

Capacidades institucionales para una transición justa en regiones carboníferas: El caso de La Jagua de Ibirico, Colombia

Reporte SEI
Septiembre 2024

José Vega-Araújo¹

Elisa Arond¹

Juliana Peña Niño²

Fernando Patzy²

Daniela Margarita Maestre-Másmela¹

¹Instituto de Ambiente de Estocolmo (SEI)

²Natural Resource Governance Institute (NRGI)



Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D 115 23 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44
www.sei.org

Contacto

José Vega-Araújo
jose.vega@sei.org

Edición

Natalia Ortíz Díaz

Layout

Alejandra Aristizábal
Richard Clay

Diseño

Alejandra Aristizábal / SEI

Foto de portada

Foto: "IMG_0523.JPG" by Tanenhaus, CC BY 2.0

This publication may be reproduced in whole or in part and in any form for educational or non-profit purposes, without special permission from the copyright holder(s) provided acknowledgement of the source is made. No use of this publication may be made for resale or other commercial purpose, without the written permission of the copyright holder(s).

Copyright © Septiembre 2024 por el Instituto del Ambiente de Estocolmo (SEI)
Esta publicación está bajo licencia CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.51414/sei2024.041>

El Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo es una institución internacional sin fines de lucro dedicada a la investigación y las políticas. Organización que aborda los desafíos ambientales y de desarrollo. Conectamos la ciencia y la toma de decisiones para desarrollar soluciones para un futuro sostenible para todos. Nuestro enfoque es altamente colaborativo: la participación de las partes interesadas está en el centro de nuestros esfuerzos para desarrollar capacidades, fortalecer instituciones y equipar a los socios para el largo plazo. Nuestro trabajo abarca cuestiones relacionadas con el clima, el agua, el aire y el uso de la tierra, e integra evidencia y perspectivas sobre la gobernanza, la economía, el género y la salud humana. En nuestros ocho centros en Europa, Asia, África y las Américas, nos involucramos con políticas, procesos, acción de desarrollo y práctica empresarial en todo el mundo.

**Agradecimientos**

Los autores expresan su inmenso agradecimiento a todas las personas involucradas en los talleres, entrevistas y visitas, especialmente a los líderes sociales y comunitarios, representantes de la alcaldía municipal y gobierno nacional, exconcejales, trabajadores y ex trabajadores de Prodeco que amablemente compartieron sus experiencias y puntos de vista en extensas y generosas conversaciones. Los autores también agradecen a Álvaro Castro, Investigador del Semillero de Investigación en Transición Energética de la Universidad del Magdalena, por su papel clave en la coordinación de entrevistas y visitas a La Jagua de Ibirico; a Deivis Tobar, Coordinador del mismo Semillero y pasante con el Instituto durante el segundo semestre del 2023, por su contribución a la revisión de literatura, recolección de datos secundarios y acompañamiento en las entrevistas; y a María Elena Huertas de POLEN Transiciones Justas por su orientación en el análisis de impactos ambientales. Además, agradecemos a los revisores anónimos de este manuscrito, que contribuyeron significativamente a enriquecer su contenido, y la financiación proporcionada por la Fundación Ford, así como la cofinanciación de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI.



Contents

Lista de Abreviaciones	4
Resumen	5
1. Introducción	6
2. La división de responsabilidades y competencias entre diferentes niveles de gobierno	8
2.1 Tensiones en la división de responsabilidades relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales y el ordenamiento territorial según la Constitución	8
2.2 La división de responsabilidades desde el Código de Minas (2001)	9
3. El caso de La Jagua de Ibirico	15
3.1 Desafíos de la suspensión de operaciones de Prodeco y el legado del carbón en el municipio	18
4. Estrategias y respuestas ante los retos generados por la salida de Prodeco	31
4.1 Estrategias fiscales	31
4.2 Estrategias de fomento productivo e inversión social	32
4.3 Estrategias educativas y de reconversión	33
4.4 Estrategias de litigio	34
5. Recomendaciones y conclusiones	35
5.1 Financiación para la transición justa	35
5.2 Competencias para las autoridades locales	38
5.3 Participación ciudadana y espacio cívico	40
5.4 Conclusiones	41
Referencias	42
Anexo	49

Lista de Abreviaciones

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
CAR	Corporación Autónoma Regional
CNR	Colombian Natural Resources
CODECTI	Consejos Departamentales o Municipales de Ciencia, Tecnología e Innovación
COP	pesos colombianos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)
FENOCO	Ferrocarriles del Norte de Colombia
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
ICLD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Mt	Millones de toneladas
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Material Particulado (del inglés <i>Particulate Matter</i>)
PMS	Plan de Manejo Socioeconómico
PRV	Planes de Retiro Voluntario
PTO	Plan de Trabajos y Obras
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SISARE	Subsistema de Información Sobre la Calidad del Aire
ZMC	Zona Minera del Centro del Cesar
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado

Resumen

Las economías locales y regionales dependientes de la producción de carbón han enfrentado serios desafíos en los últimos años debido a la volatilidad de los mercados globales de este recurso. Desde 2020, el departamento del Cesar en Colombia, particularmente el municipio de La Jagua de Ibirico, ha sufrido serias consecuencias tras el repentino cierre de operaciones de una de las principales compañías mineras de carbón activas en el país. Este evento no solo marcó un cambio crítico para la economía local, también desató una serie de impactos sociales y económicos profundos: despidos masivos, crisis en las familias afectadas y el colapso de las economías de servicios que habían crecido alrededor de la industria del carbón, como el transporte, la hostelería y la alimentación, sin dejar por fuera el legado de impactos socioambientales de décadas de extracción de carbón. Esta situación ha desencadenado una evidente crisis en una región ya marcada por el conflicto armado, con profundas desigualdades sociales, altos niveles de informalidad y escasas alternativas productivas. Los retos de gestión para las autoridades frente a esta crisis son significativos en todos los niveles, especialmente en el municipio, y con la probabilidad que pueda repetirse en otros municipios dependientes del carbón en el “Corredor Minero”. La alcaldía de La Jagua de Ibirico ya está operando con menos recursos por la salida de la empresa y, por lo tanto, capacidades reducidas, lo que indica algunos de los desafíos institucionales y financieros para apoyar transiciones justas del carbón. Este caso describe algunas de estas brechas institucionales y financieras, señalando la urgencia y la complejidad de planificar transiciones justas del carbón. Además, destaca la necesidad de diversos tipos de apoyo a las autoridades locales, quienes tienen un rol crucial en liderar transiciones justas en colaboración con un más amplio grupo de actores afectados.

Palabras clave

Carbón; transición justa; cierre minero; competencias locales; instituciones

1. Introducción

Colombia es el principal exportador de carbón térmico en América Latina e históricamente se encuentra entre los cinco principales a nivel mundial (IEA, 2022). En el período 2012-2019, la producción de carbón en Colombia alcanzó en promedio los 88 millones de toneladas (Mt) anuales, de las cuales cerca del 89% se orientó a exportación (78 Mt). Para responder a la emergencia climática y mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5°C, se estima que hay que dejar de extraer y utilizar carbón casi en su totalidad antes del 2040 (SEI et al., 2023). A pesar de los compromisos de algunos países importadores de dejar atrás el carbón y de las fluctuaciones en los mercados internacionales debido a factores geopolíticos, el carbón sigue siendo un sector importante para la economía colombiana.

El carbón térmico ha tenido un peso importante en el PIB minero, con un promedio de 62,6% entre 2017 y 2021, y del 1,5% al PIB nacional para el mismo periodo. Las exportaciones representan una importante fuente de ingresos; las regalías del carbón correspondieron al 21,1% del total de las regalías. La importancia fiscal del carbón es mucho más relevante en las regiones productoras como La Guajira y el Cesar donde se concentra el 90% de la producción nacional (Patz y Lopez, 2021). Entre el 2015 y el 2022, el Cesar contribuyó con el 55% de la producción total, posicionándose como el primer departamento productor del país (UPME, s.f.). Este departamento es altamente dependiente de las regalías con una economía poco diversificada. Para el bienio 2019-2021 las regalías representaron el 42,7% de los ingresos totales del departamento. Además, en 2022, el rubro de minas y canteras representó el 53,8% del PIB departamental (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2024).

