiestructuradas con mujeres de distintas trayectorias de liderazgo, autoridad, trabajo comunitario e interlocución institucional, así como mediante la incorporación de fuentes producidas en otros territorios y procesos organizativos. Las entrevistas profundizaron en la construcción de género, mujer, familia y generación, el ejercicio de los derechos, las relaciones familiares y comunitarias y las experiencias de interlocución con el Estado.

La revisión documental amplió esta diversidad, al incorporar 26 sistematizaciones y memorias remitidas a la Defensoría del Pueblo por la Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura, correspondientes a procesos realizados entre 2023 y 2025 con mujeres Emberá Dóbida, Emberá Chamí, Emberá Eyábida, Emberá Katío, Wounaan y Gunadule en Chocó, y Tucano y Desana en Guaviare. También se revisaron publicaciones de organizaciones indígenas, investigaciones de autoras indígenas, estudios académicos, testimonios recogidos por la Comisión de la Verdad, materiales audiovisuales y fuentes estadísticas, normativas e institucionales. La selección priorizó la palabra y la producción de las mujeres y distinguió entre sus voces, las formulaciones colectivas de sus pueblos y organizaciones y las interpretaciones elaboradas por quienes investigan o sistematizan.

La información fue procesada mediante un análisis temático de orientación deductiva e inductiva. Las categorías iniciales correspondieron a mujer, familia, generación y género y a los siete derechos priorizados, mientras los contenidos específicos y las relaciones entre ellos surgieron del contraste entre el grupo focal, las entrevistas y las demás fuentes. Este procedimiento permitió identificar coincidencias sin convertirlas en rasgos generales de todas las mujeres indígenas y conservar diferencias y tensiones cuando cambiaban según el pueblo, la generación, el territorio o las circunstancias de vida. De este análisis surgieron también las condiciones de protección, las barreras y las transformaciones planteadas por las mujeres que posteriormente se organizaron mediante los tres ejes de evaluación de la salvaguarda y el enfoque.

El trabajo de campo se realizó con consentimiento informado y con garantías de voluntariedad, confidencialidad, protección de datos y acción sin daño. Las jornadas y entrevistas fueron grabadas y transcritas con autorización de las participantes. En el grupo focal se acordó preservar sus nombres y atribuir las citas a la jornada y actividad correspondientes.

A partir del marco construido se diseñó una herramienta para evaluar la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación en los acuerdos concertados con los Pueblos Indígenas en la MPC durante la consulta previa del PND 2022–2026. Cada acuerdo constituye la unidad de selección y valoración, mientras los instrumentos, documentos, productos, actuaciones y resultados directamente vinculados con su desarrollo proporcionan la evidencia para examinarlo. La evaluación analiza por separado la formulación y la implementación de cada acuerdo. En la formulación se examina qué se pactó y cómo ese compromiso fue desarrollado en los instrumentos previstos para hacerlo efectivo. En la implementación se verifica qué actuaciones se ejecutaron, qué resultados se acreditaron y si estos correspondieron con lo previsto en la formulación.

La selección siguió un *tamizaje* sucesivo de dos pasos. Primero se identificaron los acuerdos dirigidos expresamente a las mujeres indígenas, sus derechos o acciones afirmativas, así como aquellos que incorporaban de manera expresa género, mujer, familia y generación en actuaciones que las comprendieran. Luego se determinó si el objeto principal desarrollaba alguno de los siete derechos priorizados y si existía una unidad de observación directamente vinculada con el acuerdo que aportara contenido suficiente para evaluar su formulación y el desarrollo alcanzado en la implementación. La falta de evaluabilidad no se equiparó con el incumplimiento; indica que la evidencia disponible no permite realizar la valoración sustantiva y constituye, al mismo tiempo, información relevante sobre la trazabilidad del compromiso estatal.

Los acuerdos que superaron el tamizaje fueron examinados mediante la caja de herramientas correspondiente al derecho que constituía su objeto principal y desde los tres ejes de género, mujer, familia y generación. La formulación y la implementación recibieron valoraciones independientes, sustentadas en evidencia propia, sin sumar, promediar o compensar sus resultados. Los porcentajes de avance informados por las entidades se utilizaron para conocer el estado reportado de los compromisos, pero no sustituyeron el examen de los instrumentos, productos y resultados ni determinaron la valoración asignada. La evaluación tuvo como fecha de corte el 15 de junio de 2026 y contrastó, entre otras fuentes, los acuerdos e indicadores concertados, los registros de Sinergia, el seguimiento de la Secretaría Técnica de la CNMI, informes sectoriales, actas de las instancias de concertación y seguimiento, la información y documentación contractual disponible en SECOP I y SECOP II, instrumentos contractuales y documentos vinculados con el desarrollo de cada compromiso.

Territorio



2.

Pueblos y mujeres indígenas en Colombia

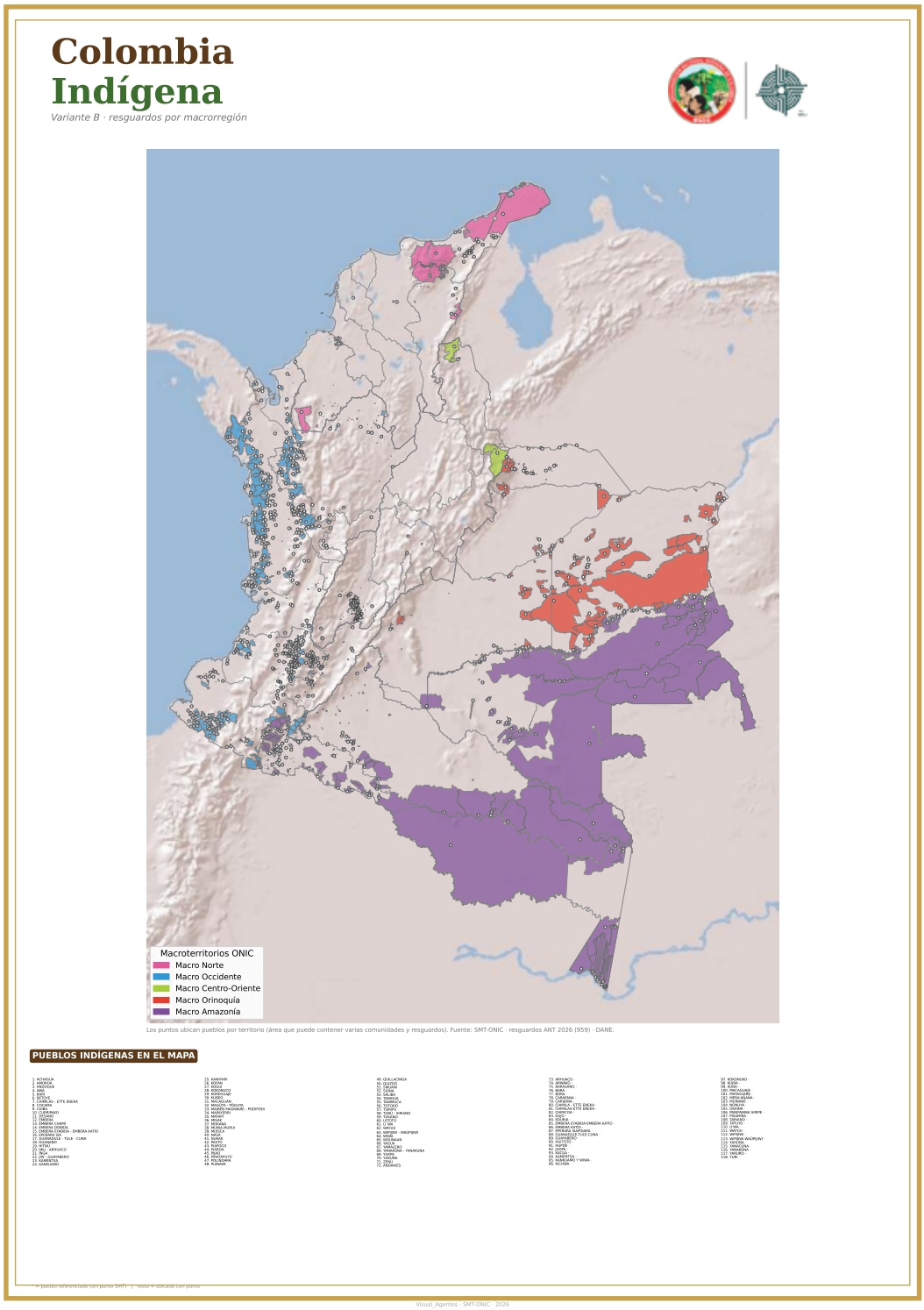
El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 registró 1.905.617 personas que se autorreconocieron como indígenas en Colombia. De ellas, 954.402 eran mujeres, equivalentes al 50,1 % de la población indígena censada y al 4,2 % de las mujeres censadas en el país (DANE, 2019). Las cifras permiten aproximarse a algunas de sus condiciones demográficas, económicas y sociales y a las brechas que enfrentan, sin que sus resultados puedan trasladarse de manera uniforme a las mujeres de todos los Pueblos Indígenas.

2.1 Las mujeres indígenas en Colombia

La estructura por edades muestra una presencia importante de generaciones jóvenes. El 33,1 % de las mujeres indígenas censadas tenía entre 0 y 14 años y aproximadamente el 10,9 %, entre 15 y 19, de manera que cerca del 44 % tenía menos de veinte años (DANE et al., 2020; UNFPA, 2025). La distribución territorial también presenta diferencias marcadas. Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas registraron las mayores proporciones de mujeres indígenas respecto del total de mujeres de cada departamento, seguidos por La Guajira, Chocó, Cauca y Nariño (DANE y UNFPA, 2023). A su vez, el 78,1 % de las mujeres indígenas residía en centros poblados y rural disperso y el 21,9 % en cabeceras municipales (DANE, 2020).



Figura 1. *Colombia indígena: pueblos y resguardos por macroterritorio organizativo*



Fuente: Sistema de Monitoreo Territorial de la ONIC (SMT-ONIC, 2026), con base en resguardos ANT 2026 y DANE.

Las diferencias en las condiciones de vida se hacen especialmente visibles al examinar la pobreza. En 2024, el 61,3 % de las mujeres indígenas se encontraba en situación de pobreza monetaria, frente al 58,1 % de los hombres indígenas y al 32,8 % de las mujeres del total nacional. En pobreza monetaria extrema, las proporciones fueron del 38,6 % entre las mujeres indígenas, 37,5 % entre los hombres indígenas y 12,1 % entre las mujeres del total nacional (DANE, 2025). Frente al conjunto de las mujeres del país, la incidencia entre las mujeres indígenas fue superior en 28,5 puntos porcentuales en pobreza monetaria y en 26,5 puntos en pobreza extrema.

Las desigualdades también se expresan en el mercado laboral. Entre julio de 2025 y junio de 2026, la tasa global de participación de las mujeres indígenas fue del 52,5 %, frente al 76,6 % de los hombres indígenas; la tasa de ocupación alcanzó el 47,2 % entre ellas y el 72,4 % entre ellos, mientras la desocupación fue del 10,2 % para las mujeres y del 5,5 % para los hombres indígenas (DANE, 2026a).

Estas brechas se relacionan con una distribución desigual del trabajo remunerado y no remunerado. La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2024–2025 registró que el 93,7 % de las mujeres indígenas participaba en actividades de trabajo no remunerado, frente al 64,8 % de los hombres indígenas. Entre quienes realizaban estas actividades, las mujeres dedicaban en promedio 8 horas y 44 minutos diarios y los hombres 3 horas y 16 minutos. En las actividades de trabajo remunerado, ellas destinaban en promedio 4 horas y 54 minutos diarios, frente a 7 horas y 53 minutos entre los hombres (DANE, 2026b).

Las desigualdades alcanzan también el derecho a la salud y muestran consecuencias particularmente graves durante la maternidad. En 2024 se notificaron en Colombia 196 muertes maternas tempranas, de las cuales 44 correspondieron a mujeres indígenas, equivalentes al 22,4 % del total. La razón de mortalidad materna alcanzó 187,1 muertes por cada 100 mil nacidos vivos entre las mujeres indígenas, frente a 44,3 en el conjunto nacional, aproximadamente 4,2 veces la razón registrada para el país (INS, 2025). Entre 2020 y 2024, alrededor del 60 % de las muertes maternas indígenas notificadas se concentró en mujeres de los Pueblos Wayúu, Emberá, Sikuani, Nasa y Arhuaco (INS, 2025).

Estos indicadores permiten reconocer desigualdades relevantes, pero no describen de la misma manera las condiciones de las mujeres de cada pueblo. Las operaciones estadísticas disponibles presentan distintos niveles de desagregación y no siempre permiten relacionar simultáneamente sexo, pueblo, edad, territorio y otras condiciones necesarias para comprender las diferencias entre mujeres indígenas.

2.2 De las agendas propias a la interlocución con el Estado

La participación de las mujeres indígenas en la defensa de sus pueblos y territorios antecede ampliamente a la creación de espacios organizativos específicos para ellas. Una referencia temprana es *El derecho de la mujer indígena en Colombia. Manifiesto de catorce mil mujeres lamistas*, publicado en 1927, en el que mujeres indígenas denunciaron el despojo, la violencia y la falta de justicia y reivindicaron su participación en la lucha política (Sánchez Gutiérrez y Molina Echeverri, 2010, pp. 29–35). Durante las décadas siguientes, las mujeres participaron también en procesos de recuperación territorial y fortalecimiento organizativo, mientras comenzaron a consolidarse espacios propios

como el encuentro de mujeres Zenú realizado en Flor de Mochu en 1987 y el Programa Mujer incorporado por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1993 (ONIC, 2008, 2012; CRIC, 2021).

Estas trayectorias adoptaron formas distintas entre pueblos y organizaciones. En la Amazonía se documenta la creación de la Coordinación de Mujer, Niñez y Familia de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) en 2004; en el Pueblo Kankuamo, procesos organizativos de mujeres precedieron la conformación de la Organización de Mujeres Indígenas Kankuamas y en La Guajira se articuló en 2006 Sütsüin Jieyuu Wayúu, Fuerza de Mujeres Wayúu (Garcés Amaya, 2018; Cabildo Indígena del Resguardo Kankuamo, s. f.). En el ámbito nacional, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) pasó del Programa Mujer y el Área Mujer y Cultura a la creación de la Consejería de Mujer, Familia y Generación en su VII Congreso de 2007. Esta denominación recogió una trayectoria organizativa construida en el ámbito nacional, al tiempo que coexistió con la diversidad de estructuras, denominaciones y formas de organización presentes entre los Pueblos Indígenas (ONIC, 2012).

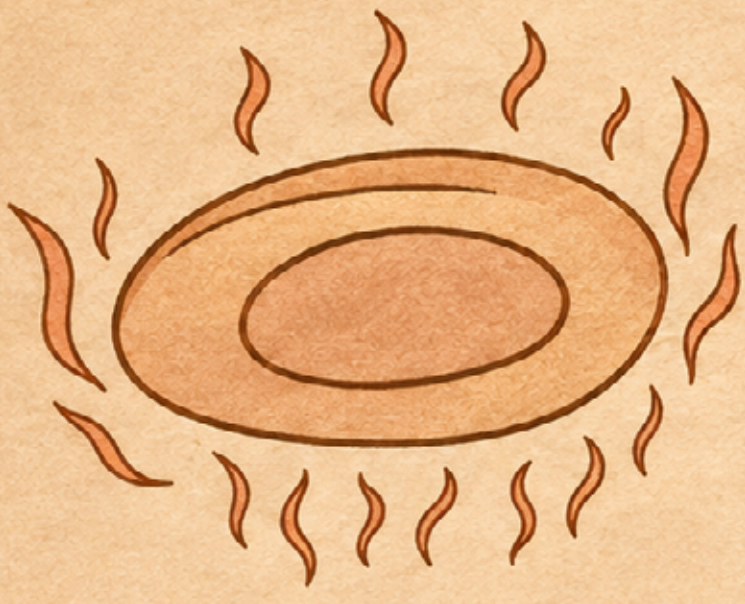
La interlocución con el Estado adquirió un nuevo alcance a partir del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, que ordenó formular un programa para la protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas. En 2009, la MPC definió una ruta de trabajo y designó delegadas indígenas para participar en su construcción, articulación que posteriormente dio lugar a la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (CNMI). Esto permitió que, en los siguientes ciclos de planeación, las agendas de las mujeres comenzaran a incorporarse con mayor claridad en obligaciones estatales.

Un cambio relevante ocurrió con el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz de 2016, que incluyó entre sus salvaguardas la incorporación de un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación. La expresión adquirió entonces una función diferente a la que había tenido como denominación organizativa y pasó a operar como criterio para la implementación de una política estatal de alcance nacional. Las entrevistas realizadas para esta investigación sitúan la conformación de la fórmula completa en la participación indígena durante la construcción del Capítulo Étnico y en el diálogo sostenido con mujeres afrocolombianas, por lo que su incorporación puede comprenderse como resultado de una articulación política interétnica (Herrera Tique, entrevista, 2026; Gonzales, entrevista, 2026).

A partir de este reconocimiento, el enfoque de género, mujer, familia y generación fue incorporándose progresivamente en otros instrumentos de planeación y política pública. El Decreto Ley 893 de 2017 incluyó el enfoque entre los lineamientos dirigidos a garantizar los derechos étnicos en la planeación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, mientras la consulta del PND 2018–2022 incorporó un eje denominado Mujer, Familia y Generación y concertó la formalización de la CNMI. Esta trayectoria se consolidó institucionalmente con el Decreto 1097 de 2020, que creó la Comisión como instancia técnica encargada de orientar y contribuir a la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes y proyectos relacionados con los derechos de las mujeres, familias y generaciones indígenas.

Esta trayectoria permite comprender por qué género, mujer, familia y generación no llega al PND 2022–2026 como una categoría creada por la institucionalidad, sino como el resultado de procesos organizativos, reivindicaciones y espacios de interlocución construidos durante décadas. El PND 2022–2026 constituye, en ese sentido, un escenario para examinar en qué medida ese reconocimiento político y normativo se traduce efectivamente en las decisiones, instrumentos y actuaciones mediante los cuales el Estado desarrolla los compromisos concertados con los Pueblos Indígenas.

Igualdad y no discriminación





Igualdad en la familia indígena

el trabajo en conjunto en un hogar para sobrevivir con nuestra cultura una vida libre y feliz.

Este representa mi cultura en territorio como mujer indígena

3.

Una lectura situada de género, mujer, familia y generación

Género, mujer, familia y generación adquiere contenidos distintos según los pueblos, los territorios, las trayectorias y las experiencias de las propias mujeres. La investigación examinó primero cada una de estas categorías y, posteriormente, las relaciones que las mujeres establecen entre ellas, con el propósito de construir una lectura capaz de reconocer asuntos compartidos sin atribuirles un significado uniforme. De este recorrido surgieron la relación entre enfoque y salvaguarda, el principio de integralidad en la diversidad y los tres ejes utilizados posteriormente para examinar las actuaciones estatales.

3.1 Mujer indígena: pertenencia, diversidad y existencia en relación

La pregunta por ser mujer indígena reunió formas diversas de reconocerse, habitar los territorios, sostener vínculos, ejercer conocimientos y participar en la vida colectiva. Una participante del grupo focal habló de las *"múltiples realidades que nos atraviesan"* y representó a la mujer indígena como una *"canasta o mochila que se va tejiendo y que alberga todos los conocimientos y sistemas propios"* (Grupo focal, J1, ejercicio de la telaraña, 2026). Otras mujeres situaron su experiencia en la relación con la espiritualidad, la familia, la comunidad, el territorio, la autoridad, el trabajo, la resistencia y las posibilidades de decidir sobre sus propios caminos. Así, ser mujer indígena se comprende, en esta investigación, desde la pertenencia a un pueblo concreto y la trayectoria propia de cada mujer. Las experiencias examinadas permitieron identificar seis dimensiones recurrentes que desarrollan esta aproximación:

a **Pertenencia situada, diversidad y tejido:** la pertenencia a un pueblo constituye un referente para reconocerse como mujer indígena y se vive de maneras diferentes según la historia, el territorio, la generación, los vínculos y la trayectoria de cada mujer. La diversidad existe entre Pueblos Indígenas y también dentro de ellos.

b **Existencia en relación:** cuerpo, territorio, espiritualidad, familia, comunidad y otros seres aparecen relacionados en distintas comprensiones de la existencia. Sus formas y significados dependen de los sistemas de conocimiento y las experiencias de cada pueblo y, en algunos contextos, permiten comprender cómo una afectación sufrida por una mujer puede alcanzar otras dimensiones de la vida familiar, comunitaria, espiritual o territorial.

c **Saberes, cuidados y trabajos que sostienen la vida:** las mujeres desarrollan conocimientos, cuidados y trabajos mediante los cuales alimentan, sanan, crían, producen, acompañan y participan en la vida familiar y colectiva. En determinados contextos, estas prácticas contribuyen también a la pervivencia física y permanencia cultural de sus pueblos, sin que ello permita asumirlas como responsabilidades naturales o exclusivas de las mujeres.

d **Presencia histórica, resistencia y permanencia:** las mujeres han participado en luchas, recuperaciones territoriales, procesos organizativos y distintas formas de resistencia de sus pueblos, aunque su presencia no siempre haya quedado registrada. La memoria de quienes abrieron caminos, sostuvieron procesos y defendieron la vida forma parte de las trayectorias de las generaciones que continúan.

e **Palabra, autoridad y presencia en la vida colectiva:** las mujeres ejercen orientación y autoridad desde lugares diversos que pueden comprender cargos de gobierno, palabra, consejo, conocimientos, espiritualidad, medicina, organización y acompañamiento comunitario. Las posibilidades de ejercerlas se encuentran atravesadas por condiciones familiares, generacionales, territoriales y comunitarias.

f **Pertenencia vivida y camino propio:** la pertenencia puede reunir orgullo, afectos, conocimientos y responsabilidades y coexistir con cargas, tensiones y decisiones propias. Las mujeres pueden sostener y recrear aquello que consideran significativo y también cuestionar o transformar prácticas, expectativas y relaciones que restringen su cuerpo, su palabra, su capacidad de decidir o sus proyectos de vida.

