CHANGAINA FAMIA KU KUTÚ

Informe sobre la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza



Informe Defensorial
Género, Mujer, Familia y Generación
Volumen 2

www.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

CHANGAINA FAMIA KU KUTÚ

Informe sobre la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero

Informe Defensorial
Género Mujer, Familia y Generación
Volumen 2

Defensoría Delegada para Pueblos Étnicos

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

©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

MARIA PAULA TUNJANO MARROQUIN
LUZ MARINA SALINAS ALONSO
LAURA ANDREA DAZA OCAMPO
Revisión y comentarios

Agradecimientos especiales

ASOCIACIÓN DE MUJERES PALENQUERAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL Y COMUNITARIO KASIMBA EL SUEÑO
CONSEJO COMUNITARIO MA KANKAMANÁ
ELDA MARÍA MEZA SANMARTÍN
ISELIS CASSIANI PÉREZ
MÓNICA PATRICIA PAYARES ALMANZA
MUJERES DE LA GUARDIA CIMARRONA DE SAN BASILIO DE PALENQUE
ALEJANDRO ARIAS

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

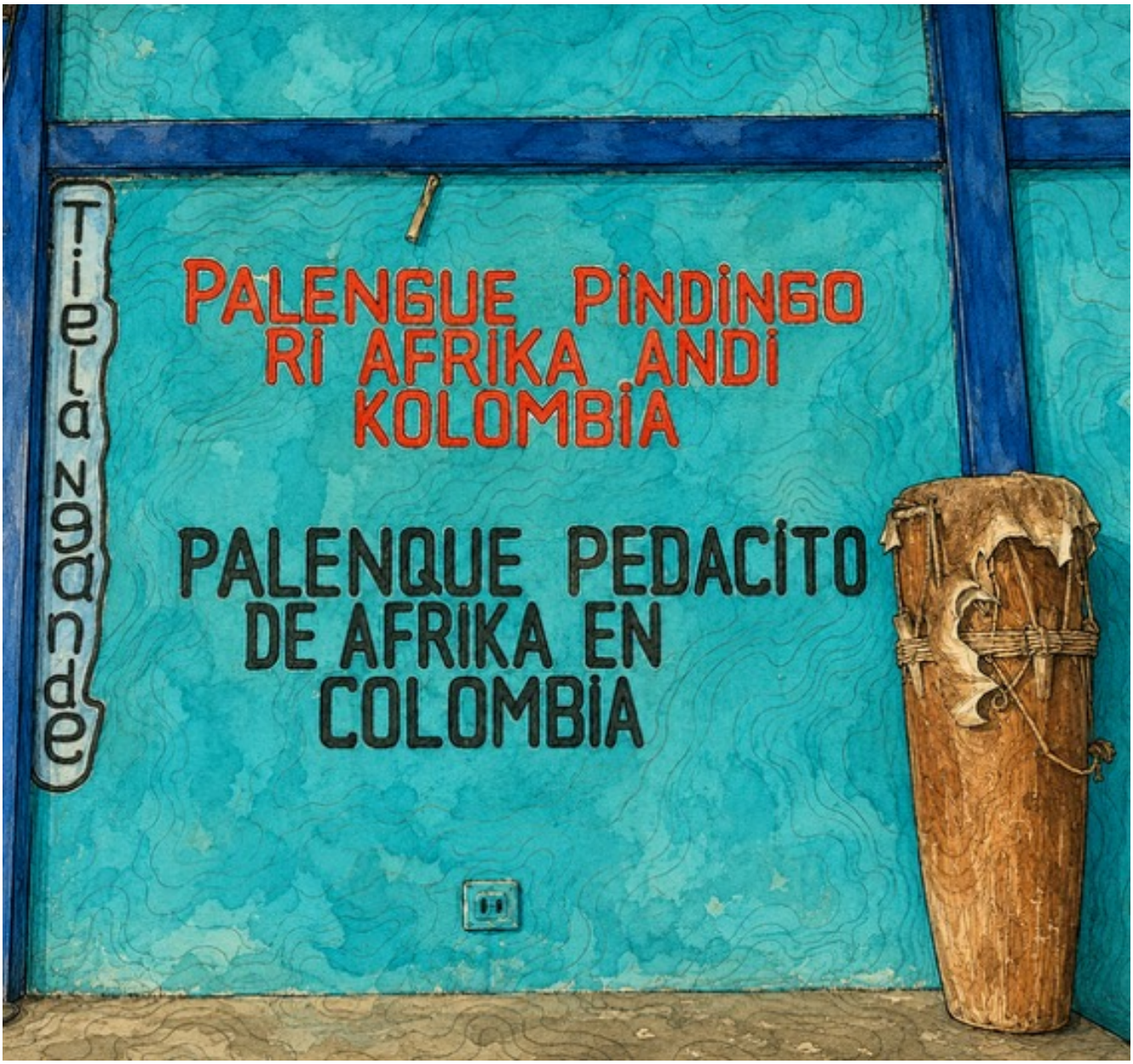
Primera edición, noviembre de 2026

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 NotebookLM (Google) a partir de las fuentes documentales del volumen. Las demás ilustraciones del volumen se produjeron con la misma herramienta a partir de fotografías del grupo focal con mujeres del Pueblo Palenquero en San Basilio de Palenque, 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). Changaina famia ku kutú: Informe sobre la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero (Informe defensorial Género, Mujer, Familia y Generación, vol. 2).



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

Contenido

Presentación 6

1. Contexto del Pueblo Palenquero.....10

2. Construcción situada de la salvaguarda de Género, Mujer, Familia y Generación del Pueblo Palenquero.....14

2.1. La mujer palenquera: herencia, libertad y deuda histórica.....15
2.2. La famia: consideración, kuagro y comunidad.....16
2.3. La generación palenquera: transmisión, memoria y relevo.....17
2.4. El género palenquero: el horcón y sus tensiones.....18
2.5. Una aproximación a la salvaguarda de género, mujer, familia y generación.....19

3. Los derechos de las mujeres palenqueras.....22

3.1. El derecho a la libre determinación.....23
3.2. El derecho al territorio.....24
3.3. El derecho a la autonomía.....25
3.4. El derecho al gobierno propio.....26
3.5. El derecho a la identidad cultural.....26
3.6. El derecho a la participación efectiva.....27
3.7. Derecho a la igualdad y a la no discriminación.....28
3.8. De las definiciones de los derechos a su evaluación.....29

4. Análisis de los acuerdos del plan nacional de desarrollo "colombia potencia mundial de vida" 2022-2026.....32

4.1. Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje.....33
4.2. Síntesis de la evaluación por derechos.....36
4.3. Brechas en la garantía de los derechos de las mujeres palenqueras.....37

5. Hallazgos defensoriales.....42

6. Conclusiones 44

7. Recomendaciones.....46

7.1. Condiciones habilitantes.....47

7.2. Recomendaciones sustantivas por derechos priorizados.....50

7.3. Garantías de cumplimiento: cláusula de no repetición y seguimiento.....53

8. Compromisos de la Defensoría 54

Referencias.....56

Anexos.....58

Presentación

> *"Las mujeres de mi historia, las de pieles llamadas negras, las de almas libres para unas cosas, pero encarceladas para la historia. [...] Las mujeres de mi historia, sabias, bellas y guerreras. [...] Las mujeres de mi historia, mi orgullo y mis ancestras, mis mujeres"*
>
> **Neris Barrios (Barrios et al., 2022, p. 42).**

La Defensoría del Pueblo presenta *Changaina famia ku kutú*, informe sobre la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero. El volumen analiza la incorporación de los derechos, las instituciones y las prioridades de las mujeres palenqueras en los acuerdos suscritos durante la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 y formula recomendaciones para orientar la actuación estatal en el periodo 2026–2030.

El informe forma parte de una serie sobre género, mujer, familia y generación elaborada de manera diferenciada para cada Pueblo Étnico. Esta decisión responde a que las mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen trayectorias históricas, territoriales, políticas y culturales propias. Sin embargo, su incorporación en categorías agregadas ha dificultado reconocer esas particularidades y traducirlas en obligaciones estatales específicas. En el caso del Pueblo Palenquero, también ha reducido la visibilidad de las mujeres como sujetas políticas, autoridades culturales y protagonistas de la continuidad histórica del primer pueblo libre de América.

El título *Changaina famia ku kutú*, traducido como "mujer, familia y fuerza", fue escogido por las lideresas que participaron en el grupo focal realizado en San Basilio de Palenque. La expresión condensa la comprensión construida durante la investigación. La fuerza remite a una capacidad heredada de las mujeres que han sostenido la libertad y la permanencia del pueblo. La familia comprende las relaciones de parentesco, consideración, cuidado y solidaridad que articulan la vida colectiva. La mujer ocupa un lugar de autoridad, transmisión y sostenimiento, mientras enfrenta desigualdades, cargas y violencias que restringen el ejercicio completo de la libertad conquistada.

Desde esta comprensión, las participantes eligieron la salvaguarda de género, mujer, familia y generación como la categoría adecuada para orientar la protección. El informe la define como la protección integral de los derechos, las relaciones, las instituciones, los saberes y las prácticas que permiten a las mujeres palenqueras participar, decidir, cuidar, transmitir y transformar la vida colectiva en condiciones de igualdad y dignidad. Su principio orientador es la *continuidad de la libertad conquistada*, examinada mediante tres ejes: la *protección de lo propio*, el *reconocimiento y saldo de la deuda histórica*

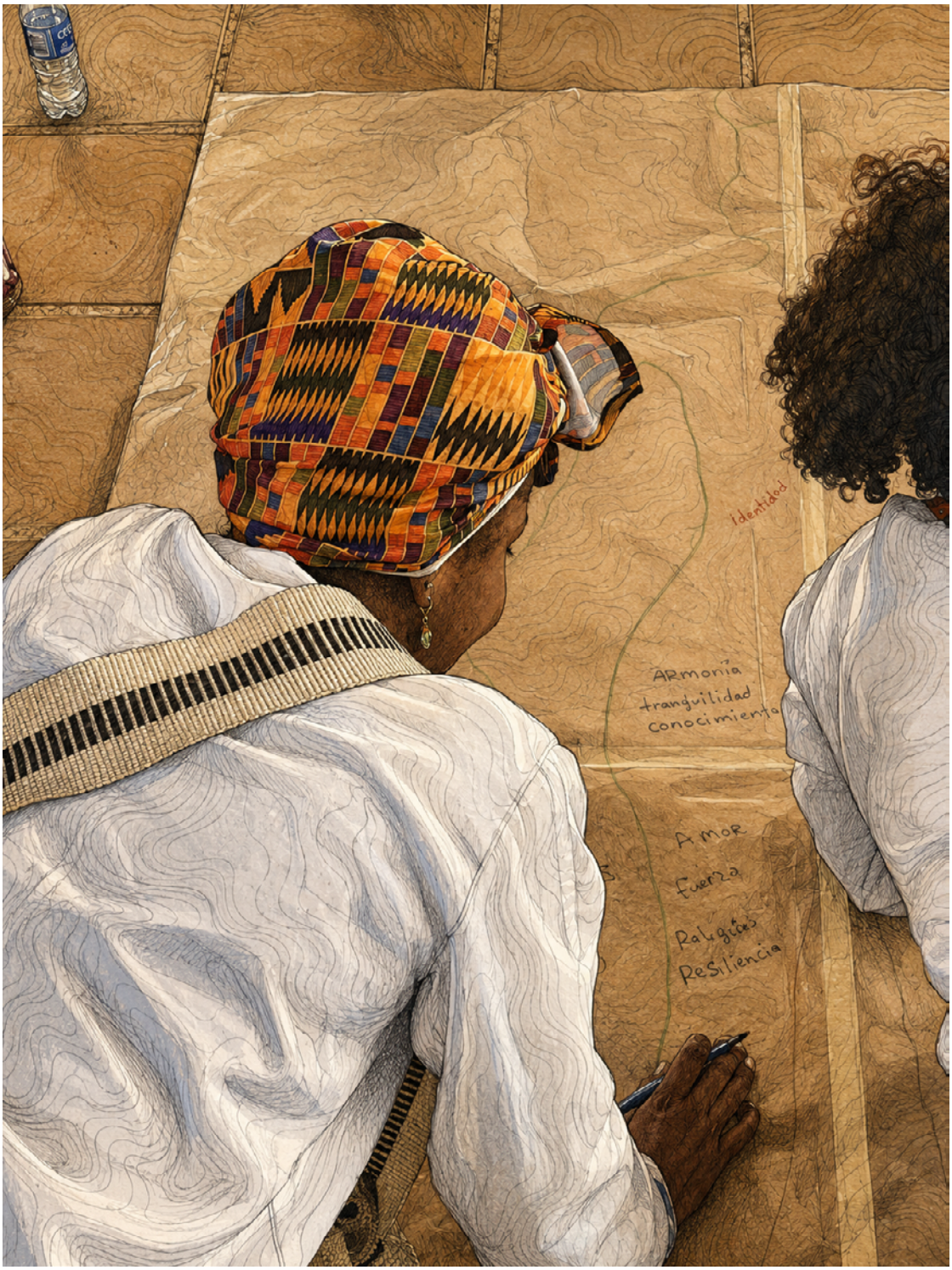
y la *libertad completa para las mujeres*. Estos ejes permiten reconstruir y evaluar siete derechos: la libre determinación, el territorio, la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural, la participación efectiva y la igualdad y no discriminación.