En 2020, durante la pandemia del Covid-19, la producción nacional cayó a 49,5 Mt, una disminución del 42% respecto al año anterior (Ministerio de Minas y Energía, 2021). La demanda mundial de carbón cayó 4%, lo que a su vez provocó una disminución en el precio internacional. En el contexto de la emergencia económica y el estado de excepción que decretó el gobierno nacional, se consideró al sector minero como actividad esencial, definiendo una serie de medidas para apoyarlo y promover la reactivación económica.¹ A pesar de estas medidas, tres de los cuatro mayores productores del país (Cerrejón, Prodeco y CNR) suspendieron las actividades por dos meses y, tiempo después, Prodeco (subsidiaria de Glencore) y CNR, ubicadas en el Cesar, suspendieron provisionalmente sus actividades. En 2021, CNR reanudó operaciones, mientras Prodeco renunció a sus títulos mineros en el Cesar, alegando que estos no eran económicamente viables (Portafolio, 2021; Prodeco, 2021b). Esta combinación de factores llevó a una reducción drástica de la producción de carbón a un promedio de 57 Mt en el período 2020-2022 (UPME, s.f.).

Actualmente, solo Drummond se encuentra operando sus minas en La Jagua ante la renuncia de Prodeco a sus títulos mineros. En marzo de 2020, Prodeco suspendió las operaciones mineras por la emergencia sanitaria de COVID-19. Posteriormente, y tras argumentar razones económicas y técnicas asociadas a la caída de precios y los

¹ El Decreto 574 de 2020, aplazó la liquidación del canon superficiario para los títulos mineros y dispuso de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen. La autoridad minera adoptó medidas para la suspensión de términos de titulares y solicitantes para cumplir requerimientos y la interposición de recursos; suspendió las visitas con excepción de los amparos administrativos, salvamento minero y fiscalización de títulos que estén en alto riesgo entre otros.

altos costos de sus operaciones, solicitó una extensión de la suspensión, seguida por la renuncia de sus títulos mineros, anunciada en febrero de 2021, en el marco de los artículos 54 y 108 del Código de Minas.² La renuncia a sus títulos, una situación sin precedentes en el ordenamiento ambiental colombiano, fue aceptada por la Agencia Nacional de Minería (ANM) en septiembre de 2021 tras un largo proceso de rechazos y solicitudes de reposición (Prodeco, s.f.-d).

Prodeco fue el tercer mayor exportador de carbón en Colombia, después de Drummond y Cerrejón, y concentró la mayoría de sus operaciones en La Jagua de Ibirico. Gracias a estas operaciones, La Jagua de Ibirico se convirtió en el segundo municipio productor de carbón del país, con una economía municipal altamente dependiente de actividades relacionadas con la minería (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2020). En La Jagua de Ibirico, la suspensión de operaciones de Prodeco ha desencadenado una crisis social, ambiental, económica e institucional, que abarca desde el aumento del desempleo, hasta la inseguridad y las dificultades de la administración municipal en proveer bienes y servicios por la caída en el recaudo de ingresos.

La experiencia de La Jagua de Ibirico sirve como caso de estudio para entender los desafíos para lograr una transición energética justa en las regiones productoras de carbón. Gran parte del trabajo sobre transiciones justas resalta el papel fundamental de las autoridades locales en liderar la planificación (Just Transition Initiative, 2021). Sin embargo, los gobiernos locales y regionales en países de ingresos medios y bajos enfrentan desafíos y limitaciones significativos en sus responsabilidades y capacidades. Estos problemas se han vuelto aún más evidentes en los esfuerzos de descentralización en América Latina, al igual que en otras regiones (Schaeffer y Yilmaz, 2008; de Janvry y Dethier, 2012). Estos retos se complejizan en contextos de dependencia económica de la minería y extracción de hidrocarburos, muchas veces a pesar de transferencias subnacionales importantes (Arellano-Yanguas, 2011; Arellano-Yanguas y Mejía-Acosta, 2014). En el contexto de la suspensión abrupta de las operaciones mineras, estos desafíos institucionales y financieros pueden agravarse aún más. En otras palabras, así como se espera que las autoridades locales aborden una variedad de impactos, tanto previsibles como inesperados, derivados de la suspensión de operaciones mineras, es probable que se vean limitadas por una reducción de recursos, competencias y capacidades.

Utilizando el “experimento natural” de La Jagua de Ibirico, este reporte busca identificar los desafíos institucionales enfrentados, para ofrecer recomendaciones que ayuden a mejorar la preparación de otros municipios y regiones que puedan enfrentarse a circunstancias similares. Se describen también algunas de las respuestas o acciones tomadas por las autoridades y otros actores afectados ante las múltiples crisis que enfrenta el municipio, además de sus limitaciones y alcances. También proponemos una división de responsabilidades y posibles estructuras institucionales en diferentes niveles de gobierno, para alcanzar una mejor preparación para una transición justa. El reporte se fundamenta en entrevistas individuales y grupales llevadas a cabo en septiembre de 2023, que involucran a 27 actores relevantes en La Jagua de Ibirico incluyendo representantes de la sociedad civil, la alcaldía municipal,

² El artículo 54 del Código de Minas refiere a la suspensión de la explotación “cuando circunstancias transitorias de orden técnico o económico, no constitutivas de fuerza mayor o de caso fortuito, impidan o dificulten las labores de [...] explotación ...” mientras que el artículo 108 refiere a la renuncia a la concesión (Congreso de Colombia, 2001).

exconcejales, trabajadores y ex trabajadores de Prodeco (ver anexo). Además, se basa en un análisis de datos estadísticos y literatura secundaria.

La siguiente sección examina las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales y departamentales en diferentes fases de la minería, a partir del marco legal existente colombiano. La sección tres ofrece una descripción general del municipio de La Jagua de Ibirico, destacando los principales impactos y desafíos asociados a la suspensión de operaciones mineras de Prodeco. La sección 4 señala algunas respuestas o estrategias desde el gobierno y otros actores activos en el Cesar y en el tema de transición justa y cierre minero. Finalmente, se presentan recomendaciones para abordar los desafíos de la suspensión y cierre minero en el marco de una transición energética justa.

2. La división de responsabilidades y competencias entre diferentes niveles de gobierno

Para planificar y ejecutar una transición justa en regiones productoras de carbón, es esencial comprender cómo se dividen las responsabilidades y competencias entre las distintas entidades gubernamentales a lo largo del ciclo de la minería, de acuerdo con las leyes vigentes y el principio de descentralización consagrado en la Constitución Política de Colombia. A partir de esta comprensión, y combinándola con una revisión de los principales retos de la gestión de la transición identificados en estudios previos (reconversión laboral, fiscalización, restauración del terreno, protección del espacio cívico, etc.) (Yanguas Parra et al., 2021; Peña, Arond y Vega-Araújo, 2023; Vega-Araújo et al., 2024), este análisis busca entender, desde las expectativas y perspectivas de las autoridades locales y departamentales, su capacidad para influir en la transición. Además, se pretende identificar falencias y oportunidades para que asuman un rol de liderazgo en los procesos de transición y cierre minero.

2.1 Tensiones en la división de responsabilidades relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales y el ordenamiento territorial según la Constitución

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 1 que el país está organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.³ La Corte Constitucional ha explicado que estos mandatos suponen lo siguiente: “República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios” (Corte Constitucional, 2001). Sin embargo, estos principios constitucionales han estado en permanente tensión en la práctica entre las entidades

³ El artículo 286 de la Constitución Política estipula que las entidades territoriales se refieren a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

territoriales y el nivel nacional, puesto que plantean competencias contradictorias y la Constitución no hizo explícito el orden jerárquico entre dichos principios (Corte Constitucional, 2018; Osorio, 2020).

A su vez, la Constitución establece en el artículo 332 que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y según esta misma carta, el artículo 113 define como estructura del Estado a las ramas legislativa, ejecutiva y judicial cuyos órganos tienen funciones separadas, pero colaboran para la realización de sus fines. Dentro de esa estructura, la rama ejecutiva se divide en la de orden nacional⁴ y territorial (artículo 115),⁵ aunque para el caso de la gestión y manejo de los recursos naturales no renovables, la toma de decisiones ha estado mayoritariamente en manos del nivel central configurándose un esquema jerárquico y centralizado yendo en contravía de los principios anteriormente mencionados, a pesar de las resistencias a nivel territorial (Peña y Velásquez, 2018; Velásquez, 2021). Como ejemplos: la continua evolución y tensiones alrededor de la gobernanza de los recursos proveniente del Sistema General de Regalías (SGR) y desde dónde y cómo se debe orientar la distribución de esos recursos (Arond, 2020); otro ejemplo son las tensiones alrededor de la iniciativa de algunos municipios de llevar a cabo consultas populares para prohibir la extracción (Roa-García, 2017).

