

Resumen

La investigación analiza las coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación entre la estructura de administración propia del Resguardo de Ipiales y el modelo de administración pública municipal, con el propósito de fortalecer la gobernanza indígena y la coordinación interinstitucional en el territorio. Se adopta un enfoque cualitativo con diseño etnográfico y de estudios culturales, sustentado en la investigación situada y en el reconocimiento de la cosmovisión indígena como base para comprender las prácticas de gobierno. El método descriptivo-comparativo permitió caracterizar y contrastar ambos sistemas administrativos, identificando similitudes, diferencias y posibles rutas de articulación. La información se recolectó mediante entrevistas semiestructuradas, observación participante en escenarios comunitarios y revisión documental. La muestra fue intencional e incluyó autoridades del resguardo y funcionarios municipales con experiencia en procesos de relación interinstitucional.

Los hallazgos muestran que tanto el gobierno propio como la administración municipal poseen estructuras sólidas, aunque responden a lógicas políticas y epistemológicas distintas: mientras el resguardo se fundamenta en la colectividad, la relacionalidad y la espiritualidad, el modelo municipal opera bajo una racionalidad burocrática y normativa. Estas diferencias generan tensiones cuando no se reconocen como formas legítimas y equivalentes de gobierno; sin embargo, también abren oportunidades cuando existen prácticas de diálogo, concertación y reconocimiento mutuo. La investigación concluye que la articulación intercultural no depende solo de ajustes procedimentales, sino de transformar las relaciones entre los sistemas de gobierno hacia horizontes de igualdad epistémica y respeto a la autonomía indígena. De este modo, es posible avanzar hacia un modelo de gobernanza plural que fortalezca la cooperación y construya relaciones más simétricas entre Estado y autoridad indígena.

Palabras clave: Gobernanza indígena; articulación interinstitucional; administración pública; gobierno propio; interculturalidad.

Palabras clave (Tesauro UNESCO): Administración pública; Relaciones culturales; Igualdad social; Etnografía.

Abstract

This study analyzes the coincidences, tensions, and opportunities for articulation between the self-governance administrative structure of the Resguardo of Ipiales and the municipal public administration model, with the aim of strengthening Indigenous governance and interinstitutional coordination in the territory. A qualitative approach with an ethnographic and cultural studies design was adopted, grounded in situated research and the recognition of the Indigenous worldview as a basis for understanding governance practices. The descriptive-comparative method made it possible to characterize and contrast both administrative systems, identifying similarities, differences, and potential pathways for articulation. Data were collected through semi-structured interviews, participant observation in community settings, and document review. The sample was intentional and included authorities from the resguardo and municipal officials with experience in interinstitutional coordination processes.

The findings show that both the Indigenous government and the municipal administration possess solid organizational structures, although they respond to distinct political and epistemological logics: while the resguardo is grounded in collectivity, relationality, and spirituality, the municipal model operates under a bureaucratic and normative rationality. These differences generate tensions when they are not recognized as legitimate and equivalent forms of governance; however, they also open opportunities when practices of dialogue, prior consultation, and mutual recognition are present. The study concludes that intercultural articulation does not depend solely on procedural adjustments, but on transforming the relationships between both governance systems toward horizons of epistemic equality and respect for Indigenous autonomy. In this way, it is possible to advance toward a plural governance model that strengthens cooperation and builds more symmetrical relations between the State and Indigenous authorities.

Keywords: Indigenous governance; interinstitutional articulation; public administration; self-government; interculturality.

Introducción

La estructura de administración propia del Resguardo Indígena de Ipiales constituye un eje fundamental para la pervivencia cultural, la autonomía política y la gobernanza interna del pueblo de los Pastos. Sus cimientos se encuentran en principios ancestrales como la reciprocidad, la colectividad, la armonía comunitaria y el respeto por la espiritualidad y el territorio, orientados por la Ley de Origen y el Derecho Mayor como normas superiores que guían la vida comunitaria (Defensoría del Pueblo, s. f.; ONIC, 2020). No obstante, esta organización interactúa permanentemente con el modelo de administración pública municipal, caracterizado por lógicas burocráticas, procedimientos estatales y enfoques de gestión centrados en la eficiencia y la rendición de cuentas (Osborne & Gaebler, 1992). La coexistencia de ambos sistemas da lugar a un escenario complejo en el que convergen coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación, especialmente cuando los marcos estatales no reconocen plenamente la legitimidad del gobierno propio o cuando las prácticas comunitarias no se ajustan a los requerimientos técnicos de la administración pública contemporánea (Simbaqueba Moreno, 2016).

Este panorama adquiere mayor relevancia en el contexto jurídico colombiano. Desde la Constitución Política de 1991, el país se reconoce como pluriétnico y multicultural, otorgando a los pueblos indígenas derechos colectivos que garantizan la autonomía territorial, el ejercicio jurisdiccional propio y la administración de sus asuntos internos. Normas como la Ley 89 de 1890, la Ley 21 de 1991 y el Decreto 1953 de 2014 fortalecen este reconocimiento y dotan a los resguardos de herramientas para ejercer su autogobierno. Pese a estos avances, persisten desafíos significativos en la articulación entre el derecho propio y el derecho estatal, especialmente cuando las autoridades municipales aplican procedimientos sin considerar la cosmovisión indígena, generando fricciones en procesos de planificación, gestión y participación política.

Los antecedentes internacionales permiten situar este problema en un marco más amplio. Desde los años noventa, las transformaciones de la administración pública impulsadas por el modelo del “gobierno emprendedor” (Osborne & Gaebler, 1992) promovieron la eficiencia, la innovación y la orientación al ciudadano como pilares de gestión. De manera paralela, autores como Dávalos (2010) y De Coti (2012) destacaron la necesidad de construir mecanismos de diálogo intercultural entre los Estados y los pueblos indígenas, resaltando que la autonomía no implica aislamiento, sino la búsqueda de formas de articulación respetuosas y complementarias. Estos aportes permiten comprender que la coexistencia de sistemas administrativos con bases epistémicas distintas es un desafío global y no exclusivo de Colombia.

En el ámbito nacional, la literatura muestra que la organización política indígena tiene raíces profundas en los cacicazgos prehispánicos (Ponce de León, 1965), transformados durante la Colonia en cabildos, figuras que pasaron de ser instrumentos de control colonial a células de gobierno municipal y posteriormente a instituciones centrales del gobierno propio indígena (Caño Ortigosa, 2009). Con la Constitución de 1991, la descentralización administrativa y el reconocimiento de la diversidad étnica reforzaron la autonomía de los resguardos (Caicedo Sandoval, 2017), aunque estudios recientes evidencian tensiones persistentes entre la normatividad estatal y las prácticas comunitarias, afectando la legitimidad y la eficacia del autogobierno (Montero Villazón, 2018; López Vargas, 2018). De manera paralela, la modernización administrativa en Colombia incluyendo innovación institucional, gobierno abierto y administración electrónica ha generado nuevos retos para armonizar modelos basados en la tecnología y la eficiencia con sistemas organizados por la oralidad, la asamblea y el consenso (Méndez Parra & Roth Deubel, 2020; Carmona Garias, 2019; Vergara & Rincón, 2017).

En el ámbito regional del sur de Colombia, el territorio del pueblo de los Pastos constituye un referente histórico de continuidad en el ejercicio del autogobierno indígena. El Plan Integral de Vida del Resguardo de Ipiales (2010) destaca que las formas contemporáneas de gestión se sustentan en principios ancestrales como la colectividad, la reciprocidad y la armonía con la naturaleza, heredados de los antiguos cacicazgos que regulaban la organización política y espiritual de las parcialidades. Estudios como los de Tipaz (2018) muestran que, aunque el sistema de gobierno propio mantiene su raíz ancestral, ha debido interactuar y adaptarse a las exigencias administrativas del Estado moderno en temas de planificación y gestión de recursos.

Este recorrido histórico, conceptual y territorial evidencia que las tensiones entre la administración estatal y el gobierno propio indígena no son coyunturales, sino estructurales. No obstante, también se identifican áreas de convergencia que abren la posibilidad de construir puentes para una gobernanza más cooperativa y equilibrada. En este marco, surge la pregunta que orienta el presente estudio: ¿qué coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación existen entre la estructura de administración propia del Resguardo Indígena de Ipiales y el modelo de administración pública municipal?

A partir de este interrogante, el propósito de la investigación es analizar comparativamente ambos sistemas administrativos para identificar rutas posibles hacia una articulación intercultural que respete la autonomía indígena, fortalezca la coordinación institucional y aporte a la construcción de un modelo de gobernanza plural en el territorio.

