

**Vacíos normativos e institucionales en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas:
estudio de caso de la comunidad Curripaco Nheengatú en el Bajo Río Guainía**

Sonia Liliana Aguilar Bayona

Administración pública territorial

Tutor Diana Marcela Delgado Jerez

30/11/2025

Resumen

La monografía estudia los retos que enfrenta Colombia en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), a partir del estudio de caso con énfasis en la comunidad Curripaco Nheengatú del Bajo Río Guainía. Parte de la premisa de que la actual evidencia una estructura pública, centrada en municipios y departamentos, lo resulta insuficiente para integrar jurisdicciones indígenas autónomas, lo que genera vacíos en materia normativa, institucional y fiscal.

El desarrollo del trabajo se orienta al análisis descriptivo de los planes de vida indígenas y de los principales marcos legales que regulan las ETIs, en especial los decretos 632 de 2011, 0488 de 2023 y 1275 de 2009. A través de una matriz comparativa, se espera evidenciar los obstáculos que enfrentan las comunidades en sus procesos de reconocimiento y operatividad, así como las tensiones que surgen entre la autonomía indígena y la estructura estatal.

Tabla de Contenido

Introducción	5
Objetivo general	7
Objetivos específicos	7
Marco Teórico.....	8
Capitulo I Identificar los vacíos normativos presentes en la legislación colombiana que inciden en la formalización y funcionamiento de las ETIs en el departamento de Guainía.	10
1.1 Las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) en el ordenamiento constitucional colombiano	11
1.2 Identificación de vacíos normativos e institucionales	14
1.3 Incidencias de los vacíos normativos en el contexto del Guania	16
Capitulo II Analizar las capacidades institucionales y administrativas involucradas en el proceso de formalización de las ETIS, tomando como referencia la experiencia de la comunidad Curripaco Nheengatú del Bajo Rio Guainía	20
2.1 Las capacidades institucionales en la administración pública y su relación con las ETIS	20
2.2 La institucionalidad encargada del proceso de formalización de las ETIS.....	21
2.3 Capacidades administrativas y de gestión en los territorios indígenas	22
3. Capitulo III Vacíos fiscales y financieros que limitan la operatividad de las ETIs en Guania: Estudio de caso de la comunidad Curripaco Nheengatú y su plan de vida.....	27
Resultados y discusión.....	33
Conclusiones.....	34
Bibliografía	36
Anexos	41
Glosario.....	41

Índice de Tablas

Tabla 1 Marco Jurídico de las ETIs: avances y limitaciones.....	12
Tabla 2. Gobernación del Guainía: estructura administrativa	24
Tabla 3. Entidades gubernamentales nacionales.....	26
Tabla 4. Sistema General de Participaciones (SGP).....	28

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Instituciones involucradas en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas ...	13
Ilustración 2. Pasos para la formalización de las ETIs en Colombia.....	14
Ilustración 3. Mapa de resguardos indígenas	17
Ilustración 4. Sistema General de Participaciones	27

Introducción

En la historia de Colombia se marcó un hito fundamental en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia, la constitución política de 1991 consagró la autonomía, el pluralismo jurídico y la posibilidad de conformar Entidades Territoriales Indígenas ETIs como una forma de gobierno propio dentro del orden territorial del país. Sin embargo, más de tres décadas después, esta promesa constitucional continúa siendo una deuda histórica.

Las ETIs no han logrado consolidarse plenamente debido a una serie de vacíos normativos, institucionales y fiscales que limitan su creación, funcionamiento y sostenibilidad, Esta situación se hace especialmente evidente en territorios apartados como el departamento del Guanía, donde la presencia estatal es reducida, la dispersión en el departamento del Guanía, donde la presencia estatal es reducida, la dispersión poblacional es extensa y la mayoría de sus habitantes pertenecen a pueblos indígenas.

En este contexto la comunidad Curripaco Nheengatú del Bajo Río Guanía representa en un caso emblemático de las dificultades que enfrentan los pueblos indígenas para avanzar en su proceso de formalización territorial. Aunque esta comunidad cuenta con estructuras tradicionales de gobierno, un plan de Vida consolidado y un fuerte proceso organizativo, su articulación con las entidades del Estado ha sido precaria, irregular y limitada. Esto ha generado retrasos en la implementación de rutas institucionales, pérdida de confianza en los actores estatales y un debilitamiento en la capacidad de ejercer su autonomía territorial, reconocida como un derecho fundamental tanto en el ordenamiento jurídico interno como en los compromisos internacionales adquiridos por el país (OIT, 1989; ONU, 2007).

La ausencia de una Ley orgánica de ordenamiento Territorial Indígena LOOT constituye el principal vacío normativo que ha obstaculizado la materialización de las ETIs (Restrepo, 2018). Aunque el Decreto 1953 y la Resolución 144 de 2021 han representado avances transitorios, ambos instrumentos tienen carácter provisional y no reemplazan la obligación constitucional de expedir una ley que establezca un marco jurídico sólido, integral y permanente. Por esta razón, las comunidades indígenas continúan dependiendo de interpretaciones administrativas, actos normativos parciales y voluntades políticas fluctuantes, situación que afecta directamente su derecho al autogobierno y a la gestión de sus territorios. Además de los vacíos legales, la formalización de las ETIs enfrenta importantes limitaciones institucionales y administrativas. La falta de articulación entre entidades nacionales como el Ministerio del Interior, La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP,2021). A nivel departamental, instituciones como la Gobernación del Guania y las alcaldías municipales carecen de personal técnico, recursos financieros, infraestructura operativa y equipos especializados para acompañar procesos complejos como la planificación intercultural, la gestión administrativa o la construcción de modelos territoriales diferenciales. En consecuencia, comunidades como Curripaco Nheengatú deben asumir la carga administrativa de tramites desplazamientos y solicitudes sin apoyo necesario. En el ámbito fiscal, otro desafío persistente radica en la inexistencia de fuentes de financiación claras, estables y suficientes para garantizar la sostenibilidad de las ETIs. Las normas vigentes no definen con precisión como ingresarían los recursos del Sistema General de participaciones ni bajo condiciones podrían administrarse.

De acuerdo con Gonzales y Ruiz (2022), esta indefinición ha impedido que las ETIs avancen hacia la operatividad, incluso cuando cuentan con reconocimiento organizativo y territorial. Ante este panorama, la presente monografía busca analizar los vacíos normativos, institucionales y fiscales que enfrenta las ETIs en el departamento del Guania. Tomando como estudio de caso de comunidad Curripaco

Nheengatú. El propósito es comprender como estas limitaciones afectan el ejercicio de la autonomía indígena y obstaculizan la formalización territorial prevista por la constitución. A partir de una revisión normativa, un análisis del contexto territorial y una descripción de las capacidades administrativas persisten en la consolidación del modelo territorial indígena en Colombia.

Objetivo general

Analizar los vacíos normativos, institucionales y fiscales que enfrenta las ETIS en el departamento de Guainía en el marco del proceso para la formalización y operatividad de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), tomando como estudio de caso la comunidad indígena de CURRIPACO Nheengatú del Bajo Río Guainía

Objetivos específicos

- Identificar los vacíos normativos presentes en la legislación colombiana que inciden en la formalización y funcionamiento de las ETIs en el departamento de Guainía.
- Analizar las capacidades institucionales y administrativas involucradas en el proceso de formalización de las ETIs, tomando como referencia la experiencia de la comunidad Curripaco Nheengatú del Bajo Río Guainía.
- Examinar los vacíos fiscales y financieros que limitan la operatividad de las ETIs en el departamento de Guainía, a partir del estudio de caso de la comunidad Curripaco Nheengatú.