Esto ha generado una alta concentración de poder de decisión relacionado con el sector extractivo en las competencias de entidades nacionales como Ministerio de Minas y Energía y entidades adscritas, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior, Servicio Geológico, entre las principales. Esta concentración ha provocado una fuerte tensión con el principio del ordenamiento territorial el cual, según la Ley 388 de 1997, debe estar liderado por las entidades territoriales a través de los planes de ordenamiento territorial y debe ser creado en un espacio de participación de los diversos actores sociales. Este esquema y tensiones en el relacionamiento con el nivel territorial han detonado alta conflictividad tanto con las comunidades como con las autoridades subnacionales puesto que han sido excluidas de decisiones que les afectan directamente, incluyendo a la decisión sobre si se puede prohibir o no la minería a nivel departamental, municipal y distrital.

2.2 La división de responsabilidades desde el Código de Minas (2001)

El artículo 37 del Código de Minas prohibía explícitamente a las entidades territoriales (municipales y departamentales) excluir zonas de su territorio de la actividad minera. Este controvertido artículo generó un intenso debate y una batalla legal, ya que confrontaba los principios de Estado Unitario y la autonomía territorial, además de cuestionar la facultad de las entidades territoriales para ordenar su territorio. Finalmente, la Corte Constitucional declaró inexecutable este artículo por cuestiones de forma (Sentencia 273 de 2016). Sin embargo, jurisprudencias previas, como la Sentencia T-445 de 2016, ya habían reconocido que las entidades territoriales podían prohibir la minería para proteger el medio ambiente. A continuación, se presenta una

⁴ Ministerios, Departamentos administrativos, entidades adscritas y vinculadas (Función Pública, s.f.).

⁵ Regiones, Departamentos, Áreas Metropolitanas, Provincias, Asociaciones de Municipios, Distritos, Municipios, Territorios indígenas, Comunas, Corregimientos (Función Pública, s.f.).

revisión de las competencias que recaen sobre el nivel nacional y subnacional durante las distintas fases de desarrollo de un proyecto minero, de acuerdo con la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), la ley vigente que rige estas actividades extractivas.⁶

Figura 1. Competencias de las autoridades nacionales y subnacionales en las fases de un proyecto minero



Fuente: Adaptado de Peña y Velásquez (2018)

El análisis del Código de Minas vigente revela cómo se distribuyen las responsabilidades entre las distintas entidades subnacionales y nacionales a lo largo de las diversas fases de un proyecto minero. Como se muestra en la Figura 1, basada en las disposiciones del Código de Minas vigente, el rol de las alcaldías es particularmente limitado. Sus funciones operativas incluyen verificación de posibles daños causados en la fase de prospección, el registro y certificación de barequeros y chatarreros para su participación en la comercialización, y la resolución de conflictos entre barequeros y titulares de derechos mineros. Respecto a funciones de control y fiscalización, deben decomisar (provisionalmente) los minerales que se transporten/comercien sin factura, suspender la explotación de acuerdo con los amparos administrativos expedidos por la ANM, y para el caso de servidumbres, si el propietario o poseedor del terreno requiere indemnización, es la Alcaldía quien debe fijar la caución al minero a través de un perito que estime dicho monto. Se puede observar que las competencias definidas están más relacionadas con la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) y no contemplan ningún rol dentro de la gestión y operación de la minería de gran escala. Además, en la fase de cierre, crucial para una transición justa, no se asigna ningún rol explícito a las alcaldías ni a otras autoridades subnacionales, como las departamentales o las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs).

La fase de acciones complementarias refiere a las medidas que las entidades públicas, lideradas por el gobierno nacional y con posible apoyo de las entidades territoriales, adoptan para contrarrestar factores que obstaculizan el adecuado desarrollo del ciclo

⁶ Al momento de escribir este documento se está adelantando una propuesta para reemplazar el actual Código de Minas con la “Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida” (Ministerio de Minas y Energía, 2024b).

minero. El capítulo de aspectos sociales de la minería (artículo 248) del Código de Minas, contempla los proyectos de reconversión laboral, específicamente para los casos cuando no sea posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero. Esto implica capacitación de nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social, pero de nuevo, no especifica un rol para las autoridades subnacionales.

El Código de Minas incorpora la etapa de cierre como parte de la explotación en su artículo 95, y la incluye dentro del Plan de Trabajos y Obras (PTO) en el artículo 84. El PTO, junto con el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), debe ser desarrollado y presentado durante la fase de exploración para su aprobación por la autoridad correspondiente. Entre otros elementos, el PTO debe contener el “plan de obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del sistema alterado” y el “plan de cierre de la explotación y abandono de montajes e infraestructura” (Artículos 84 y 204). La responsabilidad de hacer cumplir los acuerdos en esta fase recae exclusivamente en las entidades nacionales, que deben monitorear el cumplimiento del PTO y el EIA, así como verificar la devolución de los bienes inmuebles a cargo de la ANM. En ese sentido, las entidades subnacionales tienen un rol casi nulo en la etapa de cierre minero, a pesar de que sus territorios son los que quedan en riesgo si estos planes no se ejecutan adecuadamente.

Los departamentos tuvieron un rol más activo bajo el Código de Minas hasta la creación de la Agencia Nacional de Minería en 2011. Según el artículo 320 del Código, la autoridad minera podía delegar, en forma temporal u ocasional, sus funciones de tramitación y celebración de contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, en los gobernadores y en los alcaldes de ciudades capitales de departamento. En virtud de esta disposición, las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander ejercieron este rol otorgado por el Ministerio de Minas hasta la creación de la ANM, momento en el cual se les retiraron dichas funciones. Sin embargo, la Gobernación de Antioquia mantuvo ese rol delegado con una prórroga hasta finales del 2023 (Carvajal, 2023).

El gobierno del presidente Petro decidió poner fin a la administración delegada de estas funciones en Antioquia, lo que generó un amplio debate sobre la recentralización de competencias y su impacto directo en el departamento (El Colombiano, 2023; El Espectador, 2023). Actualmente, no existe una base jurisprudencial que defina el rol que deberían desempeñar los departamentos en la toma de decisiones y el desarrollo de las distintas fases de un proyecto minero, ya que la Corte Constitucional solo se ha referido a los municipios. Más allá de lo contemplado en el Código de Minas, las alcaldías realizan el recaudo de impuestos y administran las regalías que les son asignadas.⁷ Asimismo, deben formular sus planes de ordenamiento territorial con el objetivo de regular el uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones, incluyendo la clasificación de actividades; proteger y conservar los recursos naturales y el ambiente para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad; y determinar proyectos de vivienda, espacios públicos y servicios públicos, entre otros (Corte Constitucional, 2018).

⁷ Con la reciente ley de Regalías, 2056 de 2020, las entidades territoriales recobraron mayor protagonismo en la priorización de los proyectos de inversión y la asignación de mayores recursos para la fiscalización.

En la siguiente tabla se listan algunas de las políticas del ordenamiento jurídico colombiano que evidencian una multiplicidad de formas de autoridad, entre lo nacional y lo territorial, en relación con la actividad minera:

Tabla 1. Selección de políticas en relación con la actividad minera en Colombia

Corte custodia	Normativa/jurisprudencia	Mandato
Corte Constitucional	Artículo 1, Constitución Política de Colombia de 1991	“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”
Corte Constitucional	Artículo 113, Constitución política de Colombia de 1991	“De la estructura del Estado son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”
Corte Constitucional	Artículo 115, Constitución política de Colombia de 1991	“Las gobernaciones y las alcaldías forman parte de la Rama Ejecutiva”
Corte Constitucional	Artículo 288, Constitución Política de Colombia de 1991	“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”
Corte Constitucional	Artículo 332. Constitución política de Colombia de 1991	“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”
Corte Constitucional	Artículo 356. Constitución política de Colombia de 1991	“La Constitución y la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, distritos, y municipios por medio del Sistema General de Participaciones” (al respecto ver Artículo 357). ⁸
Departamento Administrativo de la Función Pública	Ley 388 de 1997	Autonomía de los municipios para promover el ordenamiento de su territorio, uso del suelo, preservación de patrimonio ecológico y cultural, entre otros.
Corte Constitucional	Sentencia C-1051/01, 2001	“República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios”
Congreso de la República	Ley 1176 de 2007	Desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política en la Conformación del Sistema General de Participaciones, entre otros temas
Congreso de la República	Ley 1454 de 2011	“Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.”