Marco Teórico

En el marco de la organización propia del pueblo Pasto, los principios que orientan la autoridad y la gestión territorial constituyen la base normativa desde la cual se comprende el ejercicio del gobierno propio. Estos fundamentos: el Derecho Mayor, la Ley de Origen y la Ley Natural configuran un sistema coherente con la cosmovisión comunitaria y explican la manera en que se estructuran las decisiones políticas, administrativas y de justicia dentro del resguardo. Su análisis permite entender cómo la legitimidad ancestral, la identidad espiritual y el equilibrio socioambiental no solo representan elementos culturales, sino que funcionan como criterios ordenadores de la planificación, el control interno y la reafirmación del vínculo con el territorio. A partir de estos principios se sostiene la centralidad de la palabra colectiva, la continuidad del linaje espiritual y el papel de la autoridad tradicional en la vida comunitaria, ofreciendo un marco integral para interpretar la administración indígena desde sus propios referentes normativos.

Derecho Mayor: Es la ley originaria que sostiene la existencia de los pueblos indígenas, un orden espiritual, territorial y cultural que antecede a cualquier legislación escrita. Surge de la relación sagrada con la Madre Territorio y del reconocimiento de que la vida está guiada por fuerzas naturales y cósmicas que orientan el equilibrio, la convivencia y la protección de todo lo existente.

Este derecho se fundamenta en la memoria ancestral, en los mitos de origen, en los nombres que enlazan a las personas con su linaje y en las ritualidades que expresan reciprocidad con el cielo, la tierra y los seres espirituales. Está inscrito en los lugares sagrados, en las constelaciones que marcan el territorio y en las huellas dejadas por los mayores, quienes aprendieron a nombrar el mundo desde sus lenguajes propios.

El Derecho Mayor también se sustenta en la presencia milenaria de los pueblos en su territorio y en la integridad cultural que mantenían antes de la imposición de otros sistemas de poder: organización propia, creencias, justicia, economía, ciencia y gobierno. Por ello constituye un orden superior a las normas externas, porque no depende de escritos ni armas, sino de la legitimidad espiritual y comunitaria que ha asegurado la pervivencia de los pueblos desde tiempos remotos.

Asimismo, ha sido reconocido históricamente a través de amparos posesorios, provisiones y títulos coloniales que, más allá de su forma jurídica, expresan la unidad geográfica, cultural y espiritual del territorio indígena y la continuidad del derecho ancestral.

En esencia, el Derecho Mayor es la guía fundamental para vivir en comunidad; preserva la identidad, orienta las decisiones colectivas y protege la armonía entre seres

humanos, naturaleza y cosmos. Representa el pasado, sostiene el presente y marca el camino hacia el futuro de los pueblos originarios.

Ley Natural: Es el orden sagrado que regula la vida a partir de las fuerzas que componen el cosmos y la naturaleza. No procede de normas humanas, sino de la relación dinámica entre los seres y los elementos que sostienen la existencia: los astros, los ciclos del tiempo, las energías femeninas y masculinas, y cada manifestación de vida en lo humano, lo animal, lo vegetal, lo mineral y lo espiritual. Esta ley establece el ritmo propio del mundo y define las pautas que orientan la conducta individual y colectiva para mantener la armonía con el territorio.

En esta perspectiva, los calendarios ancestrales solar, lunar, estelar y del día funcionan como códigos que revelan las fuerzas que influyen en todos los cuerpos y marcan los tiempos de reproducción, transformación y equilibrio. La Ley Natural se expresa en los ciclos biológicos y cósmicos que guían la existencia, desde la gestación hasta las etapas de la vida, así como en los procesos que estructuran la gobernanza cultural y las normas comunitarias.

Este principio enseña que el cuidado del entorno y el respeto a las energías que lo habitan son indispensables para preservar el equilibrio general. Cuando ese orden se altera, el territorio también se afecta, lo que exige regular actividades, orientar el uso del espacio y controlar prácticas que puedan romper la armonía ecológica. Así, la Ley Natural se convierte en el fundamento que articula la vida comunitaria, inspira la planificación propia y sostiene la continuidad cultural desde tiempos inmemoriales.

Ley de Origen: Es el principio que explica el surgimiento de la vida, del territorio y de los pueblos desde el momento mismo en que el universo tomó forma. No nace del razonamiento humano, sino de las fuerzas primordiales que dieron existencia a la materia y a todas las formas de vida. Este principio reconoce que la humanidad, los elementos, los seres espirituales y los cuerpos celestes están vinculados desde tiempos inmemoriales por una misma energía creadora.

Según esta ley, el territorio y sus manifestaciones: montañas, aguas, volcanes, semillas, animales y minerales son parte del proceso original de formación del mundo. Los relatos ancestrales describen cómo, a partir de las primeras sustancias y de los movimientos volcánicos, surgieron los seres, las especies y las comunidades que habitan hoy el espacio andino. De esta manera, la Ley de Origen afirma que los pueblos son hijos de su propio territorio y que su identidad no proviene de migraciones externas, sino del vínculo profundo con el lugar donde se formaron sus linajes, nombres y memoria colectiva.

La Ley de Origen enseña, además, que cada ser tiene un propósito dentro del orden universal y que ese propósito debe cumplirse para mantener la armonía entre lo humano, lo natural y lo espiritual. También establece que los derechos y responsabilidades de las comunidades se fundamentan en ese nacimiento ancestral y en la continuidad de la vida a través de los ciclos cósmicos.

Al recordar el lugar de procedencia y el sentido de la existencia como pueblo, este principio sostiene la legitimidad de la autoridad propia, orienta las prácticas espirituales y da sentido a la organización comunitaria y territorial. Así, la Ley de Origen mantiene viva la relación entre historia, identidad y territorio, y garantiza que el gobierno propio se ejerza desde los fundamentos que guiaron a los mayores desde el inicio de los tiempos.

Por otra parte, desde una **perspectiva decolonial** se identifican los autores: Aníbal Quijano (2000), Walter D. Mignolo (2007), Catherine Walsh (2009), Nelson Maldonado-Torres (2007), Arturo Escobar (2010) cuyos planteamientos fundamentan el marco teórico de la presente investigación.

La perspectiva decolonial surge como una crítica profunda al proyecto moderno-occidental y sus estructuras de dominación que persisten más allá del proceso formal de la colonización. Aníbal Quijano introduce el concepto de “colonialidad del poder”, entendido como la matriz de relaciones de control económico, político, epistemológico y simbólico que continúa subordinando a los pueblos del sur global. Esta colonialidad se manifiesta en tres dimensiones inseparables: la colonialidad del poder, que regula el acceso a los recursos y al trabajo; la colonialidad del saber, que impone un conocimiento eurocéntrico y deslegitima otros modos de conocer; y la colonialidad del ser, que niega la humanidad plena de los sujetos colonizados y sus formas de existencia.

Walter Mignolo amplía esta mirada con la noción de “desobediencia epistémica”, es decir, el acto de romper con los marcos euro centrados del conocimiento para construir otras epistemologías ancladas en la experiencia histórica, cultural y territorial de los pueblos colonizados. Catherine Walsh, por su parte, enfatiza la “interculturalidad crítica” como un proyecto político y pedagógico que busca desmontar las jerarquías coloniales del saber y promover un diálogo horizontal entre saberes, reconociendo la legitimidad de los conocimientos ancestrales y comunitarios.

Arturo Escobar aporta desde la ontología relacional, al plantear que el pensamiento moderno separa naturaleza, cultura y sociedad, mientras que los pueblos originarios como los Pastos y Quillacingas conciben el mundo desde una lógica de interdependencia y relacionalidad. En esa medida, propone una “transición ontológica” hacia formas de vida que prioricen el territorio, la comunidad y la vida en plenitud sobre la lógica de desarrollo capitalista.

Nelson Maldonado-Torres, complementa el debate desde la colonialidad del ser, señalando cómo la experiencia colonial produce subjetividades oprimidas y prácticas

institucionales que perpetúan la negación del otro. Superar esa colonialidad implica reconfigurar los sistemas de administración, justicia y educación para que respondan a horizontes ético-políticos propios de los pueblos originarios.

Esta perspectiva ofrece el sustento teórico central para el análisis comparativo entre la administración propia del Resguardo de Ipiales y el modelo de administración pública municipal. La decolonialidad permite entender las tensiones entre un sistema de gobierno originario, basado en la reciprocidad, la colectividad y la espiritualidad, y un modelo estatal moderno fundado en la racionalidad burocrática y la lógica del control.

Desde este enfoque de perspectiva decolonial contribuye como lente crítico y como plataforma para la articulación intercultural, abriendo la posibilidad de construir puentes entre la institucionalidad estatal y los sistemas propios, desde un diálogo horizontal y no subordinante; por ende constituye el eje articulador del marco teórico, orientando la comprensión de la dinámica del poder, de la autonomía y sus estructuras de gobierno.