Esta elaboración surgió de un grupo focal de dos jornadas con quince mujeres palenqueras de distintas edades y trayectorias, complementado con fuentes académicas, testimoniales, normativas, institucionales y audiovisuales. Sus voces orientaron la construcción del instrumento utilizado para establecer si los acuerdos reconocieron su especificidad, fortalecieron sus instituciones, se ejecutaron en los territorios palenqueros, contaron con recursos, garantizaron su participación y produjeron resultados verificables.

La evaluación evidencia una distancia profunda entre el reconocimiento formal y la garantía efectiva. De los 157 acuerdos suscritos en la consulta previa del PND en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, 18 hicieron referencia a las mujeres o al género, mujer, familia y generación, pero ninguno formuló una medida específica para las mujeres palenqueras. De los 14 acuerdos relacionados con los derechos examinados, solo dos reunieron información suficiente para ser evaluados integralmente. Ninguno superó los umbrales mínimos de la salvaguarda y cinco de los siete derechos quedaron sin una medida evaluable. La inclusión general tampoco se tradujo en ejecución territorial, recursos identificables, participación con capacidad de decisión, información desagregada ni resultados comprobables.

Las recomendaciones se dirigen a corregir estas brechas en la formulación, consulta previa, implementación y seguimiento del PND 2026–2030. El punto de partida propuesto es la construcción territorial de una agenda propia de las mujeres palenqueras y su participación en las decisiones que las afectan. El informe ofrece al Pueblo Palenquero, a sus mujeres, a la Defensoría del Pueblo y a las entidades responsables una herramienta para evitar que el reconocimiento permanezca en la mención general y exigir medidas específicas, financiadas, territorializadas y verificables.

Este informe se acompaña de un documento técnico y de un instrumento de evaluación. El documento técnico desarrolla la aproximación metodológica, el contexto, la construcción situada de la salvaguarda, el contenido de los derechos, la revisión de los acuerdos y el fundamento de las recomendaciones. El instrumento traduce esa construcción conceptual en criterios, umbrales y descriptores para valorar la formulación y la implementación de las medidas de política pública. Los tres productos conforman una unidad y cumplen funciones complementarias. El informe presenta de manera sintética los principales resultados y recomendaciones, mientras el documento técnico y el instrumento garantizan su fundamentación, trazabilidad y posibilidad de aplicación en ejercicios posteriores de seguimiento.



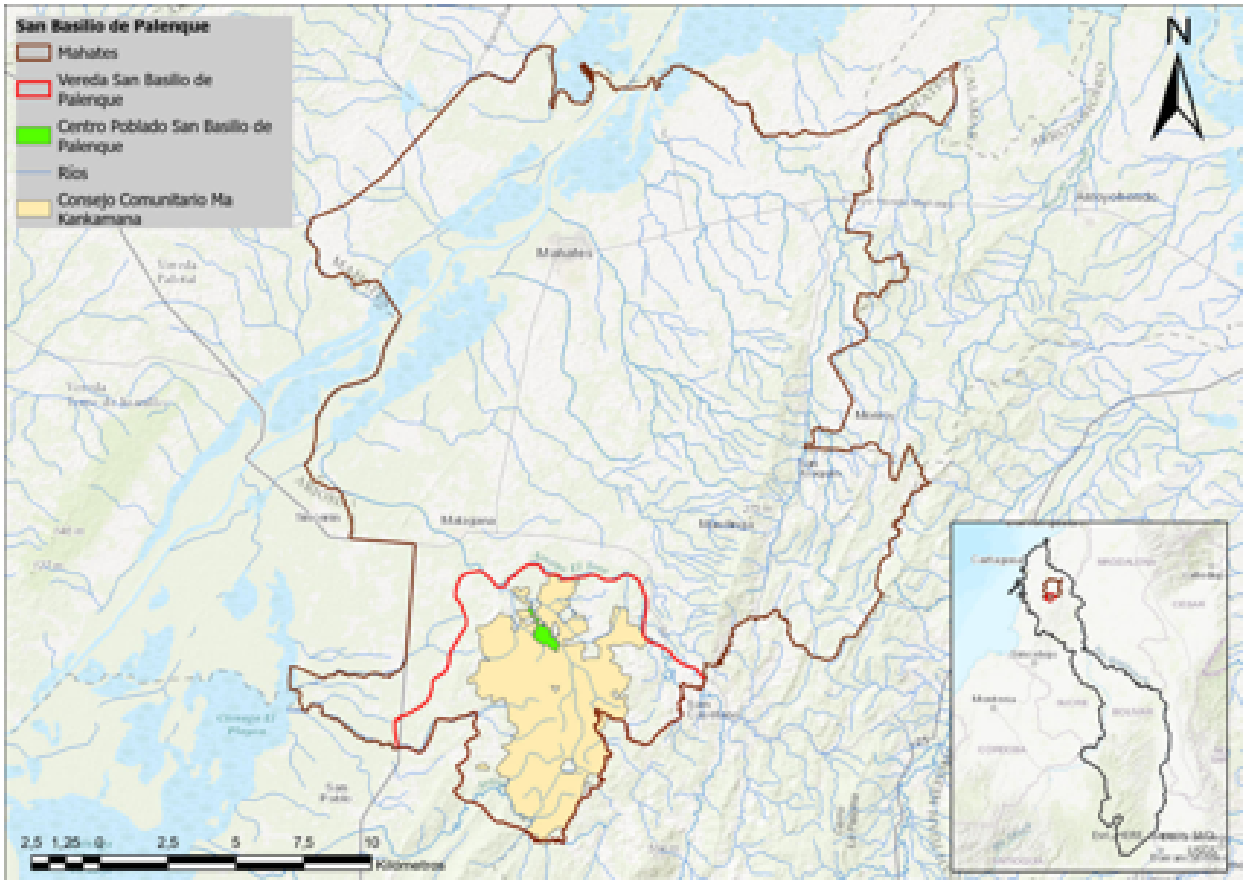
Fotografía grupo focal, marzo 2026
Modificada mediante inteligencia artificial (ChatGPT)

1.

Contexto del Pueblo Palenquero

San Basilio de Palenque se localiza en las estribaciones de los Montes de María, en el departamento de Bolívar, aproximadamente a cincuenta kilómetros de Cartagena. Hasta que culmine el procedimiento de municipalización forma parte de la jurisdicción de Mahates. Su territorio comprende el poblado y los espacios rurales circundantes, conectados con Cartagena, el Canal del Dique y otras poblaciones del Caribe mediante relaciones familiares, económicas y comunitarias. La movilidad ha extendido la presencia palenquera fuera del asentamiento histórico y ha configurado una diáspora que mantiene vínculos permanentes con el territorio de origen (Restrepo y Pérez, 2005).

Mapa 1. *Ubicación territorial de San Basilio de Palenque: vereda, centro poblado y Consejo Comunitario Ma Kankamaná, en el municipio de Mahates (Bolívar)*



Fuente: mapa elaborado por Alejandro Arias para el presente informe (2026).

La trayectoria del Pueblo Palenquero se encuentra ligada a los procesos de cimarronaje y a la conformación de comunidades libres durante la Colonia. San Basilio de Palenque representa la continuidad de una experiencia política construida mediante la resistencia a la esclavización y la preservación de formas propias de organización. La lengua palenquera, la *famia*, los *kuagros*, los conocimientos sobre el cuidado de la vida, las prácticas funerarias y espirituales, la música y la cocina hacen parte de ese patrimonio vivo. Las mujeres han intervenido de manera decisiva en su transmisión y adaptación entre generaciones, así como en el sostenimiento económico de las familias y en las relaciones entre el territorio y la diáspora (Navarrete, 2008; De Ávila Torres, 2017).

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 registró 6637 personas autorreconocidas como palenqueras en Colombia, de las cuales 3290 eran mujeres, equivalentes al 49,6 %. De las mujeres palenqueras censadas, el 44,7 % residía en centros poblados y rural disperso y el 55,3 % en cabeceras municipales (DANE, 2020, 2021). En 2005 se habían registrado 7470 personas, lo que representa una reducción del 11,2 % entre ambos censos. Esta variación no permite afirmar, por sí sola, una disminución demográfica equivalente del Pueblo Palenquero. La Sentencia T-276 de 2022 identificó deficiencias en la visibilización estadística de los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero en el Censo de 2018, y el estudio final publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2026 profundizó en las causas de las dificultades de captación de esta población en los censos nacionales (DANE, 2026b).

La información disponible sigue siendo insuficiente para caracterizar de manera periódica y precisa las condiciones socioeconómicas de las mujeres palenqueras. La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) de 2025 mantiene una categoría específica de autorreconocimiento como "Palenquero/a de San Basilio", pero sus microdatos registran únicamente 66 casos muestrales sin expandir, cifra que el propio DANE advierte que no puede interpretarse como una estimación del universo. Además, los resultados socioeconómicos publicados se presentan para el conjunto de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera. Por ello, aunque la operación estadística permite identificar el autorreconocimiento palenquero, todavía no produce información suficientemente precisa y diferenciada para establecer cifras específicas sobre pobreza, vivienda, educación, salud, alimentación u otras condiciones de vida de las mujeres palenqueras (DANE, 2026a, 2026d).

El reconocimiento jurídico específico del Pueblo Palenquero se consolidó inicialmente alrededor de la protección de su patrimonio cultural. La Resolución 1472 de 2004 declaró el Espacio Cultural del Palenque de San Basilio como bien de interés cultural de carácter nacional. Un año después, la UNESCO lo proclamó Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y en 2008 lo incorporó a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. En desarrollo de este reconocimiento, la Resolución 2245 de 2009 adoptó el Plan Especial de Salvaguardia, orientado a fortalecer la transmisión cultural, la memoria, el territorio, la autonomía y la organización comunitaria.

Esta trayectoria adquirió una dimensión político-administrativa con la Ley 2379 de 2024, que habilitó la creación del municipio de San Basilio de Palenque por razones de salvaguarda patrimonial, soberanía territorial y reivindicación histórica. Su materialización requiere la realización de la consulta previa, la expedición de la ordenanza departamental, la delimitación territorial y la definición de las condiciones administrativas y fiscales.

En este contexto, la continuidad del Pueblo Palenquero enfrenta transformaciones territoriales y económicas que afectan las actividades agrícolas y las condiciones de permanencia, dificultades en la transmisión intergeneracional de la lengua y los conocimientos, riesgos derivados de la comercialización externa de sus expresiones culturales y los desafíos políticos de la municipalización. Estas condiciones atraviesan la vida de las mujeres y permiten comprender la relevancia de reconstruir, desde sus voces, la salvaguarda de género, mujer, familia y generación.



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

2.

Construcción situada de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero

"La mujer palenquera es símbolo de resistencia y de libertad.
No hay más."

Grupo focal, San Basilio de Palenque, marzo de 2026

Este capítulo presenta los resultados de la reconstrucción conceptual desarrollada en el documento técnico mediante la articulación del grupo focal con fuentes académicas, históricas, testimoniales e institucionales del Pueblo Palenquero. Las definiciones de mujer, familia, generación y género condensan los elementos convergentes identificados en ese proceso y permiten precisar qué debe proteger la salvaguarda y con qué criterios debe evaluarse la actuación estatal.

