

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

ESPECIALIZACIÓN EN ALTO GOBIERNO

LIMITACIONES PARA LA CREACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO LAS
ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS EN COLOMBIA: ESTUDIO DEL CASO,
CASANARE.

Modalidad: Monografía

Autor(s)

WILDER ALONSO VALDERRAMA MALPICA

ID 1008880

Director

SANDRA PATRICIA PARADA FONSECA

Doctora

YOPAL CASANARE COLOMBIA

OCTUBRE 30 DE 2025

Resumen

El análisis del marco normativo y de las condiciones políticas, sociales y económicas que rodean la creación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en Casanare evidencia una brecha profunda entre el reconocimiento jurídico de la autonomía y su materialización efectiva, y aunque la Constitución de 1991 estableció bases sólidas para un estado pluriétnico y descentralizado, la ausencia de una ley orgánica, la débil voluntad política, la fragmentación institucional y la falta de financiación han impedido consolidar un modelo real de autogobierno indígena; las comunidades continúan sujetas a un sistema que las reconoce en el discurso pero las limita en la práctica, mientras los vacíos normativos y las contradicciones entre niveles de gobierno perpetúan una autonomía más declarativa que vivida, este panorama revela que las ETI siguen siendo una deuda pendiente del estado colombiano con sus pueblos originarios.

Abstract

The comprehensive analysis of the legal framework and the political, social, and economic conditions surrounding the creation of Indigenous Territorial Entities (ETI) in Casanare reveals a deep gap between the legal recognition of autonomy and its effective implementation. Although the 1991 Constitution established a solid foundation for a pluriethnic and decentralized state, the absence of an organic law, weak political will, institutional fragmentation, and lack of financial mechanisms have prevented the consolidation of a genuine model of indigenous self-government. Indigenous communities remain subject to a system that recognizes them in discourse but restricts them in practice, while legal gaps and contradictions between levels of government perpetuate autonomy as more declarative than real. This situation shows that ETIs continue to represent an unresolved commitment of the Colombian State to its native peoples.

Índice

Capítulo 1. INTRODUCCIÓN.....	3
Objetivos	3
Objetivo general	3
Objetivos específicos.....	4
Antecedentes	4
Capítulo 2. Evaluación	9
Capítulo 3. Resultados.....	20
Capítulo 4. Conclusiones.....	32
Referencias	34
Anexos.....	39

Índice de tablas (Opcional)

En esta página se listan las tablas que hacen parte del cuerpo del documento, no de las incluidas en los anexos. Se listan en el orden en el que aparecen, con su respectivo nombre y la página donde se encuentran. Cada tabla se referencia con el número que le corresponde en la secuencia, el título y la página de su ubicación.

Ejemplo:

Tabla 1. El título debe ser breve y descriptivo....., 3

Según las normas APA, las tablas “generalmente exhiben valores numéricos exactos y están dispuestos de forma organizada en columnas, facilitando su comparación” (2001, p. 133). Las tablas son eficientes para presentar una gran cantidad de datos en un pequeño espacio. Si la tabla es corta (por ejemplo, dos o menos columnas o filas), debe presentarse de manera textual la información.

Lista de figuras (Opcional)

En esta página se listan las figuras que hacen parte del cuerpo del documento (no van adjuntas en los anexos). Cada elemento de la lista se referencia con el número que le corresponde en la secuencia, el título y la página de su ubicación.

Ejemplo:

Figura 1. Formas y descripción de las formas., 4

Según APA una *figura* es cualquier tipo de ilustración que no sea tabla. Una figura puede ser un cuadro, un diagrama, una gráfica, una fotografía, un dibujo u otra representación (APA, 2001, p. 149).

Tipos de figuras:

Diagramas: pueden describir las relaciones entre partes de un grupo y objeto (Ej., organigrama).

Dibujos: ayudan a enfatizar cualquier aspecto de una imagen o idea.

Mapas: delimitan zonas.

Fotografías: en lo posible deben tener una calidad profesional.

Capítulo 1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio aborda las limitaciones políticas, sociales y económicas que han impedido la creación y puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en Colombia, centrándose en el análisis del caso del departamento de Casanare; a partir del marco constitucional de 1991, que reconoció el carácter pluriétnico y multicultural del estado, las ETI surgieron como un instrumento esencial para garantizar la autonomía, la autogestión y el gobierno propio de los pueblos indígenas; sin embargo, más de tres décadas después, su materialización sigue siendo una deuda histórica del Estado colombiano.

Este trabajo pretende examinar las causas estructurales que han obstaculizado su implementación, explorando tanto los vacíos normativos y la falta de voluntad política como las tensiones institucionales, presupuestales y socioculturales que afectan la consolidación de la autonomía territorial indígena, de manera que mediante una metodología cualitativa basada en la revisión documental y en entrevistas a actores institucionales, comunitarios y expertos, la investigación busca contribuir a la comprensión integral de este fenómeno y aportar insumos para la formulación de estrategias que permitan fortalecer los procesos de gobernanza y reconocimiento efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el contexto colombiano.

Objetivos

Objetivo general

Analizar los factores políticos, sociales y económicos que han impedido en los últimos 6 años la creación y puesta en funcionamiento las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, mediante el estudio del caso en el Departamento de Casanare.

Objetivos específicos

- Examinar el marco normativo y el grado de Autonomía reconocido a los territorios Indígenas en Colombia.
- Identificar los factores políticos, sociales y económicos que han impedido la creación y puesta en funcionamiento de las ETI en los últimos 6 años, mediante el estudio del caso en Casanare.

Antecedentes

Con posterioridad a la Constitución Política de 1991 la cual consagró a Colombia como un Estado social y democrático de derecho con el deber de promover la participación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas, el país ha vivido un proceso sostenido de expansión normativa e institucional orientado a hacer efectivo ese mandato constitucional; al respecto la Carta Magna introdujo un cambio de esquema al pasar de una democracia representativa limitada a una democracia participativa, en la que los ciudadanos no solo eligen a sus gobernantes, sino que pueden intervenir directamente en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas; el mencionado principio ha sido objeto de desarrollo por múltiples leyes, políticas y programas que buscan fortalecer la gobernanza democrática y la rendición de cuentas, no obstante, la literatura especializada y los informes recientes muestran una brecha persistente entre el diseño formal de los mecanismos de participación y su funcionamiento real, especialmente en los territorios con menor capacidad institucional (PNUD, 2024).

Desde una perspectiva jurídica, la Ley 1757 de 2015 marcó un punto de inflexión al establecer la política pública de participación democrática, integrando instrumentos de intervención ciudadana como el cabildo abierto, la iniciativa normativa, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato, por otro lado también introdujo la obligación de que los planes de desarrollo territoriales incluyeran medidas explícitas para fomentar la participación ciudadana (Reformas Políticas, 2022); de forma paralela, la Ley 850 de 2003 reglamentó las veedurías ciudadanas, permitiendo a las comunidades organizarse para vigilar los programas, proyectos y contratos ejecutados por las entidades públicas; este marco normativo fortaleció el control social como dimensión fundamental de la rendición de cuentas (OEA/MESICIC, 2003), sin embargo, a pesar de su amplitud normativa, la efectividad de estos mecanismos ha sido desigual, considerándose muchas veces como simbólica; la participación en numerosos municipios se limita a la asistencia a reuniones o la firma de actas, sin que los aportes ciudadanos tengan incidencia vinculante en las decisiones presupuestales o en las políticas locales (Bonivento, 2017).

La distancia entre la norma y la práctica se explica por factores estructurales que afectan el ecosistema de gobernanza local; entre los principales cuellos de botella identificados se encuentran por ejemplo la debilidad organizativa de las comunidades y la alta rotación de sus liderazgos; también la escasez de información pública oportuna, clara y accesible sobre los proyectos en ejecución; así mismo las capacidades técnicas limitadas de las administraciones municipales para diseñar y operar dispositivos participativos de calidad; y por último un entorno político-electoral que tiende a favorecer la participación formal aun cuando esta no tenga una incidencia real (CEPAL, 2019); estos obstáculos contribuyen a que, en la práctica, los procesos participativos se conviertan en ejercicios de legitimación procedimental antes que en auténticos espacios de deliberación democrática.

Las tensiones se agudizan en los territorios rurales e intermedios, donde la fragmentación territorial, las dificultades de conectividad y los altos costos de transacción para participar en reuniones presenciales reducen el alcance de los mecanismos formales; en los municipios de categorías 5 y 6, la debilidad institucional y la falta de profesionalización del personal público dificultan la implementación de políticas participativas sostenidas; respecto a las métricas de

desempeño municipal, estas muestran que las brechas de gobernanza se correlacionan directamente con mayores niveles de pobreza multidimensional y baja densidad institucional (Sánchez, 2024); en estos entornos, la participación por lo general suele concentrarse en líderes tradicionales o en grupos cercanos a las administraciones, limitando así la pluralidad de voces y la inclusión de poblaciones vulnerables como mujeres rurales, jóvenes, personas con discapacidad o comunidades étnicas.

A pesar de lo anterior, diversos estudios coinciden en que los diseños participativos de “doble vía”¹ tienden a generar mejores resultados en términos de confianza institucional y calidad de las decisiones públicas (MOE, 2012); a razón de esto la clave parece radicar no tanto en la creación de nuevas figuras legales, sino en la consolidación de prácticas participativas efectivas basadas en la transparencia, la formación ciudadana y la rendición de cuentas permanente; un ejemplo de ello son las experiencias locales en la gestión del agua o en la priorización de obras comunitarias que muestran que cuando los ciudadanos pueden acceder a información detallada sobre presupuestos, cronogramas y resultados, su capacidad de incidencia aumenta y el riesgo de corrupción disminuye.