Metodología

Esta investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, orientado a comprender en profundidad las dinámicas de interacción entre la estructura de administración propia del Resguardo de Ipiales y el modelo de administración pública municipal, desde la perspectiva de quienes ejercen roles de gobierno en ambos sistemas. El propósito es analizar las coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación, tal como lo plantea el objetivo general.

Enfoque y diseño

Se adoptó un enfoque etnográfico y de estudios culturales, fundamentado en la perspectiva de investigación situada, que reconoce la cosmovisión indígena y la necesidad de dar voz a los actores del territorio. Este diseño permite aproximarse al significado que los actores atribuyen a las prácticas administrativas, en concordancia con la postura planteada por Tipaz (2018), quien señala que el investigador indígena debe asumir un rol activo en la construcción del conocimiento como un acto de autodeterminación y justicia social.

Método

El método es descriptivo-comparativo, por cuanto permitió caracterizar y contrastar dos modelos de administración: el propio del Resguardo de Ipiales y el municipal, identificando similitudes, diferencias y puntos de articulación.

Población y muestra

La población objeto de estudio está compuesta por:

Actores del Resguardo Indígena de Ipiales, líderes y autoridades que han desempeñado el cargo de Gobernador en periodos recientes.

Actores de la administración pública municipal: funcionarios o exfuncionarios que han tenido relación directa con procesos de coordinación interinstitucional con el resguardo.

Por la naturaleza del estudio, se define trabajar con una muestra intencional, seleccionando a los participantes por su conocimiento y experiencia en el tema.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para la recolección de la información se aplicaron tres entrevistas semiestructuradas, orientadas por un guion que responde a las categorías analíticas derivadas de los objetivos específicos (estructura y funcionamiento, principios, competencias, mecanismos de participación, coincidencias y tensiones).

Así también se aplicó la técnica de observación participante, para comprender el funcionamiento interno del gobierno propio y los espacios de interacción con el gobierno municipal. Esta se realizó con base en la experiencia del investigador en el escenario comunitario como la Casa Cabildo, casas de armonización y mingas de pensamiento.

Se adelantó la revisión documental, de normatividad, actas, plan de vida, acuerdos interinstitucionales y documentos relacionados.

Procedimiento

El trabajo de campo se desarrolló en tres fases:

Planeación y concertación: Obtención del aval del Cabildo y socialización de la investigación para garantizar el respeto a la Ley de Origen, los usos y costumbres.

Recolección de información: Aplicación de entrevistas y observación participante en territorio indígena, registrando la información en una agenda de notas y grabaciones autorizadas.

Análisis y sistematización: Organización de la información mediante análisis temático, identificando categorías emergentes y contrastando los hallazgos con los marcos normativos y teóricos. Se elaboró una matriz comparativa para identificar coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación que se incluye en el informe final.

Consideraciones éticas

Este estudio se rige por principios de respeto, consentimiento informado, confidencialidad y reconocimiento de saberes ancestrales. Se obtuvo autorización de las autoridades indígenas para la realización del trabajo de campo, salvaguardando la autonomía y la integridad cultural del resguardo.

Resultados

Caracterización de las estructuras administrativas del Resguardo de Ipiales y del gobierno municipal

Estructura administrativa del Resguardo Indígena de Ipiales

La estructura administrativa del Resguardo de Ipiales responde a un modelo de gobierno propio sustentado en principios normativos ancestrales, órganos de autoridad tradicional, competencias político-administrativas diferenciadas y mecanismos comunitarios de participación. A partir del análisis de las entrevistas, se configura un entramado organizativo complejo, que combina los usos y costumbres con elementos contemporáneos de gestión, pero que a la vez evidencia vacíos normativos, tensiones interinstitucionales y desafíos para la continuidad administrativa.

1. Fundamentos normativos y principios orientadores del Gobierno Propio

El Resguardo de Ipiales estructura su administración interna sobre principios del derecho propio que organizan la vida espiritual, territorial y social de la comunidad. Desde las voces de los entrevistados, estos principios constituyen la base para entender el ejercicio de la autoridad indígena, así como los límites y posibilidades del autogobierno.

Es así como se señala que *“el Derecho Mayor es lo primero para nosotros; es anterior a cualquier ley y es lo que nos enseña a cuidarnos y a pensarnos en comunidad”* (Dirigente comunitario), enfatizando su carácter preexistente al ordenamiento estatal. Este principio no solo legitima la autoridad interna, sino que constituye el fundamento espiritual y político de la toma de decisiones y la administración del territorio.

De igual forma, la Ley de Origen mantiene el vínculo entre la comunidad, su historia y el territorio ancestral. En palabras de un dirigente del resguardo: *“La ley de Origen nos recuerda de dónde venimos, que el río Guáitara y el territorio son los que nos dan identidad.”* Este principio ordena la relación espiritual, la memoria colectiva y la legitimidad del ejercicio del gobierno propio.

Finalmente, la Ley Natural orienta la conducta del comunero frente al entorno ambiental. Como se expresa: *“La ley natural nos exige respetar la naturaleza; cuando la gente rompe ese equilibrio, el territorio mismo se desequilibra.”* Esto se traduce en decisiones sobre manejo del territorio, regulación interna de actividades comunitarias y control frente a prácticas que vulneren el equilibrio ecológico. Así entonces, en la tabla

1 se pueden apreciar los principios normativos del gobierno propio del Resguardo Indígena de Ipiales.

Tabla 1. Principios normativos del Gobierno Propio del Resguardo de Ipiales

Principio normativo	Función estructural	Impacto en la administración
Derecho Mayor	Legitimidad ancestral de la autoridad	Sustenta decisiones políticas, administrativas y de justicia
Ley de Origen	Identidad espiritual y territorial	Ordena procesos de planificación y reafirma pertenencia
Ley Natural	Equilibrio socioambiental	Orienta manejo territorial y control interno

Nota: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas.

Estos fundamentos revelan un modelo normativo coherente con la cosmovisión del pueblo Pasto y explican la centralidad del territorio, la palabra comunitaria y la autoridad tradicional dentro de la organización administrativa del resguardo.

Órganos de gobierno y estructura administrativa interna

La administración del Resguardo de Ipiales se organiza a partir de autoridades tradicionales cuya legitimidad proviene del reconocimiento comunitario y de la tradición. El órgano central es el Cabildo, que articula funciones políticas, administrativas, jurídicas y territoriales.

Cabildo y autoridades tradicionales

La figura del Gobernador es el eje articulador del gobierno propio. Esto se expresa con claridad en la afirmación: *“Aquí el Gobernador es la máxima autoridad; nada se mueve sin su palabra.”* (Dirigente comunitario). El Cabildo está compuesto por:

Gobernador, representante legal y responsable de las decisiones políticas y administrativas.

Regidores, quienes representan a cada parcialidad y acompañan al gobernador. *“Cada parcialidad tiene su regidor, y somos nosotros quienes acompañamos al Gobernador en todas las decisiones.”* (Dirigente comunitario)

Alcalde indígena, encargado de justicia propia, armonización y resolución de conflictos: *“El Alcalde indígena es el que armoniza, él orienta los conflictos y cuida que no se pierda el orden propio.”* (Dirigente comunitario).

Secretario General, figura clave en la interlocución externa y operatividad administrativa.

Secretarías internas

El resguardo ha conformado diversas secretarías que operan como áreas técnicas de apoyo a la administración, pero sin un reglamento formal que las regule. Esta situación aparece explícitamente en los testimonios: *“Las secretarías existen porque las necesitamos, pero no tenemos un reglamento que diga cómo deben funcionar.”*; *“Cada gobernador decide si deja las secretarías o si las cambia; eso nos hace perder procesos.”*; *“El Secretario General es el que más se mueve; él es el enlace con las instituciones y quien hace el seguimiento a los proyectos.”* (Dirigente comunitario).

Las secretarías existentes incluyen: Educación, Cultura y Deporte, Documentos y Archivo, Asesoría Jurídica; además Programas Sociales (Familias en Acción – Renta Ciudadana). Todas ellas, aunque funcionales, su inestabilidad institucional genera discontinuidades entre gobiernos y pérdida de memoria administrativa.

Competencias políticas, administrativas y territoriales

El análisis de las entrevistas permite identificar tres grandes dimensiones de competencias del resguardo:

Competencias políticas

Representación ante el Estado.

Dirección del proyecto político y espiritual.

Armonización y justicia propia.

Estas funciones derivan directamente del Derecho Mayor y de la autoridad del Cabildo.

Competencias administrativas

Gestión de recursos del Sistema General de Participación - SGP y programas sociales.

Trámite de proyectos ante el municipio y otras entidades.

