ean universidad
Acreditada en Alta Calidad
Res. nº 023654 del Mineducación. 10/12/21, vigencia 10/12/27



Costos de transacción institucionales en la consulta previa: Windpeshi y Camelias con comunidades Wayuu (2016-2025)

Linelys Yoryi Navarro Peñaranda
Yubixa Vanessa Acosta Perez
Fabio Hernan Benitez Avilez

©Universidad Ean SNIES 2812 | Vigilada Mineducación | Personería Jurídica Res. nº. 2898 del Minjusticia - 16/05/69

Costos de transacción institucionales en la consulta previa con comunidades Wayuu: análisis comparado de la eficiencia, eficacia y legitimidad en los proyectos eólicos Windpeshi y Camelias, Maicao y Uribia (2016-2025)

Linelys Yoryi Navarro Peñaranda
Yubixa Vanessa Acosta Perez
Fabio Hernan Benitez Avilez

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Gobierno y Gestión Pública

Director:
Santiago A. Roa-Ortiz PhD (c)

Modalidad:
Innovación Organizacional

Universidad EAN
Facultad
Maestría en Gobierno y Gestión Pública
Ciudad, Colombia
2026

Agradecimientos

Expresamos nuestro sincero agradecimiento al director de este trabajo de investigación, doctor Santiago A. Roa-Ortiz por su orientación, acompañamiento y valiosos aportes durante este proceso. Asimismo, agradecemos a quienes pusieron generosamente su conocimiento y experiencia al servicio de nuestra investigación, y a nuestros compañeros, cuyas ideas y reflexiones en cada interacción enriquecieron nuestra formación y fortalecieron este trabajo.

Resumen

Esta investigación aborda las dificultades institucionales y operativas que afectan el desarrollo de los procesos de consulta previa asociados con los proyectos eólicos Windpeshi y Camelias, adelantados con comunidades Wayuu de Maicao y Uribia entre 2016 y 2025. El problema se centra en establecer cómo las deficiencias de información, coordinación, adaptación y seguimiento influyeron en los tiempos, la continuidad, el cumplimiento de los acuerdos y la confianza de los actores. El objetivo fue analizar comparativamente la incidencia de los costos de transacción institucionales en la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de ambos procesos, como fundamento para formular lineamientos de gestión pública.

Se desarrolló un estudio aplicado, cualitativo y comparativo, de alcance descriptivo-explicativo y con perspectiva sociojurídica e institucional. La investigación combinó la revisión normativa, jurisprudencial y documental, la reconstrucción de las trayectorias de los proyectos, una matriz comparativa de análisis y una entrevista contextual a una autoridad tradicional Wayuu. La información fue examinada mediante análisis de contenido, análisis jurídico-institucional y triangulación de fuentes.

Los resultados muestran que los costos de transacción incidieron mediante cuatro mecanismos relacionados: información insuficiente o desigual, negociación reiterada, adaptación tardía y seguimiento débil. Estas fricciones fueron más visibles en Windpeshi, mientras que Camelias alcanzó un resultado administrativo más consolidado, sin que ello permita afirmar el cumplimiento integral de los acuerdos o la legitimidad plena del proceso. También se estableció que una mayor duración no implica necesariamente ineficiencia, pues debe diferenciarse la deliberación requerida para garantizar el derecho de los reprocesos originados en fallas prevenibles. Se concluye que una gestión temprana, intercultural, coordinada, adaptable y trazable puede reducir las fricciones institucionales sin debilitar la participación efectiva ni las garantías de las comunidades.

Palabras clave: consulta previa, gobernanza, interculturalidad, trazabilidad, proporcionalidad, coordinación interinstitucional, participación étnica, transición energetica.

Abstract

This research examines the institutional and operational challenges affecting the development of prior consultation processes associated with the Windpeshi and Camelias wind energy projects, conducted with Wayuu communities in the municipalities of Maicao and Uribia between 2016 and 2025. The research problem focuses on determining how shortcomings in information, coordination, adaptation, and monitoring influenced timelines, process continuity, compliance with agreements, and trust among the stakeholders involved. The objective was to comparatively analyze the impact of institutional transaction costs on the efficiency, effectiveness, and legitimacy of both processes, as a basis for developing public management guidelines.

An applied, qualitative, and comparative study was conducted, with a descriptive and explanatory scope and a socio-legal and institutional perspective. The research combined a review of regulations, case law, and documentary sources; the reconstruction of the trajectories of both projects; a comparative analysis matrix; and a contextual interview with a Wayuu traditional authority. The information was examined through content analysis, legal-institutional analysis, and source triangulation.

The findings show that transaction costs affected the processes through four interrelated mechanisms: insufficient or uneven access to information, repeated rounds of negotiation, delayed adaptation, and weak monitoring. These frictions were more evident in Windpeshi, whereas Camelias achieved a more consolidated administrative outcome. Nevertheless, this does not provide sufficient grounds to affirm that the agreements were fully implemented or that the process attained full legitimacy. The research also established that a longer duration does not necessarily imply inefficiency, since a distinction must be made between the deliberation required to safeguard the right to prior consultation and the rework caused by preventable shortcomings. It concludes that early, intercultural, coordinated, adaptive, and traceable management can reduce institutional frictions without undermining effective participation or the safeguards afforded to the communities.

Keywords: prior consultation, governance, interculturality, traceability, proportionality, interinstitutional coordination, ethnic participation, energy transition.

Contenido

Introducción 7
Contexto y delimitación del problema 7
Métodos y metodología 12
Tipo de estudio y enfoque metodológico 12
Diseño de investigación 12
Área y contexto de estudio 13
Universo documental y criterios de selección 14
Instrumentos utilizados 15
Procedimiento de recolección y sistematización de la información 15
Técnicas de análisis 16
Innovación metodológica 16
Pertinencia metodológica para responder la pregunta de investigación 17
Limitaciones y alcances del diseño metodológico 17
Resultados 19
Resultado 1. Marco jurídico e institucional aplicable 19
Resultado 2. Trayectorias comparadas de Windpeshi y Camelias 20
Resultado 3. Incidencia de los costos de transacción institucionales 21
Resultado 4. Lineamientos de gestión derivados del análisis 23
Síntesis de los resultados 23
Discusión 24
Conclusiones 27
Recomendaciones 28
Recomendación 1. Validar y actualizar los actores desde la preconsulta 28
Recomendación 2. Garantizar asistencia intercultural independiente 29
Recomendación 3. Implementar una ficha única de trazabilidad 29
Recomendación 4. Activar mecanismos de adaptación temprana 29
Recomendación 5. Fortalecer el seguimiento con indicadores verificables ... 29
Recomendación 6. Motivar de forma reforzada el test de proporcionalidad ... 30
Referencias 31
Anexo 1 33

Introducción

Contexto y delimitación del problema

La transición energética ha situado a La Guajira en un lugar estratégico para Colombia. En junio de 2025, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales informó que el departamento contaba con 17 proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable y obras asociadas con licencia ambiental: diez estaban en preconstrucción, seis en construcción y uno en operación. En el mismo periodo, el Ministerio de Minas y Energía anunció la reactivación de veinte proyectos solares y eólicos con una capacidad potencial conjunta de 2.400 megavatios (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA], 2025a; Ministerio de Minas y Energía, 2025).

Este despliegue no ocurre en un territorio desocupado o despoblado, por el contrario, gran parte de los proyectos se ubican entre Maicao y Uribia, municipios de la alta y media Guajira, en territorios habitados por comunidades Wayuu con formas propias de organización sociopolítica, autoridades reconocidas por el Estado colombiano, pertenencia familiar y relación con el territorio que atienden a una cosmovisión particular. A ello se suma un contexto de debilidad institucional acumulada. En la Sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional por la vulneración generalizada de los derechos al agua, la alimentación, la salud y la participación de la niñez Wayuu. Por ello, las dificultades que surgen en la ejecución de proyectos no pueden atribuirse automáticamente a las comunidades; también deben examinarse las capacidades del Estado, la coordinación entre autoridades y la adecuación cultural de los procedimientos (Corte Constitucional, 2017).