Marco Teórico

El concepto de autonomía indígena se basa en el reconocimiento del derecho de los pueblos a ejercer autogobierno, administrar sus territorios y preservar sus sistemas de conocimiento y sus estructuras normativas, Estos principios están consagrados en instrumentos internacionales como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU,2007). En el ámbito teórico, Bonaventura del Sousa (2010) plantea que el pluralismo jurídico implica reconocer que diversos sistemas normativos estatales y no estatales coexisten y deben ser articulados de manera armónica. Desde esta perspectiva, las ETIs constituyen una expresión institucional del pluralismo jurídico dentro del Estado Colombiano, permitiendo que las autoridades tradicionales ejerzan funciones públicas de manera legítima y culturalmente pertinente.

Según Rodríguez Garavito (2005), la autonomía territorial indígena no se limita a la administración interna de las comunidades, sino que implica el derecho a participar en la planificación del territorio, gestionar recursos, ejecutar proyectos y coordinarse con otras entidades administrativas. Esta visión integral requiere normas claras, mecanismos financieros adecuados y estructuras administrativas sólidas, condiciones que aún no se han materializado plenamente en Colombia. Ordenamiento Territorial Colombiano y Vacíos normativos. La constitución política de 1991 estableció las bases para la creación de las ETIs en los artículos 286,287,329 y 330, que reconocen la autonomía indígena y la necesidad de reglamentar un régimen especial mediante una Ley Orgánica de Ordenamiento territorial Indígena (Constitución política, 1991). No obstante, la Ley 1454 de 2011 que cumple la función de LOOT general omitió la regulación específica de las ETIs, generando una situación de inconstitucionalidad por omisión, como lo señaló la corte constitucional en la Sentencia C-702 de 2010 Ante la falta de desarrollo

legal, el Gobierno nacional expidió normas de carácter transitorio, como el Decreto 1953 de 2024, que define un régimen especial provisional para los territorios indígenas, y la Resolución 144 de 2021, que establece lineamientos técnicos para la organización administrativa, la gestión fiscal y la planificación territorial. Si bien estos instrumentos representan avances importantes, su carácter provisional no sustituye la obligación constitucional de expedir una ley orgánica, lo que ha dejado a las comunidades en un estado de inseguridad jurídica (Vanegas,2024)

Gómez (2019) señala que los vacíos normativos no son únicamente la ausencia de leyes, sino también la existencia de normas fragmentadas, ambiguas o inconexas, que generan confusión en la implementación, Esto se evidencia en la relación entre la Ley 160 de 1994 que regula los resguardos indígenas, el Decreto 1953 y la Resolución 144, que no se articulan entre sí de manera coherente.

Capacidades institucionales y administrativas El enfoque de capacidades institucionales es fundamental para comprender los desafíos en la formalización de las ETIs. Desde la teoría de la administración pública Grindle (1997) plantea que la capacidad institucional depende de factores como la estabilidad de los funcionarios, la disponibilidad de recursos, la claridad normativa y la articulación entre niveles de gobierno. Según el departamento nacional de planeación (2021), uno de los principales obstáculos para la consolidación de las ETIs es la falta de coordinación entre entidades como el Ministerio de Interior, la Agencia Nacional de tierras y el DNP las gobernaciones y los municipios. En regiones apartadas como el Guainía, estas limitaciones se profundizan debido a la escasa presencia estatal, las dificultades de movilidad. La gobernación del Guiania, por ejemplo, cuenta con unidades administrativas pequeñas, recursos fiscales reducidos y alta dependencia de trasferencias nacionales, lo que dificultan su capacidad para acompañar procesos de planificación intercultural o de fortalecimiento administrativo indígena. Desde el enfoque comunitario, la autonomía indígena requiere que los pueblos cuenten con autoridades consolidadas, mecanismos de participación, planes de vida y estructuras internas de gestión. Sin

embargo, la formalización como ETIs exige cumplir requisitos administrativos propios de una entidad territorial, como la elaboración de planes de desarrollo, la administración de recursos y la rendición de cuentas. Esta transición genera tensiones y desafíos en comunidades como la Curripaco Nheengatú, que poseen un fuerte sistema de autogobierno, pero a carecen del acompañamiento técnico necesario para cumplir los estándares administrativos exigidos por el Estado (ONIC, 2023; ESAP, 2022). En síntesis, la formalización de las ETIs se ubica en la intersección entre el pluralismo jurídico, la descentralización territorial y la construcción de capacidades institucionales. Los vacíos normativos, institucionales y fiscales que persisten en Colombia impiden que este modelo territorial avance y limitan el ejercicio pleno de la autonomía indígena, particularmente en territorios geográfica y administrativamente frágiles como el departamento del Guanía.

Capítulo I Identificar los vacíos normativos presentes en la legislación colombiana que inciden en la formalización y funcionamiento de las ETIs en el departamento de Guanía.

En Colombia, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos ha sido uno de los mayores avances de la constitución política de 1991. Desde entonces, se les ha garantizado autonomía política, jurídica y territorial. Sin embargo, más de treinta años después, aun no existe una reglamentación clara que permita la creación y funcionamiento real de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Este vacío normativo ha generado incertidumbre y a limitado el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en regiones apartadas como el departamento de Guanía, donde comunidades como el Curripaco Nheengatú mantienen una lucha constante por el reconocimiento de su territorio y su gobierno propio. El presente capítulo busca identificar los vacíos normativos presentes en la legislación colombiana que inciden en la formalización y funcionamiento de las ETIs, haciendo énfasis en su impacto dentro del contexto territorial del Guanía. Para ello, se revisa

el marco constitucional, las normas existentes y los intentos de regulación que ha hecho el Estado, así como la manera en que estas limitaciones repercuten en la gestión y desarrollo de los territorios indígenas.

1.1 Las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) en el ordenamiento constitucional colombiano

La constitución de 1991 marcó un antes y un después en la relación del Estado con los pueblos indígenas. En su artículo 7, reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana, y en los artículos 286, 287, 329 y 330 establece las bases para la creación de las Entidades Territoriales Indígenas. Estas se conciben como una forma especial de organización político-administrativa, con autonomía para gestionar sus asuntos internos y ejercer sus competencias dentro del marco de la constitución y la ley.

El artículo 286 señala que las ETIs forman parte de las entidades territoriales junto con los departamentos, distritos y municipios. El artículo 287 reconoce el derecho a la autonomía, mientras que el 329 dispone que la conformación de las ETIs debe ser regulada por una ley orgánica de ordenamiento territorial indígena, la cual hasta la fecha no ha sido expedida. Este es uno de los mayores vacíos normativos en la actualidad que ha impedido la materialización de estas entidades indígenas.

A pesar del reconocimiento constitucional, las ETIs permanecen en un limbo jurídico. Los pueblos indígenas han continuado organizándose a través de cabildos y asociaciones, pero sin contar con una estructura administrativa y financiera reconocida por el Estado que les permite ejercer plenamente sus funciones públicas. Esto se traduce en un retraso histórico en la implementación del ordenamiento territorial indígena previsto hace más de tres décadas.

Como señala la corte Constitucional en la Sentencia C-139 de 1996, la creación de las ETIs constituye “una obligación constitucional del Estado, no una facultad discrecional” Sin embargo, dicha obligación se ha postergado, y las comunidades han debido asumir su autogobierno sin el soporte institucional ni los recursos.

Tabla 1 Marco Jurídico de las ETIs: avances y limitaciones.