Desde una perspectiva institucional, el reto más relevante consiste en pasar de una participación episódica a una participación continua que articule las fases del ciclo de política pública (que son el diagnóstico, la formulación, la ejecución y la evaluación), para ello se requiere fortalecer las capacidades técnicas de las alcaldías y de los consejos territoriales de planeación, así como generar instrumentos de monitoreo que permitan medir la calidad de la participación y su impacto en las decisiones adoptadas; de manera pues que el PNUD (2024) recomienda la implementación de métricas de incidencia ciudadana que no se limiten a contabilizar asistentes, sino que evalúen el grado de influencia de las propuestas comunitarias en los resultados finales de las políticas o proyectos.

Por otra parte, las dinámicas políticas locales continúan ejerciendo una fuerte influencia sobre la participación, y la captura de los espacios de decisión por redes clientelares o por actores con intereses particulares debilita la confianza y desincentiva la participación; en algunos municipios, los cabildos abiertos o las audiencias públicas se convierten en escenarios de validación de decisiones ya tomadas, reproduciendo una cultura de participación “de fachada”, esta situación, sumada a la ausencia de devoluciones motivadas por parte de las autoridades, refuerza la percepción de inutilidad de los mecanismos formales y perpetúa la apatía ciudadana (Bonivento, 2017). A pesar de lo anterior, también existen experiencias positivas que demuestran la posibilidad de transformar las estructuras participativas locales, pues en territorios donde las autoridades promueven una cultura de diálogo y transparencia, y donde se combinan herramientas presenciales con medios digitales de participación, la ciudadanía logra incidir de manera efectiva; así pues, los presupuestos participativos implementados en algunos municipios intermedios han permitido priorizar obras públicas esenciales (como pavimentación de vías, dotación escolar o proyectos de saneamiento básico) a partir de debates comunitarios y acuerdos verificables, de manera pues que este tipo de innovaciones, cuando se acompañan de veedurías activas y apoyo técnico, tienden a consolidar relaciones de corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía.

En términos conceptuales, la participación efectiva requiere un ecosistema institucional articulado, donde las distintas formas de control social, planeación participativa y rendición de cuentas se complementen. La Ley 1757 de 2015 y la Ley 850 de 2003 establecen esta arquitectura, pero su ejecución demanda recursos, capacidades y voluntad política sostenida; como lo advierte la CEPAL (2019), el desarrollo local no puede depender exclusivamente de la normatividad, sino de la capacidad de las comunidades para apropiarse de los instrumentos y adaptarlos a sus realidades territoriales, en este sentido, la formación ciudadana emerge como una condición indispensable: sin sujetos informados, críticos y organizados, la participación tiende a diluirse en formalismos administrativos.

De igual forma, la modernización tecnológica ofrece oportunidades para ampliar la participación y reducir las brechas territoriales. Plataformas digitales para la consulta y

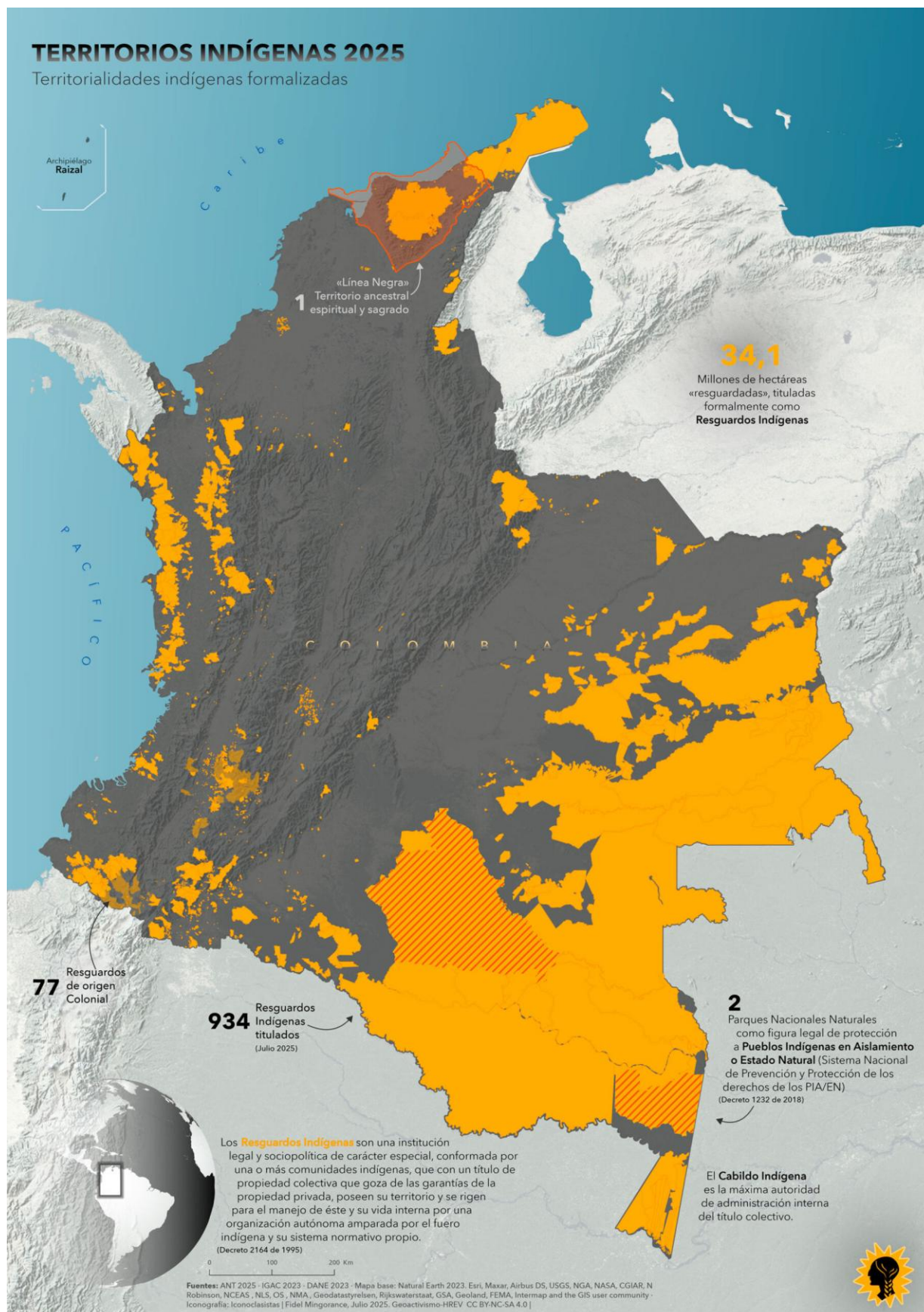
seguimiento de proyectos, aplicaciones móviles para reportar irregularidades o espacios virtuales de deliberación podrían potenciar la incidencia ciudadana, siempre que se acompañen de políticas de inclusión digital y alfabetización tecnológica; en municipios rurales donde el acceso a internet es limitado, las emisoras comunitarias, las escuelas y los centros de conexión pueden desempeñar un papel clave como nodos de comunicación y participación.

De manera general se puede observar que la participación ciudadana en Colombia sigue enfrentando el desafío de materializar un marco jurídico robusto en prácticas efectivas que garanticen incidencia real en las decisiones públicas; la evidencia muestra que las políticas más exitosas son aquellas que reconocen las particularidades territoriales, promueven la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos y establecen canales estables de interlocución entre estado y ciudadanía; tal y como señalan el PNUD (2024) y la MOE (2012), el problema no radica en la falta de mecanismos, sino en su escasa operativización y en la débil articulación interinstitucional; se considera entonces que superar esta brecha implica una visión de largo plazo que combine fortalecimiento institucional, educación ciudadana, innovación tecnológica y voluntad política, de modo que la participación deje de ser un requisito formal y se convierta en un eje estructural del desarrollo democrático y sostenible en los territorios colombianos.

Capítulo 2. Evaluación

Entidades Territoriales Indígenas en Colombia

Las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) fueron concebidas en la Constitución de 1991 como un mecanismo de reconocimiento de la autonomía política, administrativa y fiscal de los pueblos indígenas en Colombia (Martín & Erazo, 2025), en efecto, la Carta Política de 1991 estableció explícitamente que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (; DNP, 2022). Este reconocimiento constitucional responde al carácter pluriétnico y multicultural del Estado colombiano (arts. 1 y 7), y pretende garantizar que las autoridades indígenas tradicionales puedan gobernar sus propios territorios de acuerdo con sus usos y costumbres, preservar sus cosmovisiones y planes de vida, y promover su desarrollo integral (Ordóñez & Ordóñez, 2023;); el mapa que se presenta a continuación ilustra algunos de los territorios indígenas formalmente titulados y en vías de titulación; en 2025 suman en conjunto más de 34 millones de hectáreas (casi el 30% del territorio nacional) bajo propiedad colectiva indígena (Mingorance, 2025), esta amplia extensión refleja la magnitud histórica del derecho indígena al territorio, que el Estado colombiano ha reconocido progresivamente.