2.1. La mujer palenquera: herencia, libertad y deuda histórica

La mujer palenquera puede definirse como una sujeta histórica, libre y comunitaria que reconoce en la fuerza de sus ancestras un legado cultivado a lo largo de la vida y transmitido entre generaciones. Su identidad se enlaza con la memoria del cimarronaje fundador y se expresa en la lengua, el trabajo, los saberes, la espiritualidad y las prácticas de cuidado comunitario. Desde ese lugar sostiene a la familia, contribuye a la formación de nuevas generaciones, transmite pertenencia, acompaña los ciclos de la vida y representa con orgullo a su pueblo dentro y fuera del territorio. Esta definición se concreta en seis dimensiones:

a. **Fuerza heredada:** reconoce su poder como un legado de las abuelas, las madres y las ancestras, cuya transmisión comienza desde el nacimiento, se cultiva durante la vida y se entrega nuevamente al pueblo.

b. **Agencia fundadora de la libertad:** en la memoria palenquera, esta agencia se encarna en Wiwa, Orika y las mujeres que cifraron rutas en sus trenzas, cargaron semillas y contribuyeron a fundar una nueva vida. Las mujeres reivindican esta participación frente a la menor visibilidad que ha recibido en la narración pública del cimarronaje.

c. **Trabajo, autonomía y deuda histórica:** su trabajo sostiene los hogares, ha financiado la educación profesional de sus hijas e hijos y constituye una contribución histórica a la economía del país. Esta labor se ha desarrollado sin garantías laborales suficientes y sin un reconocimiento equivalente.

d. **Fortaleza entre el dolor y la alegría:** su fortaleza se manifiesta en la capacidad de sostener la vida incluso durante el duelo y responder al sufrimiento mediante una alegría que lo desafía. Esta capacidad no puede convertirse en justificación de las cargas de cuidado ni de los sacrificios que recaen sobre las mujeres.

e. **Autoridad espiritual, transmisión y cuidado comunitario:** las mujeres reciben la vida mediante la partería, transmiten la pertenencia a través del arrullo y la lengua, acompañan la muerte mediante el rezo y el *Lumbalú* y preservan conocimientos alimentarios y medicinales indispensables para la continuidad del pueblo.

f **Orgullo y reivindicación:** se nombran *"cimarronas"*, *"patrimonio"* e *"intocables"*, reivindican la amplitud de sus capacidades y rechazan las miradas que las reducen a la venta de dulces y frutas, la estampa turística o una representación folclorizante de la cultura.

Ser mujer palenquera implica portar la libertad conquistada por las ancestras y renovarla en la vida cotidiana mediante el trabajo, la crianza, la lengua, el rezo, el dulce y la alegría. Su lugar en el pueblo expresa una centralidad histórica que el Estado todavía no ha reconocido ni garantizado plenamente. Su reclamación parte de una dignidad construida y defendida a lo largo de generaciones. Con todo, las propias mujeres advierten que ninguna caracterización puede contenerlas por completo, por cuanto la mujer palenquera también encarna aquello que aún no ha alcanzado su límite. Toda aproximación institucional a sus derechos debe preservar esa apertura y reconocer la pluralidad de experiencias, capacidades y posibilidades que ellas mismas reivindican.

2.2. *La famia*: consideración, kuagro y comunidad

La familia palenquera, *la famia*, puede definirse como una red de relaciones de parentesco y pertenencia sostenida por el principio de *la consideración*, que se extiende más allá de la consanguinidad y articula la casa, la familia extensa, el *kuagro*, la comunidad y los vínculos conservados en la diáspora. A través de esta red circulan el alimento, el cuidado, el apoyo material, la memoria y el acompañamiento durante las celebraciones, las dificultades y la muerte.

Las mujeres sostienen una parte fundamental de estas relaciones mediante el trabajo, la crianza, la provisión económica, la transmisión de conocimientos y las estrategias colectivas de protección. Esta centralidad coexiste con una distribución desigual de responsabilidades entre mujeres de distintas generaciones y con prácticas históricas que restringieron su autonomía. El cuestionamiento a violencias dentro de estas instituciones demuestra que la *famia* constituye una institución viva, examinada y transformada por las propias mujeres. Desde esta definición, la familia palenquera puede caracterizarse mediante las siguientes dimensiones:

a **Parentesco por consideración:** el aprecio, el respeto y el reconocimiento permiten extender la pertenencia familiar más allá de los vínculos consanguíneos.

b **Solidaridad familiar y comunitaria:** la *famia* organiza relaciones de reciprocidad frente al sustento, el cuidado, la necesidad y la muerte, y puede movilizar el acompañamiento de toda la comunidad.

c **Pertenencia al *kuagro*:** esta institución reúne desde la niñez a personas de edades similares, acompaña su trayectoria vital y funciona como una segunda familia dentro y fuera del territorio.

d **Casa, territorio y sustento:** la vivienda, el patio, el arroyo y el monte articulan la convivencia, la producción, el cuidado y la transmisión de conocimientos.

e **Cuidado intergeneracional y cargas de género:** las responsabilidades circulan dentro de la familia extensa y recaen principalmente sobre madres, hijas mayores, tías y abuelas.

f **Continuidad en la diáspora:** las relaciones familiares y los *kuagros* se recrean fuera de Palenque, aunque la distancia puede debilitar algunos vínculos y trasladar nuevas responsabilidades de cuidado hacia otras mujeres.

g **Transformación desde la autonomía:** las mujeres han cuestionado las prácticas que restringieron su voluntad y han reclamado relaciones familiares fundadas en la consideración, el respeto y la capacidad de decidir sobre sus cuerpos y proyectos de vida.

La *famia* constituye una de las principales estructuras mediante las cuales el Pueblo Palenquero sostiene su vida colectiva. Su protección exige preservar las relaciones de consideración, reciprocidad y pertenencia que la conforman y transformar las desigualdades que concentran el cuidado y el sustento en las mujeres. Al transmitir estos vínculos entre edades, la *famia* también se convierte en uno de los espacios centrales de la memoria, la continuidad y el relevo generacional.

2.3. La generación palenquera: transmisión, memoria y relevo

La generación palenquera nombra a quienes comparten un tiempo de vida y el proceso mediante el cual el pueblo se entrega a sí mismo en el tiempo. Las personas mayores transmiten conocimientos, lengua, oficios y valores a quienes nacen para que puedan habitar Palenque como Palenque. Cada generación recibe ese legado, lo transforma desde su propia perspectiva y vuelve a entregarlo, con el mandato de no dejar perder la cultura y la aspiración de ampliar las posibilidades de quienes siguen. Esta definición permite identificar cinco dimensiones:

a **Transmisión intergeneracional:** los saberes circulan entre generaciones e incluyen la medicina, el trenzado, la gastronomía, el canto, la lengua y la responsabilidad de entregarlos.

b **Oralidad y aprendizaje práctico:** los conocimientos se transmiten mediante la palabra, la observación, la imitación, las preguntas y la práctica en la casa, el juego y la comunidad. Las personas mayores son reconocidas como bibliotecas vivientes.

c **Recreación de lo recibido:** cada generación transmite los saberes *"desde su perspectiva"* y transforma lo heredado sin dejarlo estancado. El trabajo de las madres que convirtió la ponchera en educación expresa esa capacidad de abrir nuevas posibilidades.

d **Proyectos de vida con memoria y arraigo:** la educación y la ampliación de los proyectos de vida conviven con la responsabilidad de aprender y conservar *"las cosas de su pueblo"*.

e **Relevo en disputa:** la transmisión, especialmente la de la lengua, afronta los efectos del estigma y se fortalece mediante procesos familiares, comunitarios, organizativos y educativos de revitalización.

La generación palenquera es la libertad convertida en herencia. Lo que distintas generaciones de mujeres conquistaron, guardaron y sostuvieron llega a niñas y niños como una entrega que

los compromete. Recibirla supone asumir la doble tarea enunciada por las voces consultadas: *"superarse y no olvidar"*.

2.4. El género palenquero: el horcón y sus tensiones

El género palenquero puede definirse como un entramado situado de relaciones, mandatos y responsabilidades que organiza la autoridad, el trabajo, los cuidados y la participación en la *famia* y la comunidad. En ese entramado, las mujeres ocupan la posición simbolizada por el horcón: dirigen, enseñan, guían, producen y autorizan en el ámbito familiar; sostienen la vida colectiva, y asumen cargas desiguales. Estas relaciones se configuran conjuntamente con la racialización, la posición socioeconómica, la historia, el territorio y las afectaciones del conflicto armado. Las mujeres confrontan sus tensiones patriarcales mediante los procesos organizativos, la memoria de la libertad, la participación en el gobierno propio y la construcción de un *feminismo negro palenquero*. Esta definición permite identificar seis dimensiones:

a

Situado: se comprende desde las trayectorias, las instituciones y los conceptos propios del Pueblo Palenquero. El horcón expresa una elaboración surgida de la experiencia de las mujeres y permite precisar aquello que las definiciones generales de género no alcanzan a explicar.

b

Interseccional: las relaciones de género se configuran conjuntamente con la pertenencia palenquera, la racialización, la posición socioeconómica, la historia, el territorio y las afectaciones del conflicto armado. Estas relaciones producen trayectorias desiguales en el acceso a la educación, el trabajo, la participación y los derechos. Esta comprensión impide presumir que las experiencias de las mujeres palenqueras sean homogéneas y exige considerar otras dimensiones de desigualdad que puedan concurrir en sus trayectorias, entre ellas la orientación sexual y la identidad de género.

c

Estructural: el horcón representa una posición estable de sostén y autoridad dentro de la famia y la comunidad. Esa centralidad reúne capacidad de dirección y decisión, junto con cargas desiguales de trabajo y cuidado.

d

En disputa: las mujeres identifican y confrontan el machismo, las prácticas de control sobre sus decisiones y las violencias ejercidas contra ellas. Mediante el diálogo, la organización, el acceso a la justicia y la ruptura del silencio, transforman las condiciones en las que ocupan el lugar de sostén.

e

Memoria cimarrona: sus luchas actuales se inscriben en el horizonte de libertad con el que el Pueblo Palenquero comprende su fundación y su permanencia. El turbante exigido por las mujeres de la Guardia Cimarrona expresa su derecho a estar representadas desde sus propios símbolos en el gobierno del pueblo.

f

Pensamiento propio: las mujeres construyen desde procesos organizativos un feminismo negro palenquero que articula la confrontación del racismo y del patriarcado con las particularidades de su historia, su cultura y sus experiencias. Esta elaboración orienta sus demandas de respeto, participación, verdad, justicia y reparación.

El género palenquero nombra la posición de autoridad y sostén que las mujeres ejercen, las cargas y relaciones de subordinación que atraviesan esa posición y su capacidad política para transformarlas. El feminismo negro palenquero reúne la fuerza del horcón, la comprensión interseccional de las desigualdades, la memoria de la libertad cimarrona y la disputa por una libertad completa para las mujeres.

2.5. Una aproximación a la salvaguarda de género, mujer, familia y generación

Las definiciones anteriores adquieren su sentido completo cuando se leen de manera articulada. La categoría mujer identifica a las titulares de derechos y reconoce su autoridad histórica, cultural y política. La *famia* nombra las relaciones de consideración, parentesco y cuidado que sostienen la vida colectiva y encuentran en el *kuagro* una de sus principales formas institucionales. La generación permite comprender la transmisión y transformación de la lengua, la memoria, los conocimientos y la libertad. El género hace visibles las relaciones de autoridad, trabajo, cuidado y poder que atraviesan esas dimensiones, incluidas las desigualdades y disputas mediante las cuales las mujeres buscan transformarlas. Las cuatro categorías se esclarecen mutuamente. Su lectura conjunta permite comprender la experiencia de las mujeres palenqueras sin separar las relaciones de género de la pertenencia colectiva, la organización de la *famia* y la transmisión entre generaciones.

En el grupo focal, las participantes eligieron la salvaguarda como la categoría que mejor expresaba esa construcción. La vincularon con una práctica ejercida por el Pueblo Palenquero desde la conquista de su libertad: *"Es una estrategia que hemos tenido desde nuestra virtud de Benkos [...] salvaguardando nuestra identidad, nuestra cultura, nuestra lengua, nuestro todo que hemos salvado en esa forma"* (Grupo focal, ejercicio conceptual de salvaguarda y enfoque, 2026).

A partir de las cuatro definiciones, la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero se entiende como la protección integral de los derechos, las relaciones, las instituciones, los saberes y las prácticas que permiten a las mujeres palenqueras participar, decidir, cuidar, transmitir y transformar la vida colectiva en condiciones de igualdad y dignidad. Comprende a las mujeres como titulares de derechos, autoridades culturales y sujetas políticas; a la *famia* como una red de consideración, parentesco y cuidado que incluye los *kuagros*; a la generación como el proceso mediante el cual la lengua, los conocimientos, la memoria y la libertad se transmiten y transforman; y al género como el entramado de relaciones de autoridad, trabajo, cuidado y poder cuyas desigualdades las mujeres identifican y confrontan desde sus procesos organizativos y el feminismo negro palenquero.