Norma/ley/decreto	Año	Objeto principal	Alcances	Limitación/Vacíos	Observaciones
Constitución Política de Colombia	1991	Reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y ordena crear una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Indígena (LOOT indígena).	Garantiza el derecho al autogobierno, participación y ordenamiento propio.	La LOOT indígena no ha sido expedida.	Base constitucional del derecho a la autonomía territorial.
Decreto 1953	2014	Establece un régimen especial transitorio para el funcionamiento de los Territorios Indígenas (ETIs).	Permite administrar recursos públicos y ejercer funciones de gobierno propio.	No crea formalmente los ETIs; su aplicación depende de la voluntad política y la capacidad institucional.	Su implementación es limitada, pocas comunidades la aplican
Resolución 144 (Ministerio del Interior)	2021	Adopta lineamientos técnicos y administrativos para implementar el Decreto 1953.	Regula la conformación de autoridades propias, administración de recursos y elaboración de Planes de Vida y Planes de Ordenamiento Propio.	No sustituye la falta de una LOOT indígena; mantiene un carácter transitorio.	Facilita la gestión local, pero sin otorgar personalidad jurídica plena.
Ley 160	1994	Regula los resguardos indígenas, su constitución y titulación.	Reconoce la propiedad colectiva sobre territorios indígenas.	No desarrolla mecanismos de gobierno ni competencias administrativas.	Aplicación parcial; centrada en el acceso a la tierra.
Ley 1454 (LOOT general)	2011	Define la organización territorial de Colombia.	Busca ordenar las competencias entre niveles territoriales	Omitió incluir a los ETIs, lo que genera una inconstitucionalidad por omisión.	Sentencia C-702 de 2010 exige reglamentar el ordenamiento territorial indígena.
Convenio 169 de la OIT	1989 (ratificado 1991)	Reconoce el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno y control de sus territorios.	Obliga al Estado a garantizar participación y consulta previa	Falta de cumplimiento efectivo y aplicación desigual.	Marco internacional vinculante para Colombia.
Declaración ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas	2007	Establece principios de autonomía, libre determinación y control territorial.	Refuerza el marco internacional de derechos colectivos.	No es jurídicamente vinculante, pero tiene alto valor político y ético.	Guía la armonización de políticas públicas con estándares internacionales.

Fuente propia: Adaptado de Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

La ausencia de una **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Indígena (LOOT indígena)** mantiene un **vacío jurídico estructural**. Aunque normas como el **Decreto 1953 de 2014** y la **Resolución 144 de 2021** representan avances transitorios, su aplicación es limitada y depende de la capacidad institucional y la voluntad estatal. En la práctica, la autonomía indígena en Colombia sigue siendo más declarativa que efectiva. Instituciones que forman parte del proceso de creación y formalización de las ETIs en la actualidad 5 entidades estatales aportan a la formación de las entidades territoriales en Colombia

Ilustración 1. Instituciones involucradas en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas



Fuente propia: Adaptado de Ministerio del Interior (s. f.).

Ilustración 2. Pasos para la formalización de las ETIs en Colombia



Fuente propia: Adaptado de Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

1.2 Identificación de vacíos normativos e institucionales

Tomando la información del anterior apartado se logró determinar algunos vacíos que afectan el proceso de formalización de las ETIs:

1. Ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial LOOT

Aunque la constitución lo ordena de manera explícita, el congreso no ha expedido dicha ley. Esto deja a las comunidades sin un marco claro para definir sus competencias, fuentes de financiación, mecanismos de elección de autoridades y coordinación con otras entidades.

2. Desarticulación normativa entre leyes existentes

La ley 1454 de 2011, el decreto 1953 de 2014 y la resolución 144 de 2021 no se complementan entre sí, mientras la primera ignora la existencia de las ETIs, la segunda actúa de manera provisional y la última solo reglamenta aspectos operativos sin otorgarles personalidad jurídica plena.

3. Falta de mecanismos de financiación claros y eficientes

No existen fuentes presupuestales definidas para las ETIS, lo que impide que ejerzan funciones de gobierno y gestión pública. Esto limita la capacidad para ejecutar proyectos de desarrollo o administrar recursos del Sistema General de Participaciones.

4. Imparcialidad de institucionales

Varias entidades tienen responsabilidades parciales, pero ninguna lidera el proceso. Esta dispersión genera trámites lentos, conflictos de competencias y falta de acompañamiento técnico.

5. Instrumentos de planificación propios

No hay esquema de ordenamiento territorial indígena reconocido oficialmente, lo cual dificulta armonizar los planes de vida de las comunidades con los planes de desarrollo departamentales y municipales.

6. Falta de participación ciudadana por los cabildos indígenas

Aunque el principio de consulta previa está reconocido, en la práctica los pueblos indígenas no han sido consultados de manera efectiva para construir la ley orgánica que los regule.

No hay que desconocer que la Resolución 144 de 2021 representa un intento de avance, su naturaleza administrativa y transitoria la convierte en una medida insuficiente frente a la obligación constitucional de reglamentar las ETIs. Persiste una brecha entre los instrumentos técnicos como este decreto 1953 y la creación jurídica efectiva de las entidades territoriales indígenas. De esta forma, se mantiene la fragmentación institucional y la falta de coherencia normativa entre los distintos niveles del Estado.

1.3 Incidencias de los vacíos normativos en el contexto del Guania

El departamento de Guania, Ubicado en la Amazonia colombiana, es uno de los territorios donde con mayor claridad se evidencia el impacto de los vacíos normativos que afectan a los pueblos indígenas. Mas del 80% de su población pertenece a comunidades como Curripaco, Puinave y Tukano (Dane,2018). A pesar de esta amplia presencia étnica, ninguna de estas comunidades ha logrado consolidar una Entidad Territorial Indígena ETIs formalmente reconocida, lo que refleja la profunda distancia entre la normatividad y la realidad territorial.

En el caso de estudio Curripaco es especialmente ilustrativo de esta situación. Este pueblo habita una extensa región que incluye las riberas del río Asana, las cabeceras del río Negro y las márgenes izquierda y derecha del río Vaupés, en los departamentos de Guania, Vaupés y Vichada. También se encuentran en el municipio de Inírida particularmente en el barrio la primavera y en zonas del Meta. Su presencia trasciende las fronteras nacionales y se extiende hacia Venezuela, en los estados Amazonas (Maroa) y Bolívar, donde habitan cerca de 2.816 personas, y hacia Brasil, en el estado de Amazonas, con alrededor de 3.000 habitantes.

En Colombia, los Curripaco incluyen también familias Baniwa, Karupaka, Okurrin y Karrykarutama, asentadas en el Alto Guania, especialmente en caño tomo y caño Aki. Mantienen además cercanía cultural con los pueblos Puinave y Piapoco.

Ilustración 3. Mapa de resguardos indígenas



Fuente propia: Adaptado de Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (s. f.).

En cuanto a su población, se estima que en Colombia viven aproximadamente 4.340 Curripaco distribuidos en varios departamentos, aunque la mayor concentración se encuentra en Inírida 2.590 personas y en el municipio de Puerto Colombia, también en Guania 991 personas. Su distribución por

genero corresponde a 2.251 hombres y 2.089 mujeres, lo que muestra una comunidad demográficamente equilibrada y expandida tanto en el norte como en el sur del país.

Su lengua pertenece a la familia lingüística Arawak y constituyen un elemento esencial de su identidad. La mayoría de población habla cotidianamente el idioma Curripaco, mientras que el castellano se usa en actividades políticas, comerciales y sociales. La lengua presenta varios dialectos vinculados a un origen mítico, y mantiene estrechas relaciones con otras lenguas Arawak como el Piapoko y el Warekena.

A pesar de la influencia del cristianismo, que ha llevado a la transformación de muchas practicas tradicionales, la comunidad conserva elementos esenciales de su organización social y cultural.

Mantienen seis fratrias compuestas por clanes patrilineales exógamos, así como reglas matrimoniales, conocimientos sobre la selva, los astros y relatos tradicionales. Su cosmovisión sigue presente en los nombres de los clanes, asociados a héroes culturales como el “pato de agua”, “los hijos del guache”, los “hijos del tapir” y los “nietos de las pleyades”. La dinámica social del territorio ha estado marcada tanto por los ciclos extractivos como por la presencia misional, factores que han influido en sus procesos organizativos.