Estas dimensiones permiten reconocer los vínculos, conocimientos, formas de autoridad, contribuciones y tensiones que aparecen en las experiencias de las mujeres sin convertirlos en mandatos sobre aquello que una mujer indígena debe ser, hacer o conservar. También permiten examinar las condiciones que amplían o restringen sus posibilidades de decidir qué sostener, recrear o transformar en sus propios recorridos.

3.2 Familia indígena: vínculos, comunidad y pertenencia

Indagar por la familia indígena llevó las conversaciones más allá del parentesco y de la convivencia bajo un mismo techo. En el grupo focal, una participante señaló que *"familia no es papá y mamá, es este tejido, es construcción del día a día"* y relacionó ese vínculo con la tulpa, la minga y el caminar compartido (Grupo focal, J1, ronda sobre familia y generación, 2026). Desde el Pueblo Kamëntšá, una lideresa explica que *cabëng*, expresión asociada con *"nosotros mismos"*, permite reconocerse también como una gran familia (Chindoy, 2018, p. 70), mientras mujeres Misak distinguieron relaciones que comprenden la familia biológica, la familia-colectivo y la familia vinculada con las autoridades y la comunidad (Pueblo Indígena Misak, 2012, pp. 18, 25). Desde otra experiencia Misak, Blanca Tumiñá sitúa estos vínculos alrededor del *nachak*, o fogón, al afirmar que *"los niños crecemos alrededor del nachak"* y relacionarlo con la historia, la familia, la comunidad y el territorio (Tumiñá, citada por Parra Rodríguez, 2024).

La familia indígena se comprende, en esta investigación, como una trama de vínculos que puede articular parentesco, pertenencia, afecto, cuidado, apoyo, aprendizaje y responsabilidad, con configuraciones propias según cada pueblo. Las experiencias examinadas permitieron identificar seis dimensiones recurrentes:

a **Pertenencia que se extiende:** la familia nace de vínculos concretos y puede abrirse hacia la comunidad y el pueblo, al tejer pertenencias que se enlazan sin confundirse.

b **Lugares donde el vínculo echa raíz:** fogón, tulpa, *nachak*, casa y territorio adquieren sentidos diferentes y pueden constituirse en lugares donde la familia conversa, aprende, cuida y reaviva sus relaciones. Cuando esos lugares se pierden o se transforman, también pueden cambiar las maneras de reunirse, recordar y transmitir.

c

d **Crianza y cuidado de muchas manos:** la formación puede entrelazar a madres, padres, mayoras, mayores, sabedoras, familiares y otras personas de la comunidad. En algunas experiencias, *maternar* y enseñar desbordan la maternidad biológica y expresan formas más amplias de acompañar, cuidar y transmitir.

Relación entre memoria y continuidad: en la familia circulan palabras, conocimientos, prácticas y recuerdos que enlazan a quienes estuvieron, quienes están y quienes vienen. Aquello que se recibe puede continuar, recrearse y volver a entregarse.

e **Familias que vuelven a hacerse camino:** los vínculos familiares pueden tomar nuevas formas, reunir personas de distintos pueblos, rehacerse lejos del territorio de origen y entrelazar referentes culturales diversos. También pueden verse alterados por desplazamientos, proyectos económicos u otras transformaciones que las familias no escogieron.

f **Cuidar sin desaparecer:** el cuidado sostiene vínculos familiares y comunitarios, pero puede convertirse en una fuente de desarmonía cuando sus responsabilidades recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres y restringen su tiempo, sus actividades y sus posibilidades de decisión. Cuidar sin desaparecer exige reconocer estas labores como trabajo, distribuir las responsabilidades, garantizar que las mujeres también reciban cuidado y preservar su capacidad para decidir sobre los vínculos que desean sostener, transformar o dejar de sostener.

Estas dimensiones permiten examinar a la familia como un espacio de pertenencia, transmisión y apoyo sin presumir una estructura familiar única ni idealizar las relaciones que la conforman. También hacen posible reconocer las transformaciones que atraviesan las familias y preguntarse cómo se distribuyen el cuidado y las responsabilidades, qué posibilidades tienen las mujeres para decidir dentro de esos vínculos y qué condiciones requieren para sostenerlos, modificarlos o apartarse de relaciones que producen desprotección o violencia.

3.3 Generación indígena: heredar transformándose

La generación se tejió desde las relaciones entre quienes antecedieron, quienes comparten el presente y quienes vendrán, más que como una simple sucesión de edades o etapas de la vida. La mayora Alcira Izquierdo, del Pueblo Iku, relaciona esta responsabilidad con el cuidado y pregunta *"qué le vamos a dejar"* a quienes siguen, para luego señalar que *"el legado es cuidar y si lo cuidamos también nos cuida"* (Ka'tikunsi-La Voz de los Territorios, 2025a). En el grupo focal, una participante explicó que algunos aprendizajes comienzan *"desde la barriguita"*, mientras otra condensó la continuidad generacional en: *"que esté vivo"*, al referirse simultáneamente a las personas, la cultura, las prácticas, el territorio y la identidad (Grupo focal, J1, ronda sobre la generación, 2026). Estas voces relacionan la generación con la continuidad de la vida, pero también con la posibilidad de que aquello que se recibe cambie al encontrarse con las circunstancias de quienes lo heredan.

En esta investigación, la generación indígena se comprende como una relación de continuidad que vincula a quienes antecedieron, quienes comparten el presente y quienes vendrán, y en la que lo recibido puede conservarse, recrearse y transformarse. Las experiencias examinadas permitieron identificar seis dimensiones:

a **Continuidad de la vida:** la generación enlaza aquello que se recibe con la vida que se sostiene en el presente y con lo que habrá de quedar para quienes vienen. *"Que esté vivo"* condensa el deseo de que personas, prácticas, relaciones e identidades significativas puedan continuar su camino en el tiempo.

b **Aprendizaje al ritmo de la vida**: la lengua, la chagra, las prácticas culturales, la espiritualidad, la observación, el acompañamiento y la participación comunitaria pueden formar parte de aprendizajes que ocurren mientras la vida transcurre. *"Desde la barriguita"* expresa una de esas maneras de comprender que el aprendizaje puede comenzar incluso antes de nacer y continuar mediante los cuidados y prácticas que acompañan el crecimiento.

c **Entre lo recibido y lo que nace:** aquello que se recibe trae consigo las huellas de quienes estuvieron antes y se encuentra con la vida de quienes lo reciben. En ese tránsito pueden viajar fortalezas y heridas, y abrirse caminos para conservar, recrear y transformar.

d **Generaciones que se transmiten la palabra:** mayoras, mayores, personas adultas, jóvenes, niñas y niños ocupan lugares diferentes en la vida colectiva y pueden aportar desde ellos. El relevo requiere que los conocimientos y las responsabilidades circulen, pero también que existan espacios para que las generaciones más jóvenes participen, formulen nuevas miradas y asuman responsabilidades sin desplazar la presencia y la palabra de quienes las antecedieron.

e **Memoria que trasciende:** la generación enlaza aquello que llega de quienes antecedieron con lo que una persona, una familia o una comunidad puede entregar a quienes siguen, incluso más allá de los vínculos de sangre.

f **Vida joven que necesita sostén:** la vida de niñas, niños y jóvenes es la promesa de continuidad de sus pueblos, así como una vida presente que requiere protección, oportunidades y condiciones para desarrollarse plenamente**.** Sostenerla implica atender las afectaciones territoriales y espirituales, las violencias, el conflicto armado y las barreras educativas, sociales o económicas que pueden restringir sus proyectos de vida y debilitar los vínculos entre generaciones.

Estas dimensiones permiten comprender la continuidad generacional como un proceso activo en el que preservar no equivale a mantener intacto lo recibido. Las generaciones pueden aprender de quienes las antecedieron, transformar aquello que heredan y participar en la definición de lo que consideran necesario entregar a quienes siguen. La salvaguarda exige, por ello, proteger las condiciones que hacen posible la transmisión y la vida y la capacidad de decisión de quienes reciben, recrean y continuarán esos legados.

3.4 Género en clave indígena: palabras, relaciones y transformaciones

Las comprensiones sobre el género variaron entre las mujeres indígenas y estuvieron atravesadas por sus experiencias, lenguas, trayectorias y sistemas propios. Algunas mujeres la reconocieron como una categoría nueva o externa, otras la relacionaron con las formas de identificarse, expresarse, asumir responsabilidades o comprender la diversidad, y otras acudieron a principios

como la dualidad, la complementariedad, el equilibrio o el trabajo compartido para explicar las relaciones que viven. Una participante Huitoto señaló que *"esa palabra no se conoce allá internamente"* y explicó que ha debido aproximarse a ella como una categoría construida fuera de su experiencia comunitaria, mientras otra participante, ante la ausencia de una referencia propia equivalente, la asoció con *"generoso"* para expresar aquello que entiende como múltiple y diverso (Grupo focal, J1, ejercicio de la telaraña, pregunta sobre género, 2026). Estas distintas aproximaciones abrieron también preguntas sobre la forma en que se distribuyen las responsabilidades y la autoridad, el lugar que ocupa la palabra de las mujeres y las posibilidades que tienen para participar y decidir dentro de esas relaciones.

El género en clave indígena se comprende aquí como una categoría situada y abierta que permite examinar cómo se construyen, asignan, viven e interpretan las identificaciones, los roles, las responsabilidades, las expectativas, las relaciones de poder y las posibilidades de decidir desde las historias y sistemas propios de cada pueblo y las trayectorias de las mujeres. Las experiencias examinadas permitieron identificar cinco dimensiones a esta aproximación:

a **Palabras, identificaciones y sentidos situados:** género puede carecer de una equivalencia directa en las lenguas propias y adquirir significados diferentes según la mujer, el pueblo y sus historias de vida. Las mujeres pueden traducirlo, discutirlo, apropiarlo o recurrir a otras palabras y comprensiones para explicar sus experiencias, incluidas las distintas formas de identificarse y expresarse.

b **Relaciones y complementariedades situadas:** la dualidad, la complementariedad, el equilibrio y otros principios propios pueden orientar relaciones significativas en determinados pueblos y contextos. Su alcance requiere observar cómo se viven esas relaciones, qué lugar ocupa la palabra de las mujeres, cómo se distribuyen las responsabilidades y quiénes participan en las decisiones, sin presumir que su sola invocación garantiza relaciones igualitarias.

c **Roles y responsabilidades en movimiento:** las responsabilidades recibidas pueden ser valoradas como propias, compartirse, recrearse, ampliarse o cuestionarse cuando restringen posibilidades. Su significado depende de cómo se asignan y distribuyen, del reconocimiento que reciben y de las posibilidades de las mujeres para decidir sobre ellas.

d **Relaciones de poder, desigualdades y violencias:** el género permite examinar cómo se distribuyen la autoridad, el reconocimiento, las responsabilidades y las posibilidades de decidir. Las mujeres identifican desigualdades y violencias en ámbitos familiares, comunitarios, organizativos, políticos y espirituales, atravesados también por procesos coloniales, armados, religiosos, económicos e institucionales. Esta lectura permite cuestionar las violencias sin presentarlas como inherentes a las culturas indígenas.

e **Palabra, reconocimiento y transformación:** las mujeres elaboran posiciones propias sobre las relaciones de las que forman parte y sobre aquello que desean conservar, fortalecer, recrear o cambiar. Estas transformaciones pueden construirse desde la pertenencia a sus pueblos y mediante sus sistemas de conocimiento, la educación, la organización, las experiencias familiares, los territorios y las ciudades.

Estas dimensiones permiten utilizar el género como una herramienta para interrogar relaciones concretas sin imponer una comprensión única a todos los Pueblos Indígenas. Su utilidad está en hacer visibles las condiciones en que las mujeres viven, interpretan y transforman esas

relaciones, así como las posibilidades reales que tienen para hacer valer su palabra y decidir sobre los lugares, responsabilidades y vínculos que forman parte de sus vidas.

3.5 Una aproximación integrada a género, mujer, familia y generación

3.5.1 Una lectura relacional y situada

Leídas como un tejido, mujer, familia, generación y género permiten observar cómo la pertenencia a un pueblo, los vínculos familiares y comunitarios, la transmisión entre generaciones y las relaciones de poder se encuentran en la vida de las mujeres sin confundirse entre sí. Una misma situación puede involucrar varias de estas dimensiones y adquirir sentidos diferentes según el pueblo, el territorio y el contexto donde ocurre. Por ello, la investigación las articula como categorías diferenciadas cuya relación permite comprender de manera más amplia las condiciones en que las mujeres indígenas sostienen vínculos, ejercen conocimientos, participan en la vida colectiva y toman decisiones.

Las relaciones familiares y comunitarias pueden ofrecer pertenencia, cuidado, orientación y respaldo, al tiempo que dentro de ellas pueden establecerse expectativas, responsabilidades y formas de distribución del trabajo que restringen el tiempo, la palabra o las posibilidades de decisión de las mujeres. Una lectura conjunta permite reconocer ambas dimensiones y examinar las condiciones en que ellas participan en esos vínculos, reciben cuidado, distribuyen responsabilidades y plantean transformaciones. De igual manera, la transmisión entre generaciones comprende conocimientos, memorias y prácticas que pueden continuar y recrearse, pero también las huellas de desigualdades, violencias y cambios que quienes reciben esos legados interpretan desde sus propias circunstancias.

Desde esta articulación, la continuidad de la vida familiar, comunitaria y cultural depende también de las condiciones en que las mujeres participan en ella. Examinar género, mujer, familia y generación de manera integrada permite preguntar qué desean sostener, qué consideran necesario transformar, qué posibilidades encuentran para hacerlo y qué restricciones enfrentan. Esta lectura constituye la base para precisar qué se busca salvaguardar y de qué manera el enfoque debe orientar la actuación estatal.

3.5.2 Enfoque y salvaguarda

Al discutir la relación entre enfoque y salvaguarda, las participantes del grupo focal insistieron en que ambas nociones debían mantenerse articuladas. Una de las formulaciones recogidas durante el ejercicio señaló que *“ambas categorías deben ir abrazadas”* y que *“la salvaguarda y el enfoque deben ir de la mano”* (Grupo focal, J1, ejercicio sobre enfoque y salvaguarda, 2026). En la jornada siguiente, las mujeres coincidieron en identificar la salvaguarda como la finalidad de protección y advirtieron que esta no debía quedarse *“en lo narrativo”*, por lo que reclamaron una herramienta que permitiera hacer seguimiento, establecer trazabilidad

y *"poner la lupa"* sobre realidades diferentes (Grupo focal, J2, ejercicio sobre enfoque y salvaguarda, 2026).

Esta comprensión dialoga con el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, que incorporó el enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación dentro de sus salvaguardas y garantías para la interpretación e implementación del Acuerdo (Acuerdo Final, 2016). La formulación normativa vincula ambas nociones, aunque no establece una definición separada ni una correspondencia rígida entre ellas.

Así, la *salvaguarda* se comprende como el horizonte de protección y garantía de aquello que las mujeres consideran necesario sostener para su vida y la de sus pueblos, mientras el *enfoque* constituye la forma situada de leer y orientar la actuación estatal para reconocer las particularidades de las mujeres, los pueblos y los territorios. La primera permite precisar qué requiere protección y el segundo orienta cómo incorporar esas particularidades en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones estatales.

3.5.3 ¿Qué se salvaguarda?

Las voces y fuentes examinadas permitieron identificar distintos contenidos de protección vinculados con la vida de las mujeres, sus relaciones, conocimientos, pertenencias y condiciones materiales. La investigación agrupó los contenidos de la salvaguarda en cinco categorías analíticas, cuya pertinencia y alcance deben precisarse de acuerdo con cada pueblo y contexto:

a. **Mujeres, vida, integridad y capacidad de decisión:** la salvaguarda reconoce a las mujeres como sujetas de protección y decisión y comprende su vida e integridad, su palabra, su libre expresión, su participación y su capacidad para intervenir en los asuntos que las afectan. Incluye también la protección frente a las distintas formas de violencia y discriminación. Las afectaciones sufridas por una mujer pueden alcanzar relaciones familiares, comunitarias, territoriales o espirituales, sin que por ello pierda centralidad el daño producido sobre ella.

b. **Identidad, conocimientos y sistemas propios:** comprende los conocimientos, prácticas y sistemas que las mujeres reconocen como parte de su pertenencia étnica y de la vida de sus pueblos. Según el contexto, pueden abarcar la lengua, la espiritualidad, la medicina, la educación propia, las memorias, los tejidos, la siembra, la alimentación y otros conocimientos que reciben, producen, practican, recrean y transmiten. Su protección exige condiciones para que puedan ejercerlos, compartirlos y decidir sobre ellos, sin trasladarles de manera exclusiva la responsabilidad de garantizar su continuidad.

c. **Familias, relaciones comunitarias y cuidado:** la salvaguarda incluye las relaciones familiares y comunitarias que las mujeres reconocen como fuentes de pertenencia, cuidado, apoyo, crianza y responsabilidad. Estas relaciones pueden extenderse más allá de la convivencia o la consanguinidad y adoptar configuraciones distintas según el pueblo, el territorio y las circunstancias en que transcurre la vida familiar.

d.

Generaciones, transmisión y continuidad: las relaciones entre generaciones permiten recibir, producir, recrear y transmitir conocimientos, memorias, responsabilidades y formas de vida. En ellas adquieren especial importancia el lugar de las mayoras y los mayores, la participación de niñas, niños y jóvenes y las condiciones que hacen posible el relevo.

Bases materiales de la pervivencia y la permanencia: la memoria, la autonomía y soberanía alimentarias, las semillas, las formas propias de producir, sembrar, intercambiar y compartir alimentos, los calendarios y las economías propias constituyen condiciones materiales que permiten sostener conocimientos, prácticas y relaciones significativas. Su contenido debe establecerse en cada pueblo y territorio con atención a los espacios, recursos y formas de producción que hacen posible su ejercicio y transmisión.

Estas categorías se relacionan entre sí y pueden resultar afectadas de manera simultánea. Una transformación territorial puede alterar la alimentación, los conocimientos o las relaciones familiares, mientras una violencia ejercida contra una mujer puede producir efectos en otros vínculos de su vida. La salvaguarda exige identificar esas conexiones sin presumirlas y determinar, junto con las mujeres de cada pueblo, qué contenidos requieren protección, qué condiciones hacen posible sostenerlos y cuáles deben ser transformados para garantizar sus derechos.

3.5.4 La integralidad en la diversidad como principio orientador

Durante la discusión sobre enfoque y salvaguarda, las participantes señalaron que la protección debía ser *"diversa"*, reconocer *"las particularidades de cada uno de los pueblos"* y, al mismo tiempo, ser *"integral para las mujeres indígenas"* (Grupo focal, J2, ejercicio sobre enfoque y salvaguarda, 2026). A partir de esta formulación, la investigación propone la *integralidad en la diversidad* como principio para orientar la lectura de género, mujer, familia y generación.

La *integralidad* exige examinar conjuntamente las dimensiones que las mujeres relacionan en cada situación y reconocer que una actuación puede producir efectos simultáneos sobre su vida, sus vínculos, sus conocimientos, sus posibilidades de decisión y las condiciones que sostienen aquello que consideran significativo. La *diversidad* exige establecer cómo adquieren sentido esas relaciones para las mujeres y el pueblo correspondiente, sin atribuirles contenidos uniformes ni trasladar automáticamente una comprensión construida en un contexto a otro. De este modo, el principio permite identificar relaciones compartidas y, a la vez, conservar las diferencias que deben orientar la actuación estatal.

Esta lectura tampoco sustituye los principios propios de cada pueblo. La dualidad, la complementariedad, la reciprocidad, el equilibrio, la armonía u otros referentes deben considerarse cuando formen parte de sus sistemas propios y sean reconocidos por las mujeres en el contexto examinado. Su incorporación requiere atender a la manera concreta en que operan y a las condiciones que generan para la vida, la palabra y las decisiones de las mujeres.

3.5.5 Ejes para la evaluación del enfoque y la salvaguarda

La lectura conjunta de mujer, familia, generación y género y la discusión sobre enfoque y salvaguarda permitieron identificar tres exigencias que atraviesan de manera recurrente las fuentes examinadas. La primera se refiere al reconocimiento de las particularidades de las mujeres, los pueblos y los contextos en los que se desarrolla la actuación estatal; la segunda, a las condiciones necesarias para que aquello que las mujeres consideran significativo pueda mantenerse, recrearse y transmitirse, y la tercera, a la protección de su vida, su palabra y su capacidad de decidir sobre aquello que desean conservar, transformar o proyectar. Estas exigencias se organizan como tres ejes de evaluación que permiten trasladar la construcción situada de género, mujer, familia y generación al examen de las políticas públicas.