Esta elaboración permite formular el principio de *continuidad de la libertad conquistada*, el cual conecta la libertad fundada mediante el cimarronaje, las prácticas con las que el pueblo ha sostenido su existencia y el horizonte de una libertad efectiva para sus mujeres. Asimismo, el principio opera como regla interpretativa general para determinar si una actuación estatal protege lo construido por el Pueblo Palenquero, responde a las contribuciones y afectaciones históricas de las mujeres y transforma las condiciones que restringen su autonomía y capacidad de decisión. El principio se despliega en tres ejes de evaluación interdependientes:

Tabla 1. *Ejes de evaluación interdependientes*

Eje de evaluación	Categorías que articula	Dimensión	Pregunta central
Protección de lo propio	Consideración, kuagro, fuerza heredada y relevo	Colectiva y cultural	¿La actuación reconoce y fortalece las relaciones, instituciones y cadenas de transmisión que sostienen la vida palenquera?
Reconocimiento y saldo de la deuda histórica	Deuda histórica y resistencia situada	Histórica y reparadora	¿Reconoce las contribuciones de las mujeres y responde con garantías concretas a las exclusiones, cargas, violencias y afectaciones acumuladas?
Libertad completa para las mujeres	Horcón y feminismo negro palenquero	Interna y transformadora	¿Amplía la capacidad de las mujeres para decidir, ejercer autoridad, disponer de su tiempo y sus recursos y transformar las relaciones que restringen sus proyectos de vida?

Fuente: elaboración propia

Las categorías y dimensiones precisan el contenido situado de la salvaguarda, pero no constituyen por sí mismas obligaciones jurídicas, indicadores ni umbrales de cumplimiento. En el capítulo siguiente se articulan con los derechos a la libre determinación, el territorio, la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural, la participación efectiva y la igualdad y no discriminación. De ese cruce se derivan los criterios aplicados por el instrumento para evaluar, por separado, la formulación y la implementación de los acuerdos del PND 2022–2026.



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

03.

Los derechos de las mujeres palenqueras

Este capítulo presenta las definiciones de los siete derechos priorizados, construidas mediante la articulación del grupo focal con fuentes académicas, históricas, testimoniales, normativas e institucionales. El documento técnico conserva el desarrollo completo que sustenta cada elaboración. Para efectos de este informe se presentan la definición situada y los rasgos indispensables para orientar la evaluación de las políticas públicas.

3.1. El derecho a la libre determinación

La libre determinación es la capacidad del Pueblo Palenquero para definir por sí mismo su condición, orientar su vida colectiva y determinar el rumbo de su futuro. Ejercida desde la fundación de San Basilio de Palenque, esta capacidad se sostiene en la cultura viva que permite al pueblo reconocerse y proyectarse, en sus mandatos e instituciones propias y en su capacidad para decidir los términos de las transformaciones que inciden en la vida colectiva, preservan la continuidad histórica y permanencia cultural del Pueblo Palenquero. Su ejercicio solo es pleno cuando las mujeres palenqueras participan, en condiciones de igualdad, en las decisiones que definen el presente y el porvenir del pueblo. La libre determinación se puede caracterizar en cinco rasgos:

a **Ejercicio fundacional:** el Pueblo Palenquero instauró la libre determinación al constituirse como pueblo libre y la ha ejercido desde entonces, sin esperarla de ordenamiento alguno. El derecho reconoce y protege, por tanto, el ejercicio de una capacidad histórica que el pueblo ha desplegado desde su fundación.

b **Cultura viva:** la cultura y la libertad mantienen una relación recíproca. La continuidad de las prácticas culturales sostiene la libertad del pueblo y esta, a su vez, le permite preservar, recrear y proyectar lo propio. Por ello, toda afectación de las condiciones necesarias para la vida cultural compromete el ejercicio de la libre determinación.

c **Norte propio:** el Pueblo Palenquero define una perspectiva colectiva sobre su destino, expresada en mandatos comunitarios que cada generación recibe, actualiza y transmite para asegurar su permanencia. La libre determinación protege la vigencia de ese horizonte frente a decisiones externas que pretendan imponerle un rumbo ajeno.

d **Transformación desde lo propio:** ante cambios descritos por las participantes como inevitables, como la municipalización, la libre determinación exige que el pueblo pueda definir los términos de su transformación y preservar sus instituciones propias. De este modo, actualiza el sentido de su experiencia fundacional al responder con una decisión colectiva.

e **Concurrencia de las mujeres.** Las mujeres palenqueras no solo sostienen las condiciones culturales y comunitarias que hacen posible la pervivencia del pueblo, también concurren a definir su sentido y su futuro. Así, la libre determinación solo puede ejercerse plenamente si ellas participan, en condiciones de igualdad, en las decisiones que orientan la vida colectiva.

3.2. El derecho al territorio

El territorio puede definirse como la unidad viva de la tierra y la cultura que hace posible la existencia del Pueblo Palenquero. Es un vínculo de filiación, permiso y cuidado que se conoce con el cuerpo y conecta con el origen. Comprende lugares instituidos y administrados históricamente por las mujeres, provee el alimento y la medicina propios y ha sido herido por la guerra, la contaminación y el despojo, con afectaciones específicas para ellas. Pese a estas rupturas, las mujeres no han dejado de sembrarlo y reconstruirlo. El derecho se puede caracterizar con los siguientes rasgos:

a **Condición de existencia:** el territorio es la unidad viva conformada por la tierra y las manifestaciones culturales que la habitan. La cultura necesita un suelo donde recrearse y este se convierte en territorio por la vida cultural que sostiene, de modo que el daño a cualquiera de estas dimensiones afecta al conjunto. El derecho recae sobre esta unidad y no únicamente sobre un espacio delimitado geográficamente.

b **Filiación, permiso y cuidado:** la tierra es madre; las plantas son existencias que acompañan y no tienen dueña; y el territorio posee una música propia, que suena en los tambores, en las voces de las mujeres y en el arroyo que también canta. La relación con este territorio vivo se rige por el permiso y el cuidado, y se transmite a las nuevas generaciones mediante el juego, el trabajo y la vida de la famia.

c **Institucionalidad territorial de las mujeres:** el territorio comprende lugares que funcionan como instituciones propias de las mujeres, entre ellos el arroyo y la *kasimba*. En estos espacios se concentra parte de su vida común y de sus saberes, por lo que su deterioro las afecta de manera específica. Su protección forma parte integral del derecho al territorio.

d **Alimentación y medicina tradicional:** el territorio provee el alimento y la medicina propios del Pueblo Palenquero. La contaminación, el uso de plaguicidas, la expansión del monocultivo y las demás prácticas que destruyen esta capacidad afectan una dimensión esencial del derecho.

e **Territorios heridos:** el conflicto armado invirtió el significado de los lugares de la vida cotidiana y produjo el destierro, con cargas específicas y redobladas para las mujeres. El daño territorial adquiere para ellas una forma particular y, por ello, la garantía del derecho comprende las condiciones necesarias para un retorno voluntario, seguro y digno.

f **Siembra que continúa:** el territorio acompaña a quienes migran y se recrea mediante las prácticas culturales y las semillas ancestrales que las mujeres llevan consigo. Como las cimarronas que, según la memoria colectiva, transportaron semillas en sus trenzas para plantarlas en nuevos suelos, las mujeres palenqueras siembran el territorio más allá de sus límites físicos. El derecho comprende, por tanto, el vínculo territorial de la diáspora y las prácticas mediante las cuales esta mantiene su pertenencia, memoria y continuidad.

3.3. El derecho a la autonomía

La autonomía puede comprenderse como la capacidad de adoptar y ejercer decisiones sobre los asuntos propios en ámbitos distintos pero relacionados: el Pueblo Palenquero decide colectivamente sobre su territorio y sus prioridades; las mujeres eligen sus espacios, se organizan e inciden en las decisiones colectivas; y cada una dispone de su trabajo, sus recursos y su propia vida. Esta capacidad se enlaza con la memoria libertaria fundacional, se ejerce mediante redes y ha sido sostenida históricamente por un trabajo que ha impuesto elevados costos a los cuerpos y a la vida de las mujeres. El derecho puede caracterizarse a través de los siguientes rasgos:

a. **Decisión fundada en la experiencia territorial:** la autonomía parte del conocimiento de quienes habitan el territorio y afrontan directamente las situaciones sobre las que se decide. El derecho exige reconocer al Pueblo Palenquero como sujeto colectivo con capacidad para definir sus prioridades y adoptar decisiones sobre los asuntos que lo afectan, entre ellos la regulación del turismo.

b. **Articulación entre ámbitos de decisión:** la autonomía de las mujeres se ejerce en la vida doméstica, en sus organizaciones y en las decisiones colectivas sobre el territorio. Aunque cada ámbito tiene un alcance propio, se encuentran relacionados. Así, la capacidad de decidir sobre la propia vida y de organizarse fortalece su participación en la definición de los asuntos del pueblo. El derecho protege el ejercicio de la autonomía en cada uno de estos ámbitos.

c. **Base material para decidir:** la posibilidad de disponer del propio trabajo, administrar los recursos obtenidos y organizar el tiempo constituye una condición material para adoptar decisiones sobre la propia vida. El comercio propio, incluido su ejercicio en el espacio público, forma parte de esta base. Su precarización, restricción o persecución, incluidos los procedimientos policiales y las restricciones administrativas documentadas frente a las vendedoras palenqueras, debilita la autonomía económica de las mujeres y limita el ejercicio de las demás dimensiones del derecho.

d. **Mando conquistado sin naturalizar su costo:** el trabajo propio ha permitido a las mujeres palenqueras ampliar su capacidad de decisión, sostener a sus familias y transformar las posibilidades de las nuevas generaciones. Sin embargo, este logro ha estado acompañado de sobrecargas, enfermedades, periodos prolongados fuera del territorio y costos afectivos que no constituyen una condición legítima del derecho. Garantizar la autonomía exige reconocer el mando conquistado y transformar las condiciones que continúan cobrándoles el cuerpo.

e. **Ejercicio mediante vínculos propios:** la autonomía de las mujeres se construye y ejerce en redes de parientas, amigas, comerciantes y asociaciones, orientadas por principios propios de la vida palenquera, como la *consideración*. Estas redes hacen posible organizarse, comerciar, desplazarse, protegerse e intervenir en las decisiones colectivas. Su autonomía se afirma dentro de la trama de relaciones del pueblo, sin definirse en oposición a los hombres ni reproducir estigmas sobre ellos.

3.4. El derecho al gobierno propio

El gobierno propio es la facultad del Pueblo Palenquero de conformar, preservar y transformar sus autoridades, instituciones y formas de organización, y de ejercer mediante ellas la dirección de sus asuntos colectivos. Comprende instituciones formalmente reconocidas y otras formas comunitarias de organización, autoridad, protección y cuidado, como el Consejo Comunitario, la Guardia Cimarrona, los *kuagros* y las matronas. Las mujeres participan en estas instituciones, promueven su transformación y ejercen formas propias de autoridad cuya legitimidad proviene del reconocimiento comunitario. El derecho se puede caracterizar en cinco rasgos:

a. **Pluralidad de autoridades e instituciones propias:** se ejerce mediante organizaciones y prácticas comunitarias diversas. El Consejo Comunitario, la Guardia Cimarrona, el *kuagro* y la autoridad de las matronas cumplen funciones diferentes, pero convergen en la orientación, protección y continuidad de la vida colectiva. Su legitimidad se funda en su arraigo comunitario y en el reconocimiento del pueblo.

b. **Participación transformadora de las mujeres:** las mujeres ingresaron a las instituciones del pueblo por decisión propia. Su ingreso en la Guardia Cimarrona muestra que también pueden transformar las instituciones para que reconozcan sus identidades, experiencias y formas de ejercer la autoridad.

c. **Ejercicio comunitario de la autoridad:** la palabra, la deliberación, el consenso, la protección territorial y la gestión de los conflictos orientan el ejercicio de la autoridad propia. Esta comprende reglas y medidas comunitarias, así como mecanismos de articulación con las instituciones ordinarias cuando la naturaleza del asunto lo requiere, especialmente frente a las violencias contra las mujeres.

d. **Continuidad y transformación institucional:** el gobierno propio se transmite entre generaciones y, al mismo tiempo, se adapta a nuevas circunstancias. El semillero de la Guardia contribuye al relevo generacional, mientras que la municipalización exige preservar las autoridades propias y acordar su articulación con la nueva institucionalidad para evitar que sean desplazadas o vaciadas de funciones.

e. **Autoridad fundada en el cuidado y la protección de la vida:** las matronas ejercen formas de autoridad que no dependen de un cargo formal. Su legitimidad deriva de conocimientos, responsabilidades y prácticas comunitariamente reconocidas que permiten proteger la vida, orientar a las nuevas generaciones, atender las violencias y preservar la salud, la espiritualidad y la permanencia cultural del pueblo.