⁸ Varios actos legislativos subsecuentes han modificado los artículos 356 y 357. Para más detalle consultar la Constitución Política de Colombia.

Corte custodia	Normativa/jurisprudencia	Mandato
Corte Constitucional	Sentencia C 123 de 2014	Código de minas, proceso de autorización de actividades mineras: acuerdo con las autoridades territoriales de la zona sobre las medidas necesarias de protección ambiental y protección del medio ambiente sano
Corte Constitucional	Sentencia 273 de 2016	“Prohibición legal a las autoridades regionales, locales o seccionales para establecer que zonas del territorio quedan excluidas de manera permanente o temporal de actividad minera.”
Corte Constitucional	Sentencia C-035 de 2016	Delimitación y reglamentación de áreas de reserva estratégica minera por el gobierno nacional. “Las limitaciones a la autonomía de entidades territoriales y regionales son constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.”
Corte Constitucional	Sentencia C-389 de 2016	“Las decisiones ambientales relacionadas con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación”
Corte Constitucional	Sentencia SU 095 de 2018	“Coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial en la exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo”
Corte Constitucional	Sentencia T-342 de 2019	“Para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 superior, que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos.”
Agencia Nacional de Minería	Resolución 1099 de 22 diciembre de 2023	“Por medio de la cual se adopta el procedimiento de Audiencia Pública Minera para el otorgamiento de títulos mineros”
Ministerio de Minas y Energía	Decreto 0977 de 2024	Objetivos, criterios y herramientas para la identificación, priorización y delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Decreto 044 de 2024	“Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones”

Fuente: elaboración propia con base en la legislación y los documentos de política de Colombia.

Es claro el gran peso que tienen las entidades del nivel nacional en la toma de decisiones alrededor de la minería. En la primera fase de planeación, la Corte Constitucional evaluó y emitió jurisprudencia que reveló la omisión de la participación tanto de las entidades territoriales como de la ciudadanía en el proceso de planificación. La sentencia SU 095 de 2018 apela al mismo ordenamiento constitucional para resolver las tensiones entre los principios de Estado Unitario, descentralizado y con autonomía territorial y recurre a la aplicación los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para subsanarlos. En esta misma sentencia, la Corte exhortó al Congreso de la República a que defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia

nación-territorio, mandato que aún no cumple y ha sido reiterado en subsecuentes disposiciones de la Corte.⁹ Adicionalmente, la Corte ordenó al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantener programas que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación y concurrencia e información suficiente.

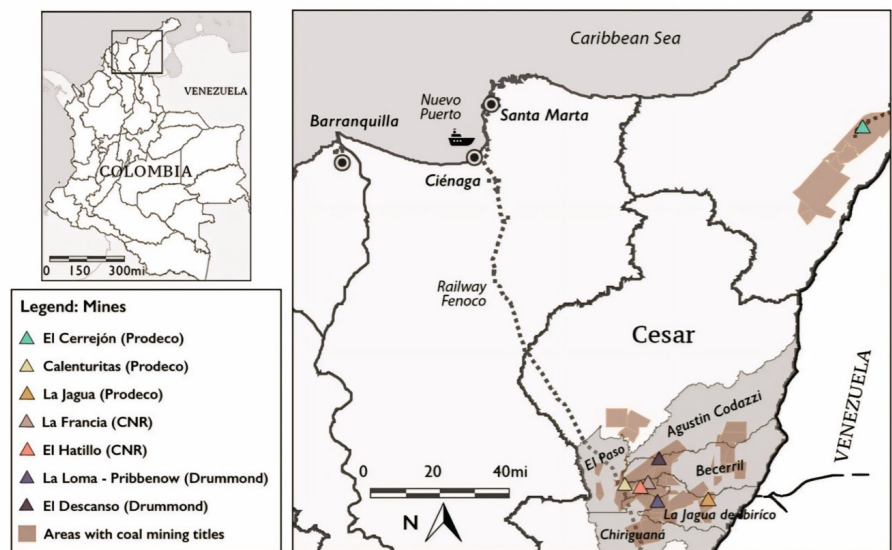
Con base en esta providencia y la Sentencia C 123 de 2014, en la cual el Alto Tribunal autorizó la realización de actividades de exploración y explotación minera, siempre que se acuerde con las autoridades territoriales, la ANM expidió la Resolución 1099 de 22 diciembre de 2023, adoptando el mecanismo de audiencia pública minera para el otorgamiento de los títulos mineros en el país. En el procedimiento se debe hacer una concertación con las entidades territoriales para la definición de áreas susceptibles del desarrollo de la actividad minera y también encuentros presenciales y/o virtuales con diferentes actores en el territorio para recoger posturas sobre la actividad minera. Se debe construir acuerdos entre la comunidad y los solicitantes de contrato que serán incluidos en la minuta contractual para el desarrollo (ANM, 2023b). Dado que son desarrollos recientes, falta ver cómo se implementan estas medidas nuevas, y cuál será su relevancia para los contextos de transición y cierre minero del carbón en particular. En resumen, a pesar de algunos avances en la especificación de roles y responsabilidades de las autoridades subnacionales en el control y regulación de las actividades mineras en sus territorios, persisten tensiones en el ordenamiento territorial. Las autoridades nacionales continúan teniendo un peso significativo en todas las fases del ciclo minero, y aún queda mucho por desarrollar, especialmente en la etapa del cierre.

⁹ Ver, por ejemplo, la Sentencia T-342 de 2019. Además, el Proyecto de Ley N° 202/2022 sobre participación en contextos extractivos fue archivado en 2023.

3. El caso de La Jagua de Ibirico

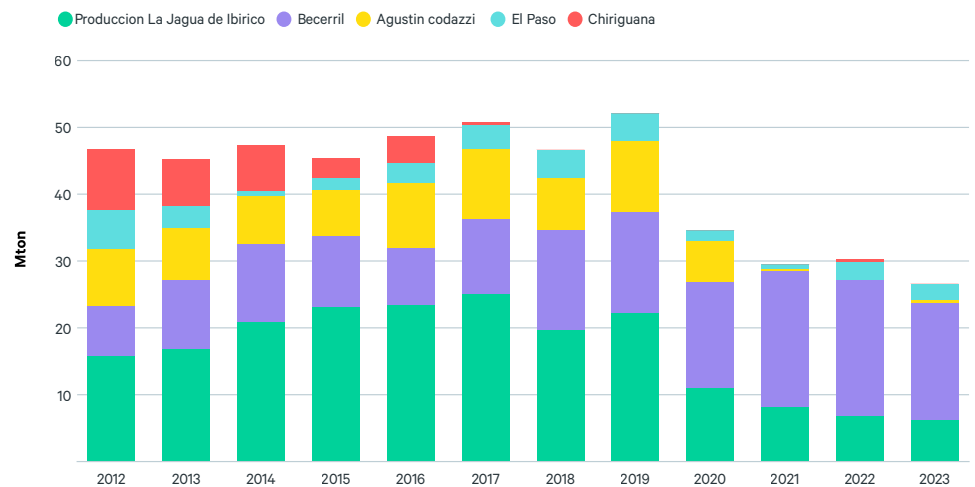
El municipio de La Jagua de Ibirico está ubicado en la región central del departamento del Cesar, a 140 metros de altura sobre el nivel del mar. Está organizado en 3 corregimientos; La Victoria de San Isidro, Boquerón y Las Palmitas, y 37 veredas. La Jagua de Ibirico es uno de los cinco municipios, junto con Becerril, Chiriguana, El Paso y Agustín Codazzi, que componen la denominada Zona Minera del Centro del Cesar (ZMC) (Figura 2). La ZMC representa la producción total del departamento del Cesar y es la principal zona carbonífera del país aportando en promedio el 54% en el periodo 2012-2022 (Figura 3).