Eje	Descripción	Pregunta orientadora
Particularidades y contextos propios	Examina si la actuación parte de las comprensiones, prioridades, sistemas propios y circunstancias de las mujeres del pueblo o pueblos a los que se dirige. Exige que las diferencias entre pueblos puedan identificarse y adquirir consecuencias en la formulación y la implementación. Implica *"poner la lupa"* sobre realidades diferentes y evita que una referencia general a las mujeres indígenas opere como sustituto de sus particularidades.	*¿La actuación reconoce y desarrolla las particularidades de las mujeres, el pueblo y el contexto a los que se dirige?*
Continuidad, recreación y transmisión	Determina si la actuación protege las condiciones para mantener vivo aquello que las mujeres consideran significativo y para que pueda ser practicado, transmitido y recreado entre generaciones. La continuidad no exige reproducción inalterada. Los conocimientos, relaciones, familias, responsabilidades y formas de vida pueden cambiar mientras conservan significados que las mujeres desean proyectar.	*¿La actuación genera condiciones para conservar, practicar, recrear y transmitir aquello que las mujeres consideran significativo?*
Vida, palabra y decisión de las mujeres	Analiza el lugar que la actuación reconoce a las propias mujeres dentro de aquello que pretende proteger. Atiende a su vida e integridad, a su palabra, autoridad y participación, a las posibilidades reales de decidir y a su capacidad para conservar, cuestionar o transformar aquello que forma parte de sus relaciones y pertenencias. Permite también establecer si la actuación reproduce cargas desproporcionadas, desigualdades, discriminaciones o violencias.	*¿La actuación protege la vida y la integridad de las mujeres y garantiza su palabra y capacidad de decisión sobre aquello que se conserva, se transmite o se transforma?*

Estos ejes se aplican de manera conjunta; una actuación puede reconocer las particularidades de un pueblo y, al mismo tiempo, carecer de condiciones para sostener aquello que las mujeres consideran significativo o restringir su participación en las decisiones. De igual forma, una medida orientada a fortalecer la transmisión de conocimientos puede resultar insuficiente si concentra nuevas responsabilidades sobre ellas o desconoce las transformaciones que desean impulsar. La valoración no busca, por tanto, verificar la presencia aislada de cada eje, sino examinar cómo se relacionan al garantizar los derechos de las mujeres indígenas desde el principio de integralidad en la diversidad.

4.

Los derechos de las mujeres indígenas

Este capítulo presenta la lectura situada de los siete derechos priorizados en la investigación a partir de las voces y elaboraciones de las mujeres indígenas. Cada derecho se desarrolla de manera diferenciada para precisar su contenido de protección y las condiciones que requiere su ejercicio y reconocer al mismo tiempo las relaciones que pueden existir entre ellos. Estas definiciones y sus rasgos constituyen la base sustantiva para examinar posteriormente los acuerdos del PND 2022–2026.

4.1 Derecho a la libre determinación

Las mujeres indígenas situaron la libre determinación en procesos concretos de construcción y discusión del futuro de sus pueblos. Los planes de vida aparecen como uno de los referentes mediante los cuales se acuerdan prioridades sobre el territorio y la vida política, económica, social y cultural, expresadas por la ONIC como *"la libertad para decidir cómo ser y estar en el mundo"* (ONIC, 2008, p. 70). Esta capacidad comprende también hacer valer esas decisiones frente a intervenciones externas y participar en la definición de aquello que debe mantenerse o transformarse dentro de la vida colectiva. Las propuestas de las mujeres sobre alimentación, economía, territorio, bienestar y relaciones comunitarias muestran que ellas intervienen en la construcción de ese horizonte común y en las discusiones sobre las condiciones necesarias para realizarlo.

La libre determinación puede comprenderse como el derecho de los Pueblos Indígenas a decidir cómo quieren vivir y continuar como pueblos, desde sus referentes propios y sin imposiciones que sustituyan su voluntad. Las mujeres forman parte de esa decisión colectiva al definir sus prioridades y promover las transformaciones que consideran necesarias para sus vidas y sus comunidades. Este derecho reúne cinco rasgos relacionados entre sí:

a. **Definición del propio rumbo:** los Pueblos Indígenas determinan colectivamente cómo quieren ser, estar y continuar en el mundo y definen las prioridades políticas, económicas, sociales, culturales y territoriales que orientan su vida común. Esta capacidad comprende también la deliberación sobre aquello que desean sostener, transformar y construir.

b. **Pensamiento y referentes propios:** las decisiones colectivas se construyen desde conocimientos, formas de pensamiento, enseñanzas recibidas, planes de vida y otros referentes mediante los cuales cada pueblo organiza y proyecta su existencia. Su contenido y sus formas de interpretación responden a los sistemas propios y a las circunstancias que atraviesa cada pueblo.

c. **No sustitución de la decisión:** la relación con el Estado y otros actores debe preservar la capacidad de los pueblos para definir sus prioridades y orientar su proyecto colectivo. La libre determinación se restringe cuando modelos, condiciones u órdenes externas desplazan las decisiones propias, así como cuando la coerción o la violencia impiden expresar y sostener una voluntad colectiva.

d. **Proyección hacia las generaciones:** las decisiones adoptadas en el presente se relacionan con aquello que los pueblos desean mantener y construir para quienes vendrán. Las enseñanzas recibidas orientan las decisiones actuales y las aspiraciones de las nuevas

generaciones permiten revisar qué debe continuar, recrearse o transformarse para sostener la vida colectiva.

Participación de las mujeres en la definición del proyecto colectivo: las prioridades comunes se construyen también con las propuestas de las mujeres sobre la alimentación, la economía, los conocimientos, el bienestar y las relaciones comunitarias. Su intervención comprende la posibilidad de cuestionar decisiones y prácticas que restringen sus proyectos de vida y de promover transformaciones para que el bienestar colectivo las incluya efectivamente.

El ejercicio colectivo de la libre determinación requiere, por tanto, examinar también cómo se construyen las decisiones que se presentan como voluntad del pueblo y qué lugar tienen las mujeres en su definición. La existencia de un propósito común no permite presumir que sus beneficios, responsabilidades o cargas se distribuyan de la misma manera entre todas las personas. Las mujeres pueden contribuir a sostener el proyecto de sus pueblos y, al mismo tiempo, proponer transformaciones para encontrar en él condiciones compatibles con sus propias aspiraciones.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal:

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Respeta las prioridades políticas, económicas, sociales y culturales que cada pueblo ha definido para su vida colectiva, con la intervención de sus mujeres? • ¿Corresponde a los planes de vida u otros referentes propios mediante los cuales cada pueblo expresa su proyecto colectivo, según sus propias formas de pensamiento y decisión? • ¿Preserva la capacidad del pueblo para decidir su rumbo frente a condiciones o exigencias de entidades u otros actores que puedan sustituir sus prioridades por modelos externos?
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Responde a lo que las mujeres y sus pueblos quieren mantener y construir para la vida de las generaciones siguientes? • ¿Contribuye a sostener las condiciones que las mujeres y sus pueblos identifican como necesarias para dar continuidad al proyecto colectivo que han definido? • ¿Respeta la capacidad de las mujeres y sus pueblos para revisar sus prioridades y decidir qué conservar o transformar de ese proyecto ante los cambios de sus circunstancias?
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Garantiza que las mujeres decidan, junto con los demás integrantes de su pueblo, qué se entiende por bienestar y qué prioridades orientan el proyecto colectivo? • ¿Garantiza que las mujeres puedan promover cambios en las prioridades y en las responsabilidades que les atribuye ese proyecto cuando restringen sus propias aspiraciones y decisiones de vida? • ¿Protege a las mujeres frente a amenazas, violencias o coerciones que les impiden expresar y sostener una posición propia sobre el rumbo de su pueblo?

4.2 Derecho al territorio

El territorio se relaciona con las condiciones que hacen posible vivir, alimentarse, sanar, aprender, transmitir conocimientos y permanecer como pueblo. Estella Pérez, lideresa Sikuani, lo describe como *"todo el vivir, [...] todo el sentir de las comunidades"* y advierte que su significado va *"más allá de un pedazo de tierra"* o de una delimitación física (Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, 2020b). Desde otra experiencia, una mujer Pijao relaciona la recuperación territorial con *"recuperar la comida, recuperar la armonía, tener una vida sana, una vida buena"* y con la posibilidad de envejecer y morir en el territorio (ONIC, 2015). Estas comprensiones permiten situar el derecho en las relaciones que se construyen con los lugares y seres que integran el territorio y en las condiciones efectivas que tienen las mujeres para habitarlos, utilizarlos y defenderlos.

El derecho al territorio puede definirse como el derecho de los Pueblos Indígenas a sostener y recrear las relaciones materiales, culturales y espirituales que hacen posible su existencia como pueblos en los territorios a los que pertenecen. Para las mujeres, su ejercicio requiere acceso efectivo a los espacios donde desarrollan sus vidas, condiciones para habitarlos y libertad para sostener sus procesos de defensa territorial. El derecho se caracteriza por seis rasgos:

a **Relación y pertenencia:** en el territorio se construyen relaciones con el agua, las plantas, los animales, otros seres, las comunidades y los lugares que cada pueblo reconoce como parte de su vida. Habitar el territorio supone también pertenecer a esas relaciones.

b **Acceso y condiciones para sostener la vida:** las mujeres necesitan disponer de espacios para cultivar, acceder al agua, obtener alimentos y medicinas y desarrollar medios de vida propios. Proteger y defender el territorio exige atender tanto a sus condiciones ambientales como a las posibilidades efectivas de aprovecharlo conforme con sus conocimientos y necesidades.

c **Continuidad de conocimientos y relaciones entre generaciones:** en el territorio se aprenden y transmiten formas de sembrar, sanar, alimentarse, relacionarse con la naturaleza y comprender los lugares habitados. La continuidad de estos conocimientos requiere que las nuevas generaciones puedan conocer y frecuentar los espacios donde se practican y aprender de quienes los ejercen. La *chagra*[1], los lugares de recolección y los espacios de práctica espiritual forman parte de esas condiciones.

d **Defensa territorial y protección frente al daño:** las mujeres participan en la recuperación de tierras, sostienen procesos de permanencia y se organizan frente a las amenazas que afectan sus territorios. La garantía del derecho exige proteger su vida e integridad y

[1] Según la lideresa Gilma Román (2007), la *chagra* es un espacio tradicional de cultivo de diversos Pueblos Indígenas amazónicos donde se articulan la producción de alimentos, el trabajo familiar y comunitario, la transmisión intergeneracional de conocimientos y las prácticas culturales y espirituales. Por su parte, la *chagrera* es la mujer que administra y conoce la chagra, organiza sus cultivos y sostiene desde ella conocimientos vinculados con la alimentación, el cuidado y la transmisión cultural a las nuevas generaciones (Andoque, 2010, p. 51).

asegurar que puedan ejercer la defensa territorial sin amenazas, violencias ni restricciones a su actuación.

e **Permanencia, retorno y continuidad del vínculo:** la relación con el territorio puede mantenerse aun cuando una mujer o una familia viva fuera de su lugar de origen. La movilidad puede responder a prácticas propias o a decisiones familiares, educativas y laborales y también producirse por desplazamiento o violencia. Proteger este vínculo exige distinguir estas circunstancias, garantizar la posibilidad de regresar y permanecer en condiciones de seguridad cuando así se decida y reconocer que reconstruir la vida en otro lugar no supone renunciar a la pertenencia étnica y territorial.

f **Vínculos entre los daños sufridos por las mujeres y el territorio:** las afectaciones territoriales pueden comprometer la vida, la salud, los medios de subsistencia y las prácticas de las mujeres, mientras las violencias ejercidas contra ellas pueden interrumpir relaciones comunitarias, espirituales y territoriales. Reconocer estas conexiones exige establecer su alcance en cada pueblo y contexto, para conservar la centralidad del daño sufrido por cada mujer.

La pertenencia territorial puede persistir aun cuando hayan desaparecido las condiciones necesarias para ejercerla plenamente. Una mujer puede conservar sus vínculos con el territorio y, al mismo tiempo, carecer de un lugar seguro para sembrar, practicar sus conocimientos, recorrer determinados espacios o permanecer junto a su familia. Esta distancia permite identificar afectaciones que continúan después del retorno o de la recuperación de la tierra y precisar qué condiciones deben restablecerse para que el territorio pueda volver a ser habitado y vivido.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal.

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Protege las relaciones materiales, culturales y espirituales que cada pueblo y sus mujeres mantienen con los lugares y seres que reconocen como parte de su territorio? • ¿Respeta las formas propias de habitar y recorrer el territorio, con distinción de la movilidad voluntaria de las salidas impuestas por la violencia o el desplazamiento?
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Conserva o recupera las fuentes de agua, los suelos, la vegetación y la fauna que sostienen la alimentación, la medicina y las prácticas territoriales de las mujeres y sus pueblos? • ¿Garantiza que los lugares donde se practican y transmiten los conocimientos propios puedan continuar utilizándose por las mujeres y las nuevas generaciones? • ¿Protege la continuidad del vínculo territorial de las mujeres que viven fuera de su territorio de origen, sin condicionar su reconocimiento al regreso? • ¿Garantiza condiciones de seguridad para permanecer en el territorio y para regresar cuando las mujeres y sus pueblos así lo deciden?

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Garantiza o restablece a las mujeres el acceso y uso efectivo de las tierras y de los espacios donde habitan, cultivan y obtienen agua, alimentos y medicinas? • ¿Garantiza que las mujeres incidan en las decisiones sobre quién puede acceder a las tierras, para qué se utilizan y cómo se protegen? • ¿Garantiza condiciones para que las mujeres sostengan sus procesos de defensa territorial sin amenazas, violencias ni restricciones a su actuación?

4.3 Derecho a la autonomía

Las mujeres indígenas relacionaron la autonomía con la posibilidad de orientar sus propios caminos dentro de las relaciones familiares, comunitarias y colectivas de las que forman parte. En el grupo focal, una participante habló de una autonomía que *"nace a partir del ser"* y del deseo de fortalecer la identidad, mientras las mujeres del Resguardo Panuré señalaron que este derecho alcanza también *"la decisión del sentir de una mujer"* (Grupo focal, J2, 2026; Akubadaura, 2024). Desde el Pueblo Iku, la mayora Leonor Zalabata Torres lleva esta capacidad al terreno de las condiciones concretas de vida al afirmar que *"somos nosotras quienes debemos decidir cuáles son las condiciones de vida que necesitamos"* (Zalabata Torres, 2012, p. 10). Estas reflexiones vinculan la autonomía colectiva de los pueblos con la capacidad de las mujeres para formular propósitos propios, disponer de los medios necesarios para realizarlos y hacer valer sus decisiones dentro de las relaciones de las que participan.

El derecho a la autonomía puede comprenderse como el derecho de los Pueblos Indígenas y de sus integrantes a adoptar y hacer efectivas decisiones propias. Para las mujeres, supone orientar sus vidas y sus iniciativas, disponer de medios para realizarlas y conservar su capacidad de decisión en las relaciones familiares, comunitarias e institucionales. El derecho se caracteriza en cinco rasgos:

a **Dimensión colectiva y personal:** la autonomía colectiva se relaciona con la capacidad de quienes integran el pueblo para ejercer sus derechos y participar en los proyectos comunes. Las mujeres conservan, al mismo tiempo, un ámbito de decisión sobre sus propias vidas, incluso cuando sus aspiraciones suscitan desacuerdos dentro de las relaciones familiares o comunitarias.

b **Capacidad para formular y realizar propósitos propios:** la autonomía comprende la posibilidad de pensarse, proyectarse y llevar adelante decisiones personales y colectivas. La organización, el aprendizaje, el intercambio de conocimientos y el reconocimiento de la palabra de las mujeres pueden ampliar sus capacidades para formular iniciativas y conducirlas de acuerdo con sus prioridades.

c **Recursos y control sobre ellos:** disponer de alimentos, trabajo, ingresos, economías propias y otros recursos amplía las posibilidades de hacer efectivas las decisiones. La autonomía comprende también la capacidad de administrar esos medios, definir su utilización y participar directamente en el manejo de los proyectos e iniciativas que las mujeres impulsan. El acceso a recursos resulta insuficiente cuando las condiciones de financiación

o ejecución trasladan a otras personas o instituciones el control sobre aquello que ellas han decidido realizar.

d **Decisiones sobre la propia vida, el cuerpo y las relaciones:** la autonomía alcanza los caminos que cada mujer desea construir, entre ellos estudiar, trabajar, desarrollar proyectos propios, formar o no una familia, decidir sobre su cuerpo y establecer las relaciones que desea vivir. Estas decisiones pueden ejercerse a la vez que mantienen los vínculos con el pueblo, la familia, el territorio y la comunidad, sin que el ejercicio de una decisión propia disminuya su pertenencia indígena.

e **Condiciones para ejercer las decisiones propias:** reconocer la capacidad de decidir requiere que existan alternativas reales para ejercerla. La violencia, las imposiciones, la dependencia económica, la supervisión permanente o la ausencia de medios pueden convertir una decisión formalmente reconocida en una posibilidad inaccesible. La autonomía requiere condiciones para sostener las decisiones adoptadas y también para revisarlas cuando cambian las circunstancias o la voluntad de la mujer.

El apoyo familiar, comunitario o institucional puede fortalecer la autonomía cuando amplía las posibilidades de las mujeres y respeta sus decisiones. Su efecto cambia cuando el acompañamiento, los recursos o los acuerdos condicionan aquello que pueden hacer o trasladan a otras personas el control sobre su realización. Examinar la autonomía exige, por ello, establecer no solo si una mujer puede expresar una decisión, sino si dispone de las condiciones, los medios y la libertad necesarios para llevarla a cabo y modificarla cuando así lo decida.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal.

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Respeta las formas de trabajo, organización y colaboración que las mujeres y sus pueblos eligen para realizar sus iniciativas? • ¿Atiende las barreras de acceso a recursos, formación y tiempo que las mujeres identifican para desarrollar las iniciativas que ellas eligen?
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Fortalece los medios de vida y las economías propias que permiten a las mujeres sostener sus decisiones e iniciativas? • ¿Favorece la transmisión y el intercambio de conocimientos que permiten a las mujeres conducir sus iniciativas y administrar sus recursos? • ¿Permite que las mujeres revisen y adapten sus iniciativas a los cambios en sus circunstancias, responsabilidades y decisiones de vida?

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Garantiza que las mujeres decidan el destino de los recursos y conserven el control sobre sus iniciativas cuando reciben financiación o acompañamiento? • ¿Protege la capacidad de cada mujer para decidir sobre su cuerpo, sus estudios, su trabajo y las relaciones personales y familiares que desea vivir? • ¿Protege el ejercicio de las decisiones propias de las mujeres frente a violencias, imposiciones o controles que sustituyen su voluntad en las relaciones familiares, comunitarias e institucionales?

4.4 Derecho al gobierno propio

El gobierno propio se configura como un ejercicio que se construye entre la comunidad, las autoridades y las instituciones que cada pueblo reconoce para orientar su vida colectiva. Desde el Pueblo Muisca de Bosa, Lady González distingue la Asamblea General como máxima autoridad de las autoridades tradicionales que ejercen la representación de la comunidad, mientras Luceida Tombe, autoridad Misak, explica la elección comunitaria de gobernadores y gobernadoras y su posterior interlocución con otras instituciones (Canal Capital, 2022). Desde el proceso organizativo del Cauca, Isaura Sauca Avirama recuerda que la presencia de mujeres gobernadoras permitió también posicionar propuestas construidas por ellas e impulsar cambios dentro de la organización (Ka'tikunsi-La Voz de los Territorios, 2025f). Estas voces muestran que ejercer gobierno comprende el reconocimiento de una autoridad, las atribuciones que puede desplegar, su relación con la comunidad y las posibilidades de transformar las estructuras desde las que se gobierna.