Emisión de resoluciones internas.

Supervisión de actividades comunitarias.

Sin embargo, la dependencia de la alcaldía en aspectos contractuales y presupuestales limita la autonomía administrativa. Esto se expresa de manera crítica en los relatos sobre demoras en contrataciones y procesos de concertación.

Competencias territoriales

Ordenamiento territorial y ambiental.

Gestión de proyectos por vereda.

Decisiones sobre educación propia.

Protección del territorio ancestral.

En la tabla 2 se puede observar la distribución de competencias del Gobierno Propio.

Tabla 2. Distribución de competencias del Gobierno Propio

Dimensión	Funciones específicas	Observaciones
Política	Representación, autoridad, justicia	Alta legitimidad interna
Administrativa	Gestión de SGP, proyectos, secretarías	Dependencia del municipio reduce autonomía
Territorial	Ordenamiento, veredas, educación propia	Riesgo de afectación por decisiones municipales sin consulta

Nota: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas.

Mecanismos de participación y toma de decisiones

Participación comunitaria

La estructura participativa se basa en asambleas veredales, mingas y reuniones semanales del Cabildo. *“Aquí las decisiones se consultan en la vereda; cada regidor baja la información y la gente decide.”* (Dirigente comunitario).

La rendición de cuentas, aunque frecuente, no es formal: *“El gobernador informa cada sábado en la casa cabildo, pero no tenemos un control interno formal.”* (Dirigente comunitario). Las mujeres participan a través de una mesa de género creada en 2022, y la organización juvenil aún no se ha consolidado.

Procedimientos internos y planificación

Una de las principales debilidades identificadas es la ausencia de procedimientos administrativos: *“No tenemos formatos ni procedimientos; todo se hace según la*

necesidad del momento.”; “Nos falta un reglamento claro para saber cómo tomar decisiones y cómo integrar lo jurídico.”; “Los empalmes no existen; cuando llega una nueva corporación, todo empieza de cero.”; “No tenemos un plan anual; trabajamos con lo que el gobernador prometió en campaña.” (Dirigente comunitario). Este vacío afecta la continuidad institucional, la eficiencia administrativa y la articulación con la alcaldía.

Con base en la descripción antes mencionada, la caracterización de la estructura administrativa del Resguardo de Ipiales muestra: Un sistema de gobierno propio robusto, sustentado en principios normativos ancestrales que otorgan legitimidad y coherencia al autogobierno; órganos de autoridad bien definidos, aunque con debilidades institucionales derivadas de la falta de reglamentación y la corta duración de los cargos; competencias amplias, pero con restricciones operativas impuestas por la dependencia administrativa hacia la alcaldía; mecanismos participativos activos, aunque con fragilidades en formalización, control interno y continuidad; un alto valor simbólico y práctico de la palabra comunitaria, que guía decisiones, pero que requiere fortalecerse mediante instrumentos administrativos modernos sin perder el carácter propio.

En conjunto, la estructura administrativa del Resguardo de Ipiales combina fortalezas en legitimidad social y gobernanza comunitaria con retos significativos en formalización, articulación institucional y continuidad administrativa, los cuales resultan cruciales para avanzar hacia un ejercicio pleno de la autonomía indígena.

Caracterización administrativa del gobierno municipal: fundamentos normativos, órganos de gobierno, competencias y participación

La estructura administrativa del gobierno municipal se encuentra configurada por un conjunto de elementos normativos, institucionales y procedimentales que determinan la relación entre el municipio y los resguardos indígenas asentados en su jurisdicción. La evidencia empírica obtenida mediante la entrevista muestra que, aunque el marco jurídico ofrece rutas claras de articulación, en la práctica existen tensiones políticas, administrativas y territoriales que afectan el funcionamiento efectivo del gobierno local y la interacción con los pueblos indígenas.

Fundamentos normativos y su aplicabilidad territorial

El funcionamiento administrativo del municipio de Ipiales está enmarcado en la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994, el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Convenio 169 de la OIT (ratificado mediante Ley 21 de 1991), que garantiza el derecho a la consulta previa para decisiones que afecten a comunidades indígenas. Se señala que antes de este reconocimiento, los municipios ampliaban su territorio sin ningún tipo de concertación, afirmando que: *“Antes del 91 los municipios no adelantaban*

ni un proceso de diálogo con las comunidades... el consejo municipal extendía sus barrios por todo el territorio.” (Participante de entidad municipal).

Con la entrada en vigor del Convenio 169, la obligación de consulta previa se convierte en un punto estructural del relacionamiento entre los gobiernos municipales y los resguardos. No obstante, tal como lo enfatiza el participante, la implementación real ha sido compleja y conflictiva, especialmente frente a los procesos de expansión urbana: *“Siempre ha habido intereses del municipio y de las constructoras de avanzar sobre las tierras colectivas, y la comunidad haciendo resistencia... esto ha marcado una relación de conflictividad y desconfianza.”* (Participante de entidad municipal)

Este escenario evidencia que la existencia de fundamentos normativos no garantiza su aplicación plena, lo cual condiciona la capacidad administrativa del gobierno municipal para actuar en territorios étnicos.

Órganos de gobierno municipal y su funcionamiento frente a pueblos indígenas

El municipio cuenta con los órganos establecidos en la Ley 136 de 1994: Alcaldía, Secretarías, Consejo de Gobierno, Concejo Municipal y entes descentralizados. Sin embargo, la entrevista revela que la capacidad efectiva de estos órganos para gestionar asuntos indígenas ha dependido históricamente de la voluntad política de los mandatarios.

Un caso ilustrativo es la creación de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, destinada a atender los asuntos indígenas. El participante relata: *“No era una secretaría; era una prestación de servicios. En la reforma administrativa logramos elevarla a subsecretaría para atender no solo el resguardo, sino todos los cabildos indígenas del municipio.”* Y complementa: *“Logramos que el subsecretario hiciera parte del consejo de gobierno, para que los temas indígenas tuvieran el mismo nivel de importancia que los demás.”*

Sin embargo, dicha estructura perdió fuerza con la siguiente administración, lo que evidencia la fragilidad institucional y la dependencia frente a cambios políticos: *“Hoy esa subsecretaría es un saludo a la bandera... quedó subyugada y perdió mucha de la función que tenía”.* (Participante de entidad municipal).

Esto muestra que la institucionalidad administrativa no es estable ni continua, sino sujeta a dinámicas políticas que afectan la capacidad del municipio para garantizar representación y atención territorial diferencial.

Competencias municipales: ejecución de recursos y gestión territorial

La administración municipal tiene competencias legales sobre la ejecución del SGP, la contratación pública, el ordenamiento territorial y la prestación de servicios básicos.

Sin embargo, la entrevista evidencia que estas competencias se entrecruzan con los derechos y autonomías de los resguardos indígenas, generando tensiones recurrentes.

Manejo de recursos del SGP: *“Cuando se trata de recursos asignados a los resguardos, todo depende de la voluntad política del alcalde de turno.”* Y añade: *“Si el gobernador indígena no es amigo del alcalde, muy probablemente va a encontrar dilatación en los procesos de contratación”*. (Participante de entidad municipal).

Esta percepción indica un ejercicio discrecional del poder administrativo que afecta la oportunidad y transparencia en la ejecución de proyectos para comunidades indígenas. Asimismo, el participante reconoce problemas internos en los resguardos: *“Las comunidades han generado cierta dependencia de las autoridades y en algunos casos ha habido mala administración... sumado a alteraciones del censo poblacional y conflictos internos”*. (Participante de entidad municipal).

La interacción entre fallas internas y externas configura un escenario de doble vulnerabilidad administrativa.

Ordenamiento territorial y expansión urbana

El municipio de Ipiales ha avanzado sobre territorios indígenas sin planificación conjunta: *“No existe una planeación del poblamiento en los últimos 20 años... se están creando pequeños poblados sin agua, sin alcantarillado y sin respetar las zonas comunes”*. (Participante de entidad municipal)

Esta situación refleja una debilidad en la competencia municipal de planificación territorial y la falta de articulación con las autoridades indígenas.

Mecanismos de participación, concertación y gobernanza

El municipio ha puesto en marcha algunos mecanismos de participación como cabildos abiertos, mesas de concertación y procesos de presupuesto participativo. El participante indica: *“Hicimos un ejercicio de gobierno de cabildos abiertos... concertamos presupuesto con las comunidades indígenas y logramos inversiones en 2020”*. Estos ejercicios permitieron avances significativos:

“Cofinanciamos cerca de tres mil millones para el resguardo... y formulamos proyectos con un equipo técnico propio.” (Participante de entidad municipal). No obstante, la población indígena ha recurrido históricamente a la movilización para exigir cumplimiento en la ejecución de recursos: *“Cuando los alcaldes no querían soltar los recursos, la comunidad se movilizaba y se tomaba la administración municipal para agilizar la contratación”*.