En el ámbito económico, los Curripaco articulan la agricultura, la pesca, la caza y la recolección de productos silvestres. Sus chagras espacios de cultivos abiertos mediante técnicas de tumba y quema, y con áreas entre 100 y 200 metros cuadrados permiten sembrar especies como yuca la cual tienen mas de 50 variedades, maíz, batata, ají, chontaduro, banano, lulo, papaya, achiote y caña de azúcar.

Complementan su alimentación mediante la pesa en ríos, caños y lagunas; la caza de veados, dantas, pecaríes, capibaras, aves y babillas y la recolección de camarones, ranas y fibras vegetales. Asimismo, la artesanía constituye una fuente de ingresos, especialmente la producción de canastos, budares y escobas elaboradas con fibra de chiquichiqui.

A pesar de este fuerte tejido social, cultural y económico, el reconocimiento institucional del pueblo Curripaco continúa siendo limitado. Aunque cuentan con autoridades tradicionales, un plan de vida y prácticas de autogobierno, muchas de sus decisiones dependen todavía de las administraciones municipales o departamentales para acceder a recursos o programas estatales. Esta dependencia contradice el derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas.

Los vacíos normativos acentúan esta situación. La falta de delimitación clara entre resguardos genera tensiones con otras comunidades y entidades ambientales. La ausencia de mecanismos de financiación propios milita la formulación y ejecución de proyectos productivos o de infraestructura. Todo esto se traduce en una dependencia administrativa que restringe el ejercicio de su gobierno propio.

En el Guainía, La resolución 144 de 2021 fue socializada solo parcialmente y su implementación a sido mínima. La comunidad Curripaco Nheengatú, en particular, no ha recibido el acompañamiento técnico necesario para aplicar a las rutas metodológicas definidas por el Ministerio del Interior. Esto demuestra que, pese a los avances formales, la brecha entre la normativa y su aplicación en el territorio sigue siendo profunda. Aunque la resolución plantea la formulación de planes de fortalecimiento institucional, no garantiza recursos ni apoyo logístico, perpetuando la dependencia de las administraciones departamentales y municipales. Lo que ocurre en el departamento de Guania evidencia que los vacíos normativos no son omisiones abstractas: Son barreras reales que afectan la gestión pública, el desarrollo territorial y la autonomía de los pueblos indígenas.

En territorios apartados con débil presencia estatal y alta diversidad étnica, como el Guainía, estos vacíos se profundizan. La comunidad de Curripaco Nheengatú, al igual que muchas otras, ha construido su autogobierno sin el respaldo legal que le permita ejercer plenamente sus competencias. Por ello, la formalización de las ETIs requiere no solo ajustes técnicos, sino un compromiso político real del Estado

Colombiano con la interculturalidad la descentralización efectiva y la garantía de los derechos territoriales.

Capítulo II Analizar las capacidades institucionales y administrativas involucradas en el proceso de formalización de las ETIS, tomando como referencia la experiencia de la comunidad Curripaco Nheengatú del Bajo Rio Guainía

Este capítulo busca analizar las capacidades institucionales y administrativas que intervienen en el proceso de formalización de las entidades territoriales indígenas, tomando como punto de referencia la experiencia vivida por la comunidad Curripaco Nheengatú, ubicada en el bajo rio Guainía. Se pretende analizar qué tan eficientes son las instituciones del Estado y las comunidades indígenas para llevar a cabo ese proceso de reconocimiento formal que la constitución del 91 prometió, pero que aún no se ha materializado. Este análisis pretende comprender que falta por implementar e identificar las limitaciones reales en materia de gestión, coordinación interinstitucional, financiación y fortalecimiento administrativo, tanto a nivel nacional como territorial. El departamento de Guainía se toma como estudio de caso porque allí convergen distintos pueblos indígenas que ha intentado avanzar en procesos de autonomía, pero se han encontrado con un aparato estatal débil, lento y con escasos recursos para atender su diversidad territorial y cultural.

2.1 Las capacidades institucionales en la administración pública y su relación con las ETIS

En la teoría de la administración pública, las capacidades institucionales hacen referencia a la habilidad que tienen las entidades del Estado para planear, coordinar, ejecutar y evaluar políticas o procesos públicos. Autores como Merilee Grindle (1997) explican que el fortalecimiento institucional depende de factores como la claridad en las normas, la estabilidad de los funcionarios, la disponibilidad de recursos y la cooperación entre los niveles del gobierno.

Llevando esto al contexto indígena, las capacidades institucionales se traducen en la posibilidad de que las entidades nacionales, departamentales y locales trabajen de manera articulada para reconocer y acompañar la creación de las ETIs. Sin embargo, cuando se analizan casos concretos como es el de Guainía se evidencia que varios en esa articulación, pues las instituciones del orden central generalmente no tienen presencia efectiva en el territorio o su presencia es más simbólica que operativa.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP,2021) uno de los principales problemas para avanzar en la formalización de las ETIS es que no existe una política pública clara que establece como deben actuar las entidades responsables (Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Tierras, gobernaciones, alcaldías, etc.). Esto genera que los procesos se vuelven largos, burocráticos y en muchos casos dependan del interés político del momento.

2.2 La institucionalidad encargada del proceso de formalización de las ETIS

La formalización de las ETIs implica la participación de varias entidades en primer lugar, el Ministerio del Interior tiene la función de coordinar los temas relacionados con la participación y la autonomía de los pueblos indígenas. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se encarga de reconocer los resguardos y delimitar los territorios, mientras que el DNP apoya en la planeación y financiación.

También intervienen las gobernaciones y alcaldías, que deberían facilitar el proceso desde lo local, pero en zonas apartadas como en Guainía, esa presencia es mínima.

Uno de los mayores obstáculos es que no hay claridad sobre quien lidera el proceso el Decreto 1953 de 2014 busco establecer un “régimen especial transitorio” para que los pueblos indígenas ejercieran funciones administrativas propias mientras se Expedia la ley orgánica sobre ETIs, pero esa ley aún no existe.

Por tal razón, en la práctica, las comunidades se quedan esperando lineamientos que nunca llegan o llegan a medias, Como señala la Corte constitucional (Sentencia c-702 de 2010), el Estado Colombiano no ha cumplido con la reglamentación que garantice la autonomía territorial indígena en condiciones de igualdad frente a los demás entes territoriales. En regiones como el departamento de Guainía, donde los medios de transporte son fluviales y las distancias enormes, esa falta de coordinación institucional se nota todavía más. Las oficinas públicas que deberían acompañar los procesos de gobierno indígena apenas tienen personal o dependen de decisiones tomadas en Bogotá, sin conocimiento real de la situación local. Esto afecta la confianza de las comunidades y debilita la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos constitucionales.

2.3 Capacidades administrativas y de gestión en los territorios indígenas

Mas allá de la institucionalidad estatal, es necesario hablar también de las capacidades administrativas propias que tienen las comunidades indígenas. La constitución reconoce su derecho a ejercer gobierno propio, y muchas comunidades lo hacen a través de cabildos, asociaciones o autoridades tradicionales, sin embargo, para que una ETI funcione formalmente necesita cumplir con requisitos administrativos como elaborar planes de desarrollo, manejar presupuestos, rendir cuentas y coordinar con entidades externas .En el estudio de caso de la comunidad Curripaco Nheengatú, existen formas de organización propias que permiten la toma de decisiones colectivas, la resolución de conflictos y la gestión de sus territorios de pesca, caza y cultivo. No obstante, cuando se trata de relacionarse con el Estado, las barreras aumentan documentación incompleta, falta de asesoría técnica y escasos conocimientos en gestión pública dificultan el avance de los procesos de formalización. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP.2022) ha señalado que muchas comunidades indígenas requieren acompañamiento en temas de planeación, presupuesto participativo y control social, precisamente porque el sistema

institucional colombiano no logrado adaptarse a sus formas de gobierno. La falta de recursos juega un papel importante mientras una alcaldía cuenta con personal técnico, computadores y acceso a internet, los líderes indígenas deben desplazarse durante horas por río o selva para entregar documentos o asistir a reuniones. Estas condiciones hacen que el proceso de formalización sea desigual desde el principio.