El derecho al gobierno propio protege la facultad de cada Pueblo Indígena para organizar, conservar, recrear y ejercer sus formas de autoridad, sus instituciones, normas, procedimientos y responsabilidades colectivas desde sus conocimientos y decisiones comunitarias. Las mujeres ejercen este derecho al asumir autoridad e impulsar transformaciones en esas estructuras, con reconocimiento y condiciones para gobernar. El derecho reúne cinco rasgos:

a **Pluralidad de formas de gobierno y autoridad:** las estructuras, denominaciones y relaciones entre autoridades varían entre Pueblos Indígenas. Cabildos, capitanías, asambleas, autoridades ancestrales y espirituales, guardias y sistemas de justicia se articulan de maneras distintas y pueden modificarse cuando cambian los contextos en los que los pueblos organizan su vida colectiva. Entender el gobierno propio implica precisar las funciones, responsabilidades y fuentes de reconocimiento de cada autoridad, sin equiparar automáticamente autoridad, liderazgo y representación.

b **Caminos propios para asumir la autoridad:** la formación para gobernar puede comenzar en la familia, junto con mayores y mayoras y mediante procesos de educación propia, continuar a través del ejercicio de distintas responsabilidades organizativas y prolongarse durante el desempeño del cargo. La elección comunitaria constituye uno de esos momentos, mientras la preparación, el reconocimiento de las capacidades y las condiciones para ejercerlas forman parte de un proceso más amplio.

c **Ejercicio y transformación desde las propias estructuras:** las mujeres han ejercido gobernaciones, capitanías, responsabilidades en la justicia propia, la guardia indígena y otros espacios de autoridad. Desde ellos pueden posicionar propuestas, promover transformaciones institucionales y orientar respuestas frente a las violencias y otros asuntos de la vida comunitaria.

d **Autoridad vinculada con la comunidad:** caminar el territorio, escuchar, conversar, recibir consejo, trabajar colectivamente y mantener espacios comunitarios de decisión aparecen como prácticas mediante las cuales se construye y ejerce la autoridad. La relación con la comunidad adquiere alcance político cuando las necesidades y propuestas expresadas encuentran lugar en las decisiones y respuestas de quienes gobiernan.

e **Condiciones para ejercer y dar continuidad al gobierno:** la información disponible, los procesos de empalme, la formación, la duración de los cargos, el respaldo comunitario y familiar y las condiciones de seguridad inciden en las posibilidades reales de ejercer autoridad. Para las mujeres intervienen además la desconfianza frente a sus capacidades, la mayor vigilancia sobre sus actuaciones, las expectativas asociadas con la maternidad y los riesgos derivados del liderazgo y del conflicto armado. La garantía del derecho requiere también condiciones para transmitir conocimientos entre autoridades y dar continuidad a los cambios impulsados durante cada periodo de gobierno.

El reconocimiento de una mujer como autoridad constituye solo una parte del ejercicio del gobierno propio. Su capacidad efectiva para gobernar depende de las atribuciones que puede ejercer, la información y el respaldo con que cuenta, la posibilidad de movilizar sus conocimientos y la respuesta que reciben sus decisiones. Las dificultades encontradas durante un mandato pueden revelar necesidades de formación, acompañamiento, empalme o protección y permiten examinar qué condiciones deben fortalecerse para que la autoridad reconocida pueda ejercerse y dejar capacidades instaladas más allá de una gestión individual.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal.

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Reconoce las distintas formas de autoridad política, comunitaria y espiritual de cada pueblo, incluidas las que ejercen las mujeres? • ¿Respeta las relaciones entre las autoridades y las asambleas u otros espacios mediante los cuales la comunidad orienta el ejercicio del gobierno?
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Fortalece los procesos propios de formación y transmisión de conocimientos mediante los cuales las mujeres se preparan para asumir y ejercer autoridad? • ¿Garantiza que las mujeres que asumen autoridad tengan acceso a la información sobre las decisiones adoptadas, los compromisos adquiridos y los asuntos pendientes del gobierno propio? • ¿Favorece que los cambios adoptados a iniciativa de las mujeres se mantengan en las normas y prácticas del gobierno propio cuando se renuevan las autoridades?

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Garantiza que las mujeres puedan asumir responsabilidades de gobierno y ejercer sus atribuciones sin exclusiones o restricciones basadas en su género o en sus decisiones de vida? • ¿Garantiza que las mujeres puedan utilizar sus atribuciones para impulsar cambios en el gobierno propio y orientar respuestas frente a las violencias y otros asuntos comunitarios? • ¿Protege a las mujeres frente a amenazas, violencias o presiones que les impiden asumir, ejercer o continuar sus responsabilidades de autoridad?

4.5 Derecho a la identidad cultural

La identidad cultural se hizo visible en las fuentes como una pertenencia que se aprende, practica y recrea en la vida cotidiana, pero cuyo ejercicio puede verse interrumpido incluso cuando los conocimientos permanecen. Beatriz Elena Alemán Parra, autoridad del Pueblo Zenú, recuerda la pérdida de la lengua fancenú asociada a la imposición del español (Tarazona, 2023a), mientras Carmen Pimienta Cotes, lideresa Wayúu, recoge una situación distinta entre mujeres indígenas residentes en Bogotá, quienes señalaban que evitaban hablar su lengua por las burlas y que tampoco se sentían seguras al expresarse en español, hasta el punto de afirmar *"por eso preferimos quedarnos calladas"* (Pimienta Cotes, citada por Muelas Izquierdo, 2021, p. 73). En el grupo focal, las participantes advirtieron además que la muerte de abuelas, abuelos y personas sabedoras puede implicar la pérdida de conocimientos que no alcanzaron a transmitirse (Grupo focal, J2, ejercicio sobre identidad cultural, 2026). Estas situaciones muestran que vivir la pertenencia requiere tanto la continuidad de conocimientos y prácticas como condiciones para expresarlos, compartirlos y recrearlos sin discriminación ni imposiciones.

El derecho a la identidad cultural protege la posibilidad de los Pueblos Indígenas y de las mujeres que los integran de vivir su pertenencia y dar continuidad a sus lenguas, conocimientos, memorias, espiritualidades y prácticas, con posibilidades de recuperarlas y transformarlas de acuerdo con los sentidos que adquieren en cada pueblo. Su ejercicio requiere condiciones para aprender, expresar y practicar lo propio en los territorios de origen y fuera de ellos. Esta definición permite identificar los siguientes rasgos:

a **Pertenencia diversa y situada:** la identidad cultural adquiere contenidos propios en cada pueblo y en los recorridos de sus integrantes. No puede establecerse a partir de un único rasgo, como hablar una lengua, usar determinada indumentaria o conservar sin cambios una práctica cultural.

b **Lenguas, memorias y conocimientos propios:** su valor se relaciona con los sentidos y usos que tienen para cada pueblo. Poder expresarlos y compartirlos sin burla ni descalificación permite que conserven un lugar en la vida cotidiana y en el encuentro con otras personas e instituciones.

c **Cultura vivida y practicada:** los conocimientos permanecen vinculados con las prácticas mediante las cuales se ejercen, aprenden y comparten. Para ello se requieren espacios,

materiales, tiempos, relaciones y condiciones territoriales que permitan continuar realizándolas. Las amenazas, las prohibiciones y el desplazamiento pueden interrumpirlas aun cuando persista la voluntad de sostenerlas.

d **Continuidad entre generaciones:** el aprendizaje se construye mediante vínculos de acompañamiento, palabra y práctica compartida. La posibilidad de encontrarse con quienes poseen los conocimientos permite aprenderlos, ejercerlos y recuperar aquellos cuya transmisión se ha interrumpido.

e **Recreación y transformación:** las herramientas, los aprendizajes y las formas de expresión pueden cambiar para sostener propósitos propios. El sentido de esas modificaciones depende de cómo se deciden, de lo que permiten realizar y de las condiciones en que ocurren.

f **Intervención en la vida cultural:** las mujeres reciben, producen, practican, enseñan y transforman conocimientos y prácticas desde lugares diferentes según cada pueblo. Reconocerlas como productoras de conocimiento supone valorar sus interpretaciones y su capacidad de intervenir en aquello que desean conservar, recuperar o modificar.

La continuidad cultural no puede establecerse únicamente a partir de la permanencia visible de una práctica, una lengua o una expresión. Una modificación puede responder a una decisión propia, a la búsqueda de nuevas formas para mantener algo significativo o a condiciones que obligan a abandonarlo. Garantizar la identidad cultural incluye, por ello, atender a las condiciones en que las mujeres pueden aprender, practicar, recuperar y transformar lo propio y a la capacidad que conservan para decidir sobre esos procesos.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal.

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Respeta los sentidos que las mujeres y sus pueblos atribuyen a sus lenguas, conocimientos, memorias, espiritualidades y prácticas culturales? • ¿Reconoce la pertenencia de las mujeres sin reducirla al uso de una lengua o indumentaria, a la residencia en el territorio de origen o a la conservación sin cambios de sus prácticas?
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Garantiza los espacios, materiales y tiempos que las mujeres necesitan para practicar los conocimientos y las expresiones culturales que desean mantener o recuperar? • ¿Fortalece los vínculos entre generaciones para aprender las lenguas y los conocimientos propios mediante la palabra, el acompañamiento y la práctica compartida? • ¿Favorece que las mujeres recuperen o recreen las prácticas y los vínculos culturales cuya continuidad se ha interrumpido, también cuando viven fuera de sus territorios de origen?

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Reconoce a las mujeres como creadoras de conocimientos y expresiones culturales y respeta su autoridad para explicar sus sentidos? • ¿Garantiza que las mujeres intervengan con capacidad de decisión en la conservación, recuperación y transformación de las prácticas culturales de sus pueblos? • ¿Protege a las mujeres frente a discriminaciones, prohibiciones, amenazas o violencias que les impiden hablar su lengua, expresar su pertenencia o ejercer sus prácticas culturales?

4.6 Derecho a la igualdad y no discriminación

La igualdad aparece vinculada con las relaciones cotidianas y con el reconocimiento que las mujeres reciben en espacios comunitarios, educativos, laborales e institucionales. Una participante del grupo focal afirmó que *"la igualdad empieza en la casa, con la familia, con la comunidad"* (Grupo focal, relatoría, ejercicio de fotovoz sobre igualdad y no discriminación, 2026), mientras en otro ejercicio, las participantes cuestionaron que *"no se les da crédito a las mujeres. Incluso la información que las mujeres recogen en los territorios, no se reconoce por parte de los hombres"* (Grupo focal, J1, ejercicio de corpografía, registro exterior, 2026). Otras voces muestran que las diferencias aparecen cuando ser mujer, indígena, joven, madre o no contar con determinados respaldos se convierte en una razón para limitar oportunidades, desestimar conocimientos o conceder menor valor a su palabra.

El derecho a la igualdad y no discriminación protege el reconocimiento y el trato de las niñas, jóvenes y mujeres indígenas como personas de igual valor y derechos, tanto dentro de sus pueblos como en sus relaciones con la sociedad y las instituciones. Exige que las diferencias entre personas y pueblos no se conviertan en relaciones de subordinación o discriminación y que existan condiciones efectivas para ejercer los derechos. Este derecho presenta siete rasgos:

a **Igualdad en las relaciones cotidianas:** se aprende y se practica en la crianza, el cuidado y la distribución de alimentos, tareas, tiempos y oportunidades. Requiere revisar aquellas preferencias y responsabilidades que reducen las posibilidades de unas personas frente a otras dentro de las familias y comunidades.

b **Reconocimiento sin subordinación:** la pertenencia a un Pueblo Indígena y las diferencias culturales no pueden convertirse en razones para discriminar, excluir o imponer vergüenza sobre la propia identidad. Las niñas, jóvenes y mujeres tienen derecho a recibir un trato respetuoso sin ocultar su pertenencia ni ajustarse a expectativas externas que descalifiquen sus formas de vida.

c **Igual valoración de conocimientos, trabajo y palabra:** los aportes de las mujeres requieren reconocimiento, crédito y consideración allí donde se producen y utilizan. Su capacidad para conocer, investigar, trabajar o gestionar iniciativas no puede desestimarse por ser mujeres indígenas ni valorarse exclusivamente mediante criterios que desconocen sus conocimientos y formas propias de hacer.

e **Igualdad entre mujeres con recorridos distintos:** la edad, el estado civil, la maternidad, la formación, el lugar de residencia o la vinculación organizativa no confieren mayor o menor valor a los derechos de una mujer. Las diferencias y los desacuerdos dentro de las familias, comunidades y organizaciones tampoco justifican retirarles reconocimiento, respaldo o protección.

f **Condiciones efectivas para ejercer los derechos:** garantizar formalmente una oportunidad resulta insuficiente cuando los requisitos, costos, distancias, barreras lingüísticas u otras condiciones impiden utilizarla. Las respuestas deben considerar las desventajas que pueden acumularse en la vida de las mujeres y las circunstancias de los territorios donde viven, para evitar que una exigencia aparentemente común reproduzca o profundice la exclusión.

g **Igual reconocimiento de capacidades para ejercer autoridad:** las mujeres deben poder asumir responsabilidades y participar en las decisiones comunes sin restricciones fundadas en su género. La igualdad comprende también los asuntos sobre los que se reconoce su palabra, las oportunidades para aprender mientras ejercen responsabilidades y los criterios mediante los cuales se valoran sus capacidades y actuaciones.

h **Escucha, atención y protección con el mismo valor:** las necesidades, denuncias y situaciones de riesgo de las mujeres requieren respuestas que les concedan igual importancia y credibilidad. La atención debe permitirles comprender y hacerse comprender, preservar su privacidad y seguridad y considerar sus formas de cuidado y protección, evitando condiciones que las expongan nuevamente a la violencia o desplacen su palabra.

La igualdad y no discriminación permite examinar cómo se distribuyen las oportunidades, las responsabilidades, el reconocimiento y la protección dentro y fuera de los pueblos. Su garantía conlleva a identificar cuándo una diferencia se convierte en una desventaja y transformar los criterios, relaciones y prácticas que la producen, en atención a las circunstancias concretas de las niñas, adolescentes y mujeres indígenas y a las respuestas que ellas mismas proponen.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal.

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Establece condiciones de acceso y atención que respondan a las barreras económicas, lingüísticas y territoriales que enfrentan las mujeres para acceder a las medidas previstas? • ¿Evita que la edad, el estado civil, la maternidad, la residencia o los vínculos organizativos se utilicen para atribuir menor valor a los derechos de unas mujeres frente a otras? • ¿Reconoce los conocimientos y el trabajo de las mujeres sin aplicar criterios que desacrediten sus aportes por su género o pertenencia étnica?

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Contribuye a transformar las prácticas de crianza y educación que restringen las oportunidades de las niñas y adolescentes por su género? • ¿Favorece que las responsabilidades de cuidado se compartan entre mujeres y hombres, de modo que las mujeres puedan sostener sus estudios, su trabajo y su actuación comunitaria?
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Garantiza a las mujeres las mismas oportunidades que a los hombres para asumir responsabilidades, aprender durante su ejercicio y decidir sobre los asuntos comunes? • ¿Contribuye a transformar las normas y prácticas familiares, comunitarias e institucionales que mantienen desigualdades contra las niñas, adolescentes y mujeres indígenas y las transmiten a las nuevas generaciones? • ¿Garantiza que las mujeres puedan cuestionar tratos discriminatorios y reclamar condiciones de igualdad sin sufrir represalias?

4.7 Derecho a la participación efectiva

La participación fue relacionada por las mujeres indígenas con la posibilidad de intervenir con voz propia en los asuntos que afectan sus vidas y las de sus pueblos. Una mujer Achagua reclamó que las mujeres tuvieran *"voz y voto también, igual como los hombres"* y cuestionó que las reuniones comunitarias e institucionales continuaran realizándose sin ofrecerles oportunidades efectivas para intervenir (CEV, 2022, p. 15). En otros escenarios, las mujeres han construido espacios organizativos, participado en procesos de consulta previa y sostenido interlocuciones con las instituciones para posicionar sus propuestas y discutir las decisiones adoptadas. Lady González, autoridad del Pueblo Muisca de Bosa, describe este ejercicio como un proceso que exige comprender los mecanismos institucionales, dialogar y formular alternativas cuando las respuestas propuestas no corresponden con las necesidades de la comunidad (Canal Capital, 2022). La participación comprende así la posibilidad de tomar la palabra, contribuir a la construcción de las agendas, intervenir en las decisiones y conocer qué ocurre posteriormente con aquello que se propuso o acordó.

El derecho a la participación protege la intervención de los Pueblos Indígenas y de sus integrantes en la deliberación y las decisiones sobre los asuntos que les conciernen. Para las mujeres, exige condiciones para actuar como interlocutoras y decisoras, con voz propia y posibilidades de sostener su intervención dentro de sus pueblos y en los espacios de relación con otros actores. El derecho presenta seis rasgos:

a **Palabra propia en la deliberación:** las mujeres participan al expresar sus conocimientos, posiciones y propuestas en los espacios donde se discuten asuntos comunes. Para ello necesitan conocer oportunamente las convocatorias, disponer de posibilidades reales para intervenir, ser escuchadas y utilizar sus lenguas y formas de comunicación. El reconocimiento de su palabra comprende también el valor político que se concede a sus aportes.

b **Construcción de las agendas:** las mujeres intervienen en la definición de los asuntos y prioridades que orientan la deliberación. Sus propuestas pueden referirse a necesidades específicas y también a cuestiones territoriales, comunitarias, económicas, políticas u organizativas que afectan al conjunto de sus pueblos. Participar implica igualmente poder

cuestionar aquello que permanece fuera de las agendas y proponer contenidos para las políticas y actuaciones que las afectan.

c **Elección y ejercicio de la representación:** la participación comprende la posibilidad de elegir representantes, presentar candidaturas y asumir responsabilidades de decisión. Los mecanismos organizativos deben respetar los criterios y perfiles construidos por las propias mujeres y reconocer las distintas formas mediante las cuales ellas han propuesto ampliar su presencia en los espacios de representación.

d **Condiciones para ejercer y sostener la participación:** intervenir de manera continuada requiere información, recursos, formación, apoyos para el cuidado y protección frente a las violencias. La formación adquiere sentido cuando existen oportunidades para utilizar lo aprendido, mientras el respaldo comunitario e institucional debe atender también al trabajo realizado entre reuniones y a las condiciones que pueden dificultar la permanencia de las mujeres en los procesos.

e **Incidencia, respuesta y seguimiento:** participar supone poder conocer qué respuesta reciben las propuestas, intervenir en el desarrollo de los compromisos y valorar sus resultados. Los mecanismos de seguimiento permiten identificar incumplimientos, discutir las razones de las decisiones, promover ajustes y mantener informadas a las comunidades y organizaciones sobre aquello que continúa pendiente.

f **Intervención en la consulta previa:** las mujeres contribuyen a construir las posiciones de sus pueblos mediante el análisis de las medidas administrativas y legislativas objeto de consulta, la identificación de sus posibles efectos y la formulación de alternativas. Su incidencia se expresa en el lugar que adquieren sus propuestas en los acuerdos y en su participación en las decisiones colectivas sobre el consentimiento. Durante la implementación y el seguimiento de lo concertado, su intervención permite establecer si las prioridades planteadas fueron atendidas y promover los ajustes que resulten necesarios.

La participación adquiere efectividad cuando la intervención de las mujeres puede reconocerse en el curso posterior de las decisiones. Su presencia en una reunión o espacio de interlocución resulta insuficiente si sus propuestas quedan sin consideración, las decisiones se adoptan al margen de ellas o carecen de información y condiciones para dar seguimiento a lo acordado. Este derecho debe facilitar el tránsito entre palabra, incidencia, decisión y respuesta.

Esta definición, leída a través de los tres ejes construidos en el marco teórico, da lugar a la siguiente caja de herramientas para evaluar la actuación estatal.

Eje de evaluación	Preguntas orientadoras
Particularidades y contextos propios	• ¿Garantiza que las mujeres reciban oportunamente información comprensible para deliberar, con respeto de sus lenguas y formas propias de comunicación? • ¿Respeta los criterios y procedimientos de representación definidos por las mujeres en sus propios espacios organizativos? • ¿Permite la intervención de mujeres de distintas edades, comunidades y trayectorias, incluidas quienes no ocupan cargos de liderazgo o representación?
Continuidad, recreación y transmisión	• ¿Garantiza condiciones de transporte, comunicación y cuidado para que las mujeres sostengan su participación y el trabajo organizativo que realizan entre encuentros? • ¿Fortalece la formación y el intercambio de experiencias entre mujeres de distintas generaciones, con oportunidades para intervenir en los espacios de decisión? • ¿Garantiza que las mujeres conozcan y discutan la respuesta a sus propuestas y participen en la ejecución y el seguimiento de los compromisos, con posibilidad de señalar incumplimientos y exigir ajustes?
Vida, palabra y decisión de las mujeres	• ¿Garantiza que las mujeres propongan los asuntos de la agenda, expresen posiciones propias y participen en las decisiones sobre los temas que les conciernen? • ¿Garantiza a las mujeres la libertad para elegir a sus representantes, presentar candidaturas y ejercer la representación sin imposiciones? • ¿Garantiza la intervención de las mujeres en el análisis de las medidas administrativas y legislativas objeto de consulta y en las decisiones colectivas sobre los acuerdos y el consentimiento? • ¿Protege a las mujeres frente a amenazas, agresiones o represalias que les impiden expresar sus posiciones, disentir o continuar su participación?

5.

Análisis de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de vida” 2022–2026

Este capítulo examina la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación indígena en los acuerdos concertados con los Pueblos Indígenas durante la consulta previa del PND 2022–2026. Para ello, aplica el tamizaje y la valoración sustantiva desarrollados en los apartados anteriores, con distinción entre aquello que fue expresamente concertado, la posibilidad de reconstruir las actuaciones que desarrollan cada compromiso y, cuando existe evidencia suficiente, el grado en que su formulación e implementación responden a los contenidos de protección construidos desde los derechos de las mujeres indígenas.

Esta distinción impide equiparar la existencia de un acuerdo, un porcentaje de avance o una actuación contractual con la incorporación efectiva del enfoque. También evita atribuir incumplimiento cuando la evidencia disponible no permite realizar la valoración. En estos casos, la falta de evaluabilidad identifica un límite para establecer qué ocurrió con el compromiso y cómo la actuación estatal respondió a lo concertado.

5.1 Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje

Durante la consulta previa del PND 2022–2026 fueron protocolizados 174 acuerdos con los Pueblos Indígenas en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC). De ellos, 14 contienen referencias expresas a las mujeres indígenas, sus derechos, acciones dirigidas a ellas o al género, mujer, familia y generación, equivalentes al 8,05 % del total (DNP, 2023). Los demás acuerdos quedaron fuera de este análisis, aunque pueden incidir en sus derechos y condiciones de vida.