La Constitución de 1991 otorga a los territorios indígenas la condición de entidades territoriales con autonomía propia (DNP, 2022); aunque la Carta de 1991 incorporó el modelo de Estado pluriétnico y multicultural, su desarrollo normativo ha sido incompleto, si bien se incluyó la figura de las ETI (arts. 286, 330 y transitorio 56) con el fin de reconocer la autodeterminación de los pueblos originarios, nunca se expidió la ley orgánica que debiera reglamentar su creación y funcionamiento (art. 329) (DNP, 2022); numerosas investigaciones y decisiones judiciales han lamentado esta omisión legislativa: según expertos y organizaciones indígenas, la tardanza en reglamentar las ETI se explica por “falta de voluntad política” y por intereses contrarios a la transferencia de poder local a los pueblos indígenas (Martin & Erazo, 2025), al respecto la Corte Constitucional ha declarado en varias sentencias que la demora legislativa prolonga “la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y a la libre determinación, además de su identidad cultural”, en siete pronunciamientos distintos, el alto tribunal insistió en la urgencia de expedir un proyecto de ley especial para las ETI (Ordóñez & Ordóñez, 2023).

Marco constitucional e internacional

El marco constitucional de las ETI se asienta en varios preceptos. El artículo 286 reconoció explícitamente la figura de “territorios indígenas” como entidad territorial autónoma, equiparable a departamentos y municipios; el artículo 330 dispone que estos territorios “serán gobernados por consejos indígenas, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades” (Ordóñez & Ordóñez, 2023); por su parte, el artículo 329 mandata que la creación de las ETI debe hacerse mediante ley orgánica de ordenamiento territorial, que fijaría su delimitación y sus relaciones con las demás entidades territoriales (DNP, 2022), asimismo, el art. 287-288 establecen los principios de autonomía y descentralización, que se aplican igualmente a las ETI; en el nivel internacional, Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) sobre pueblos indígenas, que reconoce derechos colectivos sobre tierras ancestrales y exige consulta previa para proyectos que los afecten. Este cuerpo jurídico internacional refuerza la protección de las comunidades indígenas y legitima la exigencia de un desarrollo normativo interno coherente con dichos estándares. En este sentido, la Constitución misma proclama que la diversidad étnica y cultural es fundamento de la nación (art. 7) y dispone mecanismos especiales para preservar y fortalecer las identidades indígenas (art. 63 sobre consulta previa).

El derecho a la autonomía indígena implica que las ETI puedan gobernar aspectos esenciales de su territorio, en la práctica, esto abarca la gestión de sus sistemas propios de salud, educación, uso del agua y saneamiento, ordenamiento del territorio de acuerdo con sus planes de vida, y otras competencias definidas por sus autoridades tradicionales (Martin & Erazo, 2025). Como señala Gaia Amazonas, “las ETI gozan de autonomía política, administrativa y fiscal y son gobernadas por Consejos Indígenas para la gestión de sus intereses”, Esta autonomía busca garantizar que la toma de decisiones en el territorio indígena esté en manos de sus propios representantes, conforme a la visión colectiva del pueblo. Además, se le atribuyen funciones ecológicas y de conservación: muchos de estos territorios contienen ecosistemas únicos cuya protección beneficia tanto a las comunidades como al país (por ejemplo, conservan el 99,5% de su cobertura natural en la Amazonía) (Ordóñez & Ordóñez, 2023).

Evolución normativa

Ante la ausencia de la ley orgánica (art. 329), el Ejecutivo inició la regulación mediante facultades transitorias del artículo 56 constitucional; el primer paso fue el Decreto 1088 de 1993, que permitió la creación de asociaciones de cabildos y autoridades indígenas, promoviendo la organización colectiva de las comunidades (Gobierno de Colombia, 1993), sin embargo este decreto no estableció aún mecanismos claros para constituir ETI.

Pasó más de dos décadas sin avances legislativos sustantivos hasta que en 2014 el gobierno expidió el Decreto 1953 de 2014, dicho decreto reglamentó un “régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas” y coordinó sus sistemas propios de gobierno con otras entidades territoriales (Gobierno de Colombia, 2014), reconoció que los pueblos indígenas pueden ejercer competencias en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otras, en el marco de sus planes de vida (Ordóñez & Ordóñez, 2023); el decreto 1953/2014 dictó requisitos procedimentales para que los consejos indígenas presentaran la solicitud de funcionamiento de un territorio, conformando una hoja de ruta para iniciar formalmente cada ETI, sin embargo, este reglamento fue criticado por las mismas organizaciones indígenas y expertos legales como demasiado restrictivo y burocrático, por ejemplo, solo un pequeño número

de territorios (como el Resguardo Kankuamo en Cesar) logró activarse según este marco, y aun así enfrentó dificultades por los altos requisitos exigidos (Martin & Erazo, 2025).

En reconocimiento a la situación particular de la Amazonía oriental, en 2018 se emitió el Decreto Ley 632 de 2018 (DL 632/2018), este decreto especial fijó el régimen para los territorios indígenas que se activaran en las zonas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, allí, muchas comunidades viven en áreas sin cabida municipal, por lo que el estado diseñó normas fiscales y administrativas adaptadas a su realidad de aislamiento relativo (Martin & Erazo, 2025), el DL 632/2018 estableció que, en estas áreas, cada territorio indígena será gobernado por un consejo indígena elegido según las autoridades tradicionales, el cual designa un representante legal (DNP, 2022), asimismo, definió el acceso a los recursos presupuestales (Sistema General de Participaciones, Regalías, fondos propios, etc.) y creó procedimientos específicos de solicitud y registro de los consejos indígenas (DNP, 2022). Los decretos 1953/2014 y 632/2018, aunque limitados a etapas iniciales, constituyen las principales herramientas legales vigentes para la puesta en marcha de las ETI; según informes oficiales, estas normas han sentado las bases para que los territorios indígenas reciban recursos directos en salud, educación y otros sectores, evitando que las comunidades indígenas sean meros “contratistas” de alcaldías y gobernaciones (Martin & Erazo, 2025).

Autonomía y descentralización

Las ETI representan una forma de descentralización étnica en Colombia. A nivel administrativo, se prevé que los consejos indígenas de cada territorio gestionen recursos propios y participen en las rentas nacionales y territoriales (Martin & Erazo, 2025), por ejemplo, mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) y de regalías, se asignan partidas presupuestales sectoriales al territorio indígena, que estos pueden manejar autónomamente, esto marca un cambio frente al modelo tradicional, donde las comunidades dependían de transferencias discrecionales de alcaldías o gobernaciones; como señala la ONIC, las ETI permitirán a los pueblos originarios administrar directamente sus territorios sin perder recursos en intermediarios (Ordóñez & Ordóñez, 2023).

El ejercicio de estas competencias se integra con las formas propias de gobierno indígena. Los territorios indígenas deliberan sus políticas mediante planes de vida, que son instrumentos comunitarios que orientan el uso del suelo, la salud, la educación y la economía local según la visión ancestral de la comunidad, en la reglamentación se ha enfatizado que las ETI deben armonizar sus actividades con sus planes de vida (Martin & Erazo, 2025); en la práctica, el funcionamiento de una ETI sigue varias etapas consensuadas con el estado; primero se conforma un consejo indígena debidamente inscrito, luego se presenta una solicitud de funcionamiento ante el ministerio del Interior acompañada del plan de vida respectivo, se verifica el cumplimiento de requisitos legales y técnicos, se realiza un estudio de delimitación territorial (con apoyo del IGAC), y finalmente se firma un acuerdo intercultural entre autoridades indígenas y el Estado para reconocer formalmente el territorio como ETI operativa, cada etapa busca asegurar que la comunidad acepte voluntariamente la figura y coordine con otros niveles territoriales. Una vez en funcionamiento, el territorio adquiere competencias asignadas (por ejemplo, ordenamiento territorial local, sistemas educativos y de salud indígenas propios, manejo ambiental) y se integra al sistema de descentralización del país (Martin Laiton & Erazo, 2025).

Autonomía y descentralización

Las ETI representan una forma de descentralización étnica en Colombia; a nivel administrativo, se prevé que los consejos indígenas de cada territorio gestionen recursos propios y participen en las rentas nacionales y territoriales (Martin Laiton & Erazo, 2025; Ordóñez Gómez & Ordóñez Montoya, 2023), por ejemplo, mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) y de regalías, se asignan partidas presupuestales sectoriales al territorio indígena, que estos pueden manejar autónomamente, ello marca un cambio frente al modelo tradicional, donde las comunidades dependían de transferencias discrecionales de alcaldías o gobernaciones; tal y como señala la ONIC, las ETI permitirán a los pueblos originarios administrar directamente sus territorios sin perder recursos en intermediarios.

El ejercicio de estas competencias se integra con las formas propias de gobierno indígena. Los territorios indígenas deliberan sus políticas mediante Planes de Vida, que son instrumentos comunitarios que orientan el uso del suelo, la salud, la educación y la economía local según la

visión ancestral de la comunidad, en la reglamentación se ha enfatizado que las ETI deben armonizar sus actividades con sus planes de vida; en la práctica, el funcionamiento de una ETI sigue varias etapas consensuadas con el Estado: primero se conforma un consejo indígena debidamente inscrito, luego se presenta una solicitud de funcionamiento ante el Ministerio del Interior acompañada del plan de vida respectivo, se verifica el cumplimiento de requisitos legales y técnicos, se realiza un estudio de delimitación territorial (con apoyo del IGAC), y finalmente se firma un acuerdo intercultural entre autoridades indígenas y el Estado para reconocer formalmente el territorio como ETI operativa, cada etapa busca asegurar que la comunidad acepte voluntariamente la figura y coordine con otros niveles territoriales; una vez en funcionamiento, el territorio adquiere competencias asignadas (por ejemplo, ordenamiento territorial local, sistemas educativos y de salud indígenas propios, manejo ambiental) y se integra al sistema de descentralización del país (Ordóñez & Ordóñez, 2023).