3.5. El derecho a la identidad cultural

El derecho a la identidad cultural implica la facultad colectiva del Pueblo Palenquero y de cada una de sus integrantes para reconocerse y ser reconocidas como parte de un pueblo libre; definir por sí mismas los referentes de su pertenencia y conservar, practicar, transmitir, recrear y transformar sus formas propias de nombrar, comprender y habitar el mundo. Comprende la lengua, la memoria, el cuerpo, la espiritualidad, los rituales, los conocimientos, la cocina, el

juego y la música, junto con las personas, relaciones, espacios y condiciones materiales que permiten su continuidad. También protege frente a la discriminación, la apropiación y las representaciones externas que reducen la pertenencia a una imagen folclorizada. El derecho se puede caracterizar a partir de seis rasgos:

a **Autorreconocimiento:** la condición de mujer palenquera deriva de la pertenencia al pueblo y no del ejercicio de un oficio ni del uso de una prenda. El derecho protege la capacidad de las mujeres y de la comunidad para definir sus referentes culturales y decidir cómo expresarlos, sin que una representación externa determine quién puede ser reconocida como palenquera.

b **Memoria de un pueblo libre:** la identidad se construye a partir de la libertad anterior a la esclavización, de la experiencia de la resistencia y de la libertad conquistada. Esta memoria se recrea en el poema, la literatura, la música, los peinados y los rituales mediante los cuales el pueblo interpreta su historia desde sus propias voces.

c **Expresión corporal, plural y libre:** el cabello, los peinados, el vestido y las prácticas de cuidado son medios de autorreconocimiento y comunicación. Ninguna expresión corporal constituye una condición obligatoria de pertenencia. Las mujeres conservan la libertad de usar, transformar o rechazar determinados símbolos sin que su identidad sea desconocida.

d **Lengua, oralidad y transmisión intergeneracional:** la lengua palenquera vive en la *famia*, la calle, el juego, la escuela, la espiritualidad, la música y la literatura. Su garantía exige revertir los efectos del silenciamiento racista, asegurar su uso en todos los espacios relevantes y fortalecer la transmisión comunitaria, con la etnoeducación como complemento.

e **Saberes relacionados:** la cocina, la partería, la medicina tradicional, el rezo, el canto y los rituales se transmiten mediante prácticas y relaciones propias. Su protección no se agota en documentarlos o inventariarlos; por el contrario, requiere garantizar la continuidad de quienes los ejercen, respetar las reglas mediante las cuales se comparten y preservar el territorio y los vínculos comunitarios que les confieren sentido.

f **Creación, transmisión y transformación:** las mujeres ocupan un lugar central como cocineras, peinadoras, etnoeducadoras, médicas tradicionales, parteras, rezanderas, cantadoras, tamboreras, escritoras y transmisoras de la lengua. Este protagonismo deriva de prácticas históricas y conocimientos concretos, no de una disposición natural hacia el cuidado. El derecho protege su capacidad para continuar esas tradiciones y también para transformarlas, ingresar en nuevos espacios y decidir cuáles legados desean transmitir.

3.6. El derecho a la participación efectiva

El análisis de esta sección comprende las condiciones necesarias para ejercer el derecho.

El derecho a la participación efectiva puede definirse como la facultad individual y colectiva de las mujeres palenqueras de organizarse, deliberar, expresarse, movilizarse, ejercer la representación e incidir, con voz propia y capacidad real de decisión, en los asuntos que afectan sus vidas, su comunidad, su pueblo y su territorio. Se ejerce en los espacios comunitarios e institucionales, mediante la acción directa, las organizaciones y los mecanismos de representación.

Su efectividad depende de que las mujeres dispongan de tiempo, autonomía y condiciones materiales para participar; puedan acceder a posiciones de decisión y ejerzan este derecho sin coerción, discriminación, sobrecarga de cuidado ni reducción a una presencia simbólica. El derecho a la participación cuenta con cinco rasgos:

a. **Tiempo, autonomía y libertad:** el trabajo de cuidado, junto con el control ejercido en las relaciones familiares, han restringido la presencia de las mujeres en espacios comunitarios y formativos. El derecho comprende la redistribución del cuidado, la autonomía sobre el propio tiempo y la protección frente a las coerciones que impiden o condicionan la participación.

b. **Poder efectivo, no simbólico:** la inclusión numérica resulta insuficiente cuando las mujeres permanecen concentradas en funciones de apoyo o son convocadas únicamente para cumplir una cuota. La participación efectiva exige acceso a posiciones de liderazgo, posibilidad de intervenir en las deliberaciones y capacidad de influir en las decisiones.

c. **Pluralidad y acción colectiva:** la participación se ejerce mediante cargos y mecanismos institucionales, pero también a través de la organización, la movilización, la reclamación ante las autoridades y la defensa colectiva de los derechos. Estas formas de acción han permitido a las mujeres palenqueras incidir históricamente en asuntos relacionados con su trabajo, el espacio público y el reconocimiento de su pueblo.

d. **Representación auténtica:** la existencia formal de espacios de representación étnica no garantiza que las voces del pueblo sean escuchadas. El derecho exige mecanismos construidos con participación de las comunidades, vínculos efectivos entre representantes y procesos organizativos, y responsabilidades de interlocución y rendición de cuentas. La prevención implica adoptar medidas que eviten que estos mecanismos se desvinculen de los procesos comunitarios y que, a su vez, respeten la facultad del propio pueblo para definir sus formas de representación.

e. **Relevo generacional:** las niñas, adolescentes y jóvenes participan de la vida comunitaria y son portadoras de perspectivas propias. El derecho comprende su formación, la apertura de espacios para su incidencia y la transmisión intergeneracional de los conocimientos y prácticas organizativas mediante los cuales podrán sostener y transformar los procesos del pueblo.

3.7. Derecho a la igualdad y a la no discriminación

El derecho a la igualdad y no discriminación para las mujeres palenqueras puede definirse como la garantía de su igual dignidad como personas e integrantes del Pueblo Palenquero. Se fundamenta en la libertad conquistada y sostenida históricamente por el pueblo, y confronta las jerarquías raciales y de género que condicionan el trato que reciben, las condiciones materiales de su existencia y la autoridad sobre sus cuerpos, conocimientos y representaciones. Lo anterior permite caracterizar la igualdad y no discriminación en seis rasgos:

a. **Igualdad sustantiva:** comprende el reconocimiento de la igual dignidad de las mujeres palenqueras y la garantía de las condiciones materiales necesarias para ejercer sus derechos. Esta

igualdad se arraiga en la libertad fundacional del Pueblo Palenquero y exige transformar las condiciones que imponen a las mujeres sobreesfuerzos, exposición y despojo.

b **No discriminación interseccional:** la protección comprende las exclusiones, restricciones y desventajas producidas por la interacción entre el racismo, el sexismo y la pertenencia étnica, la orientación sexual y la identidad o expresión de género y otras dimensiones de desigualdad que puedan concurrir en cada trayectoria. Se extiende a todos los ámbitos de la vida diaria, incluidos la familia, la escuela, la calle, el transporte y el trabajo, y protege especialmente el autorreconocimiento de las niñas y las mujeres palenqueras. Desde esta perspectiva, garantizar la igualdad exige identificar cómo se combinan las distintas formas de discriminación y responder a los efectos diferenciados que producen.

c **Integridad corporal:** protege la autonomía, la intimidad y la integridad de las mujeres frente a la hipersexualización, la exotización y las representaciones que convierten sus cuerpos en objetos disponibles para la mirada, el comentario, el contacto o la intervención ajena. Comprende también la protección frente a las violencias sexuales y obstétricas atravesadas por estereotipos raciales y de género.

d **Igualdad institucional:** comprende una atención oportuna, confidencial, respetuosa y culturalmente pertinente, libre de estereotipos y prácticas revictimizantes. Esto exige reconocer conjuntamente a las mujeres palenqueras como personas, mujeres e integrantes de un pueblo étnico y respetar sus conocimientos, creencias, prácticas y formas de expresión.

e **Autoridad cultural:** el derecho comprende la capacidad del Pueblo Palenquero y de sus mujeres para intervenir en las decisiones sobre el uso, la interpretación, la circulación y la representación de su lengua, sus conocimientos, sus creaciones y su imagen. La apropiación cultural vulnera esta autoridad cuando personas externas controlan, transforman o definen unilateralmente el sentido de dichas expresiones, excluyen a sus portadoras o desplazan su derecho a contar la historia propia.

f **Agencia antirracista:** las mujeres palenqueras son sujetas políticas que definen y conducen respuestas propias frente al racismo y el sexismo. La pedagogía familiar y comunitaria, la creación artística, la organización, el feminismo negro palenquero, la disputa por la representación propia, la denuncia pública y la exigencia institucional constituyen formas de ejercicio del derecho que deben ser reconocidas y fortalecidas.

3.8. De las definiciones de los derechos a su evaluación

Las definiciones anteriores precisan qué significa garantizar cada derecho desde la experiencia y las construcciones de las mujeres palenqueras. Para convertir ese contenido en una herramienta de evaluación, la investigación distingue entre el objeto que se protege, las condiciones desde las cuales debe examinarse y el procedimiento utilizado para valorar la actuación estatal.

Los siete derechos constituyen el objeto de la evaluación. Cada uno aporta un núcleo situado que permite establecer qué debe reconocer, proteger o transformar una medida de política pública. Los tres ejes de la salvaguarda operan de manera transversal sobre esos derechos.

El cruce entre cada derecho y los tres ejes produce las preguntas orientadoras de la caja de herramientas. Su contenido varía según el derecho evaluado. La matriz mantiene estables los tres ejes y toma de cada derecho el contenido específico sobre el cual debe examinarse la actuación estatal. Por tanto, el instrumento no mide los derechos ni califica a las mujeres o al Pueblo Palenquero en su lugar, valora la capacidad de una medida para contribuir a su garantía de acuerdo con la salvaguarda construida.

La aplicación se desarrolla mediante dos componentes sucesivos. El tamizaje determina si el acuerdo es pertinente para los derechos priorizados y si existe al menos una unidad de observación directamente trazable al compromiso, accesible y suficiente para examinar su formulación y el desarrollo de su implementación respecto de las mujeres palenqueras. Este componente establece la evaluabilidad del acuerdo y no anticipa su nivel de cumplimiento. El acuerdo constituye la unidad de valoración; sus documentos, instrumentos, productos y resultados verificables constituyen unidades de observación.

Los acuerdos que superan el tamizaje pasan a la valoración sustantiva, que examina separadamente su formulación y su implementación. Cada eje contiene un umbral mínimo. Cuando la evidencia demuestra que la formulación o la implementación no satisface ese contenido indispensable, el resultado se registra como “No cumple mínimo” y no procede una calificación ordinal del eje. Cuando la información no permite establecer si ese contenido fue incorporado, se registra “No acreditado por información insuficiente” y tampoco se asigna una calificación ordinal. Cuando se acredita el cumplimiento del umbral, las preguntas orientadoras permiten establecer el grado de incorporación mediante una escala de uno a tres, correspondiente a los niveles de incorporación básica, incorporación parcial e incorporación robusta. La calificación expresa la solidez y trazabilidad de la medida, sin permitir que un desempeño alto en un eje compense el incumplimiento mínimo de otro.

Esta arquitectura permite pasar de las definiciones situadas de los derechos a una evaluación verificable de los acuerdos del PND 2022–2026 a partir de la salvaguarda. El capítulo siguiente presenta los resultados de la aplicación del tamizaje y de la valoración sustantiva, así como las brechas que dicha evaluación permitió identificar.



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

04.

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

Este capítulo examina la incorporación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación de las mujeres palenqueras en los acuerdos protocolizados con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras (ENCP) durante la consulta previa del PND 2022-2026. Para ello aplica sucesivamente el tamizaje y la valoración sustantiva definidos en los capítulos anteriores.

El tamizaje permitió delimitar el universo de acuerdos pertinentes e identificar aquellos que contaban con unidades de observación suficientes para examinar la actuación estatal respecto de las mujeres palenqueras. Para lo cual se realizó una revisión sectorial que documenta la evidencia examinada, sustenta las decisiones adoptadas en el tamizaje y reconstruye las brechas que atravesaron el conjunto de los acuerdos.