La comunidad Curripaco Nheengatú, Ubicada en la ribera del Bajo Río Guainía, ha mantenido históricamente una fuerte identidad cultural y un sistema propio de liderazgo, sus autoridades tradicionales las gestionan el uso del territorio, la educación bilingüe y la preservación de las prácticas ancestrales, cuando se intenta avanzar hacia la formalización de su entidad territorial indígena, se encuentran con una maraña de trámites, exigencias técnicas y demoras institucionales.

El proceso, según los propios líderes entrevistados en estudios del Instituto SINCHI (2021). Ha sido lento por la falta de acompañamiento permanente del Estado, aunque han participado en mesas de diálogo y espacios de planeación, no existen mecanismos de concretos para que las decisiones tomadas se traduzcan en acciones, la comunicación entre las comunidades y las instituciones suele verse afectada por diferencias idiomáticas, limitaciones tecnológicas y en algunos casos, falta de voluntad política. Un aspecto que vale la pena destacar es que la comunidad Curripaco Nheengatú no busca simplemente “ser reconocida” por el Estado, sino ejercer autonomía real dentro del marco legal colombiano. Eso implica poder administrar sus propios recursos. Definir sus prioridades de desarrollo y coordinarse de igual a igual con las demás entidades territoriales. Mientras no haya una reglamentación clara de que las ETIS, esa autonomía seguirá dependiendo de decisiones externas. Limitaciones estructurales y desafíos para el fortalecimiento institucional El análisis del proceso de formalización de las Entidades Territoriales Indígenas en el departamento del Guainía evidencia que las capacidades institucionales y administrativas del Estado siguen siendo insuficientes para garantizar que los pueblos indígenas ejerzan plenamente su autonomía. Aunque existen avances normativos, los vacíos en su implementación, sumados a la débil

articulación entre las entidades gubernamentales y las estructuras del gobierno propio, han generado atrasos, confusiones y pérdida de confianza por parte de las comunidades. Esto demuestra que fortalecer las capacidades institucionales implica mucho más que expedir normas: requiere formación técnica, acompañamiento permanente, recursos adecuados y, sobre todo, voluntad política para reconocer que la diversidad cultural exige una administración pública diferenciada. El estado no puede seguir aplicando a las comunidades indígenas un modelo administrativo diseñado para departamentos centralizados, porque sus realidades territoriales, demográficas y organizativas son completamente distintas. Las ETIs requieren sistemas de gestión propios, rutas de coordinación intercultural y mecanismos de financiación estables que hoy no existen o no se implementan de manera adecuada. Estructura administrativa de la unidad territorial donde se ubica el resguardo Para comprender los desafíos institucionales, es necesario analizar la capacidad administrativa del entorno territorial donde se encuentra el proceso de formalización el departamento del Guanía. Este territorio presente restricciones serias en cobertura institucional, recursos humanos y presupuesto público, lo que limita su capacidad de acompañar procesos como la consolidación de una ETIs.

Tabla 2. Gobernación del Guanía: estructura administrativa

Nivel / Dependencia	Descripción y funciones	Número aproximado de funcionarios	Relevancia para el proceso ETI
Despacho del Gobernador	Dirección general, articulación interinstitucional	8–10	Bajo nivel de presencia directa en territorio; depende de secretarías técnicas
Secretaría de Asuntos Indígenas	Coordinación de política indígena, relacionamiento con autoridades tradicionales	4–6	Responsable directa de articulación con resguardos, pero con recursos limitados
Secretaría de Gobierno	Orden público, coordinación institucional	10–12	Actúa en temas de gobernanza, pero sin capacidad técnica para temas ETI

Secretaría de Planeación	Información territorial, proyectos, banco de proyectos	5-7	Falta de personal especializado en planeación intercultural
Secretaría de Hacienda	Presupuesto, recursos y transferencias	6-8	Recursos limitados para apoyo técnico a comunidades
UMATA / Secretaría de Agricultura	Procesos productivos y fortalecimiento rural	3-4	Apoyo insuficiente para procesos económicos comunitarios
Dirección de Medio Ambiente / Corporación CDA	Ordenamiento ambiental	Personal compartido CDA	Genera tensiones sobre límites de resguardos y usos del suelo

Fuente propia: Adaptado de Gobernación del Guainía (s. f.).

Capacidades comunitarias y avances del proceso:

A pesar de las limitaciones estatales, la comunidad Curripaco Nheengatú ha construido bases sólidas para la gobernanza propia.

Reconocimiento como consejo indígena:

El consejo indígena Curripaco Nheengatú del Bajo Rio Guainía y Negro obtuvo registro ante el Ministerio del Interior mediante la resolución 015 del 21 de febrero de 2022. Este reconocimiento constituye un avance fundamentalmente, pues legitima su autoridad ante el Estado y permite gestionar proyectos, concertaciones y procesos de gobernanza.

Existencia de resguardos indígenas

La comunidad habita resguardos previamente constituidos, como los del Alto, Medio y Bajo Guania y Negro. El desafío actual consiste en articular estas áreas bajo una única Entidad Territorial Indígena, lo que implica mayores competencias administrativas, fiscales y políticas.

Plan de vida

A través de la asociación Aikurigua, y con el acompañamiento de organizaciones como la fundación ETNOLLANO, y Gaia Amazonas, la comunidad ha consolidado un Plan de Vida que orienta su visión territorial, gobierno propio, producción, salud, educación y manejo cultural y ambiental. Este documento es un requisito clave para la formalización de la ETI. Actores involucrados y falta de articulación institucional

Estructuras internas de la comunidad Curripaco Nheengatú

Consejo indígena: Es la autoridad y líder del proceso ETI

Asociación Aikurigua: Acompaña el Plan de Vida y procesos de gobernanza

Organización de apoyo y cooperación

Fundación Etnollano: Asesoría multidisciplinario y fortalecimiento organizativo
 Gia Amazonas: Apoyo a la gobernanza y planificación territorial en la Amazonia ONIC
 Y OPIAC: Incidencia política y representación nacional

Tabla 3. Entidades gubernamentales nacionales

Entidad Nacional	Rol en procesos ETI	Lineamientos / mesas de coordinación
Ministerio del Interior	Reconoce autoridades y organizaciones indígenas	Mesa Permanente de Concertación; Lineamientos de reconocimiento
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Titulación, ampliación y saneamiento de resguardos	Comité Técnico de Ordenamiento Social de la Propiedad
DNP – Departamento Nacional de Planeación	Lineamientos para planes territoriales, competencias diferenciales	Guías de planeación diferencial