Tabla 1. *Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje*

Sector	No. acuerdos	%
Interior	6	42,86 %
Igualdad y equidad	2	14,29 %
Presidencia	1	7,14 %
Inclusión social y reconciliación	1	7,14 %
Ambiente y desarrollo sostenible	1	7,14 %
Minas y energía	1	7,14 %
Comercio, industria y turismo	1	7,14 %
Agricultura y desarrollo rural	1	7,14 %

Fuente: elaboración propia

La mayor concentración corresponde al sector Interior, que reúne seis de los 14 compromisos, equivalentes al 42,86 %, mientras los ocho restantes se distribuyen entre siete ámbitos institucionales. En esa cartera quedaron compromisos de alcance estructural y, por tanto, asumió responsabilidades para articular la respuesta estatal, sostener la interlocución de las mujeres y coordinar medidas de protección con otras entidades.

Al examinar el objeto principal de estos 14 acuerdos, 13 desarrollan alguno de los siete derechos priorizados y cumplen el criterio de pertinencia, equivalentes al 92,86 % de los acuerdos que superaron el primer filtro y al 7,47 % de los 174 acuerdos protocolizados. El acuerdo IT5-134 quedó fuera de la valoración sustantiva porque su objeto principal corresponde a la protección de la vida, la integridad y la seguridad, materias que no fueron definidas como un derecho autónomo para la aplicación de la herramienta en esta investigación.

La distribución de los acuerdos pertinentes y el resultado de la evaluabilidad es la siguiente:

Tabla 2. *Distribución de acuerdos pertinentes*

Derecho	No. de acuerdos	Acuerdos
Libre determinación	2	IM-146, IM-168
Territorio	1	IM-153
Autonomía	2	IT4-110, IM-163
Gobierno propio	0	Ninguno
Identidad cultural	0	Ninguno
Participación	6	IT4-108, IT5-138, IM-154, IM-155, IM-164, IM-174
Igualdad y no discriminación	2	IM-151, IM-171

Fuente: elaboración propia

La participación concentra seis de los trece acuerdos pertinentes. Los compromisos abarcan el fortalecimiento de la CNMI y la formación para el liderazgo, junto con la intervención de las mujeres en asuntos ambientales, procesos de paz, programas sociales y medidas normativas. Esta concentración muestra que la agenda concertada reconoce su intervención en asuntos que trascienden las medidas dirigidas exclusivamente a las mujeres y alcanzan decisiones que conciernen al conjunto de sus pueblos. En contraste, no se identificaron acuerdos cuyo objeto principal correspondiera al gobierno propio o a la identidad cultural, aunque algunos compromisos incorporan contenidos relacionados con estos derechos.

La evaluabilidad se examinó sobre los trece acuerdos pertinentes a partir de la información y los documentos directamente vinculados con cada compromiso y disponibles al 15 de junio de 2026. Para ello se revisaron el texto de los acuerdos y sus indicadores, los reportes de Sinergia del Departamento Nacional de Planeación, la matriz de seguimiento de la Secretaría Técnica de la CNMI, informes sectoriales y de gestión, actas de las sesiones conjuntas de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI) y la MPC, rutas de concertación, propuestas de instrumentos jurídicos y de política pública y documentos técnicos de las organizaciones indígenas. Según cada acuerdo se examinaron además los procesos y documentos contractuales disponibles, entre ellos convenios, estudios previos, anexos técnicos, planes operativos, actas, productos, informes de supervisión y modificaciones contractuales. Los once acuerdos pertinentes son los siguientes:

Tabla 3. *Listado de acuerdos pertinentes*

Acuerdo	Entidad responsable	Objeto del compromiso
IM-146	Ministerio del Interior	Formular e implementar una Política Pública Integral para la mujer, familia y generación indígena, articulada con las políticas y programas del Gobierno nacional y con mecanismos de seguimiento.
IM-153	Ministerio del Interior	Implementar de manera efectiva y urgente el Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas o en Riesgo de Estarlo, ordenado por el Auto 092 de 2008, y su Plan de Acción Integral.
IM-154	Ministerio del Interior	Formular e implementar un proyecto de inversión específico para garantizar el fortalecimiento sostenido de la CNMI.
IM-164	Ministerio del Interior	Crear y fortalecer centros de pensamiento y escuelas de formación propia para el liderazgo y la participación política y organizativa de la mujer, familia y generación indígena.
IM-168	Ministerio del Interior	Articular una agenda de trabajo con las mujeres del CTC sobre paz territorial, cuidado de la Madre Tierra, transmisión de saberes, salud y armonía psicoespiritual, violencias y fortalecimiento organizativo y político.
IM-151	Ministerio de Igualdad y Equidad[1]	Diseñar e implementar un plan de acción urgente para prevenir y eliminar las violencias basadas en género contra las mujeres indígenas y garantizar el goce efectivo de sus derechos.
IM-171	Ministerio de Igualdad y Equidad	Crear y fortalecer de manera concertada observatorios de violencias contra las mujeres indígenas, coordinados desde los procesos de mujeres en los territorios ancestrales.
IT5-138	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República/ Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Garantizar la participación integral y efectiva de las organizaciones y autoridades indígenas, con enfoque territorial y de mujer, familia y generación, en los procesos de diálogo para la paz.
IM-155	Departamento para la Prosperidad Social	Concertar con los pueblos y organizaciones indígenas, a través de la CNMI en la MPC, el diseño, la cobertura progresiva y la implementación de los programas dirigidos a población indígena.
IT4-108	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Formular e implementar un plan de formación y participación socioambiental de los Pueblos Indígenas, con enfoque de mujer, familia y generaciones, articulado con los sistemas de conocimiento propios.
IT4-110	Ministerio de Minas y Energía	Concertar, diseñar e implementar un plan de transición energética justa en las territorialidades indígenas que articule comunidades energéticas, mujer, familia y generación y conflictos mineroenergéticos.

[1] Los acuerdos IM-151 e IM-171 fueron concertados inicialmente con responsabilidades de la Presidencia y la Vicepresidencia de la República y posteriormente asumidos por el Ministerio de Igualdad y Equidad tras la reorganización institucional derivada de la Ley 2281 de 2023.

Siete acuerdos contaban con información suficiente para aplicar la valoración sustantiva, mientras IM-146, IM-153, IM-154, IM-164, IM-168 e IM-174 no superaron este paso. La no evaluabilidad indica que la información disponible no permitió examinar con suficiente claridad y trazabilidad su formulación o el desarrollo alcanzado durante la implementación, no constituye una conclusión sobre el cumplimiento del acuerdo.

5.1.1 ¿Cómo leer los resultados de la evaluación?

La evaluación examina por separado la formulación y la implementación de cada acuerdo en los tres ejes definidos en el marco conceptual. En cada eje se verifica primero si la actuación alcanza un contenido mínimo de protección. Cuando la evidencia demuestra que ese mínimo no fue incorporado, el resultado es *"No cumple mínimo"*; cuando la información disponible no permite establecerlo, se registra *"No acreditado por información insuficiente"*. Solo cuando el mínimo se encuentra acreditado se determina el grado de incorporación del enfoque.

La incorporación es *básica* cuando existen medidas o actuaciones concretas que satisfacen ese mínimo, pero su desarrollo, continuidad, articulación o resultados todavía son limitados; es *parcial* cuando el enfoque alcanza un desarrollo sustantivo y se han definido o ejecutado sus principales condiciones, aunque persisten vacíos, interrupciones o limitaciones, y es *robusta* cuando existe un diseño suficiente o una ejecución sostenida y articulada, con responsabilidades, recursos, participación y resultados verificables acordes con la finalidad del acuerdo. Estos niveles no se suman ni se promedian, pues cada eje conserva su propio resultado y la comparación entre formulación e implementación permite establecer si lo previsto en el diseño llegó efectivamente a materializarse.

5.2 Del acuerdo a su implementación

La revisión de los acuerdos permitió reconstruir procesos muy distintos. Algunos avanzaron en la construcción de rutas e instrumentos con participación directa de las mujeres y posteriormente se interrumpieron; otros conservaron el enfoque en determinados espacios, pero lo fueron perdiendo al pasar a decisiones técnicas o presupuestales; en otros casos, una garantía expresamente concertada dejó de operar cuando la medida ingresó a un procedimiento institucional diferente. El seguimiento de estos recorridos permitió establecer cómo se transforma la incorporación del enfoque entre la concertación, la formulación y la implementación de cada acuerdo.

En conjunto, siete de los 13 acuerdos pertinentes contaron con información suficiente para aplicar la valoración sustantiva, concentrados en autonomía, participación e igualdad y no discriminación. Los compromisos relacionados con libre determinación y territorio no superaron la evaluabilidad, mientras gobierno propio e identidad cultural no tuvieron acuerdos cuyo objeto principal correspondiera a estos derechos. En los acuerdos evaluados, la formulación alcanzó desarrollos mayores que la implementación y la principal dificultad apareció al seguir los contenidos construidos con las mujeres desde la concertación y el diseño hasta las decisiones, los recursos y los resultados. La evaluación muestra así que

varias de sus prioridades lograron incorporarse a los acuerdos y a algunos instrumentos, pero esa incidencia perdió continuidad o trazabilidad durante su materialización.

5.2.1 Sector interior: una agenda estructural con dificultades para consolidar sus instrumentos

Cinco de los 13 acuerdos pertinentes quedaron en la responsabilidad o coordinación del Ministerio del Interior. Los compromisos abarcan una política pública integral para género, mujer, familia y generación indígena, la implementación del Programa de Protección ordenado por el Auto 092 de 2008, un proyecto de inversión para sostener el funcionamiento de la CNMI, centros y escuelas de formación propia y una agenda interinstitucional construida con las mujeres del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta (CTC). En conjunto, estos instrumentos debían contribuir a articular prioridades de las mujeres indígenas con decisiones, recursos, responsabilidades institucionales y mecanismos de seguimiento en derechos relacionados con la libre determinación, el territorio y la participación.

El desarrollo de los cinco acuerdos estuvo atravesado por dificultades de planeación, coordinación y continuidad de los equipos reportadas por el propio Ministerio entre 2023 y 2025. Al final del periodo, buena parte de la respuesta se canalizó mediante el Convenio 2546 de 2025, que permitió asociar iniciativas, ejecutores y recursos con varios de los compromisos. Este avance hizo más visible la gestión contractual, pero no permitió reconstruir con igual claridad los instrumentos, decisiones y resultados mediante los cuales debían materializarse las obligaciones concertadas. Por esta razón, ninguno de los cinco acuerdos contó con información suficiente para ser evaluados sustantivamente.

La Política Pública Integral prevista en el IM-146 permite observar esta dificultad desde el inicio. El acuerdo tenía vocación nacional y articuladora y debía integrar políticas, planes y programas sectoriales con metas, presupuestos y mecanismos de seguimiento. En 2024, la CNMI presentó una propuesta para avanzar en su construcción, pero el seguimiento registra que el Ministerio manifestó no contar con la totalidad de los recursos requeridos y que la formulación de la política no había avanzado. A finales de 2025, el acuerdo fue incorporado al Convenio 2546 mediante cinco iniciativas territoriales en Atlántico, Sucre, Caldas, Cauca y Risaralda. Sin embargo, la documentación examinada no permitió identificar una ruta común de formulación ni establecer cómo los resultados de esas iniciativas se integrarían en la política pública integral de alcance nacional. La contratación permitió, entonces, identificar actuaciones relacionadas con el acuerdo sin que todavía pudiera reconstruirse el instrumento articulador que constituía su objeto principal.

El IM-153 revela una dificultad distinta y especialmente significativa por la historia de la obligación. El acuerdo retoma el Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas o en Riesgo de Estarlo ordenado por el Auto 092 de 2008, cuya construcción había impulsado procesos de organización e interlocución de las mujeres indígenas y en cuya concertación técnica la CNMI asumió posteriormente un papel central (Muelas Izquierdo, 2021). Al incorporarlo nuevamente al PND 2022–2026, el compromiso exigió su implementación efectiva y urgente, la articulación entre varias entidades, la concertación con la CNMI, los pueblos y las organizaciones indígenas y la identificación de recursos específicos.

Sin embargo, la reconstrucción del acuerdo encontró registros institucionales que no coincidían. Sinergia atribuyó al Convenio 1871 de 2024 la definición de una ruta metodológica relacionada con el Auto 092 y reportó la protocolización del Plan de Acción Integral en noviembre de ese año. La revisión del propio convenio mostró que su objeto estaba dirigido al fortalecimiento de la CNMI y que su informe final no acreditaba esa protocolización; por el contrario, registraba como una exigencia de la CNMI que la ruta para cumplir las órdenes del Auto 092 aún no había sido implementada. La posterior incorporación del acuerdo al Convenio 2546 asignó una iniciativa nacional a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) por $ 3000 millones y reprodujo las exigencias de concertación y articulación presupuestal. No obstante, los documentos disponibles tampoco contenían el Programa, el Plan de Acción Integral ni el desarrollo metodológico necesario para conocer cómo serían ejecutados sus componentes. Más de una década después del Auto 092 de 2008, el análisis encuentra así una obligación nuevamente concertada como urgente, recursos y actuaciones preparatorias identificables, pero sin información suficiente para establecer la forma concreta que había adquirido el instrumento llamado a hacerla efectiva.

El IM-154, que comprometió la formulación e implementación de un proyecto de inversión específico para garantizar el fortalecimiento sostenido de la CNMI, permite distinguir entre las medidas adoptadas para sostener temporalmente su funcionamiento y el instrumento estructural concertado para darle continuidad. En 2024, Sinergia reportó el cumplimiento del 100 % del hito anual a partir del Convenio 1871. Este convenio sí financió el funcionamiento de la CNMI, su Secretaría Técnica, sesiones, encuentros territoriales, espacios autónomos y acciones de seguimiento y comunicación. Su propio informe, sin embargo, señaló que estos recursos operaban mientras se formulaba el proyecto de inversión específico concertado en el PND. El mecanismo transitorio permitió mantener la instancia en funcionamiento por un año, pero no sustituyó el instrumento estructural que debía darle sostenibilidad.

En 2025, el Convenio 2546 incorporó diez iniciativas asociadas al IM-154, incluida una de alcance nacional por $ 2500 millones. Aun así, no fue posible identificar entre ellas la formulación, registro o implementación del proyecto de inversión específico y la Secretaría Técnica de la CNMI continuaba reportándolo como pendiente de formulación y registro en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP). El caso muestra por qué un porcentaje de cumplimiento o la existencia de recursos no bastan para establecer la materialización del compromiso cuando el acuerdo definió un instrumento concreto para asegurar continuidad institucional.

El IM-164, orientado a crear y fortalecer centros de pensamiento y escuelas de formación propia para el liderazgo y la participación política y organizativa de las mujeres indígenas, y el IM-168, dirigido a articular con las mujeres del CTC una agenda sobre paz territorial, cuidado de la Madre Tierra, transmisión de saberes, salud, violencias y fortalecimiento organizativo, muestran además un problema de trazabilidad entre los avances reportados y los instrumentos utilizados para sustentarlos. En el primero, el Ministerio atribuyó avances a un convenio con la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) que efectivamente desarrolló formación de mujeres amazónicas, jóvenes y estructuras organizativas, pero cuya documentación señalaba que esas actividades correspondían a otros acuerdos de la Mesa Regional Amazónica (MRA). La semejanza temática con el liderazgo y la formación previstos en el IM-164 no permitía atribuirlas a este compromiso. Solo en el Convenio 2546 apareció posteriormente una iniciativa identificada expresamente con

el acuerdo y financiada con $ 2800 millones, aunque todavía sin un instrumento específico ni productos que permitieran conocer cómo funcionarían los centros de pensamiento y las escuelas concertadas.

Una situación similar se presentó con el IM-168. El Ministerio relacionó inicialmente con este acuerdo actividades desarrolladas mediante el Convenio 1871 en la Sierra Nevada de Santa Marta, aunque la documentación de ese instrumento las vinculaba con el fortalecimiento de la CNMI previsto en el IM-154. Posteriormente, el Convenio 2546 sí individualizó una iniciativa de $ 500 millones para desarrollar la agenda concertada con las mujeres del CTC, pero dejó la definición de sus objetivos, actividades, resultados e indicadores a una ficha técnica que debía armonizarse durante la ejecución. Esa ficha y los productos posteriores no estuvieron disponibles al corte de la investigación.

La secuencia examinada evidencia una falla de gestión más profunda que el retraso individual de los acuerdos. Como resultado, varios compromisos de carácter estructural llegaron a finales de 2025 todavía en fases de formulación, articulación o estructuración contractual y una parte importante de la respuesta se concentró entonces en el Convenio 2546. Esta acumulación hacia el cierre del PND redujo el margen para implementar las medidas, verificar sus resultados y corregir nuevamente aquello que no funcionara. El problema no es solo temporal. Cuando los mecanismos destinados a dar permanencia a la política, la protección, la participación y el fortalecimiento organizativo se desplazan hacia el final del periodo, se debilita la capacidad del propio PND para convertir lo concertado con las mujeres indígenas en una actuación estatal sostenida, evaluable y susceptible de rendición de cuentas.

El análisis del sector interior muestra que los obstáculos identificados durante el cuatrienio no dieron lugar oportunamente a decisiones de gestión capaces de asegurar recursos, responsables, instrumentos y una ruta continua de implementación. Como resultado, una parte importante de la respuesta se concentró hacia finales de 2025 en el Convenio 2546, cuando varios compromisos estructurales permanecían en etapas de formulación, articulación o estructuración. Esta acumulación tardía redujo el margen para desarrollar las medidas, verificar sus resultados y realizar los ajustes necesarios dentro de la vigencia del PND. La consecuencia trasciende la no evaluabilidad de cinco acuerdos y evidencia dificultades para sostener en el tiempo lo concertado con las mujeres indígenas y traducirlo en instrumentos estables, decisiones trazables y resultados verificables.

Por lo anterior, el reconocimiento alcanzado por las mujeres indígenas en la concertación para avanzar en una agenda estructural no se tradujo con la misma fuerza en capacidad para orientar de manera sostenida la actuación estatal. Los acuerdos incorporaron prioridades construidas desde sus procesos organizativos, pero la débil consolidación de los instrumentos llamados a desarrollarlas redujo el alcance práctico de ese avance. De esta manera, sus propuestas lograron ingresar a la agenda pública, mientras permanecían débiles las condiciones para asegurar continuidad institucional, conectar esas prioridades con decisiones y recursos y hacer seguimiento a su materialización. Al cierre del periodo, varias de las brechas que estos compromisos buscaban atender seguían, por ello, abiertas.

5.2.2 Sector igualdad y equidad: una construcción con las mujeres cuya continuidad se interrumpió

Los acuerdos IM-151 e IM-171 se orientaron directamente a dos apuestas construidas por las mujeres indígenas frente a las violencias. El primero comprometió un Plan de Acción Urgente para prevenir y eliminar las violencias basadas en género y garantizar sus derechos, mientras el segundo dispuso crear y fortalecer, de manera concertada, observatorios de violencias coordinados desde los propios procesos de mujeres en los territorios ancestrales. Aunque fueron concertados inicialmente con responsabilidades de la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, su implementación pasó posteriormente al Ministerio de Igualdad y Equidad tras la reorganización institucional derivada de la Ley 2281 de 2023.

Ambos acuerdos tuvieron un primer desarrollo común en 2023 mediante el Contrato 376-23 con la Confederación Indígena Tayrona (CIT). En ese proceso participaron la Secretaría Técnica de la CNMI y comisionadas o delegadas de las organizaciones indígenas, cuyos conocimientos territoriales y saberes propios alimentaron las rutas metodológicas propuestas para formular el plan y diseñar los observatorios. Las rutas incorporaron criterios para reconocer diferencias entre Pueblos Indígenas, relacionaron la prevención y atención de las violencias con conocimientos, espiritualidades y formas propias y reservaron a las mujeres un lugar en la construcción de las decisiones. Por esta razón, la formulación de los dos acuerdos alcanzó un nivel parcial en los tres ejes de evaluación.

En el Plan de Acción Urgente, la ruta metodológica estableció que las violencias no podían abordarse mediante una respuesta uniforme. Igualmente, preveía despliegues territoriales, metodologías adaptables a distintos contextos, mecanismos de participación comunitaria y una relación entre las medidas frente a las violencias y los conocimientos tradicionales, la espiritualidad, el gobierno y las formas propias de justicia. También situó a las mujeres en todas las etapas del proceso, desde la identificación de los problemas hasta la implementación y evaluación de las estrategias, e incorporó garantías de confidencialidad y seguridad para recoger sus voces. Su alcance permaneció parcial porque la ruta definía cómo debía construirse el Plan, pero las medidas concretas debían surgir posteriormente del trabajo con los territorios y los pueblos.

Al finalizar 2023 existían, por tanto, bases metodológicas y una secuencia prevista para continuar durante 2024. Sin embargo, después del traslado de competencias el proceso perdió continuidad. Durante el primer semestre de 2025, el Ministerio de Igualdad y Equidad reportó dificultades de financiación y solo en el segundo semestre retomó la estructuración de un convenio, suscrito en enero de 2026. Al corte de la investigación se encontraban en construcción nuevos insumos técnicos y metodológicos, un documento sobre violencias basadas en género y una estrategia de comunicación, pero no se contó con el Plan de Acción Urgente concertado y protocolizado ni con evidencia suficiente sobre la ejecución de las medidas posteriores. En consecuencia, la implementación de los tres ejes quedó como no acreditada por información insuficiente.