Esta distinción impide atribuir cumplimiento a un acuerdo por su sola formulación, por el porcentaje de avance reportado o por su ejecución en un municipio relacionado con el Pueblo Palenquero. También evita calificar como incumplida una medida cuando la información disponible resulta insuficiente para aplicar el instrumento. En este último caso, el resultado corresponde a un límite de evaluabilidad, que constituye por sí mismo un hallazgo sobre la implementación, el seguimiento y la rendición de cuentas.

4.1. Universo de acuerdos y aplicación del tamizaje

La consulta previa con el ENCP produjo 157 acuerdos. Dieciocho, equivalentes al 11,46 %, incorporaron referencias a las mujeres, al género o al género, mujer, familia y generación. Ninguno fue formulado específicamente para las mujeres palenqueras. En todos los casos fueron incluidas dentro de categorías agregadas, principalmente como parte de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Los acuerdos que no contenían estas referencias quedaron fuera del universo de análisis; por ello, el informe no permite establecer si algunos de ellos desarrollaban medidas relacionadas con los derechos priorizados sin hacer explícita su relación con las mujeres palenqueras o con la salvaguarda.

14 de esos 18 acuerdos desarrollaron alguno de los siete derechos priorizados y pasaron al tamizaje. Los cuatro restantes se relacionaban con materias que no hacían parte del objeto delimitado para esta evaluación. Los 14 acuerdos pertinentes se presentan a continuación:

Tabla 1. *14 acuerdos pertinentes*

Acuerdo	Entidad responsable	Objeto del compromiso
NT1-7	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/ Banco Agrario	Créditos LEC y capacitaciones en derechos de la mujer rural.
NT2-31	Ministerio de Salud y Protección Social	Caracterización y registro de sabedoras, sabedores y médicos tradicionales, espirituales y ancestrales.
NT2-36	Ministerio de Igualdad y Equidad	Plan integral de acciones afirmativas para mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
NT2-95	DANE	Apoyo a la notificación de nacimientos atendidos por parteras de organizaciones de la región Pacífica.
NT2-96	DANE	Exploración de la viabilidad de ampliar ECV y GEIH para producir información socioeconómica desagregada sobre mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
NT3-104	Agencia de Desarrollo Rural, ADR	Programa de estructuración y cofinanciación de proyectos agropecuarios y rurales con enfoque territorial y de género.
NT4-106	Departamento para la Prosperidad Social, DPS	Concertación con mujeres delegadas del ENCP del diseño, cobertura e implementación de Renta Ciudadana.
NT4-119	Ministerio de Minas y Energía	Plan de proyectos de referencia de comunidades energéticas adaptado a particularidades territoriales, culturales y ambientales, con enfoque de género.
NT4-121	Ministerio de Minas y Energía	Fortalecimiento de emprendimientos locales vinculados a comunidades energéticas y FNCER, con enfoque de género.
NT4-128	Ministerio de Minas y Energía / Unidad de Planeación Minero Energética, UPME	Modificación de criterios de priorización de fondos energéticos mediante variables étnicas y de género.
NT4-130	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan integral para proteger, conservar y restaurar áreas ambientales continentales y marítimas con enfoque GMFG.
NT4-132	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ruta de relacionamiento, información y participación con enfoque GMFG.
NT4-133	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Plan de acción de mujer y ambiente con enfoque regional y educación ambiental diferencial.
NT4-141	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento y creación de empresas comunitarias forestales con enfoque GMFG.

[1] Para facilitar la lectura, se sintetiza el objeto del acuerdo; el texto íntegro de los compromisos de la ENCP se conserva en el instrumento de evaluación anexo y puede consultarse en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/AsuntosEtnicos/MatrizAcuerdos/ENCP%20-%2019032026%20ACUERDOS%20PND%202022-2026%20INDI%CC%81GENAS-NARP-RROM%20consolidada.pdf.

Para establecer el estado de implementación de los catorce acuerdos[2] se contrastaron los reportes de Sinergia, los informes de gestión de las entidades responsables, instrumentos, productos institucionales y la documentación contractual disponible en SECOP, se examinó su trazabilidad con cada compromiso y su relación concreta con las mujeres palenqueras. La evaluación consideró la documentación disponible hasta el 15 de junio de 2026. La información posterior de la ECV 2025 se incorpora como actualización del contexto.

El balance muestra avances desiguales. En ambiente se documentaron actuaciones en los cuatro acuerdos, entre ellas convenios de restauración, talleres y escuelas de gobernanza, la formulación y validación del Plan de Acción de Mujer y Ambiente y proyectos de fortalecimiento forestal; sin embargo, no se identificaron actuaciones verificables en territorios palenqueros ni resultados atribuibles a sus mujeres. En minas y energía, San Basilio de Palenque fue incluido en la caracterización inicial de cincuenta comunidades para proyectos energéticos y en procesos posteriores de formación, pero no se acreditó la formulación del plan concertado, la conformación de una comunidad energética ni la participación de mujeres palenqueras; otro compromiso no logró acordar la ruta para formular el plan previsto y el tercero permaneció en desarrollos metodológicos sin adopción definitiva. En agricultura se reportaron operaciones crediticias en Bolívar, incluidas actuaciones en Mahates, pero sin desagregación que permitiera identificar a las mujeres palenqueras ni evidencia de las capacitaciones comprometidas; el programa agropecuario concertado permaneció en una fase preparatoria.

En estadística, el acuerdo sobre notificación de nacimientos fue reportado como cumplido, pero su ejecución se limitó a organizaciones de partería del Pacífico. En el acuerdo sobre ampliación de las muestras de la ECV y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el DANE informó análisis técnicos realizados entre 2023 y 2025 (DANE, 2026c, pp. 47–48), aunque el documento de viabilidad y su conclusión no estuvieron disponibles. En inclusión social no se encontró evidencia de la concertación con las mujeres prevista para Renta Ciudadana; en igualdad y equidad el periodo cerró sin la hoja de ruta ni el plan integral de acciones. En conjunto, los avances administrativos, contractuales y técnicos muestran grados distintos de implementación, pero rara vez permiten establecer qué ocurrió específicamente con las mujeres palenqueras.

Solo dos acuerdos, uno del Ministerio de Salud y Protección Social, y otro del DANE, reunieron una unidad de observación directamente trazable y evidencia suficiente para examinar su formulación e implementación. En los otros doce acuerdos, la revisión no permitió identificar evidencia accesible y suficiente para establecer esa relación y aplicar la valoración sustantiva que permitiera establecer su relación concreta con las mujeres palenqueras. Por esta razón, permanecieron fuera de la valoración sustantiva y no recibieron calificación.

[2] Los avances cuantitativos reportados fueron NT4-130, 33 %; NT4-132, 100 %; NT4-133, 33 %; NT4-141, 40 %; NT1-7, 15,77 %; NT3-104, 0 %; NT2-95, 100 %; NT2-36, 0 % y NT2-31, 30 %. Los acuerdos NT4-119, NT4-121, NT4-128, NT4-106 y NT2-96 no contaron con un porcentaje comparable y su estado se reconstruyó a partir de los reportes cualitativos y las demás fuentes examinadas.

4.2. Síntesis de la evaluación por derechos

Aplicada la rúbrica, el consolidado arroja el siguiente resultado:

Tabla 2. *Consolidado de evaluación por derechos*

Derecho	Acuerdos asociados	Resultado
Libre determinación	Sin acuerdo suscrito.	
Territorio	NT4-119 y NT4-130	Ninguno superó la evaluabilidad.
Autonomía	NT1-7, NT3-104, NT4-106, NT4-121 y NT4-141.	Ninguno superó la evaluabilidad.
Gobierno propio	Sin acuerdo suscrito	
Identidad cultural	NT2-31.	Un acuerdo evaluable, NT2-31. Los tres ejes se ubicaron en "No cumple mínimo" en la formulación y en la implementación.
Participación	NT4-132 y NT4-133.	Ninguno superó la evaluabilidad.
Igualdad y no discriminación	NT2-36, NT2-95, NT2-96 y NT4-128	Un acuerdo evaluable, NT2-96. Los tres ejes se ubicaron en "No cumple mínimo" en la formulación y en la implementación.

Fuente: elaboración propia

La aplicación del instrumento produjo dos clases de resultados. El primero corresponde a los derechos que contaron con una actuación evaluable. El segundo identificó los derechos que quedaron fuera de la agenda concertada o respecto de los cuales la implementación y la información disponible resultaron insuficientes para establecer su estado.

La libre determinación y el gobierno propio no fueron objeto de los acuerdos del universo analizado. Este resultado revela que los acuerdos no abordaron directamente la capacidad del Pueblo Palenquero para definir su rumbo ni el fortalecimiento de sus autoridades e instituciones propias desde la participación de las mujeres.

El territorio, la autonomía y la participación efectiva reunieron nueve acuerdos pertinentes. Sin embargo, ninguno contó con unidades de observación suficientes para determinar si las medidas produjeron garantías para las mujeres palenqueras. La investigación no puede concluir que estos derechos fueron garantizados o vulnerados mediante esos acuerdos. Puede establecer que la implementación documentada y los sistemas de información no permitieron examinar el alcance de la actuación estatal.

La identidad cultural pudo valorarse mediante el NT2-31, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, dirigido a avanzar en la caracterización de parteras, sabedoras y médicas ancestrales. Su materia se relaciona directamente con los saberes que cuidan la vida y con sus portadoras, identificadas por las mujeres palenqueras como componentes de su identidad cultural. El acuerdo y sus instrumentos conservaron; sin embargo, una formulación agregada, es decir, dirigida a todas las mujeres negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, sin atender a las particularidades de cada identidad cultural. La documentación tampoco permitió acreditar la participación de mujeres palenqueras en la definición de las variables y los instrumentos, ni resultados territorializados para ellas. En consecuencia, la actuación no

superó los umbrales de *protección de lo propio*, *reconocimiento y saldo de la deuda histórica* y *libertad completa*, en su formulación y en su implementación.

La igualdad y no discriminación fue examinada mediante el NT2-96, a cargo del DANE, cuyo objeto fue estudiar la viabilidad técnica de ampliar las muestras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para producir información socioeconómica sobre mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El documento de viabilidad y su conclusión no estuvieron disponibles, lo que impidió verificar el contenido del producto principal del acuerdo. La ECV 2024 protegió la autorrespuesta sobre el autorreconocimiento palenquero, aunque las fuentes no permiten atribuir esta regla a la ejecución del NT2-96. No obstante, los resultados continuaron publicándose mediante categorías agregadas (DANE, 2025b). Además, la muestra registró 83 casos de personas palenqueras sin expandir (DANE, 2025a), insuficientes para obtener una caracterización precisa de sus mujeres con las desagregaciones previstas. Tampoco se acreditó su participación en la identificación de las necesidades estadísticas, la selección de variables o la interpretación de los resultados. Por estas razones, los tres ejes quedaron en "No cumple mínimo" en la formulación y la implementación.

La evaluación produce, por tanto, dos resultados sustantivos y cinco resultados sobre los límites de la agenda y de la evaluabilidad. Los dos derechos examinados no alcanzaron los mínimos de la salvaguarda. Los cinco restantes carecieron de acuerdos pertinentes o de evidencia suficiente para establecer su estado.

4.3. Brechas en la garantía de los derechos de las mujeres palenqueras

El análisis de las brechas permite identificar las condiciones comunes que atravesaron la formulación, la implementación y el seguimiento de los acuerdos. Los doce compromisos excluidos de la valoración sustantiva aportan evidencia para este análisis, aunque no reciben una calificación sobre el cumplimiento de los umbrales

La revisión sectorial muestra cinco brechas recurrentes que operaron de manera acumulativa: las mujeres palenqueras fueron incorporadas mediante categorías agregadas; la implementación no permitió acreditar resultados verificables en sus territorios; los sistemas de información impidieron identificar su participación y los efectos de las medidas; el género, mujer, familia y generación quedó subordinado a los objetivos generales de cada sector y los escenarios de decisión no garantizaron su representación e incidencia.

a Agregación sin reconocimiento específico

Ninguno de los 18 acuerdos formuló una medida específica para las mujeres palenqueras. Su inclusión dentro de categorías generales no estuvo acompañada de obligaciones, metas, recursos, indicadores, criterios de priorización o resultados diferenciados. La eventual aplicación de los acuerdos al Pueblo Palenquero quedó subordinada a decisiones posteriores de focalización que no fueron reguladas desde su formulación.