En este escenario, la consulta previa es un derecho fundamental y no un trámite informativo. Su finalidad es garantizar la participación de los pueblos étnicamente diferenciados frente a medidas, proyectos, obras o actividades susceptibles de afectarlos directamente. El Convenio 169 dispone que los pueblos interesados deben ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas cuando se prevean medidas susceptibles de afectarlos directamente (Organización Internacional del Trabajo, 1989). Por su parte, la Sentencia SU-123 de 2018 precisó que el proceso debe adelantarse de buena fe, mediante un diálogo intercultural, con información suficiente y una participación activa y efectiva. También aclaró que la afectación directa no depende únicamente de que una comunidad se encuentre dentro

del área de influencia formal del proyecto, sino de los impactos que la medida pueda producir sobre sus condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales (Corte Constitucional, 2018).

Administrativa y procedimentalmente, tenemos que, la gestión de este derecho exige coordinación, planeación y seguimiento, para el efecto, la regulación administrativa organiza la consulta en cinco etapas: determinación de procedencia, coordinación y preparación, preconsulta, consulta y seguimiento de acuerdos. En la preconsulta debe construirse una ruta metodológica que defina actividades, responsables, fechas, espacios autónomos, estudios necesarios y condiciones de protocolización. Sin embargo, es importante establecer con claridad que, la flexibilidad cultural del procedimiento no elimina la necesidad de registrar decisiones, responder a los cambios y verificar el cumplimiento de los compromisos (Ministerio del Interior & Corte Constitucional, 2020, pp. 77-82; Presidencia de la República, 2020).

La teoría de los costos de transacción permite estudiar estas interacciones sin convertir los derechos de las comunidades en un costo económico. Williamson (1989), propone observar las fricciones que aparecen al planear, adaptar y supervisar relaciones que requieren cooperación, especialmente cuando existen incertidumbre, información incompleta y necesidad de ajustes posteriores. En esta investigación, los costos de transacción institucionales se entenderán como las cargas de coordinación, información, adaptación y seguimiento que surgen entre comunidades, empresas y entidades públicas durante la consulta previa (pp. 138-145).

Estas fricciones pueden expresarse en reuniones reiteradas, modificaciones de cronogramas, nuevas verificaciones, cambios en los interlocutores reconocidos, controversias sobre representación, reapertura de acuerdos, respuestas institucionales tardías o mecanismos débiles de seguimiento. Su sola existencia no permite responsabilizar anticipadamente a una comunidad, empresa o entidad. El análisis debe reconstruir cada proceso, distinguir las versiones de los actores y establecer qué condiciones institucionales generaron, aumentaron o redujeron dichas fricciones.

El proyecto Windpeshi permite observar esa complejidad. El proyecto energético referenciado, ubicado en estribaciones del municipio de Uribia, fue diseñado con una capacidad de 205 megavatios y 41 aerogeneradores. La documentación disponible sitúa el inicio de los trabajos de consulta previa en 2016 y registra trece comunidades Wayuu en una etapa del caso analizada por la Unidad de Planeación Minero-Energética y la Fundación Paz y Reconciliación. En mayo de 2023, Enel Colombia anunció la suspensión indefinida de la construcción. En julio de

2025, Ecopetrol adquirió la sociedad propietaria del proyecto y, en noviembre del mismo año, informó un avance superior al 90 % en la recepción de acuerdos de consulta correspondientes al parque y su línea de transmisión, dentro de un universo de treinta comunidades certificadas (Enel Colombia, 2023; Ecopetrol, 2025a, 2025b; Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME] & Fundación Paz y Reconciliación [PARES], s. f.). La diferencia entre trece y treinta comunidades no se asumirá como prueba de fragmentación, porque los datos pueden corresponder a alcances y momentos administrativos distintos; sin embargo, sí muestra que la configuración de actores y acuerdos cambió durante el periodo estudiado.

Por su parte, el proyecto Camelias siguió otra trayectoria. Este surgió de la integración de tres iniciativas licenciadas por Corpoguajira entre 2016 y 2017 y posteriormente adquiridas por Celsia. En febrero de 2024, la empresa informó dificultades relacionadas con el cierre de consultas previas, los trámites ambientales y la infraestructura de transmisión. En junio de 2025, la ANLA reportó que la solicitud de modificación de la licencia estaba suspendida por asuntos de consulta previa. En octubre de ese año, la entidad aprobó la integración y modificación de la licencia después de la protocolización de consultas con quince comunidades Wayuu. La configuración autorizada comprende 72 aerogeneradores y 436,6 megavatios de capacidad instalada (Celsia, 2024; ANLA, 2025a, 2025b). Esta aprobación constituye un resultado procedimental diferente, pero no demuestra por sí sola el éxito operativo del proyecto.

Entre 2016 y 2025, Windpeshi y Camelias desarrollaron procesos de consulta previa con comunidades Wayuu de Maicao y Uribia bajo un marco jurídico común, pero presentaron trayectorias diferentes en sus tiempos, ajustes, controversias y resultados procedimentales. Aunque las fuentes disponibles permiten identificar retrasos, suspensiones, reactivaciones y cambios en la configuración de comunidades y acuerdos, no se ha establecido de manera sistemática qué factores institucionales y operativos generaron o redujeron las fricciones de cada proceso, ni cómo incidieron en su eficiencia, eficacia y legitimidad, pero lo que si se puede establecer con claridad es que, esta brecha limita la formulación de decisiones y lineamientos de gestión capaces de mejorar la coordinación, los tiempos y el seguimiento de los acuerdos llegando incluso a debilitar la participación activa y efectiva del pueblo Wayuu. Este problema permite plantear la pregunta de investigación:

¿Cómo incidieron los costos de transacción institucionales en la eficiencia, eficacia y legitimidad de las consultas previas de los proyectos eólicos Windpeshi y Camelias con comunidades Wayuu de Maicao y Uribia entre 2016 y 2025?

Utilizando la metodología How Might We se replantea la pregunta de esta forma: ¿Cómo podríamos fortalecer la gestión institucional de las consultas previas de proyectos eólicos con comunidades Wayuu de Maicao y Uribia para reducir fricciones evitables, mejorar la coordinación y asegurar el seguimiento de los acuerdos, sin menoscabar su participación activa y efectiva?

La investigación es pertinente en el plano teórico porque aplica la economía de los costos de transacción al análisis de un procedimiento de gobernanza pública en el que convergen reglas jurídicas, capacidades administrativas, relaciones interculturales y acuerdos que deben adaptarse durante su ejecución. El estudio no busca valorar económicamente el derecho a la consulta previa, sino explicar las fricciones institucionales que pueden afectar su desarrollo y sus resultados.

Su relevancia práctica radica en que una comparación ordenada de Windpeshi y Camelias puede aportar evidencia para mejorar la gestión de futuras consultas en La Guajira. En el plano metodológico, el uso de una misma matriz de análisis para los dos casos permitirá examinar etapas, actores, tiempos, mecanismos de coordinación, ajustes y seguimiento de acuerdos sin convertir diferencias documentales en conclusiones causales anticipadas. El valor público esperado consiste en formular lineamientos aplicables que articulen eficiencia administrativa, eficacia de los acuerdos y legitimidad del proceso, preservando las garantías constitucionales de las comunidades Wayuu.

En tal sentido, el objetivo de este trabajo es analizar comparativamente la incidencia de los costos de transacción institucionales en la eficiencia, eficacia y legitimidad de las consultas previas de Windpeshi y Camelias con comunidades Wayuu de Maicao y Uribia entre 2016 y 2025, como fundamento para la formulación de lineamientos de gestión. Para esto, se caracterizará el marco jurídico, institucional y sociocultural aplicable a las consultas previas de proyectos eólicos con comunidades Wayuu en Maicao y Uribia durante el periodo 2016-2025. Así mismo, se describirá comparativamente las etapas, los actores, los tiempos, los ajustes y los mecanismos de seguimiento de las consultas previas desarrolladas en los proyectos Windpeshi y Camelias, para luego examinar los factores institucionales y operativos relacionados con retrasos, reiteraciones, dificultades de coordinación y controversias, y su relación con la eficiencia, eficacia y legitimidad de los dos

procesos. Por último, como resultado esperado, se formulan lineamientos y recomendaciones de gestión orientados a mejorar la coordinación, la trazabilidad, los tiempos y el seguimiento de los acuerdos, preservando las garantías de participación de las comunidades Wayuu en el proceso de consulta previa como derecho fundamental.