Por su parte, respecto al IM-171, la hoja de ruta de 2023 proyectó observatorios construidos desde las estructuras y procesos de las organizaciones integrantes de la CNMI y definió criterios para su diagnóstico, funcionamiento, formación de equipos, desarrollo tecnológico,

sostenibilidad, monitoreo y articulación. La propuesta contemplaba un observatorio por cada una de las siete organizaciones integrantes de la Comisión y otro correspondiente a la propia CNMI. El Convenio 074 de 2026 modificó posteriormente esa arquitectura al prever la creación de cinco nuevos observatorios y el fortalecimiento de dos existentes. La documentación disponible no permitió reconstruir las razones de ese cambio ni establecer cómo intervinieron las mujeres en la decisión.

No obstante, el diseño mantuvo elementos importantes de gobierno de la información por parte de las mujeres. Entre los productos previstos se incluyeron una encuesta a las comisionadas para recoger sus propuestas sobre el significado y funcionamiento de los observatorios desde sus cosmovisiones y necesidades, la conformación de un Consejo de Guardianas de Datos y la elaboración de un Protocolo Comunitario de Gobernanza de Datos que debía ser cocreado y aprobado por la CNMI. Al corte de la investigación se habían sistematizado 86 encuestas y realizado un primer taller nacional de gobernanza, donde se trabajaron criterios para el *software* y la planeación de los observatorios. Estas actuaciones acreditan el inicio de la ejecución, pero la documentación disponible todavía no permitía establecer cómo las diferencias entre pueblos, territorios y mujeres habían incidido en las decisiones, cómo se incorporaron los conocimientos propios ni cuál había sido la capacidad efectiva de las mujeres para gobernar la información producida. Tampoco se había acreditado el funcionamiento sostenido de los observatorios ni la producción de información útil frente a las violencias.

Los dos acuerdos muestran así una diferencia relevante entre la construcción inicial y su continuidad. En 2023, las mujeres lograron incidir en instrumentos que reconocían las particularidades de los Pueblos Indígenas, sus conocimientos y sus propias formas de abordar las violencias. Sin embargo, las fases que debían convertir esas decisiones en medidas territoriales, mecanismos de atención y sistemas propios de producción de información se desplazaron hacia el final del periodo del PND. La interrupción no solo redujo el tiempo disponible para implementar y evaluar lo acordado, sino que debilitó la posibilidad de comprobar si las apuestas construidas por las mujeres llegaron a transformar efectivamente las respuestas frente a las violencias y las formas en que el Estado produce información sobre ellas. En este sector, la participación de las mujeres mostró capacidad para dotar de contenido sustantivo al enfoque durante la formulación; el desafío estuvo en preservar esa incidencia hasta la materialización de las medidas y el funcionamiento de los instrumentos que ellas contribuyeron a diseñar.

Una incidencia alcanzada en la formulación no se tradujo, dentro del periodo analizado, en una respuesta equivalente frente a las violencias. Sus aportes permitieron definir cómo debía construirse el Plan de Acción Urgente y con qué criterios debían organizarse y gobernarse los observatorios, pero la interrupción de los procesos postergó las fases en las que esas definiciones debían convertirse en medidas territoriales, mecanismos de prevención y atención, observatorios en funcionamiento e información producida desde sus propios procesos. De esta manera, las mujeres lograron incidir en el diseño de las respuestas estatales, aunque al cierre del periodo todavía no podía establecerse que esa incidencia hubiera producido las condiciones de protección y conocimiento de las violencias que los acuerdos buscaban garantizar.

5.2.3 Sector presidencia: una ruta de participación en los procesos de paz con garantías aún limitadas para las mujeres

El IT5-138 comprometió al Departamento Admnistrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y a la entonces Oficina del Alto Comisionado para la Paz a garantizar la participación integral y efectiva de las organizaciones y autoridades indígenas en los procesos de diálogo para la paz, con la incorporación expresa del enfoque territorial y de mujer, familia y generación. A diferencia de otros compromisos dirigidos específicamente a las mujeres, este acuerdo las sitúa dentro de una decisión de alcance colectivo sobre la participación de los Pueblos Indígenas en la política de paz que exigía la incorporación del enfoque.

El principal desarrollo identificado fue la Ruta de Participación de los Pueblos Indígenas en los Procesos de Paz, protocolizada el 22 de octubre de 2025 para desarrollar el acuerdo IT5-138. En diciembre del mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI) y la MPC ratificaron que la Ruta se encontraba activa y acordaron avanzar en su adopción mediante decreto presidencial. Durante 2026 se concertó un proyecto de decreto destinado a formalizarla y a regular el Mecanismo Nacional de Participación y las Instancias Mixtas Territoriales, aunque al corte de la investigación este decreto todavía no había sido expedido. La existencia de la Ruta representa un avance en la construcción de una arquitectura para la participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de paz.

La Ruta desarrolló mecanismos nacionales y territoriales de incidencia, decisión, seguimiento, protección y financiación e incorporó el enfoque de mujer, familia y generación como uno de sus principios. También estableció que la participación debía comprender a mujeres, juventudes, mayores y personas sabedoras desde una perspectiva cultural e intergeneracional. Sin embargo, la evaluación encontró una diferencia entre la amplitud de las garantías previstas para los Pueblos Indígenas y el desarrollo de las condiciones específicas para la participación de las mujeres, por cuanto la formulación no estableció procedimientos suficientes para identificar las particularidades que inciden en su participación, sus formas de comunicación y organización o las diferencias entre mujeres según edad, territorio y lugar dentro de sus pueblos. Por esta razón, *el eje de particularidades y contextos propios* no alcanzó el mínimo establecido por la herramienta.

Una situación semejante se presentó *en el eje de continuidad, recreación y transmisión*. Aunque la Ruta prevé recursos para el funcionamiento de los mecanismos, sistemas de conocimiento propio, comunicación intercultural y una perspectiva intergeneracional, estas garantías fueron formuladas principalmente para la participación de los Pueblos Indígenas en su conjunto. No se desarrollaron condiciones específicas para sostener el trabajo organizativo de las mujeres entre los distintos espacios, responder a barreras relacionadas con el cuidado, el transporte o la comunicación, fortalecer intercambios entre generaciones de mujeres o asegurar que pudieran seguir el curso de las propuestas que formularan. Este eje tampoco superó el mínimo.

El mayor desarrollo se encontró en el *eje de vida, palabra y decisión de las mujeres*. La Ruta dispuso que la delegación indígena en el Mecanismo Nacional observara un equilibrio territorial, de género y generacional, dentro de una instancia con funciones de concertación, decisión, incidencia y seguimiento. Esta garantía permitió alcanzar un nivel básico, pero

no precisó cómo se materializaría el equilibrio de género, qué procedimientos asegurarían la representación de las mujeres ni de qué manera podrían incorporar asuntos a la agenda, sostener posiciones propias y hacer seguimiento a sus propuestas. Tampoco las garantías generales de seguridad desarrollaron los riesgos y respuestas específicas que pueden requerir las mujeres que participan en estos escenarios.

Además, aunque la Ruta fue construida en el marco de la CDDHHPI, en coordinación con la MPC, la documentación revisada no permitió identificar una participación diferenciada de las mujeres indígenas, a través de sus estructuras y procesos organizativos, en la formulación del instrumento ni reconstruir cómo sus propuestas incidieron en las reglas adoptadas. Durante la implementación tampoco fue posible establecer quiénes integraron efectivamente los mecanismos, qué participación tuvieron las mujeres, qué asuntos plantearon o de qué manera incidieron en las decisiones de los procesos de paz.

Para las mujeres indígenas, la principal consecuencia es que el reconocimiento expreso del enfoque y la previsión de un equilibrio de género todavía no permiten asegurar una participación con capacidad propia de incidencia en los procesos de paz. El acuerdo abrió un espacio político para que su participación hiciera parte de las garantías concertadas con los Pueblos Indígenas, pero el desarrollo alcanzado deja menos definidas las condiciones para que ellas construyan agenda, determinen su representación, sostengan sus procesos organizativos y puedan seguir sus propuestas hasta las decisiones. De mantenerse esta diferencia, la participación de las mujeres puede expresarse en su presencia dentro de los mecanismos creados sin que resulte igualmente verificable su capacidad para orientar los asuntos que allí se discuten y deciden.

5.2.4 Sector inclusión social y reconciliación: una participación diseñada para llegar a las decisiones sobre la oferta social

El IM-155 comprometió al Departamento para la Prosperidad Social (DPS) a concertar con los pueblos y organizaciones indígenas, a través de la CNMI en la MPC, el diseño, la cobertura progresiva y la implementación de los programas dirigidos a población indígena. El alcance del acuerdo es relevante porque la participación de las mujeres fue incorporada a las decisiones sobre cómo debía ajustarse y desarrollarse la oferta institucional destinada a los Pueblos Indígenas.

El desarrollo del compromiso fue lento. DPS reportó en Sinergia dificultades de concertación, planeación, estructuración contractual, coordinación con la CNMI y disponibilidad presupuestal. Hasta 2025, la CNMI acordó que la ONIC fuera la organización que coordinara el proceso a través del Convenio 785. El convenio organizó siete espacios asociados con las organizaciones indígenas representadas en la CNMI, previó la intervención de las 35 comisionadas y de mujeres participantes en encuentros regionales y dispuso que las propuestas de ajuste a los programas se construyeran en atención a las realidades territoriales, geográficas y culturales de cada organización. Los aportes debían mantenerse diferenciados antes de su consolidación y la oferta institucional debía ser puesta en diálogo con las comisionadas desde las cosmovisiones y formas propias de comprensión. También se destinaron recursos para transporte multimodal, alimentación, hospedaje y espacios de armonización espiritual,

con el propósito de sostener la participación durante las distintas etapas. Estas condiciones explican que la formulación alcanzara un nivel parcial en los tres ejes de evaluación.

El diseño, sin embargo, no precisó mecanismos para garantizar la intervención de mujeres distintas de las comisionadas ni condiciones específicas para incorporar a mujeres de diferentes edades, comunidades y recorridos. Tampoco estableció medidas de cuidado frente a responsabilidades que podían limitar su permanencia, ni procedimientos suficientemente claros para informar qué ocurría con las propuestas no acogidas y cómo continuarían su participación durante el seguimiento. Pese a estas limitaciones, el Convenio sí vinculó las propuestas de las comisionadas con decisiones sobre la oferta institucional, al disponer que DPS y la CNMI concertaran los ajustes que serían incorporados a los programas de la entidad.

Durante la ejecución pudo verificarse el inicio de esa arquitectura, aunque todavía en una fase preparatoria. Se conformó el equipo técnico, se realizaron comités de seguimiento y una mesa técnica sobre la oferta institucional y DPS presentó las fichas de sus programas para que fueran examinadas por el equipo indígena antes de los encuentros con las organizaciones. En enero de 2026, una comisionada y una mayora participaron en un comité operativo en el que cuestionaron los requisitos exigidos al equipo técnico indígena y plantearon la necesidad de reconocer la experiencia organizativa desde una perspectiva intercultural. Esa intervención tuvo un efecto concreto; posteriormente se modificaron las condiciones contractuales para incorporar equivalencias entre formación académica y experiencia organizativa indígena. En el *eje de vida, palabra y decisión de las mujeres*, esta actuación permitió acreditar un nivel básico de incorporación durante la implementación.

El proceso no había llegado, sin embargo, al núcleo del acuerdo. Al corte de la investigación no se contó con las memorias y sistematizaciones de los siete espacios previstos, la propuesta unificada de ajustes, evidencia de programas efectivamente rediseñados ni una definición de su cobertura progresiva. Tampoco fue posible establecer cómo las particularidades identificadas por las mujeres incidieron en las decisiones sobre los programas ni seguir sus propuestas desde los encuentros hasta la respuesta institucional y el seguimiento posterior. Por esta razón, los *ejes de particularidades y contextos propios* y *continuidad, recreación y transmisión* quedaron como no acreditados por información insuficiente durante la implementación.

El acuerdo abrió una posibilidad relevante de intervenir sobre programas estatales dirigidos al conjunto de la población indígena y no únicamente sobre medidas concebidas específicamente para ellas. La formulación les reconoció capacidad para examinar la oferta, plantear cambios y concertar decisiones sobre su contenido, y la modificación de los requisitos del equipo técnico muestra que su intervención podía producir ajustes concretos. Sin embargo, al cierre del periodo todavía no podía establecerse si esa capacidad había alcanzado las decisiones sustantivas que justificaban el acuerdo, esto es, la transformación efectiva de los programas y de su cobertura. La consecuencia es una participación que comenzó a incidir en las condiciones del proceso, pero cuya capacidad para reorientar la oferta social de acuerdo con las prioridades de las mujeres indígenas permanecía todavía sin demostrarse.

5.2.5 Sector ambiente y desarrollo sostenible: un enfoque con contenidos sustantivos que aún debía convertirse en compromiso estatal

El IT4-108 comprometió la formulación e implementación de un Plan de formación y participación socioambiental de los Pueblos Indígenas con enfoque de mujer, familia y generaciones, articulado con los sistemas de conocimiento propios y orientado a garantizar su participación efectiva en los escenarios de decisión ambiental. Durante su desarrollo, el acuerdo fue integrado al proceso de consulta previa de la Política Indígena Ambiental. En 2024 se adelantó la preconsulta, se construyó una ruta metodológica y un documento base en la MPC y, durante 2025, se suscribieron siete convenios con organizaciones indígenas para realizar despliegues territoriales, sistematizar sus resultados y consolidar las propuestas que posteriormente serían unificadas.

Con corte al primer semestre de 2026, estos despliegues habían concluido y sus resultados se encontraban sistematizados en una propuesta unificada de las organizaciones indígenas de la MPC que se evalúo teniendo en cuenta que todavía se encontraba en revisión y concertación con el Gobierno y no constituía el instrumento final protocolizado.

La propuesta alcanzó contenidos relevantes frente a las apuestas de las mujeres. Reconoció sus conocimientos sobre los ciclos del agua, el uso de los suelos, los cultivos y las plantas medicinales, espirituales y alimentarias, y relacionó su continuidad con las lenguas propias, la vida cotidiana y la transmisión entre generaciones. También incorporó una estrategia de reconocimiento, participación y liderazgo de mujeres, juventudes y niñez vinculada con los Sistemas de Conocimiento, la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad de los sistemas de vida. En los escenarios de decisión ambiental fue más allá de asociar a las mujeres con la transmisión cultural y propuso su participación directa en la planeación y administración pública de los gobiernos indígenas y en la gestión ambiental, el cuidado de la vida y la defensa del territorio. Estas disposiciones permitieron que la formulación alcanzara un nivel básico en los ejes de *continuidad, recreación y transmisión* y en *vida, palabra y decisión de las mujeres*.

El desarrollo fue menor en el eje de *particularidades y contextos propios*. Aunque la ruta reconoció las diferencias territoriales y organizativas entre Pueblos Indígenas y permitió que cada organización desarrollara sus propios espacios, no estableció procedimientos equivalentes para reconocer las diferencias entre las propias mujeres ni precisó condiciones relacionadas con sus lenguas, formas de comunicación, estructuras organizativas, edades, territorios o posiciones dentro de sus comunidades. Los registros disponibles tampoco permitieron reconstruir suficientemente quiénes participaron, desde qué procesos de mujeres lo hicieron, cuáles fueron sus propuestas ni cómo incidieron en el documento posteriormente unificado. Por estas razones, este eje no alcanzó el contenido mínimo definido por la herramienta.

Al pasar de la formulación a la implementación, la evidencia se redujo considerablemente. Las actuaciones verificadas correspondían todavía a la preconsulta, los despliegues territoriales, la sistematización, la consolidación de propuestas y la elaboración del documento unificado. No se contó con evidencia sobre la puesta en marcha de la estrategia de reconocimiento, participación y liderazgo, el desarrollo de los procesos formativos ni la participación efectiva de

las mujeres en los escenarios de planeación y administración ambiental. Por ello, los tres ejes quedaron como no acreditados por información insuficiente en la fase de implementación.

El recorrido muestra que sus conocimientos, su papel en la transmisión entre generaciones y su participación en la gestión ambiental lograron adquirir un desarrollo sustantivo dentro de la propuesta indígena, pero al corte de la investigación aún no podía establecerse cuáles de esos contenidos habían sido acogidos por el Gobierno ni si serían responsabilidades, recursos y mecanismos exigibles dentro de la política definitiva. Tampoco podía seguirse con suficiente claridad la incidencia de las propias mujeres desde los espacios territoriales hasta el documento unificado. De este modo, una parte importante de sus apuestas alcanzó el nivel de formulación colectiva, mientras permanecía abierta la cuestión decisiva de si ese reconocimiento lograría conservarse al pasar de la propuesta indígena al instrumento concertado y, posteriormente, a las decisiones mediante las cuales se ejecutaría la política ambiental.

5.2.6 Sector minas y energía: un enfoque que pierde precisión a lo largo de la cadena de decisión

El IT4-110 comprometió al Ministerio de Minas y Energía a concertar, diseñar e implementar un Plan de Transición Energética Justa en territorios indígenas que articulara comunidades energéticas, un componente de mujer, familia y generación y la atención de conflictos minero-energéticos. El acuerdo se relaciona principalmente con la autonomía de las mujeres, porque vincula la transición energética con el fortalecimiento de capacidades organizativas, economías propias y posibilidades de provisión, autoabastecimiento y comercialización de energía.

El desarrollo del acuerdo permite seguir una secuencia particularmente relevante. En 2023, mediante el Convenio GGC-933 suscrito con la Confederación Indígena Tayrona (CIT), se adelantó un proceso específicamente dirigido a construir lineamientos para incorporar las perspectivas de mujer indígena, familia, derechos humanos y generación en la Transición Energética Justa y fortalecer la participación de las mujeres en los asuntos del sector. El instrumento reconoció a la CNMI como interlocutora, dispuso que la agenda de los encuentros fuera acordada con esta instancia e incorporó a siete comisionadas y siete asesoras técnicas de las organizaciones indígenas, además de reconocer conocimientos propios mediante la participación de mujeres practicantes de medicina ancestral.

Posteriormente, el desarrollo de las comunidades energéticas avanzó mediante metodologías de caracterización y diseño y, a través del Convenio GGC-1196 de 2024, se elaboraron diseños técnicos para distintas comunidades indígenas. Estos instrumentos mantuvieron algunos elementos diferenciales, como la caracterización sociocultural, la información desagregada por sexo y ciclo vital y la participación comunitaria, pero ya no desarrollaron con la misma precisión el enfoque de mujer, familia y generación ni establecieron mecanismos específicos para seguir las prioridades formuladas por las mujeres hasta las decisiones técnicas y económicas de los proyectos. La ausencia del producto final elaborado mediante el GGC-933 impidió, además, establecer cuáles propuestas habían sido construidas con las mujeres y comprobar su incorporación en los instrumentos posteriores.

La formulación alcanzó, por ello, niveles distintos entre los tres ejes. En *particularidades y contextos propios* fue parcial, porque existieron espacios específicos con la CNMI y medidas orientadas a reconocer las condiciones de las mujeres, pero estos criterios no se mantuvieron con igual precisión durante todo el proceso. En *continuidad, recreación y transmisión* alcanzó un nivel básico; los instrumentos relacionaron la transición energética con economías propias, conocimientos y formas de organización sostenidas por las mujeres, aunque sin precisar cómo la infraestructura, los beneficios económicos o los modelos de gestión fortalecerían efectivamente esas iniciativas. También fue básico el resultado en *vida, palabra y decisión*; se previeron mecanismos de interlocución y participación, pero no reglas suficientes para asegurar que las mujeres decidieran sobre el destino de los recursos, los modelos de gestión o las actividades productivas que serían fortalecidas.

La implementación permitió verificar algunos de estos contenidos en las caracterizaciones territoriales. En el Territorio Indígena UITIBOC-ASOAINTAM, por ejemplo, la documentación identificó una estructura de mujeres y familia, recogió la voz de su coordinadora y registró actividades económicas y procesos de autogestión liderados por mujeres. Esta evidencia permitió acreditar un nivel básico en el eje de *particularidades y contextos propios*, aunque no fue posible establecer si este tratamiento se aplicó de manera sistemática en las demás comunidades ni cómo la información recogida modificó los diseños técnicos, económicos o de gestión. En los otros dos ejes, la implementación quedó sin acreditación suficiente porque no se contó con resultados que permitieran establecer un fortalecimiento efectivo de las economías y conocimientos de las mujeres ni su participación en las decisiones sobre recursos, administración y usos productivos de las comunidades energéticas.

En 2025, una propuesta presentada por la ONIC para construir una Hoja de Ruta de Transición Energética Justa volvió a incorporar de manera expresa varias garantías para las mujeres, entre ellas la participación de la Consejería de Mujer, Familia y Generación, un espacio propio con la CNMI, acciones afirmativas, apoyos logísticos, participación paritaria y mesas específicas sobre el enfoque. Al corte de la investigación, este proceso continuaba en estructuración contractual. Su aparición vuelve a mostrar que el enfoque adquiría mayor precisión cuando se diseñaban espacios específicamente dirigidos a las mujeres, mientras esa precisión disminuía al pasar a los instrumentos generales donde se definían los componentes técnicos y económicos de la transición.