La brecha consiste en que la mención reconoce formalmente su existencia, pero no determina qué debe hacer cada entidad para garantizar sus derechos. De esta manera, las particularidades relacionadas con la *famia*, los *kuagros*, la lengua, los saberes que cuidan la vida, las autoridades propias y las relaciones territoriales pierden capacidad para orientar las medidas.

b Desterritorialización de la implementación

Los 14 acuerdos fueron formulados con alcance nacional o regional, sin establecer rutas específicas para San Basilio de Palenque, otros territorios palenqueros o la diáspora. Solo dos actuaciones contienen referencias comprobables a espacios relacionados con el Pueblo. San Basilio fue incluido en la caracterización inicial de cincuenta comunidades para futuros proyectos energéticos, pero no se verificó la posterior conformación de una comunidad energética ni la participación de mujeres palenqueras. *Mahates* aparece en registros crediticios agregados con otros municipios, sin desagregación por sexo y pertenencia palenquera.

La referencia territorial tampoco garantiza, por sí misma, la salvaguarda. Se requiere que la actuación reconozca las relaciones entre tierra, cultura, alimentación, medicina, instituciones, movilidad y transmisión que constituyen el territorio palenquero y que sus resultados puedan verificarse directamente para las mujeres.

c Déficit de información y trazabilidad

Ocho de los 14 acuerdos pertinentes carecieron de indicador registrado en Sinergia. En varios casos, los reportes se concentraron en actividades administrativas, porcentajes de avance o productos que no estuvieron disponibles para consulta. La información tampoco identificó de manera consistente a las participantes, las destinatarias, los territorios alcanzados, los recursos ejecutados o los efectos obtenidos.

Esta carencia limitó la evaluación y la exigibilidad. Sin información desagregada y productos públicos, las mujeres palenqueras no pueden establecer si fueron incluidas, conocer el tratamiento dado a sus propuestas, validar los resultados o activar mecanismos de corrección. La imposibilidad de evaluar no representa un vacío neutro; hace menos visible la exclusión y debilita el control sobre lo acordado.

d Subordinación sectorial de la salvaguarda

Los acuerdos incorporaron el género, mujer, familia y generación como una referencia complementaria de objetivos definidos por cada sector. El contenido no orientó de manera transversal la identificación de las destinatarias, el diseño de los instrumentos, la asignación de recursos, la metodología, la participación, los indicadores y los resultados.

En el NT2-31, los saberes que cuidan la vida fueron tratados principalmente como objeto de caracterización sectorial. En el NT2-96, la invisibilidad estadística se abordó como un problema de tamaño y viabilidad de la muestra. En ninguno de los dos casos, las elaboraciones y prioridades de las mujeres palenqueras transformaron de manera suficiente el objeto y el método de la actuación. El cumplimiento de actividades técnicas permaneció, así, separado de la garantía de sus derechos.

e Déficit en representación e incidencia

El acta de protocolización fue suscrita por 222 personas delegadas. Seis correspondían a Bolívar y tres tenían pertenencia al Pueblo Palenquero. Ninguna de estas tres personas era mujer. Según la composición revisada para el periodo de delegación 2023–2027, la Comisión III del ENCP, competente en salud, protección social, mujer, género y generaciones, tampoco contaba con representación del Pueblo Palenquero. La revisión de la distribución interna de las personas delegadas para el periodo 2023–2027 permitió establecer que las personas delegadas palenqueras integran las comisiones II, IV y VI (Ministerio del Interior, 2023, p. 4).

La información revisada no acreditó la intervención directa de mujeres palenqueras en la definición de prioridades, la formulación de los acuerdos, el diseño de los instrumentos, la validación de los productos o el seguimiento de su implementación. La representación colectiva del Pueblo Palenquero no aseguró, por tanto, que sus mujeres contaran con voz propia y capacidad efectiva para incidir en las decisiones que las afectaban.

f Formas acumulativas de desprotección

Las brechas produjeron tres formas de desprotección. La primera surgió de la ausencia de compromisos sobre la libre determinación y el gobierno propio. La segunda se manifestó como compromisos sin materialización evaluable respecto del territorio, la autonomía y la participación efectiva. La tercera correspondió a actuaciones evaluables que no superaron los mínimos de la salvaguarda en la identidad cultural y la igualdad y no discriminación.

Estas formas coexistieron y se reforzaron. La omisión de derechos redujo el alcance de la agenda. La formulación agregada impidió establecer obligaciones específicas. La desterritorialización limitó los resultados para las mujeres palenqueras. La insuficiencia de información ocultó el alcance de esas exclusiones. La posición accesoria de la salvaguarda redujo su capacidad transformadora y la falta de representación propia dificultó corregir las brechas durante la consulta, la implementación y el seguimiento.

Desde el *principio de continuidad de la libertad conquistada*, los acuerdos del PND 2022–2026 no produjeron una base suficiente para demostrar que la actuación estatal hubiera reconocido las particularidades de las mujeres palenqueras, protegido las relaciones que sostienen la continuidad del pueblo y garantizado su capacidad para decidir sobre las medidas que las afectan. La inclusión nominal quedó interrumpida antes de convertirse en una cadena completa de garantía integrada por obligaciones específicas, financiación, ejecución territorial, participación decisoria, información trazable y resultados verificables.



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

05.

Hallazgos defensoriales

Del análisis de los acuerdos suscritos en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, la Defensoría del Pueblo deriva cinco hallazgos:

a. La inclusión de las mujeres palenqueras fue nominal y agregada.

b. La agenda concertada no incorporó integralmente sus derechos, instituciones y prioridades.

c. La implementación no produjo resultados específicos y verificables para las mujeres palenqueras.

d. La representación colectiva del Pueblo Palenquero no aseguró la participación efectiva de sus mujeres.

e. Los sistemas de información y seguimiento impidieron hacer visibles los resultados y las exclusiones.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo concluye que la incorporación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación no orientó de manera efectiva la formulación, la implementación y el seguimiento de los acuerdos. La consulta previa reconoció formalmente a las mujeres palenqueras, pero no construyó una cadena de garantía que articulara sus derechos y elaboraciones propias con obligaciones específicas, ejecución territorial, participación decisoria, información trazable y resultados verificables.

06.

Conclusiones

La investigación reconstruyó desde las voces de las mujeres palenqueras la salvaguarda de género, mujer, familia y generación. La continuidad de la libertad conquistada, la protección de lo propio, el reconocimiento y saldo de la deuda histórica y la libertad completa para las mujeres proporcionan un marco situado para examinar la garantía de sus derechos a partir de una herramienta específica.

La aplicación de dicha herramienta a los acuerdos del PND 2022–2026 permitió concluir que la incorporación del género, mujer, familia y generación palenqueros careció de capacidad para orientar la actuación estatal. La mención agregada de las mujeres palenqueras no se tradujo de manera verificable en obligaciones específicas, ejecución territorial, participación decisoria, información trazable ni resultados verificables.

La investigación tampoco pudo acreditar la garantía efectiva de los siete derechos priorizados. Algunos quedaron fuera de la agenda concertada, otros carecieron de actuaciones examinables respecto de las mujeres palenqueras y, cuando existió evidencia suficiente para una valoración sustantiva, la actuación estatal no alcanzó los umbrales mínimos de la salvaguarda.

El principal problema atraviesa toda la cadena de política pública. La formulación agregada, la implementación sectorial, la ausencia de territorialización, la participación limitada y las deficiencias de información se reforzaron entre sí.

El próximo ciclo de planeación debe partir de las elaboraciones propias de las mujeres palenqueras y convertirlas en obligaciones financiadas, verificables y sujetas a su decisión y seguimiento.

07.

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 y 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, por tanto, surtir su propio proceso de consulta previa y concertar nuevas prioridades y acuerdos, teniendo como punto de partida los avances alcanzados, las brechas que permanecen y los compromisos pendientes del ciclo anterior. Para las mujeres palenqueras, ello supone continuar las medidas que requieran culminación, corregir las barreras identificadas y concertar nuevas acciones que permitan avanzar progresivamente en la garantía de sus derechos y en la continuidad de la libertad conquistada del Pueblo Palenquero.

Las recomendaciones buscan corregir las brechas en la formulación, implementación y seguimiento de los acuerdos del PND 2022–2026, a partir de la continuidad de la libertad conquistada y de tres ejes de evaluación. Su aplicación exige reconocer a las mujeres palenqueras como sujetas políticas y autoridades culturales con capacidad de decisión; reconocer la diversidad de sus experiencias y evitar respuestas homogéneas frente a desigualdades y barreras que pueden adquirir formas diferenciadas en sus trayectorias; traducir las menciones generales en obligaciones específicas, territorializadas, financiadas y verificables; proteger las instituciones, relaciones y cadenas de transmisión que sostienen la vida palenquera; y evitar que se declaren cumplidos compromisos sin productos públicos, ejecución comprobable o participación efectiva. Esta participación comprende selección autónoma, representación diversa y condiciones materiales para deliberar e incidir.

7.1. Condiciones habilitantes

7.1.1. Espacios territoriales para la agenda de las mujeres palenqueras

Al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: considerar en la concertación de la ruta metodológica de la preconsulta del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 la

[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.

realización de espacios territoriales con las mujeres palenqueras en San Basilio de Palenque, orientados a que construyan su propia agenda de derechos. Precisar en la ruta que se acuerde el momento en que esa agenda se incorpora a la discusión de cada comisión, de modo que los delegados de Bolívar puedan impulsarla en las que integran.

Al Departamento Nacional de Planeación: garantizar las condiciones presupuestales para realizar los espacios territoriales que se acuerden y asegurar que sus resultados lleguen a las comisiones antes de la protocolización.

Al Ministerio del Interior: coordinar las condiciones logísticas y de convocatoria para la realización de los espacios territoriales que se acuerden y asegurar que sus resultados lleguen a las comisiones antes de la protocolización.

Al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: considerar la participación de mujeres palenqueras en calidad de invitadas especiales o acompañantes en las sesiones de consulta y protocolización donde se traten asuntos relacionados con la salvaguarda de género, mujer, familia y generación palenqueros, y de manera particular en la Comisión III de protección social, salud, ICBF, mujer, género y generaciones.

7.1.2. Participación de las mujeres palenqueras en la verificación de los acuerdos

Al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: concertar que los acuerdos que incorporen la salvaguarda de género, mujer, familia y generación palenqueros definan, desde su formulación, los momentos en que las mujeres palenqueras intervienen en el diseño de la medida, en la determinación del territorio y de las destinatarias y en la validación del producto antes de su entrega.

A las entidades responsables: adelantar esos momentos de intervención en el territorio palenquero, con acta que registre las decisiones adoptadas y las razones de las propuestas que no se incorporen. Condicionar el reporte de un producto como terminado a la validación prevista.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio del Interior y al Espacio Nacional de Consulta Previa: promover que los mecanismos de seguimiento que se acuerden permitan a las mujeres palenqueras, a través de sus instituciones representativas y de los mecanismos de participación que el Pueblo Palenquero determine autónomamente, advertir el incumplimiento de un acuerdo o la omisión de los momentos de intervención concertados, y obtener respuesta de la entidad responsable, con conocimiento de la instancia de seguimiento que corresponda.

7.1.3. Financiación

Al Departamento Nacional de Planeación y a las entidades responsables: vincular cada acuerdo que incorpore la salvaguarda de género, mujer, familia y generación palenqueros a una fuente de financiación identificada desde su formulación. Incluir en cada compromiso el costeo de

la medida, la partida presupuestal asignada, la fuente de los recursos, la vigencia en que se ejecutarán, el territorio de ejecución y el reporte anual de ejecución.

7.1.4. Articulación de las prioridades de las mujeres palenqueras y su formulación verificable

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: garantizar, en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030, que las prioridades construidas por las mujeres palenqueras puedan incorporarse en la agenda o las agendas que el Pueblo Palenquero y las instancias de concertación definan autónomamente. Cualquiera sea la forma en que se organicen estas prioridades, abordar los siete derechos priorizados como un conjunto interdependiente, conforme con el principio de la continuidad de la libertad conquistada, de manera que la actuación sectorial sobre uno de ellos no desatienda las dimensiones de las que depende la permanencia del Pueblo Palenquero.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: concertar, en el marco de la consulta previa del PND 2026–2030, para los acuerdos que desarrollen las prioridades construidas por las mujeres palenqueras, contenidos mínimos de formulación y trazabilidad que puedan incorporarse en el acuerdo o en un anexo técnico concertado e integrarse al sistema de seguimiento del PND. Estos podrán comprender la medida y su producto, población y territorio, metas y plazos, responsables, presupuesto, participación de las mujeres palenqueras durante la implementación y el seguimiento, indicador de resultado y fuente pública de verificación, así como los obstáculos identificados y las medidas correctivas. Los acuerdos podrán vincular varios derechos y dimensiones de la salvaguarda, sin imponer una clasificación excluyente ni crear sistemas paralelos de reporte.