Esta forma de participación no institucional surge por la ausencia de rutas claras y estables para la interacción municipio-resguardo.

Hacia un modelo de autonomía administrativa indígena

El participante enfatiza que muchas de las tensiones provienen de que los municipios administran recursos designados para los resguardos. Por ello, expone su posición sobre la autonomía: *“Yo le jalo más a la línea de buscar la autonomía administrativa... que seamos nosotros quienes manejemos los recursos del SGP.”* (Dirigente comunitario).

La propuesta se orienta a la constitución de Entidades Territoriales Indígenas, señalando que:

“La relación ya no debería ser como hasta ahora; debería ser entre dos entidades territoriales: el municipio y los resguardos.” (Participante de entidad municipal). Esto implica una reconfiguración estructural del gobierno local y del ejercicio de la gobernanza pluriétnica.

A continuación se puede apreciar la estructura administrativa del gobierno municipal según el relato del participante con experiencia en gestión territorial en Ipiales:

Tabla 3. Estructura administrativa del gobierno municipal.

Dimensión	Evidencia empírica	Análisis
Fundamentos normativos	<i>“Antes del 91 los municipios extendían sus barrios sobre el territorio sin diálogo.”</i>	La normatividad existe, pero su aplicabilidad enfrenta resistencias históricas.
Órganos de gobierno	<i>“La subsecretaría quedó como saludo a la bandera.”</i>	La estructura institucional es débil y dependiente del ciclo político.
Competencias en recursos	<i>“Todo depende de la voluntad política del alcalde de turno.”</i>	Alta discrecionalidad en la ejecución del SGP.
Ordenamiento territorial	<i>“No existe planeación en los últimos 20 años... pequeños poblados sin servicios básicos.”</i>	Falencias estructurales en planificación y articulación.
Participación	<i>“La comunidad se movilizaba para tomarse la administración municipal.”</i>	Participación reactiva frente a incumplimientos estatales.
Autonomía	<i>“Yo le jalo a la autonomía administrativa para manejar los recursos.”</i>	Se proyecta un cambio estructural hacia Entidades Territoriales Indígenas.

Nota: Elaboración propia con base en resultados de entrevista.

Coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación entre ambos modelos de administración, a partir del análisis de sus principios, procesos y prácticas de gestión pública y comunitaria.

En este capítulo se presenta el contraste de las dimensiones institucionales más relevantes y se extraen coincidencias, tensiones y rutas prácticas de articulación. Las citas textuales provienen exclusivamente de los fragmentos que aportan las personas entrevistadas.

Marco analítico: dimensiones de comparación

En la tabla que presenta a continuación se registran las siguientes dimensiones: (A) fundamentos normativos y principios; (B) órganos y formas de legitimidad; (C) competencias y funciones; (D) mecanismos de participación y toma de decisiones; (E) recursos y procedimientos administrativos; (F) planificación territorial y ordenamiento; (G) capacidades técnicas y jurídicas; (H) efectos socioculturales y cohesión. Para cada dimensión se listan coincidencias, tensiones y oportunidades.

Tabla 4. Síntesis Coincidencias, Tensiones y Oportunidades

Dimensión	Coincidencias	Tensiones	Oportunidades
A. Fundamentos normativos y principios	Ambas instancias reconocen la existencia de marcos normativos que deben orientar la actuación: el Resguardo de Ipiales en sus derechos propios (Derecho Mayor, Ley de Origen, Ley Natural) y el municipio en la normatividad constitucional y administrativa (Convenio 169, SGP, ordenanzas). Existe conciencia compartida sobre la necesidad de reglas para la convivencia y la gestión de territorios.	Diferencia de fuentes normativas y legitimidades: la norma estatal impone procedimientos (contratos, formalidades) que a menudo no se ajustan a la lógica comunitaria basada en usos y costumbres. La coexistencia normativa no se traduce en reconocimiento operativo: la normatividad indígena es frecuentemente subordinada a trámites municipales.	Diseñar protocolos jurídicos interculturales que reconozcan la validez operativa de acuerdos del resguardo (actas/asambleas) para efectos administrativos municipales (p. ej. actas de asamblea con validez para cofinanciación); incorporar cláusulas interculturales en convenios de cooperación que expliciten cómo se concilian derecho mayor y derecho estatal.
B. Órganos y formas de legitimidad	Ambos modelos poseen órganos representativos y estructuras de decisión: Cabildo/Gobernador/Corporación por parte del resguardo; Alcaldía/Secretarías/Concejo por parte del municipio. Reconocimiento mutuo (en la práctica, parcial) de interlocutores: gobernador y subsecretaría/secretario municipal.	Diferente fuente de legitimidad: la autoridad indígena emana del reconocimiento comunitario y la tradición; la municipal proviene de mandato electoral/administrativo. Esto crea fricciones sobre quién <i>“tiene la última palabra”</i> en decisiones conjuntas. Fragilidad de los puentes institucionales: la subsecretaría creada como canal fue desdibujada por cambios políticos <i>“hoy esa subsecretaría es un saludo a la bandera”</i> lo que convierte a la	Formalizar mesas permanentes de interlocución con mandato reglamentario y representación dual (Gobernador y regidores / Alcalde y subsecretaría), protegidas por acuerdos pluri-administrativos que establezcan continuidad independientemente del cambio de administración. Reconocer jurídicamente la figura del Secretario General del Cabildo como contraparte

Dimensión	Coincidencias	Tensiones	Oportunidades
		interlocución en una variable dependiente del ciclo político.	técnica con capacidad de firmar documentos de empalme.
C. Competencias y funciones	Ambos actores realizan tareas de gestión territorial, prestación de servicios y promoción del bienestar (educación, cultura, deporte); los dos reconocen la necesidad de administrar recursos y ejecutar proyectos.	Solapamiento de competencias y discrecionalidad en su asignación: recursos del SGP llegan al municipio y su ejecución depende de la voluntad política, lo cual puede frenar la ejecución de proyectos del resguardo. Intervención municipal en decisiones que el resguardo considera propias (docentes, planeamiento en escuelas, definiciones territoriales).	Implementar esquemas de co-gestión y corresponsabilidad: convenios de ejecución delegada con cláusulas de protección a la autonomía (p. ej. tiempos máximos de respuesta para contratos; mecanismos de auditoría participativa). Crear un “ <i>protocolo de empalme</i> ” para garantizar continuidad de proyectos entre administraciones municipales y corporaciones del Cabildo.
D. Mecanismos de participación y toma de decisiones	Ambos reconocen la importancia de la participación: asambleas veredales y espacios de consulta; ejercicios de presupuesto participativo y cabildos abiertos. “ <i>Resguardo: “Aquí las decisiones se consultan en la vereda; cada regidor baja la información y la gente decide.”; Municipio: “Hicimos un ejercicio de gobierno de cabildos abiertos...concertamos presupuesto con las comunidades indígenas.”</i> ”	Calidad y regularidad de la participación: cuando hay diferencias políticas, la participación del resguardo en procesos municipales (Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo) se vuelve irregular o inexistente “ <i>la articulación depende del alcalde de turno</i> ”. Participación reactiva: movilizaciones como mecanismo de exigibilidad reflejan	Institucionalizar participación intercultural mediante calendarios anuales vinculantes (fechas para cabildos abiertos, mesas presupuestales, revisiones de proyectos) con sanciones administrativas por incumplimiento. Fortalecer procesos de participación inclusiva (mesas de mujeres, espacios juveniles) para



Dimensión	Coincidencias	Tensiones	Oportunidades
		la ausencia de rutas institucionales estables.	incrementar legitimidad y representatividad.
E. Recursos y procedimientos administrativos	Ambos reconocen la centralidad de los recursos para ejecutar políticas y proyectos comunitarios; existe voluntad en ocasiones de cofinanciación y apoyo técnico (ej.: cofinanciación de ~3.000 millones en 2020). Municipio: <i>"Cofinanciamos cerca de tres mil millones para el resguardo... y formulamos proyectos con un equipo técnico propio."</i> Resguardo: <i>"La alcaldía siempre tiene la última palabra; sin su firma nada se puede contratar."</i>	Asimetría en control de recursos: los recursos asignados a resguardos son administrados por el municipio, lo que genera dependencia y posibilidad de dilación o captura política. Falta de rutas contractuales claras para la vinculación de secretarías y personal del resguardo. <i>"No existe una ruta contractual clara... comenzamos tarde cada año."</i>	Implementar procedimientos rápidos y diferenciados para resguardos (ventanilla ágil) dentro de la administración municipal que aceleren convenios, con plazos y mecanismos sancionatorios. Diseñar mecanismos de transferencias directas condicionadas (fondos fiduciarios o cuentas mancomunadas) que garanticen control comunitario y acompañamiento técnico municipal.
F. Planificación territorial y ordenamiento	Ambos actores reconocen efectos del ordenamiento y la necesidad de planificar el poblamiento y servicios. Municipio: <i>"No existe planeación en los últimos 20 años... se están creando pequeños poblados sin agua, sin alcantarillado."</i>	Conflictos por ampliación del casco urbano y por ocupación de tierras colectivas; procesos de planeación territorial que no integran a la comunidad generan desconfianza y conflictividad. Interés de actores externos (constructoras) frente a derechos colectivos: <i>"Siempre en ciertas campañas se ubican"</i>	Incorporar acuerdos de planificación conjunta con cláusula de no afectación de zonas sagradas y condicionantes de sostenibilidad ambiental; mapas de uso del suelo coproducidos. Establecer observatorios territoriales tripartitos (municipio-