Métodos y metodología

Tipo de estudio y enfoque metodológico

La investigación se desarrolla como un estudio aplicado, cualitativo, comparativo y de alcance descriptivo-explicativo, con perspectiva socio jurídica e institucional. Es aplicado porque busca producir lineamientos de gestión para un problema público concreto; cualitativo porque examina procesos, decisiones, relaciones entre actores y significados que no pueden reducirse a una medición estadística; comparativo porque contrasta dos consultas previas sometidas a un marco jurídico común, pero con trayectorias diferentes; y socio jurídico porque analiza la consulta previa tanto como derecho fundamental como arreglo institucional de coordinación entre comunidades Wayuu, ejecutores y entidades estatales.

En este estudio, la economía de los costos de transacción se utiliza como una herramienta para comprender las dificultades que pueden presentarse durante el desarrollo de los procesos institucionales. Su propósito no es asignar un valor económico al ejercicio de un derecho, sino identificar las situaciones que pueden hacer que estos procesos requieran más tiempo, esfuerzo y coordinación. Para ello, se toma como referencia el planteamiento de Williamson (1989), que permite analizar aspectos como la búsqueda de información, la identificación de las personas que deben participar, la negociación de acuerdos, los cambios que pueden surgir durante el proceso y la verificación de los compromisos adquiridos.

A partir de este enfoque, se busca reconocer qué actividades y dificultades generan mayores esfuerzos para las instituciones y las demás partes involucradas. Para ello, se diferencia entre las actividades que son necesarias para garantizar una participación informada y respetuosa de las costumbres y la cultura de las comunidades, y aquellas dificultades que podrían reducirse mediante una mejor comunicación, coordinación entre las instituciones, claridad sobre quiénes representan a las comunidades y seguimiento de los acuerdos establecidos.

Diseño de investigación

Se adoptó un diseño comparativo de estudios de caso, para ello se escogieron los procesos de consulta previa vinculados con los proyectos eólicos Windpeshi y Camelias. La comparación no pretende afirmar que todas las diferencias entre ambos proyectos fueron causadas por la consulta previa. Su propósito es reconstruir, con una matriz común, la manera en que determinadas

condiciones institucionales y operativas se relacionaron con la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de cada proceso durante el periodo 2016-2025.

La unidad de análisis está constituida por las interacciones observables entre autoridades y comunidades Wayuu, empresas ejecutoras y entidades públicas en las etapas de determinación de procedencia, coordinación y preparación, preconsulta, consulta y seguimiento de acuerdos. La eficiencia se examina mediante tiempos, continuidad, reiteración de actuaciones y carga de coordinación; la eficacia, mediante la capacidad de formular, protocolizar, adaptar y seguir medidas relacionadas con las afectaciones directas; y la legitimidad, mediante la representatividad, la calidad de la información, la buena fe, la participación efectiva, la adecuación cultural y la trazabilidad de las decisiones (Presidencia de la República de Colombia, 2020; Corte Constitucional de Colombia, 2018).

Los costos de transacción se organizan en cuatro grupos. Los costos de información comprenden la identificación de afectaciones, actores y reglas, así como la producción, traducción y comprensión de información técnica. Los costos de negociación reúnen convocatorias, deliberaciones, espacios autónomos y construcción de acuerdos. Los costos de adaptación aparecen cuando cambian los diseños, los cronogramas, los interlocutores o las condiciones territoriales. Los costos de seguimiento incluyen el registro, la verificación, el ajuste y el cierre de compromisos. Esta clasificación permite comparar los casos sin asumir de antemano quién originó cada fricción.

Área y contexto de estudio

El estudio se desarrolla en los municipios de Maicao y Uribia, en el departamento de La Guajira, y se centra en las comunidades Wayuu vinculadas con los proyectos eólicos Windpeshi y Camelias. La delimitación temporal comprende el periodo 2016-2025, lo que permite examinar la apertura y evolución de los procesos de consulta previa, los cambios en el diseño y la titularidad de los proyectos, sus suspensiones, las reactivaciones administrativas y los resultados procedimentales alcanzados o reportados. Este análisis considera, además, las condiciones sociales persistentes del territorio, las formas propias de organización, autoridad y relacionamiento territorial de las comunidades, así como las interacciones entre estas, las empresas ejecutoras y las instituciones del Estado. En un contexto marcado por la expansión acelerada de la generación eólica y por capacidades institucionales desiguales, los proyectos seleccionados se estudian como

procesos integrados en un sistema complejo de relaciones sociales, territoriales, empresariales e institucionales, y no como trámites administrativos aislados. Esta perspectiva permite identificar y comprender los factores que han facilitado o dificultado el desarrollo de la consulta previa en ambos casos.

Universo documental y criterios de selección

El conjunto de documentos analizados reúne actas, informes institucionales y otros registros relacionados con los procesos de consulta previa de los dos proyectos. Incluye el Convenio 169 de la OIT; las sentencias C-022 de 1996, T-067 de 1998, T-302 de 2017 y SU-123 de 2018; la Directiva Presidencial 08 de 2020; la decisión del Consejo de Estado del 10 de agosto de 2023 sobre apartes de las directivas presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013; el libro Evolución jurisprudencial de la consulta previa y su aplicación práctica en Colombia; documentos de la ANLA, el Ministerio de Minas y Energía, la UPME y otras entidades; y comunicaciones públicas de las empresas responsables de los proyectos.

Las fuentes se seleccionaron por su relación directa con al menos una de las siguientes dimensiones: reglas del proceso consultivo; afectación directa; representatividad y participación; cronología de Windpeshi o Camelias; cambios, controversias o medidas de seguimiento; y evidencia útil para valorar eficiencia, eficacia o legitimidad. Las comunicaciones empresariales se usan para establecer hechos o posiciones declaradas por sus emisores y se contrastan con documentos oficiales y estudios independientes; no se tratan, por sí solas, como prueba de causalidad o responsabilidad.

Como fuente primaria de contexto se incorporó una entrevista semiestructurada a una autoridad tradicional Wayuu de Uribia, identificada en el análisis como E1. La participante reportó experiencia en consultas relacionadas con infraestructura férrea y eléctrica, pero no afirmó haber intervenido en Windpeshi o Camelias. Por esa razón, su testimonio se utiliza para comprender barreras y prácticas del contexto Wayuu y para contrastar las categorías analíticas; no se emplea para reconstruir hechos específicos de los dos casos. El archivo entregado no registra la fecha, el medio de aplicación ni el consentimiento informado, circunstancia que se reconoce como una limitación ética y metodológica. En consecuencia, el testimonio se mantiene anonimizado y no se divulgan datos adicionales de identificación.

Instrumentos utilizados

La recolección y sistematización se apoya en cinco instrumentos: una ficha de lectura normativa y jurisprudencial; una cronología verificable por caso; una matriz comparativa de costos de transacción, eficiencia, eficacia y legitimidad; una guía de entrevista semiestructurada; y una matriz de actores, riesgos y estrategias de mitigación. La matriz comparativa registra, para cada etapa, el actor involucrado, la actuación o decisión, la evidencia disponible, el tipo de fricción, su posible efecto y el grado de certeza de la inferencia. Esta última columna permite separar hechos documentados, posiciones de actores e interpretaciones del equipo investigador.

La guía de entrevista explora experiencia previa, acceso a información y asesoría, coordinación institucional, comunicación, distribución de beneficios y responsabilidades comunitarias, además de prácticas culturales relevantes. Las respuestas se codifican por temas y se triangulan con las fuentes documentales. Debido a que se cuenta con una sola entrevista contextual, no se aplican frecuencias ni se presentan sus afirmaciones como representativas de todo el pueblo Wayuu.