Figura 2. Zona Minera del Centro del Cesar y puertos en Magdalena



Fuente: Furnaro y Yanguas-Parra (2022)

Figura 3. Producción de carbón del departamento del Cesar por municipio (2017-2023)



Fuente: UPME (s.f.)

Dos compañías mineras hacen presencia en La Jagua de Ibirico: Drummond y Prodeco; Drummond mediante los proyectos La Loma, El Descanso y El Corozo (Drummond Ltd., s.f.). Por su parte, Prodeco firmó contrato de concesión minera con CARBOCOL en 1989, adjudicándosele la explotación de la mina Calenturitas situada en los municipios de Becerril, El Paso y la Jagua de Ibirico. La etapa de construcción y montaje de la mina Calenturitas inició en 1995, mismo año en que Prodeco fue adquirida por la multinacional Glencore (OCA, 2017; Montoya-Domínguez, 2018). Luego, en 2006 Glencore adquiere la mina Consorcio Minero Unido, en 2007 la mina Carbones El Tesoro, además de completarse la adquisición del 100% de la mina La Jagua (Prodeco, s.f.-b). Actualmente, el Grupo Prodeco está compuesto por C.I. Prodeco S.A. (propietaria de la mina Calenturitas, vagones y locomotoras), Carbones de La Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A. (propietarias de la mina La Jagua), y la Sociedad Portuaria Puerto Nuevo S.A. (que opera y administra la instalación portuaria Puerto Nuevo en el departamento del Magdalena), todas subsidiarias de Glencore (Prodeco, s.f.-a).

A inicios del siglo XX, la minería se llevaba a cabo de manera artesanal, brindando a los habitantes locales una oportunidad laboral. En la década de 1940, trabajos exploratorios de empresas estadounidenses como Richmond Petroleum Company y Tropical Oil Company (TROCO) identificaron gran potencial carbonífero en La Jagua de Ibirico. El interés del gobierno nacional en su explotación solo comenzó formalmente en los años 80, con el establecimiento en la región de la primera compañía de explotación de carbón a gran escala hacia 1985 (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2019).

La llegada y consolidación de la minería de carbón a gran escala en La Jagua de Ibirico acompañó y aceleró un proceso de transformación estructural de su economía. Antes dedicado a la agricultura, La Jagua de Ibirico llegó a ser un importante productor de arroz y algodón en los años 60, aunque también se cultivaba sorgo, ajonjolí, cacao, caña de azúcar, café, maíz, frijol, yuca, plátano, ñame, ahuyama, malanga y cultivos permanentes como cítricos y aguacate (Bayona, 2015; Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2020). En los años 70 hubo una crisis del sector agrícola que junto con la agudización del conflicto social y armado también contribuyó a una concentración de tierras (Montoya-Domínguez, 2018). El asentamiento de las empresas mineras en los 80s y 90s contribuyó al desplazamiento de estas actividades tradicionales, a la vez que generaba dinámicas de dependencia económica y enclave hacia el sector minero; en 2021, el PIB municipal dependía hasta en un 85% del sector primario, casi en su totalidad del sector carbón, mientras que las regalías contribuyeron con el 35% del presupuesto público del municipio (López y Patzy, en prensa). Además de operaciones mineras a gran escala, el carbón también ha generado otras dinámicas económicas menores como la artesanía en tallado de carbón; hacia mediados de los 90s cerca de 100 personas se dedicaban a esta actividad, recientemente se han identificado 15 personas (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2020).

Por otro lado, la expansión minera provocó un rápido y significativo aumento de la población urbana, impulsado por las mejores condiciones laborales ofrecidas por los trabajos en la industria del carbón, que eran formalizados, seguros y bien remunerados. La población urbana aumentó de 3.000 habitantes en 1975, 12.000 en 1992 y cerca de 30.000 a inicios de los 2000 (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2019). Entre 2005 y 2021 la población total incrementó en un 141%, consolidando al municipio como el de mayor

crecimiento poblacional en el departamento del Cesar (Cesore, 2022). Este proceso migratorio generó una demanda de bienes y servicios que superaron la oferta y la capacidad municipal, además de fenómenos de inflación y afectaciones a la noción de lo público y lo colectivo (Peña, 2020).

Aunque el departamento del Cesar ya estaba inmerso en el conflicto armado cuando las empresas mineras iniciaron sus operaciones, la consolidación de estas actividades intensificó las disputas sobre las ganancias generadas por la explotación de recursos y el control de procesos electorales a nivel municipal y departamental (Moor y Van de Sandt, 2014; PNUD, 2014). Además, testimonios presentados ante la Jurisdicción Especial para la Paz indican que algunas de las empresas presuntamente colaboraron, e incluso financiaron, a grupos armados ilegales que participaron de diversas maneras en abusos contra los derechos humanos de la población local, incluyendo a asesinatos de líderes sindicales (Moor y Van de Sandt, 2014; JEP, 2021). Actualmente, La Jagua de Ibirico ha sido declarada como una de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y es uno de los 8 municipios priorizados para la implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)¹⁰ del departamento del Cesar.

En 2019, Prodeco era el tercer mayor productor de carbón en Colombia con una producción cercana a los 16 Mton, generando 7.498 empleos, de los cuales 2.949 fueron directos y 5.004 fueron indirectos (Prodeco, 2020).¹¹ Durante su operación, sus dos minas produjeron anualmente alrededor de COP 500.000 millones (USD 122 millones) en regalías, impuestos, compras y contratos (Contraloría General de la República, 2023). En el bienio 2019-2020 Prodeco pagó alrededor de COP 65.400 millones en regalías a la Gobernación del Cesar y COP 9.024 millones al municipio de La Jagua de Ibirico por asignación directa e incentivo a la producción (de los COP 50.135 millones que el municipio recibió en total en regalías en ese bienio) (El Pílon, 2020).

A la fecha, los contratos mineros de Prodeco se encuentran en proceso de liquidación, fase en la que la ANM verifica el cumplimiento de una serie de obligaciones técnicas, ambientales, sociales y económicas de la empresa.¹² Estas obligaciones incluyen: la rehabilitación de áreas intervenidas, compensaciones ambientales relacionadas con permisos de aprovechamiento forestal, pérdida de biodiversidad y componente biótico, gestión ambiental de llantas usadas, rehabilitación de fuentes de agua como el arroyo Caimancito, ejecución del Plan de Manejo Socioeconómico (PMS) de la comunidad de Boquerón, programa de trabajo para el cumplimiento del reasentamiento de las comunidades de Plan Bonito y El Hatillo e informes de gestión social, entre otros (Prodeco, 2022). Mientras tanto, las minas permanecen en cuidado y mantenimiento, y Prodeco mantiene su participación accionaria del 39,7% en Ferrocarriles del Norte de Colombia (FENOCO) y el contrato de concesión portuaria en la Sociedad Portuaria Puerto Nuevo S.A, manteniendo la infraestructura para servicio público (Prodeco, s.f.-d).

¹⁰ Los PDET tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren estos municipios (ART, s.f.).

¹¹ Empleos directos de las empresas se diferencian de empleos indirectos que son contratistas y trabajadores temporales o tercerizados, que de facto trabajan para la empresa, pero tienen contratos de trabajo por medio de terceros y usualmente con unas condiciones laborales muy inferiores a las de los trabajadores directos (ej. salario, beneficios, prestaciones sociales, temporalidad del contrato).

¹² A septiembre de 2023, se han liquidado 3 de los 4 contratos mineros de Prodeco que conformaban la Operación Integrada de La Jagua y se avanza con el proceso de liquidación del proyecto Calenturitas (ANM, 2023a).