Dimensión	Coincidencias	Tensiones	Oportunidades
		<i>constructoras que tienen dentro de los compromisos de ampliación."</i>	resguardo-universidad/ONG) para monitorear cambios en poblamiento y servicios básicos.
G. Capacidades técnicas y jurídicas	Ambas partes identifican la necesidad de asesoría técnica/jurídica para gestionar proyectos y evitar vacíos normativos. Resguardo: <i>"Nos falta un reglamento claro... los empalmes no existen; cuando llega una nueva corporación, todo empieza de cero."</i> Municipio: <i>"Se buscó elevar una subsecretaría... para llevar un control y seguimiento."</i>	Déficit técnico del resguardo (ausencia de mesa técnica/jurídica) vs. dependencia de la voluntad municipal para acceder a recursos. Pérdida de continuidad técnica cuando estructuras municipales de acompañamiento (subsecretaría) se desmantelan.	Programas de fortalecimiento institucional (formación y puesta a disposición de asesoría jurídica) financiados por fondos regionales o cooperación, con acuerdos de permanencia contractual más allá del ciclo político. Crear una <i>"unidad técnica de apoyo"</i> compartida (municipio-resguardo) con mandato multi-anual.
H. Efectos socioculturales y cohesión	Ambas partes reconocen impacto social y cultural de las dinámicas administrativas: erosión identitaria, fragmentación generacional y tensiones internas. Resguardo: <i>"La tecnología y las modas están cambiando a los jóvenes; ya casi no usan la ruana."</i> Municipio: <i>"Las comunidades han generado cierta dependencia de las autoridades y en algunos casos ha habido mala administración... y conflictos internos."</i>	Procesos administrativos y políticos externos alimentan fragmentación social y pérdida de prácticas culturales; la instrumentalización política de liderazgos genera confrontación intra-comunitaria.	Diseñar políticas públicas culturales y educativas co-gestadas que recuperen prácticas (etnoeducación, ferias de chagra y etnoturismo ya mencionadas como experiencias positivas). Incluir indicadores de cohesión social dentro de los criterios de evaluación de proyectos para medir y proteger impactos culturales.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas.

Estrategias propuestas para la articulación y cooperación intercultural que promuevan una relación armónica y efectiva entre la administración propia indígena y la administración municipal, respetando la autonomía y la normativa del resguardo.

El análisis previo de la estructura administrativa del resguardo y del municipio, así como de las coincidencias, tensiones y oportunidades identificadas a partir de los principios y prácticas de gestión pública y comunitaria, permite avanzar hacia la formulación de estrategias de articulación intercultural que respondan a los desafíos estructurales y operativos presentes en ambos sistemas. Estas estrategias se orientan a fortalecer la coordinación, mejorar la comunicación institucional, disminuir la conflictividad derivada de la desarticulación normativa y potenciar el ejercicio de la autonomía indígena dentro del marco de la gestión pública territorial.

La construcción de estas estrategias se fundamenta tanto en los hallazgos del análisis documental y teórico como en los aportes de los entrevistados, quienes desde sus experiencias en el gobierno propio y en la relación con autoridades municipales expresaron preocupaciones, expectativas y visiones sobre la cooperación. Como señalaba uno de ellos, *“si uno se fija bien, la tensión no es porque no queramos trabajar juntos, es porque cada quien tiene su forma y el municipio casi no reconoce la nuestra”* (Dirigente comunitario). Esta afirmación evidencia un punto crítico: la necesidad de un reconocimiento mutuo que sirva como base para cualquier mecanismo de articulación.

A continuación se presentan las estrategias organizadas en tres grandes dimensiones: (1) estrategias de fortalecimiento institucional intercultural, (2) estrategias para la articulación operativa y de planificación, y (3) estrategias para la cooperación social y comunitaria. Cada una integra elementos normativos, prácticos y culturales que emergen del análisis previo.

1. Estrategias de fortalecimiento institucional intercultural

Mesa Permanente de Coordinación Intercultural (MPCI). Una de las principales falencias identificadas es la ausencia de un espacio formal, periódico y eficaz donde ambas administraciones puedan dialogar, planificar y hacer seguimiento a los acuerdos. Actualmente los encuentros son esporádicos o dependen de situaciones problemáticas. Un entrevistado lo resumió diciendo: *“nos buscan solo cuando hay lío, pero para planear lo nuestro casi nunca nos tienen en cuenta”*. (Dirigente comunitario).

Propuesta:

Tabla 5. Estrategias propuestas para fortalecimiento institucional intercultural

Elemento	Descripción
Objetivo	Crear un espacio técnico-político para diálogo, planeación, seguimiento y resolución de conflictos.
Integrantes	Cabildo, autoridades tradicionales, alcalde o delegado, secretarías clave (planeación, salud, educación, gobierno), enlace indígena municipal.
Periodicidad	Reuniones bimensuales con agenda preestablecida.
Funciones principales	Concertación de proyectos, armonización de planes, canalización de quejas, revisión normativa, seguimiento a compromisos.

Nota: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas.

Esta mesa permitiría pasar de una relación reactiva a una relación proactiva, cimentada en la interlocución continua y no solo en la atención a contingencias.

Manual Intercultural de Relacionamento Institucional: Frente a la percepción recurrente de que los funcionarios municipales desconocen los procedimientos, los tiempos y las formas de gobierno indígena, se requiere un instrumento técnico que oriente y unifique criterios. En palabras de un entrevistado: *“más que falta de voluntad, a veces es falta de conocimiento de cómo funcionamos”*. (Dirigente comunitario).

El manual incluiría: Protocolos de comunicación oficial, mapas de competencias del Resguardo y del municipio, procedimientos interculturales para trámites, solicitudes y concertaciones, lineamientos para la participación de autoridades tradicionales, rutas de coordinación en áreas críticas: salud, educación, orden público, proyectos de inversión.

Programas de formación en interculturalidad y gobierno propio: Para superar las tensiones derivadas de la incomprensión mutua, se plantea un programa permanente de formación dirigido a: Funcionarios municipales, Autoridades del resguardo, Líderes comunitarios. En la entrevista se expresó claramente: *“si no entendemos cómo piensa el otro, pues nunca vamos a caminar parejo”*. (Dirigente comunitario).

La formación incluiría módulos sobre: Normatividad indígena y jurisdicción especial, estructura administrativa municipal y manejo presupuestal, resolución intercultural de conflictos, planeación territorial con enfoque diferencial.

2. Estrategias para la articulación operativa y de planificación

Armonización entre el Plan de Vida y el Plan de Desarrollo Municipal. Uno de los principales puntos de tensión identificados es la desarticulación entre los instrumentos de planificación. Aunque la normativa establece que los municipios deben integrar los planes de vida, en la práctica esto no se cumple plenamente. Como se afirmó en la entrevista: *“lo presentamos, lo socializamos, pero a la hora del cierre no vemos reflejado lo que pedimos”*. (Dirigente comunitario).

La propuesta consiste en: Cruce técnico obligatorio entre objetivos, programas y metas de ambos planes; capítulos diferenciales con enfoque indígena dentro del Plan de Desarrollo Municipal; inclusión del cabildo en los comités municipales de planificación; mecanismo de alerta temprana cuando un proyecto municipal afecte territorio o cultura indígena.

Banco de Proyectos Interculturales: Se propone estructurar un banco de proyectos compartido que agrupe iniciativas priorizadas tanto por el resguardo como por el municipio. Esto evitará duplicidad de esfuerzos y permitirá optimizar recursos. En entrevista se comentó: *“a veces el municipio trae proyectos que no nos sirven, y los nuestros quedan sin financiación”*. (Dirigente comunitario). El banco tendría: Fichas técnicas unificadas, priorización conjunta, ruta de gestión financiera ante sistemas generales de regalías, cooperación nacional e internacional.