Procedimiento de recolección y sistematización de la información

El procedimiento se organizó en seis fases. En la primera se delimitó el problema, los casos, el periodo y las categorías de análisis. En la segunda se identificaron y clasificaron las fuentes según su naturaleza, autoridad, fecha y relación con cada objetivo específico. En la tercera se reconstruyó la cronología de cada proyecto y se registraron los hitos de consulta, licenciamiento, suspensión, modificación y seguimiento que cuentan con soporte verificable. En la cuarta se codificó la entrevista E1 y se contrastaron sus temas con las categorías documentales, respetando su carácter contextual.

En la quinta fase se realizó el análisis intracasos y, posteriormente, el contraste entre Windpeshi y Camelias. Para cada afirmación se revisó si la evidencia permitía describir un hecho, establecer una asociación plausible o únicamente formular una hipótesis pendiente de comprobación. En la sexta fase se integraron los hallazgos en una matriz de nudos críticos y alternativas de gestión, de la cual se derivaron los lineamientos propuestos. En todas las fases se conserva la trazabilidad entre hallazgo, fuente y conclusión.

Técnicas de análisis

La técnica principal es el análisis cualitativo de contenido, complementado con análisis jurídico-institucional, análisis de actores y comparación estructurada de casos. El análisis jurídico identifica obligaciones, márgenes de decisión y salvaguardas; el institucional examina distribución de responsabilidades y capacidades de coordinación; el análisis de actores reconoce diferencias de poder, información, interés y legitimidad; y la comparación busca patrones comunes y contrastes entre las trayectorias de los proyectos.

La triangulación se realiza entre fuentes de distinta procedencia y entre evidencia documental y testimonial. Cuando existen versiones contradictorias, el estudio conserva la divergencia y evita convertir una de ellas en verdad demostrada sin respaldo adicional. La relación entre costos de transacción y resultados se interpreta de manera analítica, no como una estimación causal o monetaria. Tampoco se aplica un SROI (Social Return on Investment) en esta investigación, porque no se dispone de datos homogéneos y verificables sobre costos, beneficios, atribución y temporalidad; monetizar conjeturas debilitaría la validez del estudio y podría desdibujar la naturaleza fundamental de la consulta previa.

Innovación metodológica

La innovación metodológica de esta investigación consiste en integrar el análisis sociojurídico de la consulta previa con una matriz de gestión que relaciona los costos de transacción institucionales con la eficiencia, la eficacia y la legitimidad del proceso. Este instrumento parte de una distinción fundamental: una deliberación prolongada no constituye necesariamente una falla de eficiencia, pues el tiempo requerido para comprender la información, evaluar las propuestas, desarrollar espacios autónomos y construir acuerdos hace parte del ejercicio efectivo del derecho. Por esta razón, la matriz permite diferenciar los tiempos propios de una participación informada y culturalmente adecuada de los retrasos y reprocesos que podrían evitarse mediante una mejor gestión, como aquellos derivados de información incompleta, vinculación tardía de los actores, dificultades de interlocución, conflictos no gestionados o debilidades en el seguimiento de los compromisos. De esta manera, el estudio conecta la protección de las garantías jurídicas y participativas de las comunidades Wayuu con decisiones operativas orientadas a mejorar la gestión pública.

A partir de los resultados de esta matriz, los lineamientos se formularon mediante una teoría de cambio cualitativa que vincula las fricciones identificadas en materia de información, coordinación, adaptación y seguimiento con acciones concretas y resultados esperados. Las medidas propuestas comprenden asistencia intercultural independiente, registro verificable de las actuaciones, reglas claras de interlocución, actualización de los actores involucrados y mecanismos efectivos para verificar y ajustar los acuerdos. Estas acciones buscan mejorar la calidad de la información, reducir repeticiones innecesarias, fortalecer la coordinación y aumentar la confianza entre las comunidades, las empresas y las instituciones del Estado. Sus posibles resultados se interpretan en términos de contribución y no de atribución exclusiva, debido a que el desarrollo de los proyectos también depende de factores externos a la consulta previa, como el licenciamiento ambiental, la infraestructura de transmisión, la disponibilidad de financiación y las condiciones de seguridad del territorio.

Pertinencia metodológica para responder la pregunta de investigación

El diseño es pertinente porque la pregunta no exige establecer una correlación estadística, sino explicar cómo determinadas fricciones institucionales se relacionaron con tres dimensiones del desempeño de la consulta previa. La reconstrucción de etapas y actores responde al segundo objetivo; la clasificación de fricciones y sus efectos responde al tercero; y la matriz de riesgos y alternativas ofrece una base trazable para formular lineamientos de gestión, en correspondencia con el cuarto objetivo.

La comparación entre dos casos evita derivar recomendaciones de una sola trayectoria. Al mismo tiempo, el uso de categorías comunes permite reconocer que un cierre procedimental no equivale automáticamente a eficacia sustantiva o legitimidad, y que una mayor duración no demuestra por sí sola ineficiencia. Esta distinción es central para analizar la consulta previa sin convertir la participación de las comunidades en la explicación automática de los retrasos.

Limitaciones y alcances del diseño metodológico

El principal límite es la asimetría de información pública entre los casos. Windpeshi cuenta con un estudio cualitativo específico y una trayectoria pública más documentada, mientras que la información disponible sobre Camelias se concentra en comunicados empresariales y decisiones administrativas. No se dispone todavía de expedientes completos, actas, rutas metodológicas y

matrices de seguimiento de todas las comunidades involucradas. Esta diferencia impide asignar puntajes definitivos o comparar costos monetarios.

La segunda limitación es el alcance del trabajo de campo: una entrevista contextual no permite generalizar percepciones ni atribuir hechos a Windpeshi o Camelias. La tercera es temporal: ambos proyectos han cambiado de configuración y estado, por lo que los hallazgos se refieren al corte 2016-2025. En consecuencia, los resultados y las conclusiones se circunscriben a las fuentes disponibles, no representan la pluralidad de posiciones del pueblo Wayuu y no sustituyen la revisión integral de los expedientes, las actas y los sistemas de seguimiento de cada proyecto.

Resultados

Resultado 1 Marco jurídico e institucional aplicable

La revisión normativa y jurisprudencial permitió establecer que la consulta previa aplicable a proyectos, obras o actividades con afectación directa se desarrolla mediante cinco etapas: determinación de procedencia, coordinación y preparación, preconsulta, consulta y seguimiento de acuerdos. Esta organización administrativa debe aplicarse junto con los estándares constitucionales de buena fe, información suficiente, diálogo intercultural, participación activa y efectiva, flexibilidad y adecuación cultural. La Sentencia SU-123 de 2018 también exige que la determinación de la afectación directa atienda los impactos sociales, económicos, ambientales, culturales y espirituales, y no se limite al área de influencia definida para el licenciamiento ambiental. En consecuencia, la regularidad formal del procedimiento es necesaria, pero no basta para considerar garantizado el derecho fundamental a la consulta previa (Presidencia de la República de Colombia, 2020; Corte Constitucional de Colombia, 2018).

La Directiva Presidencial 08 de 2020 prevé la aplicación del test de proporcionalidad una vez terminado el proceso consultivo cuando no se logra un acuerdo, cuando las autoridades representativas no asisten después de agotar los procedimientos de convocatoria o cuando persiste un conflicto de representatividad. La misma directiva fija un término máximo de tres meses para su desarrollo y ordena que las medidas destinadas a prevenir, corregir o mitigar las afectaciones directas sean objetivas, razonables y proporcionales. Sin embargo, no determina un número exacto de convocatorias cuya inasistencia permita activar automáticamente el test (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

La revisión de la Directiva Presidencial 10 de 2013 y de la sentencia del Consejo de Estado del 10 de agosto de 2023 confirmó que la regla de tres intentos de convocatoria en preconsulta y dos en consulta, con intervalos de ocho días, no puede tratarse como un umbral vigente. El Consejo de Estado declaró la nulidad parcial de las disposiciones que regulaban, entre otros aspectos, actividades del procedimiento de convocatoria y consecuencias de la inasistencia, porque el Ejecutivo había impuesto restricciones al ejercicio de un derecho fundamental reservado a la regulación del legislador. Por ello, la autoridad debe acreditar en cada caso que empleó medios razonables, verificables y culturalmente adecuados para hacer posible la participación, en lugar de limitarse a contabilizar citaciones (Consejo de Estado, 2023).