Como parte de sus aportes sociales y económicos locales, distinto a los pagos en regalías e impuestos, Prodeco llevaba a cabo una serie de actividades en el marco de programas de Responsabilidad Social Empresarial como construcción y renovación de escuelas, la implementación de programas educativos y el apoyo a otros sectores económicos como la agricultura. La repentina salida de Prodeco genera incertidumbre sobre su continuidad y ansiedad entre los beneficiarios (Furnaro y Yanguas-Parra, 2022).¹³

Mientras el futuro del carbón en las minas se mantiene incierto, la prioridad del Estado ha estado centrada en la liquidación de los títulos de Prodeco y en asegurar que las minas se entreguen en condiciones operativas, además de impulsar que los activos mineros se reviertan al Estado a través de la Empresa Colombiana de Minerales (ECOMINERALES) cuya creación se encuentra en trámite en el congreso (El Pílon, 2022a; Cámara de Representantes, 2023). Esta incertidumbre sobre el destino de la mina ha llevado a una disminución en las expectativas de que la operación minera se reabra (Entrevistas E6, E17, E23, E19). En medio de estas circunstancias, la comunidad ha demostrado una notable resiliencia y optimismo al adaptarse a la nueva realidad donde “para muchos, ya es indiferente la mina” (Entrevista E11). En lugar de depender exclusivamente de la reapertura de la mina, los habitantes locales han dirigido su enfoque hacia la exploración de oportunidades en nuevos sectores económicos, en pocas palabras “la suspensión de la mina nos afectó, pero también nos despertó” (Entrevista E2). Para algunos, la expectativa de reactivación de sectores tradicionales que puedan contribuir a fortalecer la economía local ha generado un sentido renovado de esperanza y positivismo. Sin embargo, persisten muchos desafíos importantes. La siguiente sección describe algunos de estos desafíos identificados en las entrevistas.

3.1 Desafíos de la suspensión de operaciones de Prodeco y el legado del carbón en el municipio

La Jagua de Ibirico enfrenta una variedad de desafíos derivados tanto de la suspensión de las operaciones mineras como del legado dejado por años de extracción y transporte de carbón. Reconocemos, como se detalla a continuación, que muchos de estos desafíos se entrelazan. Por ejemplo, impactos ambientales, como la contaminación del aire y de los recursos hídricos, tienen repercusiones sociales para las comunidades locales, afectando la salud pública y también acceso a suelos sin contaminación para generar actividades de subsistencia o agricultura. Para facilitar la lectura, hemos dividido la sección en impactos sociales, socioambientales, y económicos/fiscales.

¹³ Aunque el estudio detallado del balance de pagos de Prodeco y otras empresas mineras queda fuera de este análisis, vale la pena señalar que, bajo ciertas circunstancias, la ley permite que los programas sociales u obras de infraestructura implementadas por las empresas resultan en descuentos en impuestos o regalías, un ejemplo es la ley de “Obras por Regalías” (Ley 2056 de 2020 del Sistema General de Regalías).

3.1.1 Sociales

La repentina suspensión de operaciones de Prodeco provocó despidos masivos de trabajadores, directos e indirectos, en el Cesar y Magdalena, presión para retiros voluntarios, levantamientos de fuero sindical y de estabilidad laboral reforzada, entre otras consideradas violaciones a los derechos laborales y fundamentales (CNV, 2021, s.f.-a). De los 1.200 trabajadores directos de Prodeco, 147 permanecen vinculados debido a su fuero sindical o a problemas de salud relacionados con su labor (Monsalve, 2022). La cifra podría aumentar a 382 trabajadores activos distribuidos en 260 en C.I Prodeco, 75 en Consorcio Minero Unido y 47 en Carbones de La Jagua según datos obtenidos en el trabajo de campo (Entrevista E27). El resto de los empleados, cerca de 7116, fueron saliendo a través de despidos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Planes de Retiro Voluntario (PRV).

Para finalizar su relación laboral con Prodeco, los PRVs ofrecen a los trabajadores una serie de beneficios y compensaciones. Principalmente, incluyen un bono de transacción equivalente a la indemnización establecida por la ley laboral para terminación unilateral sin justa causa, una suma equivalente a 12 meses de salario básico del empleado, y bonos para seguridad social, seguro de vida y medicina prepagada (El Pílon, 2021d). Además, los PRVs deben proporcionar programas de asesoría y acompañamiento profesional para ayudar a los trabajadores a identificar oportunidades alternativas de empleo y proyectos de vida ocupacional (Monsalve, 2022). No obstante, los PRVs han recibido críticas por parte de algunos trabajadores, quienes ven en ellos una estrategia encubierta de despido masivo que genera incertidumbre respecto al futuro laboral de aquellos empleados en edad avanzada o con condiciones de salud que podrían dificultar su contratación por otras empresas (Entrevistas E16, E15).

La suspensión de operaciones de Prodeco ha resultado en un aumento del desempleo en el municipio que ronda el 25% comparado con un 8% - 10% en 2019 (López, 2022), también asociado al cierre de diversos negocios que crecieron alrededor de las economías de servicio al sector y población de trabajadores mineros, desde hoteles hasta empresas de transporte, restaurantes, lugares de entretenimiento y lavanderías, entre otros. Según las personas entrevistadas, la economía informal, la violencia intrafamiliar, la delincuencia, la prostitución e incluso los suicidios experimentaron un aumento, con consecuencias psicológicas adversas especialmente para las mujeres, aunque no hay estudios independientes todavía sobre estos impactos (Entrevistas E18, E23, E25). Exempleados de Prodeco se han visto obligados a desplazarse a otras regiones mineras en búsqueda de empleo, separándose de sus familias en el proceso (Entrevistas E17, E19), y el cierre ha creado brechas laborales para los jóvenes (Entrevista E20), según las entrevistas. También reportan que disminuyeron las becas educativas que se financiaban con los recursos de la minería (Entrevista E9).

Las organizaciones sindicales han estado muy activas en el diálogo con el gobierno y las empresas. Sin embargo, han contado con respaldo limitado por parte de la sociedad civil, ya que otros perciben que sus demandas se centran en la protección de intereses propios y no abrazan las causas de las comunidades locales (Peña, 2020). Algunas personas entrevistadas creen que la función de los sindicatos como intermediarios con el gobierno nacional descuida las inquietudes y solicitudes de la población en general (Entrevistas E22, E25, E7), e incluso les atribuyen la responsabilidad de que algunos

trabajadores no hayan aceptado y aprovechado los beneficios ofrecidos por los PRV (Entrevistas E15, E16).

La incertidumbre acerca de la reapertura o cierre de las minas ha generado tensiones sociales significativas en La Jagua. Los residentes locales se han dividido entre aquellos que abogan por la reapertura y la reintegración de los trabajadores, y aquellos que buscan un diálogo público sobre las vulnerabilidades relacionadas con la dependencia local y regional del carbón, así como el cumplimiento de las obligaciones pendientes de Prodeco (BLU Radio, 2023; Monsalve, 2023; Tarazona, 2023). Estas tensiones, sumadas a la crisis económica del municipio, ha generado un aumento en la inseguridad y amenazas contra líderes sociales, incluyendo los que han pedido un plan de cierre adaptado a las necesidades de la comunidad (Monsalve, 2023). Mientras tanto, tanto la comunidad local como la alcaldía municipal han enfrentado la falta de acceso a la información disponible sobre el procedimiento de aceptación de la renuncia de títulos de Prodeco y sus planes de cierre (Entrevistas E6, E12, E22, E13).

Por otro lado, varios de los entrevistados mencionaron al corregimiento de La Victoria de San Isidro como un modelo de prosperidad, resiliencia y cohesión social frente a la crisis del sector minero (Entrevistas E4, E5, E6, E17). Aunque han contado con cierto respaldo por parte de las empresas mineras para el fortalecimiento de proyectos productivos, de reciclaje y de recuperación de ecosistemas (El Heraldo, 2016; El Pílon, 2023b), La Victoria de San Isidro se presenta como un corregimiento que ha logrado prosperar a través de la unión de organizaciones campesinas y la construcción de su propio Plan Estratégico Local con visión a 2032, que ha conseguido que tanto entidades públicas como privadas se comprometan activamente con su proceso de desarrollo (Ecología, Economía y Ética, 2018; El Pílon, 2018). Esta visión se alinea con la apuesta por sectores alternativos al carbón, lo que ha conducido a una mayor estabilidad incluso en momentos de crisis económica.