Unidades técnicas mixtas para educación, salud y territorio: Dado que las tensiones más fuertes se encuentran en áreas sectoriales, se propone la creación de unidades técnicas mixtas, integradas por profesionales del municipio y del resguardo.

Funciones: Ajuste curricular con enfoque intercultural (educación), articulación de modelos de salud propia y salud pública (salud), ordenamiento territorial con enfoque ancestral (territorio). La participación conjunta permitirá reducir los conflictos por competencias y mejorar la toma de decisiones.

3. Estrategias para la cooperación social y comunitaria

Mecanismo de diálogo y resolución de conflictos basado en justicia intercultural. La tensión entre la jurisdicción especial indígena y la justicia municipal/ordinaria fue uno de los temas más recurrentes en las entrevistas. En la entrevista se señaló: *“hay casos que son de nosotros, y el municipio insiste en llevarlos por su lado, y ahí empiezan los choques”*. (Dirigente comunitario). Para ello se propone: Creación de un protocolo de competencia judicial intercultural; Comité técnico entre autoridades indígenas, inspección de policía y comisaría de familia; Capacitación mutua en aplicación del derecho propio y del derecho estatal.

Jornadas comunitarias de integración institucional: Más allá de lo administrativo, la articulación también debe fortalecer la confianza y reducir las percepciones de exclusión. Se propone desarrollar jornadas periódicas donde servidores públicos municipales visiten el territorio, participen en mingas, rituales y espacios comunitarios. Como se mencionó en entrevista: *“cuando vienen y trabajan con nosotros, entienden mejor por qué hacemos las cosas como las hacemos”*. (Dirigente comunitario).

Estrategias conjuntas de comunicación comunitaria: Para evitar la desinformación y fortalecer la transparencia, se plantea desarrollar: Boletines conjuntos resguardo-municipio, emisiones radiales bilingües sobre acuerdos y avances e infografías interculturales sobre derechos, proyectos y rutas de atención.

Las estrategias aquí propuestas responden a las tensiones previamente identificadas, donde se evidencia que las dificultades en la relación entre ambas administraciones no derivan únicamente de aspectos técnicos, sino de factores culturales, comunicacionales y de reconocimiento mutuo. A la vez, las estrategias potencian las oportunidades detectadas, especialmente la disposición al diálogo, la existencia de prácticas comunitarias de gestión y la voluntad institucional de mejorar la coordinación.

De fondo, estas propuestas buscan consolidar una articulación intercultural que no implique subordinación del gobierno propio, sino cooperación entre sistemas jurídicos, administrativos y culturales distintos pero complementarios. En este sentido, el principio rector es el respeto a la autonomía indígena, principio que también fue reiterado por los entrevistados, como cuando uno expresó: *“nosotros queremos articular, claro que sí, pero sin perder nuestra forma de decidir”*.

Así, el horizonte planteado es el de una gobernanza intercultural que reconozca la pluralidad jurídica y organizativa del territorio, fortalezca la eficiencia administrativa y amplifique la capacidad conjunta de atender las necesidades de la comunidad.

Discusión

La presente investigación examinó los principios, estructuras y prácticas de gestión del gobierno propio indígena del Resguardo de Ipiales y de la administración municipal, identificando coincidencias, tensiones y oportunidades de articulación, así como estrategias para promover una relación intercultural respetuosa y efectiva. La discusión que sigue integra los hallazgos empíricos con el marco teórico decolonial, permitiendo comprender cómo las dinámicas institucionales observadas se inscriben en procesos históricos más amplios de colonialidad, disputa epistémica y búsqueda de autonomía.

La persistencia de la colonialidad en las relaciones interinstitucionales

Los resultados muestran que la relación entre el Resguardo y la administración municipal se encuentra marcada por tensiones estructurales que reflejan lo que Quijano (2000) conceptualiza como colonialidad del poder. Aunque formalmente se reconoce la autonomía indígena, en la práctica persisten jerarquías que reproducen la subordinación institucional del gobierno propio. Esto se evidencia en la manera en que los entrevistados describen los procesos de articulación: *“nos buscan solo cuando hay problema, no cuando se está decidiendo lo que nos afecta”*, expresó uno de ellos, señalando la exclusión del resguardo en espacios de toma de decisiones.

Tal dinámica confirma lo expuesto por Maldonado-Torres (2007) respecto a la colonialidad del ser, donde las instituciones estatales tienden a negar la legitimidad de las ontologías y modos de existencia indígenas. La experiencia del Resguardo muestra que sus tiempos, protocolos y autoridades no siempre son considerados válidos por la administración municipal, lo que los entrevistados describieron como *“falta de respeto a nuestra forma”*. Estas percepciones no son aisladas sino parte de una estructura de relación en la cual el sistema estatal asume una posición privilegiada sobre el sistema indígena.

Asimismo, la colonialidad del saber, también planteada por Quijano (2000), se expresa en el desconocimiento de los fundamentos epistemológicos del gobierno propio. Como señaló otro entrevistado: *“ellos creen que lo nuestro es informal, pero tenemos normas, rituales y procedimientos claros”*. Esta deslegitimación coincide con lo que Mignolo (2007) denomina epistemología de la ausencia, donde el conocimiento no eurocentrado es tratado como inferior o no válido.

Desde esta perspectiva, los hallazgos empíricos confirman que la desarticulación entre ambos sistemas de administración no solo es administrativa, sino profundamente epistemológica y ontológica.

Coincidencias como puntos de transición ontológica

Pese a las tensiones, los resultados también identificaron puntos de encuentro entre ambos modelos de gobierno. Tanto el Resguardo como la administración municipal comparten preocupaciones relacionadas con el bienestar comunitario, el ordenamiento territorial y la prestación de servicios. Estas coincidencias pueden interpretarse, a la luz de Escobar (2010), como espacios de transición ontológica, donde diferentes racionalidades políticas y culturales se encuentran para construir alternativas relacionales.

En esta línea, las coincidencias observadas son más que simples coincidencias administrativas. Constituyen momentos que, en términos de Walsh (2009), pueden permitir avanzar hacia una interculturalidad crítica, entendida no como coexistencia superficial, sino como proyecto político para desmontar jerarquías y construir puentes de diálogo. Por ejemplo, cuando un entrevistado afirmó *“claro que queremos trabajar juntos, pero sin perder nuestra forma de decidir”*, revela una disposición a la articulación que no implica renuncia ontológica, sino apertura a la cooperación desde la diferencia.

La investigación mostró que en ámbitos como la educación, la salud y la planeación territorial existe voluntad mutua de articulación. Esto coincide con los planteamientos de Maldonado-Torres (2007) sobre la necesidad de reconfigurar las instituciones para que se ajusten a horizontes ético-políticos propios de los pueblos originarios. En estos espacios se observa una oportunidad para avanzar hacia relaciones más simétricas.

Tensiones operativas y burocráticas: Manifestaciones locales de la desobediencia epistémica

En coherencia con Mignolo (2007), los hallazgos señalan la necesidad de una desobediencia epistémica por parte de las instituciones estatales, es decir, un compromiso por romper con los marcos burocráticos que históricamente han invisibilizado los sistemas de saber indígena. La investigación evidencia que varias de las tensiones identificadas, como la falta de reconocimiento de los procedimientos internos del Resguardo, la imposición de cronogramas municipales o la ausencia de consulta previa en decisiones territoriales son expresiones de un marco epistemológico que privilegia la lógica estatal sobre la comunitaria.

En entrevista se describió de forma contundente: *“ellos traen sus proyectos ya listos, y a uno solo le toca decir sí o no, pero no nos preguntan qué necesitamos”*. Este testimonio refleja la vigencia de un modelo vertical que contrasta con el mandato constitucional de participación y con las aspiraciones del resguardo de construir una gobernanza colaborativa.

La perspectiva del investigador: una relación que exige transitar de la gestión a la gobernanza intercultural

Desde la mirada analítica del investigador, los resultados sugieren que la relación entre ambas administraciones no debe entenderse como un problema de coordinación administrativa, sino como una oportunidad para avanzar hacia una gobernanza intercultural, en la línea planteada por Walsh (2009) y Escobar (2010). Esto implica reconocer que el Resguardo no es un actor comunitario más, sino una entidad política con jurisdicción, leyes propias, temporalidades y formas de gestión que desafían la racionalidad estatal moderna.

Por tanto, cualquier estrategia de articulación debe romper con la lógica de subordinación y avanzar hacia una lógica de horizontalidad y co-gobierno, donde ambos sistemas aporten desde sus saberes y estructuras. Ello requiere, como plantea Mignolo (2007), una transformación epistémica que permita reconocer la legitimidad del pensamiento indígena no como folclor, sino como sistema político completo.