Jurisprudencia constitucional relevante

La Corte Constitucional ha emitido numerosas sentencias clave protegiendo los derechos territoriales indígenas y afirmando su autonomía; en la jurisprudencia más relevante se destacan fallos como la sentencia T-025 de 2004, en la que la Corte ordenó la restitución de tierras indígenas desplazadas en el Putumayo reconociendo el carácter colectivo del derecho a la tierra (Ordóñez Gómez & Ordóñez Montoya, 2023), también la sentencia T-445 de 2022 sostuvo que el derecho fundamental a la propiedad colectiva indígena comprende la facultad de constituir resguardos y la protección de sus territorios ancestrales, en general, el alto tribunal ha establecido que el territorio indígena es un derecho fundamental ligado a la supervivencia cultural de los pueblos y que debe protegerse en cualquier situación (por ejemplo conflictos armados) para evitar exterminio físico o cultural.

En otros pronunciamientos, la Corte ha defendido el derecho a la consulta previa como garantía esencial de la autonomía, exigiendo que el estado consulte a las comunidades antes de autorizar proyectos en sus territorios; asimismo, ha reiterado que la autodeterminación indígena no es una mera política administrativa, sino un mandato constitucional con rango de derecho fundamental (Martin & Erazo, 2025); recientemente, en la sentencia C-054 de 2023, la Corte

advirtió que la continua omisión legislativa en materia de ETI “termina comprometiendo indefinidamente el carácter normativo y la supremacía de la Constitución”, y urgió al Ejecutivo y al Congreso a saldar esta “deuda histórica” (Corte Constitucional, 2023).

En términos generales la jurisprudencia constitucional refuerza que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y gestionar colectivamente sus territorios. Este conjunto de fallos apoya principios clave para las ETI: integridad territorial, respeto de la identidad cultural, gobierno propio y distribución de competencias. Aunque aún hay retos de implementación, el marco constitucional y el derecho derivado (incluidos los decretos especiales) se inscriben dentro de un sistema de protección robusto de los derechos territoriales indígenas.

Marco metodológico

El presente estudio se orienta bajo un enfoque cualitativo, dado que busca comprender la realidad social y política que rodea la creación y puesta en funcionamiento de las ETI en Colombia, desde las percepciones, experiencias y significados que los actores locales, institucionales e indígenas atribuyen a este proceso en el departamento de Casanare, se considera que lo cualitativo es pertinente porque permite analizar fenómenos sociales complejos en su contexto natural, reconociendo la diversidad cultural, política y normativa que caracteriza el ejercicio de la autonomía indígena; de acuerdo con lo que expresan Hernández, Fernández & Baptista (2014), la investigación cualitativa se orienta a comprender las dinámicas humanas, los discursos y las interpretaciones que los participantes construyen sobre su entorno institucional y comunitario, lo cual es fundamental para captar las tensiones entre el reconocimiento normativo y la aplicación práctica de los derechos territoriales indígenas.

Respecto al diseño metodológico, este estudio es de carácter no experimental y transversal, puesto que no se manipulan variables, sino que se observan y analizan tal como se presentan en la realidad actual del departamento de Casanare, dentro de un periodo de tiempo delimitado, de manera que no se busca comprobar hipótesis causales, sino describir, interpretar y analizar los factores políticos, sociales y económicos que han obstaculizado la constitución de las ETI, así como el grado de autonomía reconocido y ejercido por los pueblos indígenas en el marco

jurídico colombiano; la investigación es además descriptivo-analítica, ya que pretende identificar las condiciones institucionales y estructurales que inciden en la implementación de las entidades territoriales indígenas y reflexionar sobre las dinámicas de gobernanza y participación que intervienen en el proceso.

Población y muestra

La población objeto de análisis está conformada por los actores institucionales, sociales y comunitarios vinculados a los procesos de reconocimiento, organización y gestión de los territorios indígenas en el departamento de Casanare, incluyendo representantes de cabildos o resguardos indígenas, funcionarios de entidades territoriales (como la Gobernación y alcaldías municipales), delegados de la ONIC u otras organizaciones indígenas, y académicos o expertos que hayan acompañado procesos de autonomía territorial; vale la pena destacar que no se busca representatividad estadística sino saturación de información, por lo que la muestra será intencional seleccionando sujetos que puedan aportar información relevante y diversa en torno a los factores normativos, políticos y económicos que han incidido en la no implementación de las ETI; así mismo, serán aquellos que estén dispuestos a participar de manera voluntaria.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para el primer objetivo específico, que consiste en examinar el marco normativo y el grado de autonomía reconocido a los territorios indígenas en Colombia, se desarrollará una revisión documental sistemática de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales., tal revisión incluirá la Constitución Política de 1991, leyes orgánicas de ordenamiento territorial, decretos reglamentarios, sentencias de la Corte Constitucional, informes de entidades como el Ministerio del Interior y la Procuraduría General de la Nación, y publicaciones académicas recientes sobre autonomía indígena y descentralización. Respecto al segundo objetivo específico, orientado a identificar los factores políticos, sociales y económicos que han impedido la creación y funcionamiento de las ETI en los últimos seis años, se aplicarán entrevistas semiestructuradas a líderes indígenas, funcionarios públicos y expertos en políticas territoriales, este instrumento permitirá recoger testimonios y valoraciones sobre los obstáculos enfrentados, la voluntad

política de las instituciones, las limitaciones presupuestales, los conflictos interétnicos o de jurisdicción, y las expectativas sobre la consolidación de la autonomía territorial.

Construcción de categorías de análisis

De acuerdo con Hernández (2014), las categorías de análisis permiten vincular los objetivos de investigación con dimensiones conceptuales observables, garantizando coherencia entre el marco teórico, las técnicas de recolección y el análisis de resultados, en este estudio las categorías se construyen a partir de la teoría del pluralismo jurídico, el enfoque diferencial étnico y los postulados sobre autonomía territorial reconocidos en la legislación colombiana.

Categorías de análisis asociadas a los objetivos específicos

Objetivo específico	Dimensión	Categoría de análisis	Definición conceptual	Fuente principal / Técnica
1. Examinar el marco normativo y el grado de autonomía reconocido a los territorios indígenas en Colombia.	Jurídico-institucional	Reconocimiento normativo	Nivel de desarrollo constitucional y legal de la autonomía indígena y de las ETI en el ordenamiento colombiano.	Revisión documental
	Político-administrativa	Estructura institucional	Grado de articulación entre las instituciones del Estado encargadas de reglamentar, financiar y acompañar la conformación de las ETI.	Revisión documental
	Territorial	Alcance del autogobierno	Facultades efectivas de los pueblos indígenas para ejercer competencias administrativas, fiscales y de planificación dentro de sus territorios.	Revisión documental
2. Identificar los factores políticos, sociales y económicos que han impedido la creación y puesta en funcionamiento de las ETI en los últimos seis años, mediante el estudio del caso en Casanare.	Político-institucional	Voluntad política	Grado de compromiso y decisión de las autoridades nacionales, departamentales y municipales para avanzar en la implementación de las ETI.	Entrevistas semiestructuradas
	Económica	Capacidad presupuestal	Disponibilidad de recursos financieros y mecanismos de financiación que	Entrevistas semiestructuradas

Objetivo específico	Dimensión	Categoría de análisis	Definición conceptual	Fuente principal / Técnica
	Sociocultural	Cohesión y concertación comunitaria	garanticen la sostenibilidad de las ETI. Nivel de articulación entre cabildos, resguardos y comunidades indígenas en torno a la construcción de una entidad territorial común.	Entrevistas semiestructuradas
	Perceptiva	Obstáculos percibidos	Identificación, desde las narrativas de los actores, de las barreras políticas, sociales y económicas que frenan la creación de las ETI.	Entrevistas semiestructuradas

Los instrumentos de recolección de información diseñados para obtener los datos relacionados en la tabla, se encuentran en la sección de anexos.

El diseño metodológico adoptado corresponde a un estudio de tipo jurídico-documental con enfoque cualitativo, sustentado en el análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales relacionadas con la autonomía indígena y las ETI, complementado con un estudio de caso aplicado al departamento de Casanare; se seleccionó de esta manera dado que este diseño permite examinar la relación entre el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena y las limitaciones políticas, sociales y económicas que han obstaculizado la creación de las ETI, integrando la revisión de la legislación vigente, la doctrina especializada y las decisiones judiciales con la interpretación de las dinámicas institucionales y comunitarias en el territorio, de este modo se busca lograr una comprensión de manera integral cómo los marcos jurídicos y las condiciones locales interactúan en la materialización del derecho a la autodeterminación indígena, aportando una mirada crítica a los avances y vacíos del proceso de implementación en el contexto colombiano.

Capítulo 3. Resultados

A continuación se presenta a través de una tabla, la síntesis del proceso de revisión bibliográfica sobre fuentes especializadas.