3.1.2 Socio-ambientales

En La Jagua de Ibirico, se ha observado una imposición desmedida de impactos ambientales que repercute negativamente en la calidad de vida y en el pleno ejercicio del derecho a la salud. Incluso, documentos de planeación municipal y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) reconocen el impacto negativo en el ambiente por causa de la minería de carbón, como el deterioro de las cuencas hídricas, afectación a ecosistemas naturales estratégicos como el bosque seco tropical, e impactos a la calidad del aire en el departamento del Cesar y el municipio de La Jagua en específico (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2020; ANLA, 2021b). Además, los impactos esperados en la etapa posterior al cierre de las minas tienen potencial de ser aún mayor, incluyendo otros pasivos ambientales e impactos a largo plazo o a perpetuidad (Ángel, 2019; Congreso de Colombia, 2023; Ángel et al., 2023; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.). Estos impactos al agua, al aire, y al suelo han afectado las actividades de subsistencia y la satisfacción de las necesidades de la población local (Tierra Digna, 2015). Así, muchos impactos son de carácter “socio-ambiental” a pesar de resultar de una base de cambios biofísicos en el territorio por causa de la minería. En esta sección se identifican algunos de estos impactos.

3.1.2.1 Impactos al agua

El impacto de la minería en el agua abarca tanto la cantidad como la calidad, afectando tanto las fuentes superficiales como las subterráneas. La ANLA identifica el departamento del Cesar como zona de muy alta sensibilidad ambiental en cuanto al agua de superficie como subterránea, con afectaciones por la demanda de agua, extracción y descargas hechas por el sector de carbón (ANLA, 2021b). Por ejemplo, recientemente la ANLA determinó que empresas del Grupo Prodeco no gestionaron adecuadamente las aguas de escorrentía superficial en zonas de botaderos externos, incumpliendo las medidas de manejo establecidas. Esta falta de implementación se configura como infracción ambiental, que ha resultado en la afectación de recursos hídricos, la flora y el suelo en un afluente del caño Santa Cruz.¹⁴ También se ha identificado un riesgo importante de drenaje ácido de minas, con impactos a largo plazo o perpetuidad (AMD por el término en inglés, *Acid Mine Drainage*) (Ángel, 2019; Ángel et al., 2023).

Otro impacto ha sido en la intervención a fuentes hídricas por las empresas mineras. Las posibilidades de aumentar la explotación de carbón en la mina Calenturitas (Prodeco) resultó en la desviación de varios ríos con autorización del MADS,¹⁵ entre ellos el río Calenturitas, Tucuy, Maracas y el arroyo Caimancito (OCA, 2017), sumando a un total de 13 fuentes hídricas posiblemente afectadas por las operaciones de Prodeco (Corte Constitucional, 2023). Drummond también ha incurrido en la desviación de ríos en la jurisdicción de La Jagua de Ibirico, como el caso del arroyo San Antonio,¹⁶ a pesar de la resistencia por parte de los habitantes locales (Jiménez, 2016).

3.1.2.2 Impactos al aire

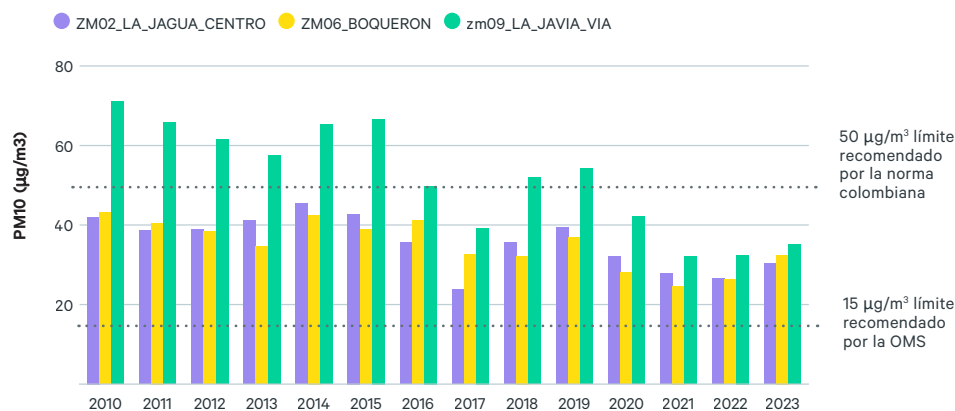
Otro impacto ambiental documentado de la explotación y transporte del carbón es la degradación de la calidad del aire. Como uno de los departamentos con las áreas de minería a cielo abierto más extensas del país y con reportes de afectaciones a la salud, en los últimos 15 años se ha monitoreado el material particulado generado en las zonas mineras. El Subsistema de Información Sobre la Calidad del Aire (SISAIRE) incluye datos sobre las concentraciones de PM10 y PM2,5 medida en estaciones en el municipio de La Jagua y otros municipios del Corredor Minero. La Figura 4 muestra la concentración anual promedio de PM10 en dos estaciones de monitoreo ubicadas en La Jagua de Ibirico (2018-2023) con los límites actuales (en 2024) permitidos por la regulación colombiana (50 µg/m³) y el nivel recomendado por la Organización Mundial de Salud (15 µg/m³). Se nota que desde 2020 no se supera el nivel exigido por la regulación nacional, pero sigue siendo muy encima de la recomendación internacional.

¹⁴ Según lo expuesto en la Resolución ANLA 001251 del 21 de junio de 2024

¹⁵ Mediante Resolución 464 de 2009

¹⁶ Mediante Resolución 384 de 2016

Figura 4. Concentración anual promedio de PM10 en tres estaciones de monitoreo ubicados en La Jagua de Ibirico (2018-2023).



Nota: Los límites actuales (en 2024) permitidos por la regulación colombiana son de 50 µg/m³ y el nivel recomendado por la Organización Mundial de Salud es de 15 µg/m³.

Fuente: autores, basado en datos del SISAIRE

Estudios y reportes de afectaciones por la exposición al material particulado cerca de las minas indican enfermedades respiratorias y efectos genotóxicos en poblaciones humanas, desde más alta probabilidad de sufrir de asma a incremento en riesgo de cáncer, además de impactos identificados en otras especies ubicados cerca de las minas y vías de transporte (Ángel et al., 2023).

En 2007, debido a las protestas locales y a un monitoreo que evidenció contaminación atmosférica encima de lo permitido por la regulación colombiana en ese momento, el MADS declaró a la Zona Minera del Cesar como área fuente de contaminación atmosférica¹⁷ y, ordenó en 2010 el reasentamiento de tres poblaciones: El Hatillo, Plan Bonito y Boquerón,¹⁸ este último ubicado en jurisdicción de La Jagua de Ibirico (Huertas et al., 2012). El plazo de dos años para el reasentamiento de Boquerón no solo incumplió, duraron diez años sin lograr acordar un plan de acción para el reasentamiento. Por temor a incurrir en sanciones y detrimento patrimonial, las administraciones públicas suspendieron los programas y proyectos de inversión social en Boquerón, al considerar que las inversiones se perderían ante el eventual traslado de la población (Mejía, 2021). Como resultado, durante los 10 años que se prolongó el incumplimiento del plazo de reasentamiento, sus cerca de 1.345 habitantes¹⁹ no recibieron ninguna inversión estatal que permitiera mejoras en sus condiciones de vida.

En 2021, en plena pandemia, el MADS declara que el corregimiento ya no califica para ser reubicado, con base en el estudio de reclasificación de las áreas-fuente de contaminación en la zona,²⁰ y, en su lugar, se solicitó a las empresas mineras Drummond, Prodeco y CNR formular e implementar un PMS. El PMS presentado por las empresas mineras y aprobado por ANLA²¹ en el 2022 (después de la suspensión

¹⁷ Mediante Resolución 386 de 2007

¹⁸ Mediante Resolución 970 del 2010

¹⁹ Según consideraciones sobre el diagnóstico de Boquerón en la Resolución 664 de 2022.

²⁰ Mediante Resolución 640 de 2021

²¹ Mediante resolución 664 del 29 de marzo de 2022, modificada por las Resoluciones 1272 del 10 de junio de 2022 y 1452 del 11 de julio de 2022.

de actividades de Prodeco) contempló las siguientes obligaciones específicas para Prodeco: la intervención y ampliación del Centro de Desarrollo Infantil (CDI), mejoramiento del centro de salud, construcción del parque central y centro deportivo, mejoramiento de la inspección de policía, un programa de desarrollo productivo rural y urbano y un programa de prevención de violencia de género e intrafamiliar (Prodeco, s.f.-c). El diagnóstico del municipio en el marco del PMS refleja una alta condición de vulnerabilidad “por altos embarazos en adolescentes, inadecuada nutrición, alta tasa de analfabetismo y bajos o nulos ingreso[s] económicos” (ANLA, 2022, p. 10). La experiencia durante estos años ha dejado sentimientos duales en habitantes de Boquerón; por un lado, gratitud al observar signos de progreso en otros corregimientos, como La Victoria y La Palmita, y por otro lado profunda inconformidad al notar que, en su propio corregimiento, se profundizó la miseria (Entrevistas E4, E6, E24).