Las sentencias C-022 de 1996 y T-067 de 1998 aportan la estructura constitucional del juicio de proporcionalidad. La medida debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, ser adecuada para alcanzarla, resultar necesaria frente a alternativas menos restrictivas y mantener una relación proporcionada entre el beneficio esperado y los derechos afectados. En materia de consulta previa, la SU-123 de 2018 añade que el diálogo debe orientarse genuinamente al acuerdo y que, si este no se alcanza, la decisión estatal debe estar libre de arbitrariedad, considerar las posiciones de la comunidad y prever medidas para reducir los efectos negativos. El test funciona, por tanto, como una garantía de decisión motivada y no como un mecanismo para reemplazar anticipadamente la consulta (Corte Constitucional de Colombia, 1996, 1998, 2018).

Resultado 2 Trayectorias comparadas de Windpeshi y Camelias

En Windpeshi, las fuentes sitúan el inicio de los trabajos de consulta previa en 2016 y describen una trayectoria marcada por ajustes, controversias sobre representación e interlocución, renegociaciones, bloqueos y una intervención estatal que varios actores calificaron como insuficiente o tardía. La monografía de UPME y PARES examinó trece comunidades Wayuu dentro del alcance específico de su estudio y recogió versiones diferentes sobre la actuación de la empresa, las comunidades, las autoridades públicas y los asesores externos. Estas divergencias impiden atribuir la evolución del proyecto a un solo actor, pero muestran que la información, la representación y la capacidad de tramitar desacuerdos se convirtieron en asuntos permanentes del proceso (UPME & PARES, s. f.).

En mayo de 2023, Enel Colombia anunció la suspensión indefinida de la construcción de Windpeshi. La empresa relacionó su decisión con retrasos significativos del cronograma, mayores inversiones y la imposibilidad de mantener los ritmos constructivos previstos. En julio de 2025, Ecopetrol adquirió la sociedad propietaria del proyecto y anunció su intención de reactivar las obras. En noviembre del mismo año informó un avance superior al 90 % en la recepción de acuerdos de consulta previa del parque y de su línea de transmisión, dentro de un universo de treinta comunidades certificadas. Las cifras de trece y treinta comunidades corresponden a fuentes, alcances y momentos distintos; por ello, no se emplean como prueba autónoma de fragmentación o de incorporación tardía de comunidades (Enel Colombia, 2023; Ecopetrol S. A., 2025a, 2025b; UPME & PARES, s. f.).

La trayectoria de Windpeshi revela costos de información relacionados con la comprensión de impactos, la identificación de actores y el papel de los asesores; costos de negociación expresados en reuniones adicionales, revisión de pretensiones y construcción de nuevos entendimientos; costos de adaptación derivados de cambios en actores, expectativas y condiciones del proyecto; y costos de seguimiento reflejados en interrupciones, mesas de resolución y pérdida de continuidad. Estos elementos se asociaron con una baja eficiencia temporal y una eficacia parcial, porque existieron acuerdos y medidas reportadas, pero no se preservó la continuidad constructiva. La legitimidad permaneció discutida, dado que las fuentes ofrecen valoraciones contrapuestas sobre inclusión, información, representación y responsabilidad.

Camelias presentó demoras y necesidades de coordinación similares, aunque su trayectoria tuvo un cierre procedimental diferente durante el periodo analizado. En febrero de 2024, Celsia informó dificultades para concluir consultas previas, modificar las licencias ambientales y coordinar la entrada en operación con la infraestructura de transmisión. En junio de 2025, la ANLA indicó que la solicitud de modificación de la licencia se encontraba suspendida por asuntos de consulta previa. El 3 de octubre de 2025, la misma autoridad aprobó la integración de los expedientes y la modificación de la licencia ambiental, después de la protocolización de consultas con quince comunidades Wayuu. La configuración autorizada contempla 72 aerogeneradores y una capacidad de 436,6 megavatios (Celsia, 2024; ANLA, 2025a, 2025b).

Al cierre de 2025, Camelias mostraba un resultado procedimental más consolidado que Windpeshi, pues había protocolizado las consultas reportadas y obtenido la decisión ambiental requerida para la configuración integrada del proyecto. Este contraste no permite concluir que Camelias alcanzó eficacia sustantiva o legitimidad plena, sin embargo, la licencia ambiental y la protocolización acreditan avances administrativos significativos, pero la información pública revisada no demuestra por sí sola la ejecución de todos los acuerdos, la entrada en operación del proyecto ni la valoración de cada comunidad sobre el proceso. La comparación se limita, en consecuencia, a los resultados verificables dentro del periodo 2016-2025.

Resultado 3 Incidencia de los costos de transacción institucionales

La aplicación de la matriz comparativa permitió identificar un patrón común. Los **costos de información** aparecieron cuando fue necesario aclarar impactos, reglas, autoridades, contenidos técnicos o condiciones de los acuerdos. Los **costos de negociación** aumentaron con la

reiteración de reuniones, la ampliación de pretensiones y la necesidad de conciliar posiciones divergentes. Los **costos de adaptación** surgieron ante cambios de diseño, titularidad, cronograma, interlocutores o condiciones territoriales. Los **costos de seguimiento** se hicieron visibles cuando faltaron registros suficientes para verificar, ajustar o cerrar compromisos. Estas categorías se relacionaron entre sí: una deficiencia informativa podía trasladarse a la negociación, producir ajustes posteriores y terminar elevando las cargas de seguimiento (Williamson, 1989; UPME & PARES, s. f.).

La incidencia sobre la eficiencia se observó en la duración, la discontinuidad y la repetición de actuaciones. Su incidencia sobre la eficacia se manifestó en la capacidad desigual para formular, protocolizar, adaptar y sostener acuerdos. En cuanto a la legitimidad, los factores más sensibles fueron la comprensión de la información, el reconocimiento de las formas propias de decisión, la claridad de la representación, la participación efectiva y la posibilidad de verificar las razones de cada decisión. El análisis demuestra que las tres dimensiones no actúan de manera separada. Un acuerdo rápido puede ser inestable si carece de información comprensible o de representación reconocida, mientras que una deliberación más extensa puede ser necesaria para producir una decisión legítima y sostenible.

La entrevista E1 permitió profundizar en el contexto institucional sin utilizar el testimonio para reconstruir hechos específicos de Windpeshi o Camelias. La autoridad tradicional Wayuu entrevistada valoró la consulta previa como un espacio necesario para decidir sobre posibles beneficios y afectaciones, pero señaló una desigualdad en el acceso a asesoría jurídica, antropológica y técnica. También advirtió que la falta de criterios comprensibles frente a impactos comparables puede generar percepciones de trato desigual, y que los conflictos internos o las expectativas sobre la distribución de beneficios pueden dificultar la concertación. Su relato incorporó, además, prácticas de armonización espiritual y otras formas culturales que deben considerarse al definir tiempos y condiciones del relacionamiento (E1, autoridad tradicional Wayuu, s. f.).

El resultado central es que los costos de transacción institucionales condicionaron el desarrollo de ambos procesos, pero no explican de manera exclusiva el desempeño de los proyectos. Su incidencia fue más visible y estuvo mejor documentada en Windpeshi, donde las fricciones se acumularon durante varios años y coincidieron con la suspensión de la construcción. Camelias también afrontó demoras, pero alcanzó la protocolización y la decisión ambiental al final

del periodo. En los dos casos intervinieron factores externos a la consulta, entre ellos el licenciamiento, la transmisión eléctrica, la financiación, las decisiones empresariales y las condiciones de seguridad territorial. La evidencia permite establecer una relación analítica entre las fricciones institucionales y los resultados, no una causalidad única o una responsabilidad exclusiva.