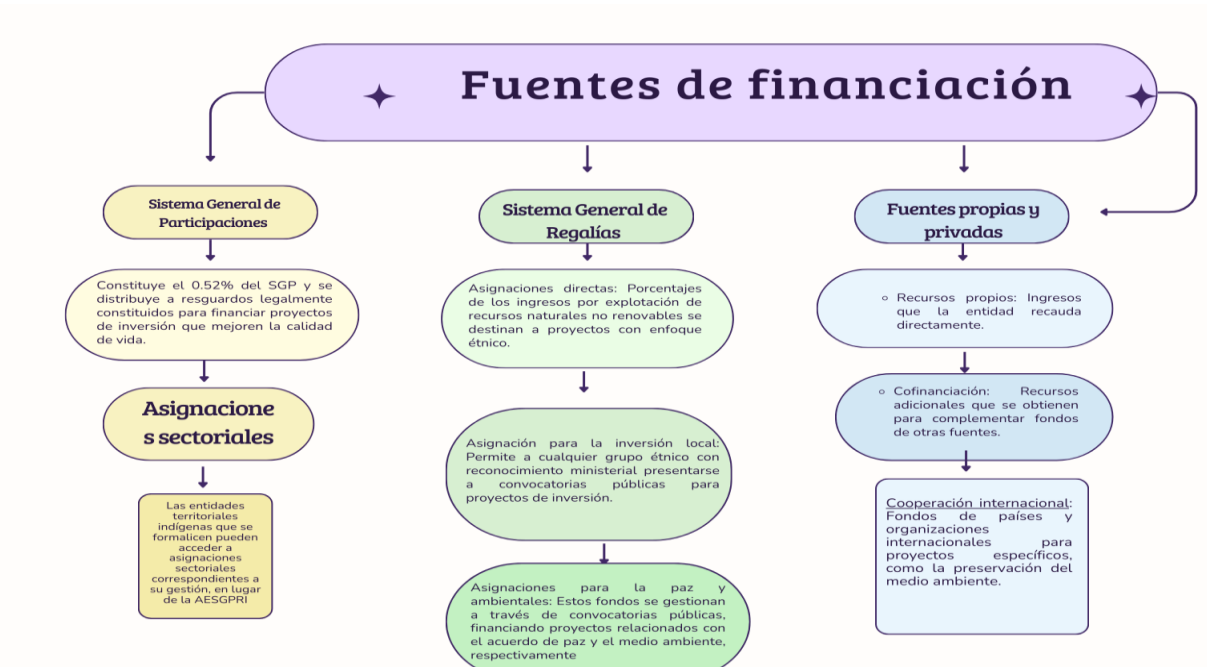
Ministerio de Hacienda	Transferencias y recursos para entidades territoriales	Sistemas de transferencias, distribución de SGP
Ministerio de Ambiente y CDA	Ordenamiento ambiental y definición de áreas protegidas	SINAP, mesas ambientales regionales

Fuente propia: Adaptado de Alcaldía de Inírida – Guainía (s. f.).

3. Capítulo III Vacíos fiscales y financieros que limitan la operatividad de las ETIs en Guania: Estudio de caso de la comunidad Curripaco Nheengatú y su plan de vida

Este capítulo aborda como se da la financiación a Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, en el contexto del departamento de Guainía y en la región de la Amazonia, las entidades territoriales indígenas se financian principalmente a través de recursos públicos del Sistema General de Participación y Sistema General de Regalías, que incluyen la asignación especial del SGP para resguardos indígenas (AESGPRI) y otros fondos del SGR con enfoque étnico. También pueden recibir fondos de fuentes privadas y de cooperación internacional, así como recursos propios y cofinanciación.

Ilustración 4. Sistema General de Participaciones



Fuente propia: Adaptado de Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

La asignación Especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas es un mecanismo mediante el cual el Gobierno de Colombia trasfiere recursos a los resguardos indígenas legalmente constituidos. El objetivo es financiar la prestación de servicios básicos y proyectos de desarrollo social, garantizando su autonomía y el cierre de brechas sociales.

Tabla 4. Sistema General de Participaciones (SGP)

Categoría	Descripción
Naturaleza y objetivo	Apoya el etnodesarrollo y garantiza servicios básicos (educación, salud, agua potable y saneamiento).
Marco legal	Constitución 1991; Ley 160 (1994); Decreto 1953 (2014).
Administración	1. Directa: RI, ARI o TI administran y ejecutan.
	2. A través de entidad territorial: municipio/departamento administra.
Distribución	Criterio: población certificada.
	Certificación anual del DANE.

Fuente propia: Adaptado de Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

El análisis de los vacíos fiscales y financieros que afectan la operatividad de las Entidades Territoriales Indígenas en el departamento de Guainía requiere situar el estudio dentro de las particularidades territoriales, culturales y administrativas de la Amazonia colombiana. Guania se caracteriza históricamente por su débil capacidad fiscal, su alta dependencia de las transferencias nacionales y una limitada presencia de infraestructura institucional. En este escenario, las comunidades indígenas como la Curripaco Nheengatú enfrentan barreras sistemáticas para participar en procesos de planificación, en ejecución y seguimiento de recursos públicos, lo que repercute directamente en la capacidad de las ETIs

para operar de manera efectiva y continua. El plan de vida Bajo rio Guania permite ampliar esta comprensión al mostrar como la comunidad visualiza su desarrollo, sus prioridades y su forma de organización interna, evidenciando la desconexión entre la planificación estatal y la visión comunitaria del territorio.

La estructura fiscal del Guania limita significativamente la capacidad de respuesta institucional. Al ser uno de los departamentos con menos recaudo propio del país, depende casi por completo del Sistema General de participaciones y de recursos asignados desde el nivel central. Esto implica que, aunque las ETIs constituyen un mecanismo relevante de articulación entre entidades gubernamentales y comunidades, su operación queda supeditada a una disponibilidad presupuestal altamente inestable. A esto se suma la dificultad para ejecutar recursos en un territorio geográficamente disperso, donde las condiciones fluviales, climáticas y logísticas elevan los costos de transportes, seguimiento y supervisión, reduciendo los fondos disponibles para actividades directamente orientadas al fortalecimiento comunitario. Esta tensión entre los costos operativos y la inversión real explica porque muchas comunidades perciben que los recursos asignados rara vez llegan de manera efectiva, situación recurrente en las ETIs que trabajan en la Amazonia. Dentro de este contexto, es fundamental comprender como circula y se administra el dinero en la comunidad Curripaco Nheengatú. Los ingresos que llegan al territorio provienen de múltiples fuentes: Subsidios de programas nacionales destinados a hogares, trasferencias asociadas a proyectos gestionados por asociación indígenas, ingresos derivados de actividades tradicionales como la pesca, la agricultura de chagra y la elaboración de artesanías, y aportes provenientes de ONG y cooperaciones internacionales. El plan de vida recoge esta diversidad económica y evidencia como la comunidad sostiene su vida recoge esta diversidad económica y evidencia como la comunidad sostiene su vida mediante una combinación entre economías de subsistencias y actividades de intercambio, lo cual fortalece el tejido social pero también limita la generación de ingresos

monetarios estables. La economía familiar depende en buena medida de la movilidad laboral temporal hacia Inírida u otras zonas, así como de la llegada de apoyos estatales que no siempre son constantes ni suficientes. Sin embargo, aunque los ingresos individuales y colectivos representan una base económica mínima, los mecanismos de administración propios de la comunidad no se alinean con los requerimientos de la institucionalidad estatal.

La forma de gestión del dinero dentro de la comunidad Curripaco Nheengatú responde a un modelo de gobernanza tradicional centrado en la toma de decisiones colectivas mediante reuniones comunitarias, participación de los capitanes y liderazgo de los consejos de mayores. Las prioridades económicas suelen orientarse hacia necesidades comunes, como el transporte fluvial, la compra de alimentos para actividades tradicionales, el apoyo a familias con dificultades o el sostenimiento de actividades comunitarias. El plan de vida describe de manera clara estas prioridades y muestra como el territorio se organiza a partir de principios de reciprocidad, cooperación y responsabilidad colectiva, los cuales son fundamentales para la cohesión social del pueblo Curripaco. No obstante, estas formas tradicionales de administración presentan dificultades cuando deben interactuar con los sistemas de gestión financiera del Estado, La ausencia de personería jurídica en algunos cabildos, la falta de acceso a servicios bancarios, la carencia de capacitación en temas contables o de manejo documental y la limitada disponibilidad de tecnología impiden que las comunidades puedan administrar directamente recursos públicos. Esta situación obliga a la presencia de operadores externos o terceros intermediarios que decepcionan, ejecutan y reportan los recursos, generando una brecha entre la inversión destinada al proyecto y la inversión que finalmente llega a la comunidad. En el caso Curripaco Nheengatú, esta intermediación ha producido retrasos, pérdidas de recursos en costos administrativos y una percepción comunitaria de que el Estado está presente más en términos discursivos que materiales. esta

intermediación ha producido retrasos, pérdidas de recursos en costos administrativos y una percepción comunitaria de que el Estado está presente más en términos discursivos que materiales.