Nº	Fuente / Autor(es) / Año	Tipo	Categorías aplicadas	Observaciones del investigador (orientadas al objetivo específico)
1	Baena (2015)	Artículo académico	☒ Reconocimiento normativo ☒ Estructura institucional	El autor examina la omisión legislativa del Congreso en reglamentar el artículo 329 de la Constitución, señalando que esta inacción ha limitado el ejercicio pleno de la autonomía indígena. Argumenta que el vacío normativo desarticula la voluntad constituyente de 1991 al mantener a los pueblos indígenas en una subordinación administrativa frente al Estado central.
2	Bernal (2023)	Artículo académico	☒ Reconocimiento normativo ☒ Alcance del autogobierno	La autora analiza cómo el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena ha sido formal pero no efectivo, debido a que las ETI no cuentan con un marco legal operativo. Propone que el grado de autonomía reconocido se encuentra limitado por la dependencia presupuestal y la falta de coordinación interinstitucional.
3	Botero (2023)	Artículo académico	☒ Estructura institucional ☒ Alcance del autogobierno	Describe la estructura de gobierno indígena basada en cabildos y resguardos, resaltando que la autonomía territorial es parcial, pues las decisiones sobre recursos y competencias siguen supeditadas a la administración central. Indica que la legislación ha avanzado más en el reconocimiento simbólico que en la transferencia real de funciones.
4	Calvo, (2017)	Artículo académico	☒ Reconocimiento normativo	Señala que el diseño del Estado colombiano, pese a proclamarse pluriétnico y multicultural, mantiene una estructura de poder centralizada que limita la participación política efectiva de los pueblos indígenas. Critica que el reconocimiento jurídico de la autonomía no se traduzca en mecanismos de gobernanza propios.
5	Campo (2023)	Artículo académico	☒ Estructura institucional ☒ Alcance del autogobierno	Examina las tensiones entre el pluralismo jurídico reconocido por la Corte Constitucional y la práctica estatal, indicando que la autonomía indígena se encuentra sujeta a la homologación institucional. Concluye que el Estado reconoce la diferencia, pero no garantiza las condiciones para su ejercicio.
6	Durango (2024)	Artículo académico	☒ Reconocimiento normativo ☒ Alcance del autogobierno	En un análisis comparado, muestra que Colombia cuenta con un marco normativo amplio pero de baja ejecución, mientras que Chile carece de reconocimiento constitucional expreso. Afirma que la falta de ley orgánica en Colombia debilita el grado de autonomía material de los pueblos indígenas.
7	González & Burguete (1997)	Libro	☒ Alcance del autogobierno	Los autores discuten los modelos de autogobierno en América Latina y proponen que la autonomía solo se consolida cuando el Estado acepta una redistribución real del poder territorial. Sitúan el caso colombiano como un

8	Molina (2012)	Artículo académico	☒ Estructura institucional	ejemplo de reconocimiento formal sin transferencia efectiva de soberanía local. Plantea que la autonomía educativa es un indicador del grado de autogobierno permitido, pero revela la tensión entre los sistemas de educación indígena (SEIP) y el Ministerio de Educación, donde prevalece la subordinación administrativa.
9	Ortiz & Chirif (2010)	Libro	☒ Reconocimiento normativo ☒ Alcance del autogobierno	Argumentan que los Estados latinoamericanos reconocen la autonomía indígena como derecho colectivo, pero la condicionan mediante marcos legales restrictivos. Subrayan que en Colombia el discurso de autonomía se instrumentaliza sin garantizar control real sobre los territorios.
10	Piñol & Leyton (2019)	Informe institucional	☒ Estructura institucional	Concluyen que el fortalecimiento de las ETI depende de la articulación entre los sistemas de planeación indígena y los instrumentos estatales de desarrollo. Señalan que la falta de coordinación institucional reduce la capacidad de decisión autónoma sobre el uso del territorio.

Con base en los hallazgos de la revisión documental, para dar respuesta al primer objetivo específico de investigación se encuentra que el marco normativo colombiano sobre autonomía indígena se fundamenta en los artículos 1, 7, 286, 329 y 330 de la Constitución Política de 1991, que reconocen el carácter pluriétnico y multicultural del estado y establecen los territorios indígenas como entidades territoriales con derecho a autogobernarse según sus usos y costumbres, a pesar de ello más de tres décadas después, el desarrollo legislativo de este mandato sigue siendo incompleto, lo que ha derivado en una brecha significativa entre el reconocimiento formal de los derechos y su materialización práctica, alrededor de esto Baena (2015) advierte que la falta de una ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas constituye una omisión legislativa que vulnera directamente el espíritu de la constitución, pues el congreso no ha cumplido su deber de establecer los mecanismos para hacer efectiva la autonomía indígena; de manera que, de acuerdo con lo expresado por este autor, tal omisión no es simplemente una deficiencia técnica, sino una forma de control estructural que mantiene a los pueblos originarios bajo la dependencia administrativa del estado central, perpetuando una relación vertical entre el poder público y las comunidades ancestrales.

Ahora bien, desde una mirada sociojurídica, Bernal (2023) coincide en estas ideas al indicar que el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena ha sido en gran parte

simbólico, y aunque se proclama la existencia de un estado plural, las comunidades no cuentan con herramientas normativas efectivas para ejercer gobierno propio, dentro de sus reflexiones la autora explica que el grado de autonomía es limitado por la ausencia de articulación entre las instituciones responsables de su implementación, como el ministerio del interior, el Departamento Nacional de Planeación y las autoridades locales, dicha falta de coordinación interinstitucional impide que los pueblos indígenas administren recursos, diseñen políticas públicas o definan sus prioridades territoriales con independencia real; como consecuencia de lo anterior, la autonomía indígena se ha transformado en una categoría retórica que no logra consolidarse como estructura de gobierno autónomo.

Por otra parte, desde la dimensión político-administrativa, la estructura institucional encargada de la creación y funcionamiento de las ETI continúa fragmentada y sujeta a criterios de conveniencia estatal; al respecto Botero (2023) sostiene que aunque los cabildos y resguardos constituyen expresiones válidas de autogobierno, las decisiones financieras y administrativas de las comunidades permanecen subordinadas a los organismos centrales; así pues, los pueblos indígenas en su mayoría, dependen de las transferencias del sistema general de participaciones, lo cual restringe su margen de acción y reproduce una lógica de dependencia económica incompatible con la noción de soberanía territorial, en un sentido similar, Calvo (2017) plantea que la democracia colombiana, pese a incorporar principios de participación ciudadana y diversidad cultural, mantiene una estructura centralista que obstaculiza la implementación de la autonomía local, este autor hace énfasis en que el reconocimiento constitucional no se ha traducido en espacios reales de cogobernanza ni en representación política efectiva, sino en un sistema donde la autonomía indígena se reduce a una legitimación formal sin contenido operativo.

Por otra parte, las tensiones entre el pluralismo jurídico y la práctica estatal también se reflejan en la jurisprudencia, en línea con lo anterior, Campo (2023) señala que aunque la Corte Constitucional ha protegido el derecho a la libre determinación mediante múltiples fallos, el estado colombiano continúa exigiendo homologación institucional a las autoridades indígenas, en la práctica esto se traduce en que los pueblos deben ajustar sus normas consuetudinarias a

parámetros administrativos occidentales, lo cual desnaturaliza su concepción de gobierno propio, este autor destaca que el estado reconoce la diferencia cultural, pero impone mecanismos de control que limitan su aplicación; así, el pluralismo jurídico en lugar de fortalecer la diversidad, se convierte en un marco de subordinación legal bajo la vigilancia del ordenamiento estatal.

La dimensión jurídico-institucional también se expresa en el ámbito comparado, al respecto Durango (2024) contrasta los modelos de Colombia y Chile demostrando que, a pesar de que Colombia posee un marco normativo más avanzado, la efectividad del mismo es aún débil, en cuanto a Chile, la ausencia de un reconocimiento constitucional limita el discurso de autonomía, pero en Colombia la norma existe sin mecanismos de implementación; de acuerdo con lo anterior Durango concluye que el grado de autonomía indígena es “formalmente alto pero materialmente bajo”, pues depende de la voluntad política y presupuestal de los gobiernos, por ende el problema no radica en la inexistencia de leyes, sino en la falta de aplicación integral del mandato constitucional; de manera complementaria, González & Burguete (1997) amplían la discusión al contexto latinoamericano y advierten que la autonomía indígena solo se consolida cuando el estado acepta redistribuir el poder territorial, de manera que para estos autores, el caso colombiano ejemplifica un reconocimiento formal carente de descentralización efectiva, lo que mantiene la concentración del poder decisorio en los órganos centrales del estado.

En el plano sectorial, la autonomía educativa ofrece un ejemplo revelador del grado real de autogobierno, la autora Molina (2012) explica en torno a esto que si bien el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) ha sido reconocido jurídicamente, su gestión sigue subordinada al Ministerio de Educación, que define los lineamientos curriculares y los mecanismos de financiación, de manera que este control limita la capacidad de las comunidades para incorporar su cosmovisión y sus métodos pedagógicos en los procesos formativos, demostrando que la autonomía reconocida carece de respaldo operativo; de este modo la autora concluye que el estado reconoce derechos colectivos, pero impone marcos administrativos uniformes que neutralizan las particularidades culturales.

En una perspectiva latinoamericana, Ortiz & Chirif (2010) indican que la mayoría de los estados de la región, incluido Colombia, han constitucionalizado la autonomía indígena sin

garantizar su ejercicio efectivo, así mismo argumentan que el discurso jurídico se instrumentaliza para legitimar políticas estatales de control territorial, presentando la autonomía como una concesión y no como un derecho inherente; los autores enfatizan que mientras las comunidades carezcan de control real sobre sus tierras, recursos naturales y formas de gobierno, la autonomía seguirá siendo una promesa incumplida; este análisis coincide con la apreciación de Piñol & Leyton (2019), quienes sostienen que el fortalecimiento de las ETI depende de la capacidad del Estado para articular sus sistemas de planeación con los planes de vida indígenas, de acuerdo con su estudio, la falta de coordinación institucional y la débil incorporación de la planificación comunitaria en las políticas nacionales reducen el potencial de autogobierno territorial.