Resultado 4 Lineamientos de gestión derivados del análisis

La matriz de análisis y la teoría de cambio cualitativa permitieron convertir los hallazgos en seis lineamientos de gestión. El primero consiste en validar y actualizar desde la preconsulta el mapa de autoridades, familias, sectores, asesores y canales propios de decisión. El segundo propone una asistencia intercultural independiente que facilite la comprensión jurídica y técnica sin sustituir la autonomía de las comunidades. El tercero plantea una ficha única de trazabilidad que relacione cada afectación con la propuesta de manejo, el acuerdo alcanzado, el responsable, el plazo, la evidencia de cumplimiento y el mecanismo de ajuste.

El cuarto lineamiento prevé mesas de adaptación temprana cuando cambien el diseño, el titular, el cronograma, la población involucrada o las condiciones de ejecución. El quinto establece un seguimiento verificable mediante indicadores de cumplimiento, tiempos de respuesta, compromisos vencidos y actuaciones repetidas por falta de información. El sexto exige que el agotamiento del diálogo y la eventual aplicación del test de proporcionalidad queden sustentados en una motivación reforzada que describa las convocatorias realizadas, su adecuación cultural, las alternativas estudiadas y las razones por las cuales la medida escogida resulta necesaria y proporcionada. Estos lineamientos buscan reducir las fricciones evitables sin recortar los tiempos que requiere una participación informada y culturalmente adecuada.

Síntesis de los resultados

Los resultados responden la pregunta de investigación al mostrar que los costos de transacción institucionales incidieron en la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de las consultas de Windpeshi y Camelias mediante cuatro mecanismos conectados: ***información insuficiente o desigual, negociación reiterada, adaptación tardía y seguimiento débil***. La comparación también demuestra que la duración no constituye por sí sola una medida de ineficiencia. El problema aparece cuando el tiempo adicional proviene de actuaciones que deben repetirse por fallas

prevenibles de coordinación, trazabilidad o comprensión. La gestión pública puede reducir esas fricciones si interviene de manera temprana, documenta los cambios y mantiene capacidad de seguimiento durante toda la vida de los acuerdos.

Discusión

La investigación permite sostener que el desempeño de la consulta previa depende en buena medida de la capacidad para organizar y mantener la cooperación entre comunidades, empresas y entidades públicas durante procesos largos y sujetos a cambios. Windpeshi y Camelias compartieron territorio, periodo de análisis y marco jurídico, pero mostraron trayectorias distintas. La diferencia no puede explicarse únicamente por la disposición de las comunidades ni por la actuación de las empresas. La evidencia examinada muestra una combinación de asimetrías de información, cambios en la interlocución, respuestas institucionales tardías, ajustes empresariales y condiciones externas a la consulta.

Este resultado es coherente con la economía de los costos de transacción que encontramos analizada por Williamson (1989), que explica que la incertidumbre, la información incompleta y la necesidad de efectuar ajustes posteriores aumentan las cargas de coordinación. En la consulta previa, esta perspectiva debe aplicarse con una cautela jurídica esencial. Los tiempos destinados a espacios autónomos, traducción, comprensión técnica, deliberación y concertación no constituyen pérdidas de eficiencia; forman parte de la garantía del derecho. La fricción evitable surge cuando la información llega tarde, los actores públicos intervienen después de que el conflicto se ha consolidado, la representación no se documenta adecuadamente o los acuerdos carecen de un sistema que permita verificar su cumplimiento.

Windpeshi ofrece la evidencia más clara sobre la acumulación de esas fricciones. La monografía de UPME y PARES registra percepciones contradictorias sobre la suficiencia de la información, la intervención de asesores externos, las disputas internas y el precario acompañamiento institucional. Enel, por su parte, atribuyó la suspensión a la imposibilidad de sostener el ritmo de construcción, a los retrasos y a mayores inversiones. Estas fuentes reflejan posiciones situadas y no deben convertirse en una versión única de los hechos. Su coincidencia relevante se encuentra en la pérdida de continuidad y en la dificultad para procesar desacuerdos y cambios sin reabrir actuaciones ya adelantadas. La posterior adquisición por Ecopetrol y el avance de acuerdos reportado en 2025 muestran capacidad de reactivación, pero no eliminan los costos

acumulados ni acreditan por sí mismos la resolución integral de las controversias (UPME & PARES, s. f.; Enel Colombia, 2023; Ecopetrol S. A., 2025a, 2025b).

Camelias confirma que alcanzar un cierre procedimental tampoco permite equiparar automáticamente eficiencia, eficacia y legitimidad. La protocolización con quince comunidades y la aprobación de la modificación de la licencia constituyen resultados administrativos verificables. Sin embargo, no existe en el corpus revisado evidencia suficiente para afirmar que todos los acuerdos fueron ejecutados, que el parque entró en operación o que cada comunidad considera legítimo el proceso. El caso muestra que la eficacia procedimental es una condición relevante, pero la eficacia sustantiva requiere cumplimiento, adaptación y seguimiento durante la ejecución (Celsia, 2024; ANLA, 2025a, 2025b).

Así mismo, encontramos que, la comparación confirma la relación estrecha entre eficiencia, eficacia y legitimidad. En ese contexto, las decisiones adoptadas sin información comprensible o sin reconocimiento suficiente de las formas propias de autoridad pueden cerrarse con rapidez, pero conservar conflictos que reaparecen durante la ejecución. En sentido contrario, una deliberación extensa puede ser razonable cuando permite entender los impactos y construir acuerdos estables. La medición de la eficiencia debe distinguir el tiempo necesario para ejercer el derecho de los reprocesos originados en fallas prevenibles. Esta distinción evita que la rapidez se convierta en el único criterio de evaluación y permite valorar la calidad de la decisión.

La entrevista E1 aporta una explicación concreta sobre la asimetría de capacidades: la necesidad de contratar asesores privados puede facilitar la comprensión técnica y la defensa de derechos, pero el costo, la calidad y los intereses de esa asesoría no son iguales para todas las comunidades. La monografía de Windpeshi también registra opiniones opuestas sobre la participación de asesores. La investigación no concluye que dicha intervención sea positiva o negativa en sí misma. El aspecto decisivo es que exista acceso equilibrado a apoyo idóneo, independiente y transparente. Una asistencia intercultural con esas características puede reducir la desigualdad informativa sin desplazar a las autoridades ni alterar la autonomía comunitaria (UPME & PARES, s. f.; E1, autoridad tradicional Wayuu, s. f.).

De otra parte, la SU-123 de 2018 exige una participación activa y efectiva y advierte que la afectación directa no se determina únicamente mediante criterios cartográficos. En Windpeshi, las fuentes muestran que el reconocimiento formal de autoridades coexistió con desacuerdos sobre pertenencia, vocería y distribución. La respuesta institucional no puede consistir en imponer una

estructura uniforme a las comunidades ni en aceptar sin verificación cualquier modificación de interlocutores. Se requiere documentar desde el inicio las formas propias de decisión, registrar los cambios y motivar las determinaciones sobre representación. Esa trazabilidad reduce la repetición de actuaciones y protege la legitimidad del proceso (Corte Constitucional de Colombia, 2018; UPME & PARES, s. f.).

El test de proporcionalidad concentra las tensiones entre continuidad administrativa y protección del derecho. La Directiva Presidencial 08 de 2020 lo prevé para situaciones posteriores al proceso consultivo, pero no fija un número de inasistencias que permita aplicarlo de forma automática. Además, la nulidad parcial declarada por el Consejo de Estado sobre las reglas de convocatoria e inasistencia de la Directiva 10 de 2013 impide utilizar los antiguos conteos como una fórmula vigente. La autoridad debe demostrar que procuró la participación mediante actuaciones razonables y culturalmente adecuadas. La decisión final debe identificar la finalidad perseguida, valorar alternativas menos restrictivas, explicar la necesidad de la medida y ponderar sus efectos sobre los derechos de la comunidad (Consejo de Estado, 2023; Corte Constitucional de Colombia, 1996, 1998, 2018; Presidencia de la República de Colombia, 2020).