Los vacíos fiscales del departamento se entrelazan así con vacíos administrativos dentro de las comunidades. El plan de vida Bajo Rio Guania identifica claramente las necesidades estructurales que afectan al territorio: La falta de infraestructura para la movilidad fluvial, la salud, la insuficiencia de proyectos productivos sostenibles y la falta de mecanismos económicos que permitan fortalecer la autonomía indígena. También destaca de proyectos gubernamentales genera duplicidades, discontinuidades y una escasa coherencia entre las necesidades comunitarias y las acciones estatales. En este sentido, el plan de vida refleja que la ausencia de financiación clara y sostenida limita la capacidad de las comunidades para avanzar en la construcción de su propio desarrollo, lo que profundiza la dependencia del Estado y al mismo tiempo genera frustración por el incumplimiento reiterado de compromisos institucionales.

El funcionamiento de las ETIs se ve directamente afectado por estas dinámicas. Aunque su rol implica acompañar, articular y fortalecer los procesos comunitarios, lo cierto es que operan en un marco fiscal insuficiente, sin recursos propios para garantizar desplazamientos, talleres, materiales o acciones de fortalecimiento institucional. En territorios como el Bajo Rio Guania, donde el desplazamiento puede tomar días y los costos logísticos son altos, la capacidad de las ETIs para mantener una presencia regular se reduce considerablemente. Esto provoca que los procesos comunitarios pierdan continuidad y que las acciones de acompañamiento se limiten a intervenciones puntuales, en lugar de consolidar procesos estructurales. La comunidad Curripaco Nheengatú identificada que la presencia de las institucionales suele ser esporádica y que la escasez de recursos impide que los proyectos tengan un impacto real en sus condiciones de vida.

Además, la falta de articulación entre el nivel nacional, el nivel departamental y las autoridades indígenas genera confusión sobre los roles, responsabilidades y recursos disponibles. El plan de vida insiste en la necesidad de fortalecer la coordinación y de reconocer la autoridad indígena en la planificación territorial, lo cual permitiría ajustar los proyectos a las dinámicas culturales y organizativas del territorio. Sin embargo, la realidad muestra que los proyectos suelen diseñarse desde fuera de la comunidad, con escasa participación indígena y sin considerar sus sistemas de decisión. Esto produce una desconexión entre las acciones estatales y las prioridades expresadas por la comunidad, generando vacíos financieros y limitando la efectividad de los programas. En conclusión, los vacíos fiscales y financieros que limitan la operatividad de las ETIs en Guania no pueden entenderse únicamente como una falta de recursos, sino como el resultado de una estructura institucional que no dialoga adecuadamente con la organización indígena ni con la visión de futuro plasmada en el Plan de vida Bajo Rio Guania. La comunidad Curripaco Nheengatú posee claridad sobre sus necesidades, prioridades y formas de administración, pero la institucionalidad estatal no ha logrado adaptar sus procesos administrativos y financieros a estas realidades, lo que perpetua la dependencia de operadores, incrementa los costos de ejecución y reduce el impacto de las intervenciones.

Superar estas brechas requiere fortalecer la capacidad fiscal del departamento, diseñar mecanismos financieros diferenciados para territorios indígenas, garantizar la presencia continua de las ETIs, y, sobre todo, respetar y articular la planificación comunitaria expresada en el Plan de Vida. Solo así será posible avanzar hacia un acompañamiento verdaderamente efectivo que fortalezca la autonomía indígena y contribuya a cerrar las brechas de desigualdad territorial en la Amazonia.

Resultados y discusión

La formalización de las Entidades Territoriales Indígenas en el Guania enfrentan limitaciones estructurales derivados de vacíos normativos, desarticulación institucional y déficit fiscales que impiden su operatividad plena, La ausencia de una Ley orgánica de ordenamiento territorial Indígena realmente eficiente y la fragmentación entre normas como el Decreto 1953 de 2014, la ley 1454 de 2011 y la resolución 144 de 2021 mantiene a las comunidades en un estado de inseguridad Jurídica , asimismo, la débil presencia estatal en Guania, la falta de coordinación entre entidades como el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Tierras y el DNP, y las limitadas capacidades técnicas de gobernación y alcaldías restringen el acompañamiento a los pueblos indígenas en sus procesos de planificación, gestión y gobierno propio. En el caso de la comunidad Curripaco Nheengatú, pese a contar con un plan de vida, autoridades tradicionales y una estructura sólida de autogobierno, los trámites dependen de operadores externos, la ejecución de recursos es lenta y la presencia institucional se mantienen de forma esporádica, situación que evidencia la precariedad fiscal del departamento y la falta de mecanismos financieros diferenciales para territorios amazónicos.

En conjunto, estos resultados revelan que la formalización de las ETIS no solo depende de ajustes normativos, sino de la transformación de las capacidades estatales y del reconocimiento efectivo de la planificación comunitaria como pilar del desarrollo territorial indígena.

Conclusiones

El análisis desarrollado en esta monografía permite concluir que el proceso de formalización de las Entidades Territoriales indígenas en el departamento del Guainía enfrenta limitaciones estructurales que se originan, principalmente, en vacíos normativos, institucionales y fiscales. El capítulo I evidencia que, pese al reconocimiento constitucional de 1991, las ETIs continúan sin un marco jurídico sólido que permita su creación y funcionamiento. La ausencia de una ley orgánica de Ordenamiento Territorial indígena, la desarticulación entre normas vigentes y la falta de mecanismos claros de financiación generan un escenario de inseguridad jurídica que afecta directamente a comunidades como la Curripaco Nheengatú. En un territorio con débil presencia estatal y alta diversidad étnica, estas omisiones normativas se convierten en barreras reales que restringen el ejercicio de la autonomía indígena.

El capítulo II muestra que dichas limitaciones normativas se agravan por un aparato institucional debilitado y con poca capacidad de acción en la Amazonia. La falta de articulación entre entidades nacionales, la limitada capacidad técnica de gobernaciones y alcaldías y la ausencia de acompañamiento permanente dificultan la implementación del proceso de reconocimiento territorial. Aunque comunidades como la Curripaco Nheengatú cuentan con autoridades tradicionales, estructuras organizativas y un plan de vida consolidado, el estado no ha brindado el soporte técnico, administrativo ni financiero necesario para avanzar en la formalización de una ETI. Esto ha generado procesos lentos, inestabilidad en la gestión y dependencia de operadores externos.

Por su parte, el capítulo I evidencia que los vacíos fiscales y financieros constituyen uno de los principales impedimentos para la operatividad de las ETIs en Guainía. La dependencia casi total del departamento respecto al sistema general de participaciones, los altos costos logísticos en zonas fluviales y la falta de mecanismos financieros diferenciados para territorios indígenas hacen que los recursos no lleguen adecuadamente a las comunidades. Además, la incompatibilidad entre los sistemas contables y

de gestión del Estado y los mecanismos tradicionales de administración indígenas genera múltiples intermediaciones, pérdidas administrativas y una escasa eficacia en la ejecución de proyectos. Esta desconexión entre la planificación estatal y los planes de vida comunitarios profundiza la dependencia y limita el desarrollo autónomo.

En conjunto, los tres capítulos permiten concluir que la formalización de las ETIs no depende únicamente de la expedición de normas, sino de un cambio estructural en la forma como el Estado reconoce, articula y financia los procesos de autonomía indígena. La comunidad Curripaco Nheengatú posee claridad organizativa, bases culturales sólidas y un plan de vida robusto, sin embargo, el marco jurídico fragmentando, la débil presencia institucional y las restricciones fiscales perpetúan su marginación histórica. La formalización territorial solo será viable si el Estado supera sus propias limitaciones administrativas, reconoce la autoridad indígena y desarrolla modelos de gobernanza verdaderamente interculturales.