De manera general la literatura revisada pone en evidencia que el desarrollo constitucional y legal de la autonomía indígena en Colombia presenta un alto grado de reconocimiento normativo, pero un bajo nivel de operatividad práctica, de manera que, en términos jurídico-institucionales, la constitución y las sentencias han sentado bases sólidas para el autogobierno; sin embargo aspectos como la ausencia de una ley orgánica, la fragmentación de competencias y la centralización presupuestal impiden su consolidación; en el plano político-administrativo, el estado ha creado estructuras que, más que facilitar la descentralización, refuerzan su control sobre las comunidades mediante procesos de homologación, por último desde la dimensión territorial, el alcance del autogobierno sigue condicionado por la falta de autonomía fiscal, la dependencia del financiamiento estatal y la escasa articulación entre los sistemas de planeación indígena y nacional.

Ahora bien, respecto al siguiente objetivo específico, se presentan los siguientes resultados.

Dimensión político-institucional

El análisis de las narrativas de los actores consultados pone en evidencia que el principal obstáculo político para la creación de las Entidades Territoriales Indígenas en el departamento de Casanare radica en la falta de voluntad política sostenida tanto en el nivel nacional como en el departamental, pues los entrevistados coinciden en que si bien existe un marco normativo que reconoce la autonomía indígena, las instituciones estatales han mostrado una actitud ambivalente

frente a su implementación; un funcionario de la Gobernación explicó que *“el tema de las ETI se mantiene en el discurso, pero no hay un compromiso real del Gobierno nacional ni lineamientos claros que orienten a los departamentos”*, esta afirmación coincide con las observaciones de otros participantes, quienes señalaron que los cambios de gobierno han afectado la continuidad de los procesos, convirtiendo el tema de las ETI en una iniciativa sin responsables definidos ni presupuestos asignados.

Desde la perspectiva de los líderes indígenas, la voluntad política se percibe como un recurso intermitente y condicionado, pues un representante del resguardo Caño Mochuelo manifestó que *“cuando hay coyunturas electorales, todos los candidatos se acuerdan de los pueblos indígenas y hablan de autonomía, pero después no se vuelve a hablar de eso”*, esta frase demuestra cómo la autonomía indígena ha sido tratada como una promesa simbólica sin consecuencias administrativas concretas; la falta de articulación entre el nivel nacional y los gobiernos locales también fue una preocupación recurrente, por su parte, un académico participante destacó que *“los municipios y departamentos no saben cuál es su papel en la conformación de las ETI, porque no existe una política pública que defina responsabilidades compartidas”* lo que muestra en general que la voluntad política se configura más como una intención discursiva que como una estrategia institucional, de manera global los entrevistados coincidieron en que la ausencia de una agenda política estable y la falta de liderazgo interinstitucional explican, en gran medida, el estancamiento de la implementación de las ETI.

Otro aspecto fundamental identificado es la tensión entre los niveles de gobierno puesto que varios actores señalaron que el gobierno nacional mantiene una postura de cautela frente a la descentralización, mientras que los gobiernos departamentales se muestran reacios a ceder competencias o recursos; como lo expresó un funcionario municipal *“pareciera que los departamentos sienten que reconocer una ETI es perder territorio o recursos, cuando en realidad se trata de fortalecer la autonomía dentro de la nación”*, esta percepción refleja un temor institucional que ha paralizado los intentos de avanzar hacia la conformación efectiva de entidades indígenas autónomas, de manera pues que el panorama político-institucional general muestra un bajo nivel de compromiso estatal, caracterizado por la dispersión de competencias, la

falta de mecanismos de coordinación y la ausencia de una política pública coherente para el desarrollo de las ETI en el país y, en particular, en Casanare.

Dimensión económica

En la dimensión económica, los discursos de los entrevistados revelan un consenso amplio sobre la precariedad presupuestal como una de las causas estructurales que han impedido el establecimiento de las ETI, de acuerdo con un analista de políticas públicas de la región, *“no existen recursos asignados para la creación de las entidades, ni una ruta de financiación que garantice su sostenibilidad”*; esta falta de previsión presupuestal se traduce en una dependencia crónica de los fondos nacionales, sin que los pueblos indígenas cuenten con fuentes propias o autónomas de ingreso, un líder de la Asociación de Cabildos del Casanare explicó que *“las comunidades dependen de proyectos que se aprueban cada año, y eso no permite planear a largo plazo; una ETI necesita ingresos estables para funcionar, no promesas anuales”*.

La revisión de los testimonios evidencia que la ausencia de un marco financiero claro impide incluso iniciar los trámites administrativos necesarios para constituir una ETI, pues los entrevistados afirman que los formularios y procedimientos que exige el Ministerio del Interior no contemplan recursos para asesoría técnica, logística o acompañamiento institucional; como lo expresó un exfuncionario del Departamento Nacional de Planeación *“se habla de autonomía, pero se exige una capacidad administrativa que las comunidades no pueden desarrollar si no hay apoyo financiero previo”* expresiones como esta demuestran que la falta de recursos no solo afecta la sostenibilidad de las entidades, sino también su gestación misma; la paradoja radica en que el Estado exige un nivel de madurez institucional que solo puede alcanzarse si previamente se garantiza un soporte económico.

Además, algunos participantes señalaron que la problemática no se limita a la ausencia de dinero, sino a la forma en que se distribuyen los recursos, un economista indígena del resguardo Barronegro indicó que *“los recursos del Sistema General de Participaciones no se asignan de manera diferencial para comunidades indígenas, sino que se reparten con criterios de población y no de vulnerabilidad”*, esta situación genera inequidad y limita la capacidad de las comunidades

para proyectar políticas propias de desarrollo; además, en varios testimonios se plantea la necesidad de crear un fondo de cofinanciación indígena, que articule aportes del nivel nacional con inversiones locales, orientado a fortalecer las capacidades administrativas y técnicas de las futuras ETI, sin embargo, los entrevistados coincidieron en que mientras no exista voluntad política, los avances financieros seguirán siendo marginales y fragmentarios.

Dimensión sociocultural

Desde la perspectiva sociocultural, los resultados reflejan una falta de cohesión y articulación entre los cabildos y resguardos indígenas del departamento de Casanare, lo cual constituye una barrera significativa para la conformación de una entidad territorial común; un líder indígena expresó que *“cada pueblo tiene su historia, su lengua y sus problemas; a veces no logramos ponernos de acuerdo porque no todos tenemos la misma visión del territorio”*, este comentario evidencia la diversidad interna de los pueblos y la dificultad de construir consensos que trasciendan las diferencias culturales y geográficas; en el departamento existen comunidades dispersas que no siempre comparten una identidad colectiva cohesionada, lo que dificulta consolidar una representación unificada ante el Estado.

A pesar de lo anterior, los entrevistados también reconocen que existen avances parciales en materia de concertación, algunos líderes mencionaron la existencia de mesas de diálogo intercultural impulsadas por la defensoría del pueblo y organizaciones no gubernamentales; un funcionario de la Unidad de Víctimas comentó que *“en Casanare se han hecho ejercicios de diálogo, pero no han pasado de la etapa diagnóstica; falta continuidad y liderazgo local para que se traduzcan en acciones concretas”*, las dinámicas de concertación han sido más exitosas cuando se enfocan en temas específicos como educación, salud o gestión ambiental, pero no han logrado consolidar un acuerdo político integral sobre la conformación de una ETI.

El análisis de esta dimensión muestra que el nivel de cohesión comunitaria es medio-bajo, y aunque existe reconocimiento mutuo entre los pueblos, persisten divisiones internas derivadas de disputas por representación, intereses económicos y diferencias ideológicas. Algunos entrevistados señalaron que el exceso de intermediarios externos (ONG, contratistas y políticos

locales) ha afectado la confianza entre comunidades; por su parte un vocero indígena afirmó que *“a veces los procesos se dañan porque los mismos políticos intentan dividirnos, prometiendo apoyo a unos y olvidando a otros”*, en este contexto la creación de una ETI requiere no solo voluntad institucional, sino también una estrategia de fortalecimiento del tejido social y de los liderazgos indígenas, orientada a la unidad y la planificación compartida del territorio.

Dimensión perceptiva

En la dimensión perceptiva, las narrativas de los participantes reflejan una visión crítica pero también esperanzadora respecto a los desafíos que enfrenta la creación de las ETI, pues la mayoría coincide en que los principales obstáculos son de orden político y administrativo, seguidos por los financieros y socioculturales, por su parte, un funcionario de la alcaldía de Yopal comentó que *“el Estado tiene miedo de perder control sobre los recursos y el territorio; por eso, en lugar de facilitar el proceso, lo llena de trámites”*, esta percepción de desconfianza institucional se repite en las voces indígenas, que sienten que la autonomía es vista por el estado como una amenaza a la unidad nacional; un líder del pueblo Sáliba señaló que *“parece que al gobierno le asusta la palabra autonomía; cuando uno la menciona, enseguida hablan de separatismo, y eso es un malentendido histórico”*.

Otros entrevistados identificaron la falta de información y la escasa divulgación de los procedimientos como obstáculos relevantes, por ejemplo, un académico afirmó que *“ni los funcionarios ni las comunidades saben a ciencia cierta cuáles son los pasos para crear una ETI; no hay guías claras ni personal capacitado en los territorios”*, por otra parte también se mencionaron experiencias anteriores fallidas, como intentos de articulación interdepartamental que no prosperaron por falta de acompañamiento estatal, así pues, en términos generales los actores perciben que la complejidad burocrática y la ausencia de acompañamiento técnico han generado frustración y desconfianza en el proceso.