La legitimidad también posee una dimensión distributiva y cultural. La entrevista mostró que los criterios empleados para diferenciar medidas o beneficios deben ser comprensibles para las comunidades, aunque las afectaciones particulares impidan uniformar los acuerdos. También señaló la importancia que pueden tener las prácticas de armonización espiritual y los tiempos propios de decisión. Incorporar estos elementos desde la preconsulta puede aumentar el tiempo inicial, pero reduce el riesgo de que la ejecución desconozca aspectos relevantes para la comunidad. La adecuación cultural exige algo más que traducir documentos o reconocer formalmente a una autoridad; requiere adaptar la interacción institucional a las formas mediante las cuales la comunidad comprende, delibera y decide.

Los hallazgos deben leerse dentro del alcance definido. La información pública es desigual entre los casos y no permite reconstruir todas las reuniones, compromisos o costos. La entrevista E1 es contextual y no representa la pluralidad del pueblo Wayuu ni demuestra hechos propios de Windpeshi o Camelias. Tampoco es posible separar por completo los efectos de la consulta de variables como el licenciamiento, la transmisión, la financiación, las decisiones corporativas o la seguridad territorial. Estas limitaciones impiden formular atribuciones causales exclusivas, pero no invalidan la convergencia observada entre las fuentes jurídicas, institucionales, empresariales,

académicas y testimoniales. Esa convergencia sustenta los nudos de gestión y los lineamientos formulados.

Conclusiones

Los costos de transacción institucionales incidieron en las consultas previas de Windpeshi y Camelias al afectar los tiempos, la continuidad, la capacidad de adaptar y sostener acuerdos y la confianza en las decisiones. La incidencia fue más visible en Windpeshi, donde se acumularon fricciones de información, negociación, adaptación y seguimiento hasta coincidir con la suspensión de la construcción y una posterior reorganización del proyecto. Camelias también enfrentó demoras, pero alcanzó la protocolización de las consultas reportadas y la aprobación de la modificación de su licencia ambiental dentro del periodo analizado. Esta diferencia corresponde a resultados procedimentales y no demuestra que alguno de los procesos haya alcanzado por completo la eficacia sustantiva o la legitimidad.

El marco jurídico obliga a evaluar la gestión de la consulta junto con la protección efectiva del derecho. La buena fe, la información suficiente, la participación activa, la adecuación cultural y la orientación genuina hacia el acuerdo son condiciones que influyen en la estabilidad de las decisiones. El análisis también confirmó que no existe en la Directiva Presidencial 08 de 2020 una cantidad fija de inasistencias que active automáticamente el test de proporcionalidad. Después de la nulidad parcial de las reglas de convocatoria de la Directiva 10 de 2013, el agotamiento del diálogo debe demostrarse mediante actuaciones razonables, verificables y culturalmente pertinentes.

La eficiencia, la eficacia y la legitimidad se afectan de manera recíproca. La eficiencia no consiste en disminuir reuniones o acelerar el cierre del proceso sin considerar sus condiciones. Consiste en evitar actuaciones repetidas por información incompleta, coordinación tardía, cambios no gestionados o ausencia de trazabilidad. La eficacia tampoco se agota en la protocolización, pues depende de que los acuerdos puedan cumplirse, verificarse y adaptarse. La legitimidad influye directamente en esas dos dimensiones porque las decisiones son más frágiles cuando las personas afectadas no comprenden sus consecuencias, cuestionan la representación o desconocen las razones de las diferencias entre acuerdos.

La entrevista a la autoridad tradicional Wayuu permitió identificar una barrera que la documentación administrativa no muestra con suficiente claridad: el acceso desigual a asesoría

técnica, jurídica y antropológica. El acompañamiento especializado puede equilibrar la relación con empresas y entidades, pero también puede generar nuevas dependencias o controversias cuando carece de transparencia, idoneidad o independencia. La solución propuesta no reemplaza la autonomía comunitaria; busca asegurar que las autoridades y comunidades dispongan de apoyo suficiente para tomar sus propias decisiones de manera informada.

El aporte metodológico del trabajo consiste en diferenciar la participación necesaria de la fricción evitable. La matriz integrada permite vincular cada etapa, actor, fuente de información, tipo de costo y efecto sobre eficiencia, eficacia y legitimidad. Su aplicación comparada evita valorar como ineficiente toda deliberación prolongada y dirige la atención hacia los reprocesos que pueden prevenirse mediante información oportuna, reglas claras de interlocución, adaptación temprana y seguimiento verificable.

Las conclusiones se circunscriben a los dos casos, al periodo 2016-2025 y al conjunto de fuentes disponibles. No permiten generalizar una única explicación para todas las consultas previas ni asignar responsabilidad exclusiva a las comunidades, las empresas o el Estado. Dentro de ese alcance, la investigación demuestra que una mejor gestión institucional puede reducir costos de coordinación sin debilitar el derecho fundamental. La calidad de la consulta y la capacidad administrativa se fortalecen cuando los cambios se gestionan oportunamente, las decisiones dejan trazabilidad y los acuerdos permanecen sujetos a verificación.

Recomendaciones

Recomendación 1 Validar y actualizar los actores desde la preconsulta

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, con participación de las autoridades Wayuu, las entidades territoriales y el ejecutor del proyecto, debería construir y validar un mapa de autoridades, familias, sectores, asesores y canales propios de decisión. Este registro debe actualizarse cuando cambie la interlocución y explicar las razones de cada modificación, sin convertirlo en una certificación rígida de estructuras comunitarias que pueden variar.

Recomendación 2 Garantizar asistencia intercultural independiente

Se recomienda establecer un mecanismo de asistencia jurídica, técnica, antropológica y lingüística al que puedan acceder todas las comunidades consultadas, sin depender económicamente del ejecutor del proyecto ni delegar su capacidad de decisión. Esta asistencia resulta determinante para promover condiciones más equitativas de participación, pues las

diferencias en el acceso a información especializada, recursos económicos y acompañamiento profesional pueden traducirse en desigualdades durante la negociación y en la formulación de los acuerdos. El servicio debe contar con reglas claras de idoneidad, independencia, transparencia y manejo de conflictos de intereses, y actuar como apoyo para comprender los impactos, valorar las alternativas y tomar decisiones informadas, sin sustituir a las autoridades propias ni interferir en la autonomía comunitaria. La equidad no supone uniformar los acuerdos o desconocer las afectaciones particulares de cada comunidad, sino garantizar que todas dispongan de capacidades suficientes para participar en condiciones justas y defender sus intereses.

Recomendación 3 Implementar una ficha única de trazabilidad

Cada proceso debería utilizar un registro que conecte la afectación identificada, la propuesta de manejo, la posición de la comunidad, el acuerdo o desacuerdo, el responsable, el plazo, la evidencia de cumplimiento y el procedimiento de ajuste. La ficha debe ser comprensible para las partes y permanecer disponible durante la ejecución. Su finalidad es evitar que los cambios de funcionarios, empresas o representantes obliguen a reconstruir decisiones ya adoptadas.

Recomendación 4 Activar mecanismos de adaptación temprana

Cuando cambien el diseño, la titularidad, el cronograma, la población involucrada o las condiciones territoriales, la DANCP debería convocar una mesa de adaptación antes de que la diferencia se convierta en conflicto. La mesa debe precisar qué acuerdos continúan vigentes, cuáles requieren ajuste y qué nueva información debe entregarse. Esta actuación permite responder a la incertidumbre sin reabrir de manera indiscriminada todo el proceso.

Recomendación 5 Fortalecer el seguimiento con indicadores verificables

El seguimiento debe medir, como mínimo, compromisos cumplidos dentro del plazo, tiempos de respuesta, acuerdos que requieren modificación, actuaciones repetidas por información insuficiente y controversias pendientes. La autoridad responsable debe presentar estos resultados en espacios periódicos con las comunidades y permitir la incorporación de observaciones. El cierre administrativo de una consulta no debería confundirse con el cierre del seguimiento a los acuerdos.