Como recomendaciones es necesario priorizar la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Indígena que defina competencias, fuentes de financiación y mecanismos de coordinación interinstitucional. Esta ley debe construirse de manera concertada con los pueblos indígenas y garantizar la seguridad jurídica necesaria para avanzar hacia la creación efectiva de las ETIs. Igualmente, es fundamental fortalecer las capacidades institucionales del Estado en territorios amazónicos mediante equipos técnicos permanentes, estrategias de planeación intercultural y la asignación de recursos adecuados para acompañar procesos de autonomía indígena.

Bibliografía

Alcaldía Municipal de Inírida. (s. f.). *Institucionalidad pública y enlaces gubernamentales.*

<https://www.inirida-guainia.gov.co>

Asamblea Nacional de Indígenas del Vaupés. (2023). *Planes de vida de las ETIs: Ríos Atabapo y Nírida, y Alto Río Guainía.* Informe interno.

Biblioteca del Congreso de Chile. (s. f.). *Los pueblos indígenas de Colombia y Nicaragua y su relación con el Estado.*

https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F35517%2F1%2FLos_pueblos_indigenas_de_Colombia_y_Nicaragua_y_su_relacion_con_el_estado.pdf

Bonaventura de Sousa Santos, B. (2010). *Para descolonizar el occidente: más allá del pensamiento abismal.* Prometeo Libros. (Citado como Bonaventura del Sousa, 2010)

Cancillería de Colombia. (1989). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.* Organización Internacional del Trabajo.

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/cv_oit_0169_89.pdf

Colombia. (2009). *Decreto 1275: Por el cual se establecen disposiciones para la coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) con autoridades indígenas.* Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Colombia. (2011). *Decreto 632: Por el cual se reglamenta la puesta en funcionamiento de entidades territoriales indígenas.* Ministerio del Interior.

Colombia. (2023). *Decreto 0488: Por el cual se reglamenta la formalización de entidades territoriales indígenas.* Departamento Nacional de Planeación.

Consonante. (s. f.). *¿Qué son las Entidades Territoriales Indígenas?* <https://consonante.org/noticia/que-son-las-entidades-territoriales-indigenas/>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 329.*

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-4/articulo-329>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia C-702 de 2010.* Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. (Citado como Sentencia C-702 de 2010)

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2018). *Población Indígena de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.* (Citado como Dane, 2018)

Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *Descentralización y territorios indígenas: Misión de Descentralización.* <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/ejes-tematicos/Paginas/Descentralizacion-territorios-indigenas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Normativa territorial indígena y descentralización.* <https://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Sistema General de Participaciones.* <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-programacion-inversiones-publicas/Paginas/sistema-general-de-participaciones.aspx>

ESAP (Escuela Superior de Administración Pública). (2022). *Informe sobre Capacidades Administrativas Territoriales Indígenas* (Se requiere título específico). (Citado como ESAP, 2022; ESAP.2022)

Gómez, R. A. (2019). Vacíos normativos en la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista de Derecho Público*, 22(45), 1-25. (Citado como Gómez, 2019)

Gonzales, L., & Ruiz, M. (2022). *El laberinto fiscal de las ETIs: Análisis de la financiación territorial indígena en Colombia*. Observatorio de Asuntos Étnicos. (Citado como Gonzales y Ruiz, 2022)

Gobernación del Guainía. (s. f.). *Estructura administrativa*. <https://www.guainia.gov.co>

Gobierno de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia de 1991*. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/1_CONSTITUCION_POLITICA/Constituci%C3%B3n_2024.pdf

Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.

HCHR – Comisión Nacional de Derechos Humanos de Colombia. (2022). *Derechos indígenas*. https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/02/Derechos_Indigenas.pdf

ILO / OIT. (s. f.). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*. <https://www.ilo.org/es/publications/convenio-num-169-de-la-oit-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-declaracion-0>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (s. f.). *Cartografía oficial de resguardos indígenas.*

<https://www.igac.gov.co>

Instituto SINCHI (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas). (2021). *Experiencias de Autonomía y Gobernanza en el Guainía*

Ogliastri, E., & Ariza, J. (2022). Vacíos normativos en la financiación de ETIs: Análisis del Decreto 632. *Revista de Administración Pública*, 57(2), 45–67.

ONIC – Organización Nacional Indígena de Colombia. (s. f.). *Análisis del Decreto 1953 de 2014 y autonomía indígena.* <https://www.onic.org.co/noticias/83-mediateca-old/publicaciones-fs/842-10755>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* (Citado como ONU, 2007)

Portal territorial DNP. (s. f.). *Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI).* <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmEtnico/KitERegimen>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto Legislativo 1953 de 2014 – Funcionamiento de los Territorios Indígenas.*

<https://www.anla.gov.co/eureka/index.php/normatividad/decretos/3538-decreto-legislativo-1953-de-2014>

Razón Pública. (2024). *Las Entidades Territoriales Indígenas: una promesa por cumplirse.*

<https://razonpublica.com/las-entidades-territoriales-indigenas-una-promesa-cumplirse/>

Restrepo, E. (2018). *Vacíos normativos en la reglamentación de las ETIs.*

Restrepo, M. A. (2018). *La deuda histórica de la LOOT indígena: análisis jurídico de la ausencia de reglamentación.* *Revista Vniversitas*, 67(137). (Citado como Restrepo, 2018)

Rodríguez Garavito, C. (2005). *El derecho a la autonomía territorial indígena en Colombia: jurisprudencia y desafíos.* (Se requiere el tipo de publicación/editorial). (Citado como Rodríguez Garavito, 2005)

Santos, B. de S. (2010). *Para una sociología de las ausencias y una sociología de lo común.* Ediciones Akal.

UNDP. (2025). *Territorios indígenas.* https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-04/undp_co_gob_pub_tejendo_autonomia_territorial_abr28_2025.pdf

Vanegas, J. (2024). *El Estado pluriétnico en Colombia: Desafíos interculturales en la administración territorial.* Universidad de los Andes.

Vanegas, S. (2024). Inseguridad jurídica y provisionalidad: la situación actual de los territorios indígenas tras el Decreto 1953/2014. *Revista Colombiana de Derecho Constitucional*

Yong Serrano, S. (2016). La aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y sus implicaciones en nuestra legislación interna. *IUSTA*, 2(21). <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2004.0021.06>

Anexos

Glosario

Autonomía indígena: Derecho de los pueblos indígenas a gobernarse, administrar sus territorios y preservar sus sistemas culturales y normativos propios.

Entidad Territorial Indígena (ETI): Figura territorial prevista en la Constitución de 1991 que reconoce una forma especial de gobierno propio indígena con competencias administrativas, fiscales y políticas.

Vacío normativo: Ausencia o insuficiencia de regulación legal que impide implementar plenamente una política o figura territorial.

Plan de Vida: Instrumento de planificación indígena que recoge la visión cultural, ambiental, productiva y social de desarrollo propio del pueblo.

AESGPRI: Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas, destinada a financiar servicios básicos y proyectos comunitarios.

Pluralismo jurídico: Reconocimiento de la coexistencia de distintos sistemas normativos dentro del Estado, incluyendo el derecho propio indígena.

Gobierno propio: Conjunto de autoridades, normas y prácticas tradicionales mediante las cuales una comunidad indígena organiza su vida colectiva.

Inter institucionalidad: Coordinación entre entidades públicas para implementar políticas o procesos administrativos.

Palabras clave

Entidades Territoriales indígenas, Formalización ETIs, implementación, Operatividad, Vacíos Fiscales, vacíos institucionales, Vacíos normativos