El análisis de los testimonios, planes y prácticas del resguardo evidencia una gestión basada en la colectividad, la reciprocidad, la espiritualidad y la relacionalidad con el territorio, elementos que Escobar (2010) identifica como fundamentales en las ontologías relacionales. Estas bases contrastan con la lógica burocrática municipal, centrada en procedimientos, normativas rígidas y eficiencia administrativa. La tensión entre ambos modelos no es, por tanto, casual, sino estructural.

Estrategias como procesos de descolonización institucional

La propuesta de estrategias de articulación que emergió del análisis constituye un aporte central para avanzar en procesos de descolonización institucional, coherentes con el marco teórico. La creación de una Mesa Permanente de Coordinación Intercultural, un Manual de Relacionamiento, unidades técnicas mixtas y la armonización planificadora, no solo son herramientas operativas: representan mecanismos de transformación de las relaciones de poder.

Estas estrategias permiten lo que Quijano (2000) denominaría una reconfiguración de la matriz colonial de poder, al posibilitar espacios donde ambas racionalidades se encuentren en condiciones equitativas. Asimismo, responden a la necesidad de construir, siguiendo a Walsh (2009), una interacción intercultural crítica que supere la lógica de consulta formal sin impacto real.

Los entrevistados reflejan la urgencia de estas transformaciones. *“Si hubiera una mesa fija, no habría tanta confusión; sabríamos a quién dirigirnos y todo sería más claro”*, dijo uno de ellos. Estas voces indican que la comunidad no solo identifica los problemas, sino también los caminos para avanzar en soluciones estructurales.

La presente investigación demuestra que la articulación entre el gobierno propio indígena y la administración municipal no es únicamente un reto administrativo, sino un desafío profundamente epistémico y político. La persistencia de la colonialidad en las relaciones institucionales explica muchas de las tensiones observadas, mientras que la disposición comunitaria a la cooperación y la existencia de puntos de encuentro permiten vislumbrar escenarios de transformación.

El diálogo entre los hallazgos empíricos y el marco teórico decolonial sugiere que avanzar hacia una gobernanza intercultural implica no solo crear mecanismos de coordinación, sino transformar la forma en que el Estado reconoce, valora y se relaciona con las epistemologías indígenas. Las estrategias propuestas constituyen un paso en

esta dirección y se sustentan en la necesidad de construir relaciones horizontales, respetuosas y coherentes con la autonomía indígena y la pluralidad jurídica del territorio.

Conclusiones

La caracterización comparada permitió evidenciar que ambos modelos poseen estructuras organizativas consolidadas, pero responden a lógicas políticas y epistemológicas sustancialmente diferentes. Mientras el gobierno propio se fundamenta en la relacionalidad, la colectividad y la espiritualidad como ejes de decisión, la administración municipal opera desde la racionalidad burocrática, los procedimientos estandarizados y la normatividad estatal. Estas diferencias no constituyen incompatibilidades, pero sí generan desajustes cuando no se reconocen como formas legítimas y equivalentes de gobierno.

Las coincidencias identificadas especialmente en el interés por el bienestar comunitario, la gestión territorial y la prestación de servicios esenciales se ven limitadas por tensiones derivadas de la desigualdad estructural en la relación institucional. Sin embargo, estas tensiones no son estáticas; allí donde emergen prácticas de diálogo respetuoso y concertación previa, surgen oportunidades concretas para avanzar hacia relaciones más simétricas. Las oportunidades no solo existen, sino que tienen un amplio potencial transformador cuando se reconocen y se gestionan de manera consciente.

Las estrategias planteadas revelan que la articulación efectiva no se limita a ajustes procedimentales, sino que implica una transformación profunda en la forma en que se conciben las relaciones entre los sistemas de gobierno. La articulación intercultural solo es viable cuando se sustenta en horizontes de igualdad epistémica, respeto mutuo y reconocimiento de la jurisdicción indígena como autoridad legítima. Las propuestas diseñadas permiten no solo resolver problemáticas actuales, sino avanzar hacia un modelo de gobernanza plural que relacione al Estado y al gobierno indígena como socios políticos y no como estructuras jerárquicas.

El estudio demuestra que la relación entre el gobierno propio del Resguardo de Ipiales y la administración municipal se encuentra en un punto decisivo: las tensiones heredadas de estructuras coloniales siguen presentes, pero las condiciones actuales permiten la construcción de rutas de cooperación intercultural sólidas y sostenibles. La clave no radica en homogenizar los sistemas, sino en articularlos desde el respeto, la autonomía y la complementariedad.

Bibliografía

Caicedo Sandoval, E. B. (2017). Contribución de los recursos Asignación Especial del SGP al plan de Vida.

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/21252/52275545.pdf;jsessionid=42826E4D8B9A72A72367203B1D87A76B?sequence=1>

Caño Ortigosa, J. L. (2009). Los cabildos en Indias: un estudio comparado: (1 ed.). Moglia Ediciones.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5333644>

Carmona Garias, S. (2019). Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa: (ed.). McGraw-Hill España.

<https://acortar.link/Sdp0FQ>

Congreso de la República. (1890, noviembre 25). Ley 89 de 1890. Por la cual se dictan algunas medidas sobre administración de los resguardos de indios. Sistema Único de Información Normativa

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes%2F1630995>

Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Congreso de la República. (1991, marzo 4). Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1577376>

Congreso de la República. (2014, octubre 7). Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial para el funcionamiento de los Territorios Indígenas.... Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>

Dávalos, P. (2010). Pueblos indígenas, estado y democracia: (ed.). CLACSO.

<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026123521/davalos.pdf>

De Coti, O. L. (2012). Gobernabilidad y pueblos indígenas: (ed.). FLACSO.

https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria_cm_archivos/pdf_438.pdf

Defensoría del Pueblo. (s. f.). Cuadernos de Paz N.º 2: Derecho natural y derecho propio.

<https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Cuadernos de Paz 2 - Derecho natural y derecho propio.pdf>

López Vargas, G. E. (2019). Comprensión cosmogónica en la asignación especial del sistema general de participaciones, resguardos indígenas Amazonia Colombiana. Artículo.

<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/riiep/article/view/10763>

Méndez Parra, D. (Comp.) & Roth Deubel, A. (Comp.). (2020). Innovación pública: experiencias y retos en Colombia: (ed.). Editorial Universidad Nacional de Colombia.

https://descubridor.banrepcultural.org/discovery/fulldisplay/alma991008097199707486/57BDLRDC_INST:57BDLRDC_INST

Mignolo, W. D., & Walsh, C. E. (Eds.). (2018). On decoloniality: Concepts, analytics, praxis. Duke University Press.

<https://www.dukeupress.edu/on-decoloniality>

Montero Villazón, S. (2018). Los recursos del sistema general de participación y la experiencia de autonomía administrativa indígena en el resguardo Kankuamo.

<http://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26836>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE%2CP55_LANG%2CP55_DOCUMENT%2CP55_NODE:REV%2Ces%2CC169%2C%2FDocument

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2020). Ley de Gobierno Propio de los Pueblos Indígenas de Colombia. ONIC.

<https://www.onic.org.co/images/comunicados/LEY DE GOBIERNO PROPIO ONIC comprimpressed.pdf>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley.

https://books.google.com.co/books/about/Reinventing_Government.html?id=IMKGA_AAMAAJ&redir_esc=y

Paz Ponce de León. 1964. Relación Y Descripción De Los Pueblos Del Partido De Otavalo. Inst. del Indio Americano.

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51662.pdf>

Plan Integral de Vida. 2010. Resguardo Indígena de Ipiales.

Quijano, A. (2000). Coloniality of power, eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, 1(3), 533-580. Duke University Press.

<https://www.decolonialtranslation.com/english/quijano-coloniality-of-power.pdf>

Simbaqueba Moreno, N. (2016). Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 200-218.

<https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/67/0>

Sieder, R. (2012). The challenge of indigenous legal systems: Beyond paradigms of recognition. *Brown Journal of World Affairs*, 18(11), 103-114.

<http://www.rachelsieder.com/es/the-challenge-of-indigenous-legal-systems-beyond-paradigms-of-recognition/>

Tipaz, C. (2018). El sistema de gobierno propio del pueblo de los Pastos, el caso del Resguardo de Cumbal (Nariño Colombia). Monografía para optar el título de politólogo) Medellín: Universidad de Antioquia.

<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/fcdc46c7-57df-4a21-85d1-a39abe42cce2/content>

Vergara, C. & Rincón Cárdenas, E. (2017). Administración pública electrónica: hacia el procedimiento administrativo electrónico: (ed.). Editorial Universidad del Rosario.

<https://books.scielo.org/id/69q3z/06>