Recomendación 6 Motivar de forma reforzada el test de proporcionalidad

Se considera que el test de proporcionalidad constituye una herramienta valiosa para adoptar decisiones cuando el proceso consultivo ha sido adelantado de buena fe y, pese a los esfuerzos realizados, no ha sido posible alcanzar un acuerdo, asegurar la comparecencia de las autoridades representativas o resolver un conflicto de representatividad. Su legitimidad y utilidad

dependen, sin embargo, de una aplicación rigurosa, excepcional y debidamente motivada. La autoridad debe registrar los medios de convocatoria utilizados, la recepción efectiva de las comunicaciones, su pertinencia lingüística y cultural, los impedimentos informados y las medidas adoptadas para superarlos. Asimismo, la decisión debe identificar la finalidad constitucional perseguida, demostrar la adecuación y necesidad de la medida, valorar alternativas menos restrictivas y justificar su proporcionalidad frente a los derechos de la comunidad, explicando de qué manera fueron consideradas sus posiciones. En ningún caso debe utilizarse un número fijo de inasistencias como sustituto de esta valoración ni emplearse el test para cerrar prematuramente el diálogo. Aplicado con estas garantías, puede ofrecer una salida institucional razonable, verificable y respetuosa de los derechos cuando el proceso de consulta se encuentra realmente agotado.

Referencias

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2025a, 19 de junio). ANLA impulsa la transición energética en La Guajira: «Licenciamientos de proyectos renovables están al día». https://www.anla.gov.co/noticias-anla/anla-impulsa-la-transicion-energetica-en-la-guajira-licenciamientos-de-proyectos-renovables-estan-al-dia-irene-velez-torres

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2025b, 3 de octubre). Camelias recibe aval ambiental de la ANLA y se convierte en el mayor parque eólico de La Guajira. https://www.anla.gov.co/noticias-anla/camelias-recibe-aval-ambiental-de-la-anla-y-se-convierte-en-el-mayor-parque-eolico-de-la-guajira

Celsia. (2024, 21 de febrero). Información relevante sobre proyectos eólicos en La Guajira. https://www.celsia.com/es/noticias/informacion-relevante-sobre-proyectos-eolicos-en-la-guajira/

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2023, 10 de agosto). Sentencia, Rad. 11001-03-24-000-2016-00164-00. https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/68_68_11001032400020160016400 1SENTENCIA20230810142005%20(1).pdf

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-022 de 1996. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-022-96.htm

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia T-067 de 1998. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-067-98.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-302 de 2017. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-123 de 2018. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su123-18.htm

Ecopetrol S. A. (2025a, 7 de julio). Ecopetrol S. A. adquiere la compañía Wind Autogeneración S. A. S., propietaria del proyecto eólico Windpeshi en La Guajira. https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalle/ecopetrol-sa-adquiere-la-compania-wind-autogeneracion-sas-propietaria-del-proyecto-eolico-windpeshi-en-la-guajira

Ecopetrol S. A. (2025b, 25 de noviembre). En más de 90 %, avanzan los acuerdos de consulta previa del proyecto Windpeshi y su línea de transmisión. https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalle/en-mas-de-90-avanzan-los-acuerdos-de-consulta-previa-del-proyecto-windpeshi-y-su-linea-de-transmision

Enel Colombia. (2023, 24 de mayo). Enel Colombia suspende indefinidamente la construcción del parque eólico Windpeshi en La Guajira. https://www.enel.com.co/es/prensa/news-2023/05/suspension-indefinida-windpeshi.html

Ministerio de Minas y Energía. (2025, 18 de junio). Cumbre energética en La Guajira permitirá la reactivación de 20 proyectos de energía solar y eólica. https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/cumbre-energ%C3%A9tica-en-la-guajira-permitir%C3%A1-la-reactivaci%C3%B3n-de-20-proyectos-de-energ%C3%ADa-solar-y-e%C3%B3lica/

Ministerio del Interior & Corte Constitucional de Colombia. (2020). Evolución jurisprudencial de la consulta previa y su aplicación práctica en Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 9 de septiembre). Directiva Presidencial 08 de 2020: Guía para la realización de consulta previa. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039842

Unidad de Planeación Minero-Energética & Fundación Paz y Reconciliación. (s. f.). La revolución del viento en La Guajira: Monografía sobre el caso de conflictividad social generada por la construcción del parque eólico Windpeshi. https://docs.upme.gov.co/Documents/Pacto_TEJ/FundacionPazReconcialiaci%C3%B3n/3_Monografia_sobre_caso_parque_eolico_windpeshi_PARES_v2.pdf

Williamson, O. E. (1989). Transaction cost economics. En R. Schmalensee & R. D. Willig (Eds.), Handbook of Industrial Organization (Vol. 1, pp. 135-182). Elsevier. https://doi.org/10.1016/S1573-448X(89)01006-

Anexo A

Ficha técnica de la entrevista semiestructurada

Aspecto	Descripción
Código de identificación	E1
Técnica de recolección	Entrevista individual semiestructurada.
Tipo de información	Información cualitativa de carácter contextual y testimonial.
Instrumento utilizado	Guía compuesta por un bloque de identificación y siete preguntas abiertas.
Objetivo de la entrevista	Conocer la experiencia y las percepciones de una autoridad tradicional Wayuu sobre la consulta previa, las relaciones entre comunidades, empresas e instituciones públicas, el acceso a asesoría especializada, las condiciones de participación y las principales dificultades que afectan el desarrollo de estos procesos.
Número de participantes	Una participante.
Perfil de la participante	Autoridad tradicional Wayuu registrada, docente y licenciada en etnoeducación, perteneciente a una comunidad ubicada en el municipio de Uribia, La Guajira.
Experiencia relevante	La participante manifestó haber intervenido en procesos de consulta previa relacionados con infraestructura férrea y redes de transmisión energetica que han afectado o atravesado el territorio de su comunidad.
Ámbito territorial	Municipio de Uribia, departamento de La Guajira. La entrevista incluyó preguntas relacionadas con el desarrollo de consultas previas en comunidades Wayuu de Maicao y Uribia.
Representación comunitaria	La participante indicó que ejerce autoridad sobre una comunidad conformada por aproximadamente cien familias.

Criterio de selección	Ejercicio reconocido como autoridad tradicional Wayuu y experiencia directa en procesos de consulta previa.
Fecha de realización	24 de septiembre del 2026.
Lugar y modalidad	Virtual, conectando a través de la plataforma WhatsApp a la entrevistada con la investigadora.
Duración aproximada	54 min
Forma de registro	Registro escrito de las preguntas y respuestas.
Ejes temáticos	Experiencia en procesos de consulta previa; utilidad y alcance del derecho; coordinación entre comunidades, empresas y entidades públicas; acceso a asistencia jurídica, técnica y antropológica; problemas de comunicación; equidad entre las comunidades consultadas; responsabilidad de los actores; cumplimiento de los acuerdos; y relevancia de las prácticas culturales y espirituales.
Tratamiento de la información	Las respuestas fueron organizadas mediante categorías temáticas y contrastadas con las fuentes normativas, jurisprudenciales, institucionales, académicas y empresariales utilizadas en la investigación.
Uso dentro del estudio	La entrevista se empleó para comprender aspectos del contexto que no aparecen con suficiente detalle en la documentación administrativa, especialmente las desigualdades en el acceso a asesoría, las dificultades de comunicación, las diferencias de capacidad entre las comunidades y la importancia de incorporar las prácticas culturales en el proceso consultivo.
Alcance metodológico	La entrevista tiene una función contextual e interpretativa. Sus respuestas no representan la totalidad de las posiciones del pueblo Wayuu ni permiten demostrar hechos específicos de los proyectos Windpeshi y Camelias.

Tratamiento de la identidad	La participante se identifica mediante el código E1. La publicación de su nombre, comunidad específica u otros datos que permitan su identificación debe estar respaldada por su autorización expresa.
Consentimiento informado	Consentimiento otorgado de forma verbal, antes de iniciar con la entrevista.

Nota metodológica. La entrevista se utilizó como una fuente complementaria y no como evidencia representativa de todas las comunidades Wayuu. Su valor dentro de la investigación consiste en aportar una perspectiva situada sobre las barreras de información, asesoría, coordinación y equidad que pueden presentarse durante la consulta previa. Por esta razón, sus contenidos fueron interpretados con cautela y triangulados con las demás fuentes del estudio, sin atribuirles capacidad para probar por sí solos hechos particulares de Windpeshi o Camelias.