Esta discontinuidad tiene una consecuencia sustantiva; sus conocimientos, actividades productivas y formas organizativas fueron reconocidos y existieron espacios para formular propuestas sobre la transición energética, pero la evidencia no permite establecer que esas prioridades hayan orientado de manera verificable decisiones sobre quién administra las iniciativas, qué usos se dará a la energía, qué actividades económicas serán fortalecidas, cómo se asignarán los recursos o cómo se distribuirán los beneficios. De esta manera, su participación logró abrir contenidos específicos dentro del proceso, aunque todavía no podía comprobarse que esa incidencia acompañara la cadena de decisión hasta los componentes que determinan el alcance material de la autonomía que el acuerdo buscaba fortalecer.

5.2.7 Sector comercio, industria y turismo: de la construcción del programa a la autonomía económica efectiva

El IM-163 comprometió la formulación e implementación concertada de un programa de autonomía económica para fortalecer productiva y comercialmente las unidades productivas de las mujeres indígenas y sus capacidades técnicas y empresariales. El acuerdo se relaciona directamente con la autonomía porque busca ampliar los medios materiales y las capacidades desde las cuales las mujeres pueden sostener sus iniciativas económicas y tomar decisiones sobre ellas.

Su desarrollo muestra uno de los procesos más avanzados de formulación dentro del conjunto evaluado. En 2024 se suscribió el Convenio 026 entre Colombia Productiva y la OPIAC, organización designada por la CNMI para coordinar la ejecución. La primera fase contempló la construcción de una línea base, la elaboración concertada de instrumentos de caracterización, el despliegue territorial y la formulación participativa del Programa. Como resultado se caracterizaron 151 unidades productivas pertenecientes a 42 Pueblos Indígenas, ubicadas en 52 municipios y 18 departamentos, y el Programa fue protocolizado en diciembre de 2024. La implementación continuó mediante el Convenio 016 de 2025, orientado a formular planes de negocio, prestar asistencia técnica, actualizar información y entregar activos productivos.

La formulación alcanzó un nivel parcial en *particularidades y contextos propios* y en *continuidad, recreación y transmisión*, y un nivel básico en *vida, palabra y decisión de las mujeres*. La ruta vinculó a las siete organizaciones de la CNMI y dispuso que los instrumentos de caracterización se adaptaran a los contextos de los distintos Pueblos Indígenas. También recogió información productiva, socioeconómica y cultural, incluidas prácticas y conocimientos asociados con las actividades económicas de las mujeres, y estableció que los planes de negocio fueran construidos mediante espacios de diálogo y metodologías propias. El diseño relacionó además el fortalecimiento económico con gobierno propio, cultura, conocimientos, territorio, infraestructura, financiación, comercialización y formación, e incorporó saberes y prácticas espirituales en los procesos de capacitación y asistencia técnica.

El proceso, sin embargo, introdujo una modificación relevante respecto de lo concertado. Los instrumentos utilizados para ejecutar el acuerdo restringieron las beneficiarias directas a mujeres indígenas mayores de 18 años y víctimas del conflicto armado, condición que no estaba prevista en el IM-163 y que respondió a la fuente de financiación utilizada. De esta manera, una decisión adoptada durante la implementación redujo el universo originalmente acordado y dejó por fuera unidades productivas de mujeres indígenas que podían responder al objeto del compromiso sin cumplir esa condición.

Aunque la CNMI participó en la definición de criterios, la OPIAC fue designada para coordinar el proceso y los planes de fortalecimiento debían construirse con las mujeres participantes, algunas decisiones centrales quedaron en manos de un Comité Técnico integrado por Colombia Productiva, la OPIAC y el Ministerio de Comercio. Esta instancia tenía, entre otras funciones, aprobar las unidades económicas y resolver asuntos sobre la adquisición y entrega de activos, sin que el diseño asegurara una representación directa de la CNMI o de las mujeres titulares de las unidades productivas dentro de ese órgano. Así, la participación de

las mujeres alcanzaba la identificación y priorización de necesidades, pero su capacidad para intervenir en la decisión final sobre la destinación de algunos apoyos permanecía limitada.

La implementación permitió verificar avances territoriales y una aplicación diferenciada del acuerdo. La primera fase caracterizó las 151 unidades productivas y, en 2026, comenzó una nueva etapa para actualizar diagnósticos y preparar los planes de fortalecimiento. No obstante, al corte de la investigación aún no se contaba con evidencia suficiente sobre planes de negocio implementados, activos entregados o resultados que permitieran establecer un fortalecimiento efectivo de los medios de vida, las economías propias y los conocimientos asociados con las iniciativas de las mujeres. Tampoco era posible seguir con suficiente claridad cómo sus prioridades incidieron finalmente en las decisiones sobre inversión y asignación de activos. Por ello, durante la implementación solo el eje de *particularidades y contextos propios* alcanzó un nivel básico, mientras los otros dos ejes quedaron como no acreditados por información insuficiente.

La diferencia entre formulación e implementación se refleja también en los indicadores utilizados para seguir el acuerdo. Mientras la Secretaría Técnica de la CNMI registraba un avance del 80 % correspondiente a los hitos de formulación y protocolización del Programa, Sinergia reportaba 0 % en el indicador referido a unidades productivas efectivamente fortalecidas. Las dos cifras no son contradictorias, sino que miden momentos diferentes del compromiso y permiten distinguir entre contar con un programa concertado y demostrar que ese programa ha ampliado materialmente las capacidades económicas de las mujeres.

El caso del IM-163 muestra que la construcción concertada de un programa y la caracterización detallada de sus iniciativas constituyen avances importantes, pero la autonomía económica se juega finalmente en las decisiones sobre quiénes acceden a los apoyos, qué se fortalece, qué recursos se asignan y quién conserva capacidad para decidir sobre su utilización. La restricción posterior del universo de beneficiarias y la ausencia de representación directa en algunas decisiones sobre activos reducen el alcance de una apuesta que había sido concertada para fortalecer las unidades productivas de las mujeres indígenas en general. Al cierre del periodo, sus conocimientos, actividades y prioridades habían logrado ingresar al diseño del programa, pero todavía no podía establecerse que ese reconocimiento se hubiera traducido en una ampliación efectiva de su capacidad material y decisoria sobre las iniciativas económicas que lideran.

5.2.8 Sector de agricultura y desarrollo rural: una consulta acordada que perdió continuidad durante la reforma legislativa

El IM-174 comprometió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a garantizar la consulta previa, libre e informada de la actualización de la Ley 731 de 2002 sobre mujer rural y de los demás instrumentos normativos relacionados, en el marco de la MPC y la CNMI. El acuerdo se relaciona principalmente con el derecho a la participación; reconoció a las mujeres indígenas la posibilidad de intervenir, a través de sus instancias de

concertación, en el análisis y construcción de una medida legislativa que podía afectar sus derechos como mujeres rurales.

Durante 2024, el Ministerio definió como hitos la concertación de una ruta metodológica con la CNMI, el despliegue territorial, la concertación y protocolización de sus resultados y la posterior radicación ante el Congreso del proyecto previamente consultado. También gestionó $ 4 500 millones para el proceso y, el 26 de junio de 2024, la MPC protocolizó la ruta metodológica y avaló Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno – Gobierno Mayor como organización encargada de operarla. La secuencia prevista vinculaba la consulta territorial de las mujeres con el contenido que posteriormente debía ingresar al trámite legislativo.

En septiembre de 2024, la CNMI comunicó que no seguiría con los trámites precontractuales mientras no fueran atendidos integralmente asuntos pendientes relacionados con el cumplimiento del acuerdo. La documentación examinada no permitió acreditar que posteriormente se hubiera realizado el despliegue territorial, la concertación y protocolización de sus resultados o la culminación del proceso de consulta. Tampoco estuvieron disponibles el acta de protocolización de junio, la ruta metodológica y sus anexos ni productos posteriores que permitieran examinar las condiciones diseñadas para garantizar la participación e incidencia de las mujeres. Por esta razón, el acuerdo no superó la evaluabilidad y no fue posible aplicar la caja de herramientas.

Mientras la consulta acordada perdía continuidad, la reforma legislativa avanzaba y culminó con la expedición de la Ley 2462 del 18 de junio de 2025. Los informes institucionales registraron posteriormente la sanción y reglamentación de la ley, pero no la culminación del proceso concertado con la CNMI y la MPC. Además, la ponencia para primer debate en Senado sostuvo que la consulta previa no era obligatoria, porque la reforma no recaía específicamente sobre población indígena, afrocolombiana o rom. Esa valoración se produjo pese a que el propio proyecto incorporaba la diversidad étnica y cultural como principio, contemplaba enfoques étnico y étnico-racial y contenía medidas relacionadas con Pueblos Étnicos.

Durante la consulta del PND, el Gobierno había aceptado expresamente una garantía procedimental para que las mujeres indígenas participaran en la construcción de la reforma de la Ley 731 y, para mediados de 2024, esa decisión ya contaba con una ruta protocolizada, una organización avalada y recursos gestionados. Sin embargo, cuando la medida ingresó al procedimiento legislativo ordinario, esa garantía dejó de orientar de manera verificable el curso de la reforma. La decisión posterior sobre la procedencia de la consulta se apartó de lo previamente concertado y el proceso legislativo continuó sin que pudiera acreditarse la participación diferenciada acordada con las mujeres indígenas.

Esta ruptura debilitó una apuesta que iba más allá de participar en reuniones o formular observaciones. El IM-174 había reconocido su derecho a intervenir antes de que una reforma sobre mujer rural adquiriera forma legislativa definitiva, de manera que sus prioridades pudieran incidir en el contenido sometido al Congreso. Al continuar la reforma sin que se acreditaran el despliegue territorial, la concertación de sus propuestas ni su incorporación al proyecto legislativo, las mujeres perdieron la posibilidad verifi-

cable de ejercer la participación en el momento para el cual había sido expresamente concertada. El caso muestra cómo una garantía alcanzada en la consulta del PND puede perder eficacia cuando no existe continuidad entre lo acordado en los espacios de concertación y las decisiones adoptadas posteriormente por las instituciones responsables del trámite normativo.

5.3 Brechas en las garantías de los derechos de las mujeres indígenas

La revisión conjunta de los acuerdos identifica cinco brechas que atraviesan distintos momentos de la actuación estatal y pueden concurrir dentro de un mismo compromiso. En conjunto, muestran que la incorporación del enfoque no depende únicamente de su reconocimiento en la concertación, sino de que las prioridades construidas con las mujeres conserven capacidad para orientar las decisiones posteriores:

a **Pérdida de especificidad del enfoque en las políticas y actuaciones sectoriales.** El enfoque alcanza mayor precisión cuando las mujeres participan directamente en la construcción de rutas, lineamientos e instrumentos, pero parte de esa especificidad puede perderse al pasar a decisiones sectoriales de carácter técnico, administrativo o económico. En estos casos, el enfoque permanece enunciado, aunque las particularidades, conocimientos y prioridades de las mujeres dejan de ser igualmente identificables en las reglas que orientan la actuación estatal.

b **Cambios posteriores que alteran lo concertado con las mujeres indígenas.** Decisiones presupuestales, contractuales, técnicas o jurídicas adoptadas durante la implementación pueden restringir o modificar lo previamente concertado. La brecha aparece cuando estos cambios afectan el alcance del acuerdo sin mantener una intervención equivalente de las mujeres en su redefinición.

c **Participación de las mujeres con incidencia limitada en las decisiones finales.** Las mujeres intervienen con mayor claridad en diagnósticos, caracterizaciones, formulación de propuestas y concertación inicial, pero su capacidad de incidencia puede reducirse cuando los procesos llegan a decisiones sobre recursos, selección, gestión, ajustes o seguimiento. La participación adquiere alcance sustantivo cuando las propuestas pueden seguirse hasta una decisión institucional concreta y no quedan concentradas en las etapas previas.

d **Fragmentación institucional y tardanza en la implementación.** Los traslados de competencias, las dificultades de coordinación, los procesos contractuales prolongados y la concentración de actuaciones hacia el final del PND afectaron la continuidad de varios acuerdos. Estas demoras reducen el tiempo disponible para materializar lo concertado, verificar sus resultados y permitir que las propias mujeres participen en su seguimiento y ajuste, especialmente en compromisos relacionados con protección, violencias, fortalecimiento organizativo y política pública.

e

Falta de trazabilidad entre las propuestas de las mujeres, las decisiones y los resultados. La información disponible no siempre permite reconstruir qué propusieron las mujeres, cómo respondieron las entidades, cuáles propuestas incidieron en las decisiones y qué resultados produjeron. Esta dificultad explica parte de la no evaluabilidad de los acuerdos y también limita el seguimiento de aquellos que sí pudieron valorarse. Sin esa trazabilidad resulta difícil distinguir los avances administrativos de los cambios efectivos y sostener la participación de las mujeres hasta el seguimiento de lo acordado.

Consideradas en conjunto, estas brechas muestran que la incorporación del enfoque depende de su continuidad a lo largo de toda la actuación estatal. El reconocimiento alcanzado en la concertación pierde alcance cuando las prioridades de las mujeres no conservan capacidad para orientar las decisiones técnicas, presupuestales, contractuales y jurídicas posteriores o cuando su participación y los resultados de lo acordado dejan de ser trazables.




VIDA LIBRE DE VIOLENCIA
Nadari nigwin teti
Azi key cheyrwa ~~nu~~masey kwe
Comisaría
Fiscalía
Orekuisi nisi eyin
¿?
¿?
Ella es la que busca la pelea
Seguro ella lo buscó
Hay que ponerlos a confesar ambos
Las mujeres tienen que cuidar al hombre
A mi me pegaba y aquí sigo

6.

Hallazgos defensoriales

Del análisis de los acuerdos concertados con los Pueblos Indígenas en el PND 2022–2026, la Defensoría del Pueblo deriva cinco hallazgos:

- *La agenda concertada incorporó prioridades relevantes de las mujeres indígenas, pero de manera desigual entre derechos*. 13 acuerdos resultaron pertinentes para el análisis, mientras gobierno propio e identidad cultural no contaron con compromisos cuyo objeto principal desarrollara estos derechos desde las prioridades de las mujeres.
- *La participación directa de las mujeres fortaleció la incorporación del enfoque en la formulación*. Los mayores desarrollos se encuentran en instrumentos construidos con la CNMI y los procesos organizativos de las mujeres, donde fue posible incorporar particularidades territoriales, conocimientos propios y mecanismos de participación y decisión. La evaluación muestra que su intervención puede producir modificaciones sustantivas en el contenido de la actuación estatal.
- *Los avances alcanzados en la formulación no conservaron la misma fuerza durante la implementación*. En los siete acuerdos evaluables, la ejecución presentó desarrollos menores, interrupciones o información insuficiente para acreditar la materialización de buena parte de las condiciones previstas en el diseño. Ninguno alcanzó una incorporación robusta del enfoque durante la implementación.
- *Lo concertado con las mujeres perdió continuidad en decisiones institucionales posteriores*. Las decisiones técnicas, presupuestales, contractuales y jurídicas adoptadas durante la ejecución pudieron reducir la especificidad del enfoque, modificar el alcance de los acuerdos o limitar la capacidad de las mujeres para incidir en las decisiones finales.
- *La falta de trazabilidad limita tanto la evaluación como la participación de las mujeres*. Seis de los trece acuerdos pertinentes no contaron con evidencia suficiente para aplicar la valoración sustantiva y, aun entre los evaluables, no siempre fue posible seguir las propuestas de las mujeres hasta las decisiones y los resultados. Esta limitación dificulta conocer qué ocurrió con lo concertado, exigir responsabilidades y participar en su seguimiento

En conjunto, los hallazgos muestran que la consulta previa del PND permitió a las mujeres indígenas posicionar prioridades, obtener compromisos y ampliar su interlocución en sectores diversos de la actuación estatal. El punto crítico aparece después de ese reconocimiento.

La garantía efectiva del enfoque exige que las elaboraciones construidas con las mujeres mantengan capacidad para orientar las decisiones sectoriales, presupuestales, contractuales y jurídicas que desarrollan los acuerdos; que su participación alcance los espacios donde se adoptan las decisiones y que exista información suficiente para seguir el recorrido entre sus propuestas, las actuaciones estatales y los resultados. La continuidad de esa capacidad de incidencia constituye, por ello, una condición central para que el reconocimiento alcanzado en la planeación nacional se traduzca en garantías efectivas y sostenidas de sus derechos.

7.

Conclusiones

La investigación permitió construir, desde las voces y elaboraciones de las mujeres indígenas, una lectura situada del género, mujer, familia y generación que articula las particularidades de cada pueblo y contexto, la continuidad y recreación de aquello que las mujeres consideran significativo y su capacidad para intervenir en las decisiones que afectan sus vidas y las de sus pueblos. Desde esta perspectiva, el enfoque constituye una forma de orientar la actuación estatal y la salvaguarda expresa el horizonte de protección que esa actuación debe asegurar. El principio de integralidad en la diversidad exige que estos contenidos sean considerados conjuntamente y que las diferencias entre pueblos y entre las propias mujeres produzcan consecuencias concretas en las políticas y medidas que las afectan.

La aplicación de esta lectura a los acuerdos del PND 2022–2026 muestra que las prioridades de las mujeres indígenas lograron ingresar a la agenda concertada y, en varios casos, alcanzaron desarrollos sustantivos durante la formulación. De los acuerdos pertinentes, siete pudieron someterse a valoración y evidenciaron que la incorporación del enfoque es mayor cuando las mujeres y sus procesos organizativos intervienen directamente en la construcción de rutas, programas y criterios de actuación. Sin embargo, estos avances fueron desiguales entre derechos y no conservaron la misma intensidad durante la implementación. Seis acuerdos no contaron con evidencia suficiente para una valoración sustantiva y, entre aquellos evaluados, la ejecución presentó desarrollos menores, interrupciones o resultados todavía insuficientemente acreditados.

La principal dificultad se encuentra en la continuidad del enfoque a lo largo de la actuación estatal. Lo construido con las mujeres puede perder precisión al pasar a instrumentos sectoriales generales, modificarse mediante decisiones presupuestales, contractuales, técnicas o jurídicas posteriores o perder fuerza cuando la participación no alcanza los espacios donde se deciden los recursos, la gestión y los resultados. A ello se suman la fragmentación institucional, la ejecución tardía y las limitaciones de información que dificultan seguir la relación entre las propuestas formuladas, las decisiones adoptadas y sus efectos. Por ello, la incorporación del enfoque no puede valorarse únicamente por su mención en un acuerdo, por la realización de actividades o por un porcentaje de avance, sino por la capacidad de las prioridades concertadas con las mujeres para orientar de manera continua la formulación, la implementación y el seguimiento.

El análisis muestra, finalmente, que la participación de las mujeres indígenas adquiere capacidad transformadora cuando su palabra permanece vinculada con las decisiones que desarrollan lo concertado. Los casos examinados ofrecen ejemplos de esa incidencia, pero también muestran los puntos en los que puede interrumpirse. La garantía de sus derechos requiere, por tanto, que el reconocimiento político alcanzado en la concertación se traduzca en instrumentos estables, responsabilidades definidas, recursos, participación decisoria y resultados verificables, sin perder las diferencias entre pueblos, territorios, generaciones y contextos de vida que dan sentido al enfoque de género, mujer, familia y generación indígena.

8.

Recomendaciones

Cada Plan Nacional de Desarrollo se formula para un periodo de gobierno, pero se inserta en un horizonte de planeación más amplio. El artículo 339 de la Constitución exige articular objetivos nacionales de largo plazo con prioridades estatales de mediano plazo, y la Ley 152 de 1994 incorpora el principio de continuidad en la ejecución de planes, programas y proyectos. La Corte Constitucional[1] ha reconocido, además, que la planeación contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. En el PND 2022–2026, este marco adquiere especial relevancia porque los acuerdos protocolizados con los Pueblos Étnicos hacen parte integral de la Ley 2294 de 2023.

Esta continuidad resulta especialmente relevante para los Pueblos Étnicos, cuyos acuerdos con el Estado hacen parte de procesos históricos de reivindicación dirigidos a superar condiciones persistentes de inequidad y discriminación y a materializar los compromisos derivados del pacto constitucional de 1991. El PND 2026–2030 deberá construir sus propias prioridades y acuerdos con los Pueblos Indígenas. En ese proceso, los avances alcanzados, las obligaciones que continúen pendientes y las brechas identificadas durante el ciclo que termina constituyen antecedentes relevantes para determinar qué medidas requieren continuidad, cuáles deben ajustarse y qué nuevas respuestas deben concertarse.

Las recomendaciones que siguen se orientan a responder a las brechas identificadas y a fortalecer las condiciones para que el enfoque de género, mujer, familia y generación indígena conserve capacidad de orientar la actuación estatal desde la formulación hasta la implementación y el seguimiento. El punto de partida es el *principio de integralidad en la diversidad* desarrollado en este informe, que exige reconocer las particularidades de las mujeres y de los distintos pueblos y contextos; sostener la continuidad, recreación y transmisión de aquello que permite su permanencia, y garantizar que la vida, la palabra y las decisiones de las mujeres incidan efectivamente en las medidas que las involucran. Su aplicación deberá respetar la libre determinación, el gobierno propio y las decisiones que adopten los Pueblos Indígenas y sus mujeres en los escenarios de participación, concertación y consulta previa que correspondan.