7.1.5. Información desagregada sobre mujeres palenqueras

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística: concertar con las mujeres palenqueras una estrategia estadística que permita producir y publicar información periódica, específica y técnicamente confiable sobre sus condiciones de vida. Evaluar, en el marco de esta estrategia, las alternativas de diseño muestral, integración de fuentes y desagregación necesarias para hacer visibles sus condiciones según sexo, edad y territorio, e incorporar variables pertinentes para comprender las relaciones familiares, comunitarias, territoriales y culturales que inciden en ellas. Garantizar la participación efectiva de las mujeres palenqueras en la identificación de las necesidades de información, la definición de las variables, la interpretación de los resultados y sus usos.

A todas las entidades responsables de acuerdos: desagregar los reportes de ejecución, de manera que permitan identificar conjuntamente el sexo y la pertenencia al Pueblo Palenquero, así como el territorio de ejecución, e incorporar la edad o grupo generacional cuando la naturaleza de la medida y de la población destinataria lo permita, de modo que pueda establecerse si la medida alcanzó a las mujeres palenqueras y reconocer posibles diferencias generacionales.

7.2. Recomendaciones sustantivas por derechos priorizados

Las siguientes recomendaciones desarrollan los siete derechos priorizados. Su incorporación en los acuerdos que desarrollen las prioridades definidas por las mujeres palenqueras se articula con los contenidos mínimos de formulación y trazabilidad que se concierten, la financiación identificada y los mecanismos de seguimiento concertados con el Pueblo Palenquero.

7.2.1. Derecho a la libre determinación

Al Ministerio del Interior: adelantar, en el marco de sus competencias, las actuaciones necesarias para realizar la consulta previa prevista en el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 2379 de 2024 para que el Pueblo Palenquero defina los términos de su transformación político-administrativa. En la fase de preconsulta, concertar una ruta metodológica que garantice la participación efectiva de las mujeres palenqueras y que pueda contemplar, si así lo acuerdan el pueblo y sus instituciones representativas, espacios autónomos para formular sus propuestas sobre el territorio, las instituciones propias, la participación, los servicios y las prioridades de desarrollo, así como mecanismos para incorporarlas a la discusión general.

7.2.2. Derecho al territorio

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la autoridad ambiental competente y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Alcaldía Municipal de Mahates y a la Gobernación de Bolívar: incorporar, en el marco de sus respectivas competencias, en los instrumentos y actuaciones de su competencia y con participación efectiva del Pueblo Palenquero y de sus mujeres, medidas orientadas a la recuperación de las fuentes hídricas y a la protección de los espacios territoriales que sostienen su vida cultural. Considerar en estas medidas el arroyo y la *kasimba*, sus usos culturales, los patios y las huertas, así como la capacidad del territorio de proveer alimento y medicina propios. Valorar en el seguimiento la recuperación ambiental y la posibilidad de que las mujeres vuelvan a usar, cuidar, enseñar y transmitir en estos espacios.

7.2.3. Derecho a la autonomía

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Banco Agrario, a la Agencia de Desarrollo Rural y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: formular un programa de economía propia para las mujeres palenqueras que integre financiación directa, crédito con condiciones adecuadas, activos productivos, asistencia técnica definida con ellas, fortalecimiento de redes de comercialización y del comercio propio, incluido el ejercido en el espacio público.

Recuperar mediante el programa las obligaciones pendientes relacionadas con las jornadas sobre derechos de la mujer rural y acceso al crédito y con la creación del programa de proyectos agropecuarios y rurales. Incorporar también medidas que reduzcan las cargas de cuidado,

los riesgos para la salud y los costos asociados a la movilidad y a las permanencias fuera del territorio que han acompañado históricamente la autonomía económica de las mujeres.

A las entidades territoriales competentes: adoptar reglas de uso del espacio público que reconozcan el comercio palenquero como actividad económica y cultural, eviten su persecución y garanticen condiciones dignas, seguras y estables.

7.2.4. Derecho al gobierno propio

Al Ministerio del Interior: apoyar, a solicitud de las autoridades y organizaciones propias, un plan de fortalecimiento de la participación y la autoridad de las mujeres en el Consejo Comunitario Ma Kankamaná, la Guardia Cimarrona, los *kuagros*, el Tribunal de Justicia y los demás procesos organizativos que ellas definan. Destinar el apoyo a financiar, relevo generacional, funcionamiento organizativo y acciones construidas desde el feminismo negro palenquero, sin imponer estructuras, requisitos o contenidos ajenos.

Incluir en el plan el semillero de la Guardia Cimarrona y medidas para que la municipalización preserve las funciones de las autoridades e instituciones propias. Acordar también una ruta de articulación entre autoridades propias y entidades ordinarias para la protección de las mujeres, niñas y adolescentes frente a las violencias, con respeto de la autonomía, el debido proceso y los derechos de las víctimas.

7.2.5. Derecho a la identidad cultural

Al Ministerio de Salud y Protección Social: formular e implementar, con participación efectiva de las mujeres palenqueras, el componente palenquero del sistema de caracterización y registro de parteras, sabedoras y médicas ancestrales. Reconocer en el sistema a las portadoras de los saberes, garantice su continuidad material, respetar las reglas comunitarias sobre qué conocimientos pueden registrarse, quiénes pueden acceder a ellos y las condiciones para su reserva, uso y transmisión, utilizar la lengua palenquera cuando corresponda y evitar que el conocimiento sea separado de la famia, el *kuagro*, el territorio y las relaciones que le confieren sentido.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Salud y Protección Social: extender al Pueblo Palenquero la ruta de notificación de los nacimientos atendidos por parteras, con asistencia técnica para su implementación y mediante mecanismos construidos con las parteras y adecuados a sus prácticas.

Al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y al Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus competencias: financiar y articular un programa de transmisión viva de la lengua, la oralidad, la cocina, la música, los rituales, los juegos y los saberes de cuidado, conducido por mujeres portadoras y articulado con niñas, niños y jóvenes. Se recomienda que la etnoeducación complemente las cadenas comunitarias de transmisión y evite su sustitución.

7.2.6. Participación efectiva

Al Ministerio del Interior: promover que, durante la implementación y el seguimiento de los acuerdos que involucren a las mujeres palenqueras, se garanticen condiciones de participación efectiva. Estas condiciones podrían contemplar convocatoria previa y oportuna, información suficiente y culturalmente adecuada, tiempo para la deliberación interna, elección autónoma de las participantes y una representación diversa que, de acuerdo con los mecanismos que defina el Pueblo Palenquero, permita incorporar distintas generaciones, trayectorias, conocimientos, procesos organizativos y experiencias territoriales, incluida la diáspora; así como una respuesta institucional motivada frente a las propuestas no incorporadas.

Prever en el estándar las condiciones que hacen posible la participación, entre ellas la disponibilidad de tiempo frente a las cargas de cuidado que hoy la restringen y distinguir la presencia numérica del acceso a las posiciones donde se decide.

7.2.7. Igualdad y no discriminación

A la entidad nacional competente en materia de igualdad y derechos de las mujeres: formular e implementar un componente palenquero del plan integral de acciones afirmativas que atienda la interacción entre racismo, sexismo, pertenencia étnica, edad, territorio, condiciones económicas, orientación sexual e identidad o expresión de género, así como otras dimensiones de desigualdad que concurran en las trayectorias de las mujeres palenqueras. Reconocer en el componente la agencia antirracista y las elaboraciones del feminismo negro palenquero y desarrollar medidas en salud, educación, trabajo, espacio público, transporte, turismo y atención institucional.

Al Ministerio de Salud y Protección Social: adoptar un protocolo de atención para las mujeres palenqueras que garantice oportunidad, confidencialidad, respeto, pertinencia cultural y prevención de las violencias sexuales y obstétricas atravesadas por estereotipos raciales y de género. Incorporar en el protocolo formación obligatoria, mecanismo de quejas y seguimiento de resultados.

c. Al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes: construir con el Pueblo Palenquero un protocolo de autoridad cultural que establezca reglas de información, autorización, reconocimiento, participación y retorno de beneficios frente al uso comercial o institucional de su lengua, sus conocimientos, sus creaciones y la imagen de las mujeres. Preservar mediante el protocolo la circulación cultural acordada por el pueblo y evitar la extracción, distorsión o explotación unilateral por terceros.

7.3. Garantías de cumplimiento: cláusula de no repetición y seguimiento

Al Departamento Nacional de Planeación: incorporar en el PND 2026-2030 una cláusula de no repetición de la inclusión nominal, de manera que la mención de las mujeres palenqueras dentro de categorías agregadas no sea considerada suficiente para acreditar la incorporación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero, si no está acompañada de los contenidos mínimos de formulación y trazabilidad concertados para los acuerdos que desarrollen las prioridades construidas por las mujeres palenqueras. Aplicar estas condiciones a la formulación de los acuerdos, cualquiera sea el sector responsable o la materia en la que se formulen.

Al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y al Espacio Nacional de Consulta Previa: promover que el seguimiento de los acuerdos que incorporen la salvaguarda se articule con los mecanismos existentes de seguimiento del PND y permita identificar de manera verificable sus avances, dificultades de implementación, ejecución presupuestal y participación de las mujeres palenqueras, conforme con los mecanismos que el Pueblo Palenquero determine autónomamente.

08.

Compromisos de la Defensoría

Durante el grupo focal, las lideresas palenqueras solicitaron a la Defensoría del Pueblo acompañar una movilización comunitaria por la protección de las niñas frente a las violencias. Esta solicitud concreta expresa también el lugar de acompañamiento que corresponde a la institución frente a las demandas y procesos del Pueblo Palenquero. La elección de la salvaguarda por las participantes plantea una responsabilidad institucional de acompañar la protección de aquello que ellas identificaron como propio y necesario para la continuidad del pueblo.

A partir de los hallazgos de este informe y en ejercicio de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo asume el compromiso de acompañar la exigibilidad de los derechos de las mujeres palenqueras, hacer seguimiento a estas recomendaciones, promover su consideración en la consulta previa del PND 2026–2030 y articular con las instancias competentes las acciones necesarias para impulsar su cumplimiento, así como realizar la devolución y socialización de los resultados con el Pueblo Palenquero. Estas actuaciones estarán orientadas por la continuidad de la libertad conquistada y por la participación efectiva de las mujeres palenqueras en las decisiones que las afectan.

Referencias

Barrios, N., Díaz, L., Martínez, L., Salgado, A., Torres, W., y González, A. (2022). *Kuttura ri Palenge: rondas, poesía, personajes y música palenquera*. Secretaría de Educación del Distrito; Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe. https://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/handle/001/3526.

De Ávila Torres, D. (2017). San Basilio de Palenque y su organización social: el kuagro como referente histórico cultural. *Hexágono Pedagógico, 8*(1), 155–163. https://doi.org/10.22519/2145888X.1071.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Mujeres rurales en Colombia*. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/sep-2020-%20mujeres-rurales.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). *Informe de resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras – CNPV 2018*. DANE. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/autorreconocimiento-etnico/poblacion-negra-afrocolombiana-raizal-y-palenquera.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV 2025* [Base de microdatos]. Archivo Nacional de Datos. https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/905/variable/F9/V525?name=P6080.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026b, 3 de agosto). *Estudio de la evaluación de las causas de la variación y dificultades en la captación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera de Colombia en los censos nacionales: lecciones aprendidas* (versión 12). https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/autorreconocimiento-etnico/poblacion-negra-afrocolombiana-raizal-y-palenquera.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026d, 20 de agosto). *Resultados para población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025*. DANE. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025.

Ministerio del Interior. (2023, 29 de marzo). *Convocatoria elección de delegados(as) ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de medidas legislativas y administrativas de carácter general susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras* [Circular externa]. Documento oficial. https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/11/circular-elecciones-encp-2023-2027.pdf.

Navarrete, M. C. (2008). *San Basilio de Palenque: memoria y tradición. Surgimiento y avatares de las gestas cimarronas en el Caribe colombiano*. Programa Editorial Universidad del Valle. https://www.jstor.org/stable/j.ctt1rfsqq9.

Restrepo, E., y Pérez, J. N. (2005). San Basilio de Palenque. Caracterizaciones y riesgos del patrimonio intangible. *Jangwa Pana, 4*, 58–69. https://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/jangwapana/article/view/6552.

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, 29 y 30 de marzo 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. Carteleras, dibujos, siluetas de corpografía y demás material gráfico.

Anexo 7. Instrumento de evaluación a los acuerdos suscritos en el marco de la consulta previa con el ENCP.

Anexo 8. *Changaina famia ku kutú* (Mujer, familia y fuerza). Documento técnico sobre la salvaguarda la salvaguarda de género, mujer, familia y generación del Pueblo Palenquero.

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