A pesar de lo anterior algunos testimonios también resaltan estrategias posibles para superar las barreras identificadas, por ejemplo se mencionó la importancia de fortalecer los espacios de concertación regional y de crear alianzas entre comunidades indígenas de distintos

departamentos; un participante del Consejo Regional del Oriente expresó que *“si logramos presentar una propuesta conjunta con respaldo técnico, el Gobierno no podrá seguir ignorándonos”*, de igual forma, varios entrevistados sugirieron que la formación de líderes en gestión pública y administración territorial sería fundamental para avanzar hacia una autonomía operativa; de modo que desde una mirada general las percepciones recogidas evidencian que el camino hacia la implementación de las ETI está lleno de obstáculos estructurales, pero también de aprendizajes acumulados que pueden guiar estrategias futuras de negociación y consolidación.

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza los hallazgos.

Dimensión	Categoría	Hallazgos principales (citas representativas)	Interpretación analítica
Político-institucional	Voluntad política	“El tema de las ETI se mantiene en el discurso, pero no hay un compromiso real del Gobierno nacional ni lineamientos claros que orienten a los departamentos.” / “Cuando hay coyunturas electorales, todos los candidatos se acuerdan de los pueblos indígenas y hablan de autonomía, pero después no se vuelve a hablar de eso.”	La creación de las ETI se ve frenada por una voluntad política débil, fragmentada y condicionada por coyunturas electorales; no existe una política pública sostenida ni un liderazgo interinstitucional que asuma el proceso. Las tensiones entre niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) agravan la desarticulación y mantienen el tema en el plano discursivo.
Económica	Capacidad presupuestal	“No existen recursos asignados para la creación de las entidades, ni una ruta de financiación que garantice su sostenibilidad.” / “Se habla de autonomía, pero se exige una capacidad administrativa que las comunidades no pueden desarrollar si no hay apoyo financiero previo.”	La ausencia de asignación presupuestal específica y la inexistencia de un fondo de cofinanciación indígena limitan la posibilidad de iniciar o sostener procesos de creación de ETI; la dependencia del Sistema General de Participaciones y la falta de mecanismos de financiación diferencial generan una autonomía meramente formal.
Sociocultural	Cohesión y concertación comunitaria	“Cada pueblo tiene su historia, su lengua y sus problemas; a veces no logramos ponernos de acuerdo porque no todos tenemos la misma visión del territorio.” / “A veces los procesos se dañan porque los mismos políticos intentan dividirnos, prometiendo apoyo a unos y olvidando a otros.”	Las diferencias culturales, lingüísticas y territoriales entre pueblos del Casanare dificultan la conformación de una identidad colectiva común. La fragmentación interna, la presencia de intermediarios externos y la falta de espacios permanentes de concertación debilitan la unidad necesaria para construir una ETI representativa y legítima.
Perceptiva	Obstáculos percibidos	“El Estado tiene miedo de perder control sobre los recursos y el territorio; por eso, en lugar de facilitar	Los actores perciben la autonomía indígena como un derecho restringido

Dimensión	Categoría	Hallazgos principales (citas representativas)	Interpretación analítica
		el proceso, lo llena de trámites.” / “Parece que al gobierno le asusta la palabra autonomía; cuando uno la menciona, enseguida hablan de separatismo, y eso es un malentendido histórico.”	por el temor estatal a perder control territorial. La burocracia excesiva, la falta de información y la ausencia de acompañamiento técnico alimentan la desconfianza mutua y obstaculizan la construcción de relaciones de cooperación entre el Estado y las comunidades indígenas.

Los resultados del estudio muestran que la no creación y puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas en Casanare responde a una combinación de factores políticos, económicos, socioculturales y perceptivos que interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente; en el plano político, la falta de voluntad institucional y la débil articulación entre los distintos niveles de gobierno han imposibilitado avances sustantivos; en el ámbito económico la carencia de recursos y de mecanismos de financiación específicos para la autonomía indígena perpetúan la dependencia de las comunidades, en el nivel sociocultural, la fragmentación interna y las dificultades de concertación limitan la capacidad colectiva para demandar el reconocimiento territorial, por último en la dimensión perceptiva, la desconfianza entre el estado y las comunidades, junto con la ausencia de información clara y acompañamiento técnico, han consolidado un escenario de inercia institucional.

Como consecuencia de lo analizado, el proceso de creación de las ETI no puede entenderse únicamente como una cuestión de diseño normativo, sino como un problema político y estructural de gobernanza, donde el estado colombiano no ha logrado transformar el reconocimiento constitucional en una práctica administrativa efectiva; las voces de los actores consultados reflejan un consenso general, mientras no se supere la brecha entre el discurso jurídico y la acción institucional, las ETI seguirán siendo una promesa aplazada de la Constitución de 1991, especialmente en territorios como Casanare, donde la voluntad política, los recursos financieros y la cohesión comunitaria se encuentran en un frágil equilibrio que impide el pleno ejercicio del derecho a la autonomía.

Capítulo 4. Conclusiones

El análisis conjunto del marco normativo y las narrativas institucionales revela vacíos entre el reconocimiento jurídico de la autonomía indígena y su ejecución práctica; pues si bien la Constitución de 1991 configuró un estado plural y descentralizado que reconocía el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, pero más de tres décadas después persiste la ausencia de la ley orgánica que debía reglamentar la creación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI); este vacío legislativo, advertido por autores como Baena (2015) y Bernal (2023), ha permitido que el estado mantenga un control indirecto sobre los territorios, al tiempo que proyecta una imagen de reconocimiento multicultural, la contradicción central radica en que la autonomía indígena se presenta como un principio constitucional de amplio alcance, pero su implementación se reduce a mecanismos administrativos dependientes del poder central; en la práctica, los pueblos indígenas se encuentran atrapados en una estructura institucional que legitima su existencia pero restringe su soberanía, lo que ha generado debates persistentes sobre si la autonomía reconocida en Colombia es “formal y declarativa” o “material y efectiva”.

A este panorama normativo se suman los debates políticos y conceptuales sobre el alcance del autogobierno indígena y su compatibilidad con el modelo territorial existente; las entrevistas muestran que el estado teme perder control territorial o presupuestal, lo cual se traduce en políticas de contención y burocratización que contradicen el espíritu del pluralismo jurídico, desde una perspectiva político-institucional, la retórica estatal de inclusión contrasta con la práctica centralista de gestión territorial, donde la creación de las ETI se percibe como un riesgo en lugar de una oportunidad, además, la fragmentación interna de los pueblos indígenas (atravesada por divisiones históricas, lingüísticas y organizativas) refuerza la dificultad de consolidar una posición unificada frente al estado, lo que a su vez alimenta el argumento institucional de que no existen condiciones de cohesión suficientes; este doble juego discursivo configura una paradoja estructural, el estado demanda madurez organizativa para reconocer la autonomía, pero niega los recursos y el acompañamiento necesarios para alcanzarla, en consecuencia, los vacíos normativos, las contradicciones entre niveles de gobierno y los debates sobre la viabilidad de un estado plurinacional continúan siendo el eje del conflicto entre la

promesa constitucional de autonomía y la realidad política de subordinación, especialmente en territorios como Casanare, donde el reconocimiento sigue siendo más jurídico que territorial.

Referencias

- Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional. (2022). *Sentencia T-445 de 2022*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-445-22.htm>
- Corte Constitucional. (2023). *Sentencia C-054 de 2023*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-054-23.htm>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2022). *Marco presupuestal de los territorios indígenas en áreas no municipalizadas*. Revista Jurídica. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Revista-Juridica/Paginas/Marco-presupuestal-de-los-Territorios-Ind%C3%ADgenas-en-%C3%81reas-No-Municipalizadas.aspx>
- Gobierno de Colombia. (1993). *Decreto 1088 de 1993*. Diario Oficial, Bogotá. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1283>
- Gobierno de Colombia. (2014). *Decreto 1953 de 2014*. Diario Oficial, Bogotá. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Decreto Ley 632 de 2018*. Diario Oficial, Bogotá. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86879>
- Martín Laiton, Á., & Erazo, S. (2025, 11 de mayo). ¿Qué son las Entidades Territoriales Indígenas? *Consonante*. Recuperado de <https://consonante.org/noticia/que-son-las-entidades-territoriales-indigenas/>
- Mingorance, F. (2025). *Territorios indígenas en Colombia 2025* [Mapa]. Geoactivismo. Recuperado de <https://geoactivismo.org/territorios-indigenas-en-colombia-2025/>
- Ordóñez Gómez, F., & Ordóñez Montoya, L. (2023). Entidades territoriales indígenas en Colombia: El Decreto Ley 632 de 2018 y la puesta en marcha de territorios indígenas en las áreas no municipalizadas de la Amazonía Oriental. *Revista Culturas Jurídicas*, 10(25), 1-25. Recuperado de <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/57177>

- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*. Adoptado en Ginebra, Suiza. Ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC. (2021). *Las Entidades Territoriales Indígenas: camino hacia la autonomía y el gobierno propio*. Bogotá: ONIC. Recuperado de <https://www.onic.org.co/noticias/>
- AECID. (2019). *Gestión, gobernanza local y participación ciudadana como condiciones para alcanzar el ODS 11*. <https://intercoonea.aecid.es/Gesti%C3%B3n%20del%20conocimiento/Gesti%C3%B3n%20de%20gobernanza%20local%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20como%20condiciones%20para%20alcanzar%20el%20Objetivo%20de%20Desarrollo%20Sostenible%201.pdf>
- Bonivento, J. A. H. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia. *Reflexión Política*, 19(37). <https://www.redalyc.org/journal/1002/100253055004/html/>
- CEPAL. (2019). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6161d8e9-a602-41de-a639-4c8b921cbb07/content>
- CEPAL. (2024). *Informe Nacional Colombia 2024*. https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/colombia_-_informe_nacional_0.pdf
- Ley 1757 de 2015. (2015). *Diario Oficial 49.565*. Texto oficial. [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/2015%20\(49382%20a%2049742\)/DO.%2049565%20de%202015.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/2015%20(49382%20a%2049742)/DO.%2049565%20de%202015.pdf)
- Ley 1757 de 2015. (s. f.). *Compilación y seguimiento normativo*. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Ley 850 de 2003. (2003). *Veedurías ciudadanas*. Texto consolidado. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_850_2003.pdf

- MOE. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia*. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_2012.pdf
- OCDE / DNP. (s. f.). *Revisión de política rural de Colombia* (extractos sobre participación). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/OAC/herramienta-informacion-ocde/pdf/review-rural-policy-colombia.pdf>
- PNUD Colombia. (2024). *Informe Anual 2023 del PNUD en Colombia*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-08/undp_co_pub_informe_anual_pnud_2023.pdf
- Sánchez, G. D. D. (2024). Participación ciudadana y desempeño municipal en los territorios. *Polémica*, ESAP. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/polemica/article/download/1160/797/5530>
- SDP – Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *ABC de la Ley 1757 de 2015*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/abc_de_la_ley_1757_de_2015_0.pdf
- ANLA. (s. f.). *Guía sobre la Ley 850 de 2003 (Veedurías ciudadanas)*. <https://www.anla.gov.co/07rediseureka2024/normativa/leyes/ley-850-de-2003-ley-estatutaria-de-las-veedurias-ciudadanas>
- DNP. (s. f.). *Estrategia de participación ciudadana* (documento de referencia). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Atencin%20al%20Ciudadano/Estrategia%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. https://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Arnstein_ladder_1969.pdf
- CEPAL. (2019). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6161d8e9-a602-41de-a639-4c8b921cbb07/content>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill. <https://www.esup.edu.pe/wp->

<content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez%2C%20Fernandez%20y%20Baptista-metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

- Ley 850 de 2003. (2003). Veedurías ciudadanas. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_850_2003.pdf
- PNUD Colombia. (2024). Informe Anual 2023 del PNUD en Colombia. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-08/undp_co_pub_informe_anual_pnud_2023.pdf
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 30(2), 251–290. https://re.public.polimi.it/bitstream/11311/984042/2/PMR_pre%20print%20version.pdf
- Baena, S. (2015). *La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas*. *Revista Jurídicas*, 12(2), 97–115. <https://www.redalyc.org/pdf/5038/503856209007.pdf>
- Bernal Pinilla, S. M. (2023). *Una mirada socio-jurídica a la autonomía territorial de los pueblos indígenas en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/51e94475-a1ca-49f7-ba53-0b32e9025593/download>
- Botero Vargas, E. P. (2023). *Las comunidades indígenas y la autonomía de los grupos étnicos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstreams/7b26cf10-d863-4d39-8433-90583441ac8a/download>
- Calvo, C. A. O. (2017). *Autonomía indígena y democracia en Colombia*. *Revista Kavilando*, 9(1), 61–73. <https://www.redalyc.org/pdf/4077/407755355006.pdf>
- Campo Palacios, D. (2023). *Los desafíos del gobierno propio indígena: avances y tensiones del pluralismo jurídico en Colombia*. *Revista Jurídica Derecho y Sociedad*, 32(3), 163–185. https://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-24892023000300163&script=sci_arttext
- Durango, L. M. M. (2024). *Identidad, autonomía y autodeterminación: reconocimiento jurídico de comunidades y pueblos indígenas en Colombia y Chile*. *Revista Jurídicas CUC*,

20(2),

1–23.

<https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/4851/5588>

- González, M., & Burguete Cal, A. (1997). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. IWGIA. https://iwgia.org/images/publications/0468_Libro_autonomia_a_debate_eb.pdf
- Molina-Betancur, C. M. (2012). *La autonomía educativa indígena en Colombia: perspectivas jurídicas y políticas públicas*. *Revista de Derecho Público*, (28), 203–222. https://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0041-90602012000100011&script=sci_arttext
- Ortiz-T., P., & Chirif, A. (2010). *¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica*. Rights and Resources Initiative. <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/exported-pdf/libroortizchirifcrrifinal.pdf>
- Piñol, A., & Leyton, C. (2019). *El estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas: Lecciones y desafíos*. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1568315943Documento256PinolLeyton.pdf
- Semper, F. (2020). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>
- Torres, D. Y. G. (2020). *Autonomía territorial de los pueblos indígenas: análisis del marco jurídico colombiano*. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/bitstreams/45489ec6-0d50-4ded-b504-8a8797a9b0c4/download>

Anexos

Anexo A. Ficha Bibliográfica

Objetivo: Examinar el marco normativo y el grado de autonomía reconocido a los territorios indígenas en Colombia.

Fuente: _____

Autor(es): _____ **Año:** _____

Tipo: ☐ Libro ☐ Artículo académico ☐ Informe institucional ☐ Norma ☐ Sentencia ☐

Otro: _____

Referencia APA: _____

-

Categorías (marca las que aplican):

☐ Reconocimiento normativo ☐ Estructura institucional ☐ Alcance del autogobierno

Observaciones del investigador:

Anexo b. Guion de Entrevista Semiestructurada

Objetivo: Identificar los factores políticos, sociales y económicos que han impedido la creación y puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en los últimos seis años, mediante el estudio del caso en Casanare.

Técnica: Entrevista semiestructurada

Duración estimada: 45–60 minutos

Tipo de registro: Audio y notas de campo (previo consentimiento informado)

Perfiles posibles: Funcionarios públicos, líderes o representantes indígenas, académicos y expertos en políticas territoriales.

Dimensión Político-Institucional — Categoría: Voluntad Política

Propósito: Explorar el grado de compromiso y decisión de las autoridades nacionales, departamentales y municipales frente a la creación de las ETI.

1. ¿Qué conocimiento tiene usted sobre los avances o intentos de creación de Entidades Territoriales Indígenas en Colombia y, en particular, en el departamento de Casanare?
2. Desde su experiencia, ¿considera que existe voluntad política por parte de las instituciones estatales para implementar las ETI? ¿Por qué?
3. ¿Qué papel cree que desempeñan los gobiernos locales y departamentales en la consolidación de estos procesos?
4. ¿Existen conflictos o tensiones entre los niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) que dificulten la implementación?
5. En su opinión, ¿qué condiciones políticas deberían darse para que las ETI sean una realidad en los próximos años?

Dimensión Económica — Categoría: Capacidad Presupuestal

Propósito: Analizar la disponibilidad de recursos financieros y los mecanismos de financiación necesarios para la sostenibilidad de las ETI.

1. ¿Cuáles considera que son las principales limitaciones presupuestales o financieras que han impedido la creación y el funcionamiento de las ETI?
2. ¿Qué fuentes de financiación o mecanismos económicos podrían garantizar la sostenibilidad administrativa y operativa de una ETI?
3. ¿Qué tanto apoyo financiero o técnico brindan las instituciones nacionales a las comunidades indígenas en este tema?
4. ¿Cómo se podrían fortalecer los esquemas de inversión pública o de cofinanciación para que las ETI sean viables económicamente?
5. ¿Considera que la falta de recursos es una causa principal o una consecuencia de la falta de voluntad política?

Dimensión Sociocultural — Categoría: Cohesión y Concertación Comunitaria

Propósito: Comprender el nivel de articulación y cohesión entre los pueblos indígenas para la construcción de una entidad territorial común.

1. ¿Qué grado de unidad o coordinación existe actualmente entre los cabildos y resguardos indígenas del Casanare en torno a la creación de una ETI?
2. ¿Se han desarrollado espacios de concertación o diálogo intercultural sobre este tema? ¿Cómo los evalúa?
3. ¿Qué factores culturales o sociales fortalecen o debilitan la cohesión entre las comunidades indígenas?
4. ¿Qué tan preparados se encuentran los pueblos indígenas para ejercer funciones de autogobierno dentro de una entidad territorial propia?

5. ¿Qué papel juegan las organizaciones indígenas y sus liderazgos en la búsqueda de una estructura administrativa común?

Dimensión Perceptiva — Categoría: Obstáculos Percibidos

Propósito: Identificar, desde las narrativas de los actores, las barreras políticas, sociales y económicas que han frenado la creación de las ETI.

1. En su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos que han impedido que las ETI se materialicen?
2. ¿Considera que estos obstáculos provienen más del ámbito político, económico o social?
3. ¿Qué experiencias o intentos anteriores conoce que puedan ilustrar esas dificultades?
4. ¿Existen temores o malentendidos respecto a las implicaciones de crear las ETI?
5. ¿Qué estrategias o acciones podrían superar las barreras identificadas y facilitar la implementación de las ETI en el Casanare?

Cierre de entrevista (común a todos los actores)

- ¿Qué recomendaciones daría usted para fortalecer el reconocimiento y funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia?
- ¿Desea agregar algún comentario final sobre las perspectivas o desafíos de la autonomía indígena en el departamento de Casanare?