[1] La Corte Constitucional ha señalado que las disposiciones de las leyes del Plan tienen, en principio, una vigencia asociada al periodo cuatrienal. Esta regla de temporalidad no desvirtúa el carácter vinculante de los acuerdos de consulta previa ni la obligación constitucional de cumplir e implementar lo concertado, cuya fuente se encuentra también en el derecho fundamental a la consulta previa. Véanse, entre otras, las sentencias C-049 de 2026, SU-123 de 2018 y SU-196 de 2023.

8.1 Condiciones habilitantes para conservar la fuerza de lo concertado

8.1.1 Balance y proyección de la agenda de las mujeres indígenas

Al Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación: promover, en el marco de sus responsabilidades frente al funcionamiento de la CNMI y antes de la concertación de la ruta metodológica de la consulta previa del PND 2026–2030, la realización de una sesión en la que comisionadas indígenas y sus equipos técnicos presenten a las entidades del Gobierno nacional su balance sobre la implementación de los acuerdos del PND 2022–2026 relacionados con género, mujer, familia y generación indígena. El Departamento Nacional de Planeación podría coordinar a las entidades responsables de los acuerdos para que participen en este ejercicio y aporten la información necesaria para contrastar el balance de las mujeres con el desarrollo institucional de los compromisos.

El balance debería permitir identificar, desde la valoración de las propias mujeres, los avances alcanzados, los compromisos que requieren continuidad, las dificultades encontradas durante la formulación e implementación y las condiciones que favorecieron o limitaron su participación e incidencia. Los resultados del balance podrían servir de insumo para la concertación de la ruta metodológica del PND 2026–2030, de manera que la experiencia acumulada por la CNMI en el seguimiento de los acuerdos del ciclo anterior contribuya a definir estrategias para superar las barreras identificadas, fortalecer la participación e incidencia de las mujeres indígenas y precisar los momentos de su intervención, la articulación con las entidades y los productos que permitan dar cuenta de la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación.

8.1.2 Continuidad de los acuerdos durante el traslado de competencias

Al Ministerio de Igualdad y Equidad en Liquidación: asegurar, dentro de las actuaciones propias del proceso de liquidación, la entrega ordenada y completa de la información, obligaciones, actuaciones contractuales y productos relacionados con los acuerdos IM-151 e IM-171. En el marco del proceso de traslado de funciones resulta pertinente que la entrega y recepción de estos acuerdos permita identificar con claridad su estado de avance, los productos construidos con la CNMI, las actuaciones contractuales en curso, los recursos asociados y las decisiones pendientes.

A las entidades que asuman formalmente las competencias del sector igualdad y equidad:

- Una vez recibida la información, presentar y contrastar esta información ante la CNMI para establecer las condiciones de continuidad de cada proceso y los ajustes que resulten necesarios, sin desconocer las decisiones y desarrollos previamente concertados.
-

- Adoptar las medidas necesarias para evitar una nueva interrupción de los procesos concertados con las mujeres indígenas y preservar los avances alcanzados en su formulación e implementación.
- En el caso del IM-171, se recomienda preservar como referente para su continuidad los desarrollos construidos con las mujeres indígenas sobre gobernanza de los datos y orientación de los observatorios. Su revisión o ajuste por la entidad receptora debería adelantarse con la CNMI, de manera que la reorganización institucional no implique reiniciar un proceso que ya cuenta con elaboraciones técnicas y decisiones construidas con las mujeres.

8.1.3 Participación con incidencia durante todo el ciclo de decisión

Al Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación: promover que, desde la concertación de los acuerdos del PND 2026–2030 relacionados con género, mujer, familia y generación indígena, se definan las condiciones necesarias para mantener la participación de las mujeres indígenas durante su implementación y seguimiento. A las entidades sectoriales responsables se recomienda concretar y documentar su aplicación en el desarrollo de los compromisos que asuman.

Según la materia de cada acuerdo, podrían precisarse los momentos en que resulte necesaria la participación de las mujeres, los mecanismos para su intervención, las condiciones materiales y culturales requeridas y la forma de registrar las decisiones adoptadas frente a sus propuestas. Esta previsión adquiere especial importancia cuando durante la implementación deban adoptarse decisiones sobre recursos, población destinataria, modelos de gestión, productos u otros elementos que puedan alterar aspectos sustantivos de lo concertado, de manera que las mujeres puedan intervenir oportunamente y sea posible establecer cómo fueron consideradas sus posiciones.

8.1.4 Correspondencia entre la financiación y alcance de los acuerdos

A las Entidades responsables de los acuerdos: una vez identificadas las fuentes de financiación mediante los instrumentos presupuestales previstos en la normativa aplicable, verifiquen antes de iniciar la implementación que las condiciones asociadas a esas fuentes sean compatibles con la población destinataria, el territorio, el objeto y los demás elementos sustantivos concertados.

Al Departamento Nacional de Planeación: identificar la correspondencia entre la información aportada por las entidades con aquella utilizada para el seguimiento de los acuerdos.

Cuando una fuente de financiación establezca requisitos que puedan restringir el alcance del acuerdo, la entidad responsable debería hacer visible esa diferencia antes de iniciar su ejecución y examinar alternativas jurídicamente viables que permitan preservar lo concertado. Si la restricción exige modificar elementos sustantivos del compromiso, el

asunto debería ser tratado con las mujeres indígenas en el escenario de concertación que corresponda.

8.2 Continuidad de compromisos estructurales pendientes

8.2.1 Política integral de género, mujer, familia y generación indígena

Al Ministerio del Interior: presentar ante la CNMI un estado actualizado del IM-146 que permita establecer los avances alcanzados, los productos disponibles y las actuaciones que continúen pendientes. A partir de ese balance, y si el compromiso requiere continuidad, definir con la CNMI la ruta necesaria para culminar la formulación e implementación de la Política Pública Integral de Género, Mujer, Familia y Generación Indígena.

La ruta debería precisar qué productos ya pueden incorporarse, qué decisiones requieren concertación, cuáles entidades deben concurrir por competencia, qué actuaciones siguen pendientes y qué fuentes presupuestales podrían sostenerla.

8.2.2 Programa de protección de las mujeres indígenas desplazadas y en riesgo de estarlo

Al Ministerio del Interior, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y en concertación con la CNMI, los Pueblos Indígenas y sus organizaciones: dar continuidad a las actuaciones necesarias para culminar la concertación y avanzar en la implementación efectiva del Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas y en Riesgo de Estarlo y de su Plan Integral de Acción.

La continuidad de este proceso debe tener en cuenta que el compromiso desarrolla una medida ordenada en el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y, por tanto, su tratamiento no depende exclusivamente del cierre del PND 2022–2026.

8.3 Fortalecimiento sostenido de la CNMI

Al Ministerio del Interior: presentar a la CNMI el estado actualizado del IM-154 y de los mecanismos presupuestales destinados a su fortalecimiento y, si continúa pendiente la solución estructural prevista en el acuerdo, definir la ruta para su formulación, registro y financiación conforme a las reglas presupuestales aplicables. Las medidas temporales de apoyo logístico o contractual deberían distinguirse de los instrumentos destinados a sostener de manera continuada el funcionamiento y fortalecimiento de la Comisión.

8.4 Preservación de la especificidad del enfoque en la implementación sectorial y territorial

A las entidades que desarrollen compromisos sectoriales con contenido de género, mujer, familia y generación indígena: documentar, cuando los contenidos construidos con las mujeres pasen a instrumentos sectoriales de alcance general, la relación entre esos contenidos y las decisiones técnicas, administrativas, contractuales o económicas mediante las cuales se ejecuta el compromiso. Cuando un contenido sea modificado o no sea incorporado, debería poder establecerse la razón y la decisión institucional correspondiente.

Las entidades deberían mantener, cuando resulten pertinentes, las prácticas que hayan permitido que las propuestas de las mujeres se traduzcan efectivamente en decisiones institucionales para evitar que su intervención quede limitada al diagnóstico, la caracterización o la formulación inicial.

8.5 Articulación entre la planeación nacional y territorial

Al Departamento Nacional de Planeación y entidades nacionales responsables de los acuerdos: identificar, desde la formulación y durante la implementación del PND 2026–2030, los compromisos relacionados con género, mujer, familia y generación indígena cuya ejecución requiera concurrencia o articulación con departamentos, distritos o municipios, y promover su incorporación en los mecanismos existentes de coordinación y asistencia técnica entre la Nación y las entidades territoriales.

Esta articulación debería permitir que los compromisos nacionales dialoguen con los instrumentos de planeación territorial vigentes y con los que se formulen durante el periodo del nuevo PND, en respeto de la autonomía de las entidades territoriales y las competencias de cada nivel de gobierno. Cuando las medidas involucren a mujeres indígenas que habitan en contextos urbanos, resulta particularmente relevante considerar las prioridades, experiencias e instrumentos construidos por ellas y por sus procesos organizativos en esos territorios.

8.6 Tratamiento de modificaciones posteriores de lo concertado

A las Entidades responsables de los acuerdos: cuando durante su implementación deban adoptarse decisiones presupuestales, técnicas, administrativas, contractuales o jurídicas que puedan modificar la población destinataria, el territorio, el objeto, los productos u otras condiciones sustantivas previamente concertadas, documenten la diferencia antes de consolidar la decisión e identifiquen el escenario competente para tratarla con las mujeres indígenas. La participación requerida deberá determinarse según la naturaleza

de la modificación y no supone que toda actuación posterior deba someterse automáticamente a consulta previa.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio del Interior: en relación con el IM-174, documentar ante la MPC y la CNMI el estado final del procedimiento concertado en el PND 2022–2026. Respecto de las medidas administrativas o reglamentarias posteriores relacionadas con la Ley 2462 de 2025, determinar en cada caso el mecanismo de participación correspondiente y, cuando exista afectación directa en los términos del marco jurídico aplicable, adelantar el procedimiento de consulta previa que corresponda.

8.7 Contenidos mínimos de formulación y trazabilidad de los nuevos acuerdos

Al Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior: poner a consideración de la MPC, con participación de la CNMI, la definición de contenidos mínimos de formulación y seguimiento para los acuerdos del PND 2026–2030 que desarrollen prioridades de género, mujer, familia y generación indígena.

Los contenidos mínimos podrían precisar, cuando resulten aplicables, la prioridad concertada que se atiende; la medida y el producto esperado; la población, el territorio o los contextos a los que se dirige; la entidad y dependencia responsables; los principales hitos y plazos; la fuente de financiación; los momentos y mecanismos de participación de las mujeres; el indicador de resultado y la fuente pública de verificación. También resulta pertinente registrar los cambios sustantivos introducidos durante la implementación, su justificación y el tratamiento que corresponda según la naturaleza de la modificación cuando cambien condiciones previamente acordadas.

La información debería actualizarse en Sinergia y en los demás mecanismos de seguimiento que resulten aplicables, de manera que pueda distinguirse entre actividades realizadas, avances administrativos, productos obtenidos y resultados alcanzados. El seguimiento debería permitir identificar, además, los casos en los que falten documentos necesarios para verificar el compromiso, se produzcan modificaciones sustantivas o no se realicen los momentos de participación previamente previstos.


EDO, MUJER FAMILIA Y GENERA
nfoque
Salvag

9.

Compromisos de la Defensoría del Pueblo

Las participantes del grupo focal expresaron que este ejercicio no debía ser "*un punto final, sino más bien [...] una coma de lo que pueda proseguir*" y solicitaron mantener la interlocución con la Defensoría del Pueblo, conocer lo recogido en el informe y ampliar la visibilidad de las distintas voces y procesos de las mujeres indígenas.

En correspondencia con esta solicitud y con los hallazgos de la investigación, la Defensoría del Pueblo asume el compromiso de acompañar, en el marco de sus competencias, la exigibilidad de los derechos de las mujeres indígenas; hacer seguimiento a las recomendaciones formuladas en este informe; promover su consideración en los escenarios de formulación y consulta previa del PND 2026–2030 y mantener la interlocución con las mujeres y sus procesos organizativos sobre los asuntos identificados. Asimismo, realizará la devolución y socialización de los resultados con las participantes del grupo focal y promoverá su participación en los espacios de divulgación y seguimiento del informe. El cierre del encuentro ya dejó consignada la solicitud de conocer los resultados y dar continuidad a la interlocución con la Defensoría.

Referencias

Anacona Muñoz, A., Barrero Tiscar, A., Cuartas Montoya, G., Oianguren Idígoras, M., y Palechor Anacona, M. O. (2021). *El papel de los defensores y defensoras de los derechos humanos en la implementación de los Acuerdos de Paz y la construcción de la paz en Colombia*. Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ). https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2023/02/Informe-defensores-y-defensoras-Colombia.pdf

Andoque, I. (2010). *La chagra y el bienestar de las comunidades indígenas del medio Caquetá*. En C. Pérez & J. A. Echeverri (Eds.), *Memorias del Primer Encuentro Amazónico de Experiencias de Diálogo de Saberes: Leticia, 10 al 12 de noviembre de 2008* (pp. 49–51). Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia. https://doi.org/10.5113/ds.2009.09

Cabildo Indígena del Resguardo Kankuamo, Comisión de Mujer y Familia Kankuama. (s. f.). *Documento matriz en materia de justicia propia con enfoque de garantías de derechos de la mujer, mayores y niñez indígena: Reglamentación de comités comunitarios de justicia para la protección de derechos de la mujer, mayores y niñez indígena kankuama*. Ministerio de Justicia y del Derecho. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Documents/banco-2020/10.%20DOCUMENTO%20MATRIZ%20JUSTICIA%20PROPIA%20ENFOQUE%20DE%20GENERO.pdf

Cámara de Representantes de Colombia, Comisión Primera Constitucional Permanente. (2024, 15 de marzo). *Audiencia pública n.º 33: Proyectos de ley de modificación y fortalecimiento de la Ley 1448 de 2011* [Transcripción de audiencia pública]. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/actas_comision_primera-2025/33_audiencia_publica_del_15_de_marzo_de_2024_popayan.pdf

Canal Capital. (2022, 27 de agosto). *Lideresas en el mes de los pueblos indígenas | La pata que le falta a la mesa - Mesa Capital* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=zMgz2atI2Z8

Chindoy Jamioy, S. C. (2018). *Tšabe juabn jabiam, jamam bëngbe soy: "Tejiendo la memoria para construir nuestra identidad". Mujeres Kamëntšá en Bogotá, territorio, interculturalidad y re-significaciones identitarias* [Trabajo de grado, Universidad Distrital Francisco José de Caldas]. Repositorio Institucional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. http://hdl.handle.net/11349/15061

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Caso «Violencias y daños contra las mujeres indígenas en medio del conflicto armado en Colombia»* [Documento del Capítulo de Pueblos Étnicos]. https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/Caso%20Mujeres%20Ind%C3%ADgenas-pdf-881kb.pdf

Comunidad de Juristas Akubadaura. (2024, 20 de septiembre). *Memorias del taller Derechos sociales y reproductivos con mujeres indígenas de Panuré y La Fuga. Resguardo Panuré, San José del Guaviare* [Documento institucional].

Consejo Regional Indígena del Cauca. (2021, 24 de marzo). *Memoria de las mujeres, lucha y resistencia en la consolidación del movimiento indígena* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=XxC2OlW9SWI

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019, 16 de septiembre). *Población indígena de Colombia: Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018* [Presentación de resultados]. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, & ONU Mujeres. (2020). *Mujeres y hombres: Brechas de género en Colombia*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025, 6 de octubre). *Pobreza monetaria con enfoque diferencial: 2024* [Comunicado de prensa]. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMEnfoqueDiferencial-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026a, 13 de agosto). *Mercado laboral de la población según autorreconocimiento étnico-racial: Año móvil julio 2025–junio 2026*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPAER-jul2025-jun2026.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026b, 2 de junio). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), septiembre de 2024–agosto de 2025: Anexo comparable periodos anteriores* [Anexo estadístico]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Acuerdos derivados de la consulta previa con los pueblos y comunidades étnicas*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/acuerdos-derivados-Consulta-previa.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas, & Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *Día Internacional de las Mujeres Indígenas: 5 de septiembre*. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/dia_internacional_de_las_mujeres_indigenas.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2025). *Vidas en riesgo: Uniones tempranas y mortalidad materna en América Latina*. https://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2025-10/VIDAS%20EN%20RIESGO_%20Uniones%20Tempranas%20y%20Mortalidad%20Materna%20-%20HD_0.pdf

Garcés Amaya, D. P. (2018). *Volver a la chagra, el fogón y la maloca: Oportunidades políticas y repertorios de acción noviolentos de las mujeres indígenas amazónicas en Colombia*. Revista de Paz y Conflictos, 11(1), 273–291. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6652966

García Bedoya, A. M., & Benavides Ruiz, M. M. (2025). *Informe de mortalidad materna, Colombia, 2024*. Instituto Nacional de Salud. https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/MORTALIDAD%20MATERNA%20INFORME%20DE%20EVENTO%202024.pdf

Gobierno de la República de Colombia & FARC-EP. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* [Versión refrendada]. https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx

Ka'tikunsi-La Voz de los Territorios. (2025, 27 de marzo). *Foro conmemoración Día Internacional de la Mujer: "Mujeres tejiendo por las mujeres". CNMI-CNTI* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=tFgwoD9a8Is

Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. (2020, 4 de septiembre). *Relatos de Mujeres | Estella Pérez | Mincultura* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=i6ZaM-2NWJhI

Muelas Izquierdo, D. K. (2021). *Migración femenina en la Sierra Nevada desde las trayectorias de dos mujeres indígenas vinculadas con el trabajo de cuidado* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/80018

Organización Nacional Indígena de Colombia. (2008). *Mujeres indígenas sabias y resistentes: Voces y vivencias* (1.ª ed.). ONIC. https://codacop.org.co/publicaciones/mujeres-indigenas-sabias-y-resistentes/

Organización Nacional Indígena de Colombia. (2012). *Mujeres indígenas sabias y resistentes* (2.ª ed.). ONIC. https://codacop.org.co/wp-content/uploads/2025/03/Mujeres-indigenas-sabias-y-resistentes-segunda-edicion-Web.pdf

Organización Nacional Indígena de Colombia. (2015, 26 de febrero). *Video Mujer Indígena y Territorio ONIC* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=1SgcQY8mCQQ

Parra Rodríguez, L. (2024, 10 de septiembre). *Joven matemática Misak quiere cambiar la educación*. Agencia de Noticias Univalle. Universidad del Valle. https://www.univalle.edu.co/ciencia-y-tecnologia/joven-matematica-misak-quiere-cambiar-la-educacion

Pueblo Indígena Misak. (2012). *Afectaciones y propuesta de una política pública diferencial para el Pueblo Misak en general, con especial atención para las mujeres Misak en situación de riesgo y afectadas por el conflicto armado en Colombia* [Documento presentado en la Segunda Asamblea de Mujeres Indígenas del Pueblo Misak, Resguardo de Guambia, Silvia, Cauca, 10–11 de diciembre de 2012].

Román, G. (2007). *Formas de producción y conocimiento tradicional de las mujeres huitoto, Colombia*. En L. M. Donato, E. M. Escobar, P. Escobar, A. Pazmiño, & A. Ulloa (Eds.), *Mujeres indígenas, territorialidad y biodiversidad en el contexto latinoamericano* (pp. 165–168). Universidad Nacional de Colombia. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/3084

Sánchez Gutiérrez, E., & Molina Echeverri, H. (Comps.). (2010). *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. Ministerio de Cultura. https://siise.bibliotecanacional.gov.co/BBCC/Documents/View/271

Sandra Tarazona. (2023, 2 de septiembre). *Lideresa Cabildo Zenu entrevista Beatriz helena Aleman Parra 20230828 143430* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=UyoAqBL-vAnU

Sistema de Monitoreo Territorial de la Organización Nacional Indígena de Colombia. (2026). *Colombia indígena: pueblos y resguardos por macroterritorio organizativo* [Mapa].

Zalabata Torres, L. (2012). *Mujeres indígenas*. Anuario de Hojas de Warmi, (17), 1–17. https://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/view/180281

Anexos

Los siguientes anexos hacen parte integral del expediente de la Defensoría Delegada para Pueblos Étnicos y soportan documentalmente los hallazgos consignados en este capítulo:

Anexo 1. Acta de reunión del grupo focal, 4 y 5 de julio de 2026.

Anexo 2. Listados de asistencia firmados por las participantes.

Anexo 3. Formatos de consentimiento informado.

Anexo 4. Registro fotográfico de las jornadas.

Anexo 5. Transcripción íntegra de las dos jornadas del grupo focal.

Anexo 6. Transcripción íntegra de las cinco entrevistas.

Anexo 7. Carteleras, dibujos, siluetas de corpografía y demás material gráfico.

Anexo 8. *jierü, u'y, wẽrã, a'mía, ashampa, munži, embása, warmi, iuk, romi, ñaxu, jiwitowa, inaro, hïï, inanaru, den, bãsõì, biõrə, nanáwí, kwa-ĉe, wəritɨ, pushesu, dõbẽìo, puwís*. Documento técnico sobre la salvaguarda y el enfoque de género, mujer, familia y generación de las mujeres indígenas.

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

#BuenFuturoHoy

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.**defensoria**.gov.co