Varios residentes han notado una mejora significativa en la calidad del ambiente tras la suspensión de las operaciones de Prodeco (Entrevistas E6, E11, E19, E24). Esto se evidencia en la menor concentración de PM10 en los datos de dos estaciones de monitoreo en el 2020 y 2021 (Ver Figura 4) y las bases de la decisión del MADS. Algunos entrevistados comentaron también sobre el regreso de algunas especies de animales y lo atribuyeron al cese de operaciones y la consecuente reducción de contaminación de aire y cese de detonaciones (Entrevistas E6, E11, E19, E24).

Sin embargo, los residentes no pasan por alto el impacto ambiental sufrido durante los años de actividad minera. Esto ha generado altas expectativas en cuanto al cumplimiento de las obligaciones por parte de Prodeco, con un enfoque especial en las acciones futuras de la empresa (Entrevistas E6, E19, E20, E21). Por ejemplo, existen preocupaciones sobre las garantías de que se cumpla la orden de la Corte Constitucional de incorporar en los planes de manejo ambiental medidas de prevención, mitigación y compensación de las afectaciones al pueblo indígena Yukpa, y de un plan de atención integral que garantice la seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes Yukpa (Corte Constitucional, 2023).

3.1.2.3 Impactos en el suelo

Aunque el departamento del Cesar es reconocido por un alto potencial agrícola, la tierra destinada a la agricultura ha disminuido desde el 2014 como resultado del crecimiento del sector de carbón (ADR & FAO, 2021 citado en Ángel et al., 2023). La minería de carbón ha tenido impactos directos en la contaminación del suelo, sumados a la transformación drástica de los paisajes debido a la minería a cielo abierto a gran escala. Recientemente, la ANLA determinó que las empresas del Grupo Prodeco gestionaron de manera inadecuada el material estéril en el botadero conocido como Aeropuerto, lo que constituyó una infracción ambiental que ha afectado la cobertura vegetal, incluyendo especies como el peralejo.²²

La pausa de detonaciones de explosivos para la explotación de carbón también ha significado una pausa en las vibraciones del suelo, relacionadas por los habitantes con grietas y fisuras en sus viviendas (Barrios, 2019; Entrevistas E6, E11, E19, E24). Aunque no hay un censo oficial, se estima que hasta 1.000 viviendas han sido afectadas, para las cuales no se han ofrecido soluciones concretas (Entrevistas E3, E12). Residentes

²² Según lo expuesto en la Resolución ANLA 001251 del 21 de junio 2024

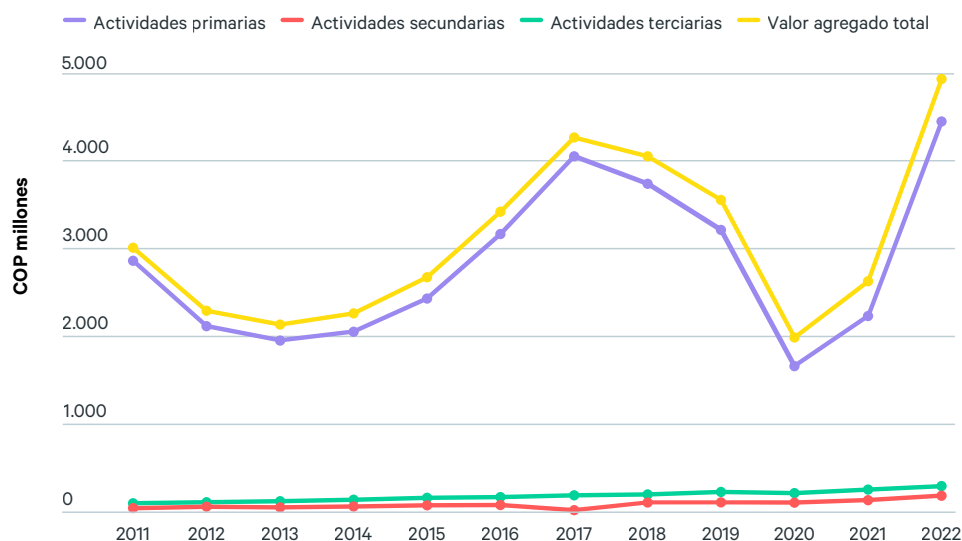
locales mencionaron que, además de lidiar con la contaminación, ruido y problemas de salud, les preocupa el cambio de vocación productiva, incluyendo la posible compra de nuevas tierras por parte de extrabajadores mineros que, algunos plantean, puede resultar en la expansión de la frontera agrícola, significando una amenaza a los bosques remanentes (Envol Vert, s.f.). Asimismo, existen preocupaciones en torno a programas de restauración ambiental de áreas mineras con palma de aceite que, por sus condiciones de monocultivo, deterioran la calidad del suelo y las fuentes de agua aumentando la vulnerabilidad climática de la región (Dhandapani et al., 2019; El Turbión, 2023).

3.1.2.4 Valoración de impactos socio-ambientales

No es fácil dimensionar los impactos ambientales o socio-ambientales del carbón en su cadena de valor entera, muchos de los cuales ni siquiera se pueden prevenir en su totalidad. Estos incluyen impactos en servicios ecosistémicos perdidos, desplazamiento de poblaciones humanas y otras especies, pérdida de suelos agrícolas y zonas de pesca, impactos en sistemas marinos, entre otros identificados por Cardoso, Ángel y otros investigadores (Cardoso, 2015; Ángel, 2019; Ángel et al., 2023). Con la perspectiva de valoración económica de estos impactos socio-ambientales que pocas veces se consideran, Cardoso (2015) y otros (Corral et al., 2021; Puerto and Corral, 2022) calculan los costos y éstos superan el precio de carbón en el mercado, sobre todo si se incluye los daños generados por la combustión de carbón. La siguiente sección considera los impactos económicos y fiscales de la suspensión de operaciones mineras en La Jagua, pero no refiere a esta valoración de lo socio-ambiental.

3.1.3 Económicos-fiscales

El impacto económico de la suspensión de las operaciones mineras de Prodeco ha sido significativo; afectó el 80% de las actividades económicas del municipio, cerca de COP 180 mil millones de pesos dejaron de circular e incrementó la economía informal (El Pílon, 2022b). Aunque ya evidenciaba una tendencia decreciente desde el 2017, en el periodo 2019-2020 el PIB municipal disminuyó en un 44% (Figura 5), comparado con Becerril donde el PIB aumentó cerca del 6% en el mismo periodo (DANE, s.f.). Desde una perspectiva fiscal, la dependencia de los recursos de las regalías actuó como un desestímulo para los esfuerzos enfocados en aumentar los recursos propios de la administración municipal, que ante el escenario de salida de Prodeco disminuyeron considerablemente iniciando un periodo de austeridad en el gasto público (Entrevista E11).

Figura 5. PIB municipal (2011-2022pr)²³

Fuente: DANE (s.f.)

Aunque Prodeco continúa operando la trituradora y comercializando carbón, entrevistados de la administración pública no tenían claridad sobre el futuro de la contraprestación económica para el municipio derivada de estas actividades o, incluso, para el país. Además, refirieron a incertidumbres sobre la procedencia del carbón (Entrevistas E15, E16, E26). De hecho, se prevén riesgos de obsolescencia valorados en aproximadamente USD 2.000 millones relacionados con más de 147.000 activos mineros que pasarían a ser propiedad del Estado, como equipos mineros, infraestructura, campamentos, vehículos, predios, entre otros de la compañía Prodeco en el Cesar (Contraloría General de la República, 2023; Cámara de Representantes, 2023). Estos activos, al volverse obsoletos o no utilizables en futuras actividades mineras, podrían requerir una amortización completa, llevando su valor contable a cero y generando costos adicionales para su desmantelamiento o mantenimiento.

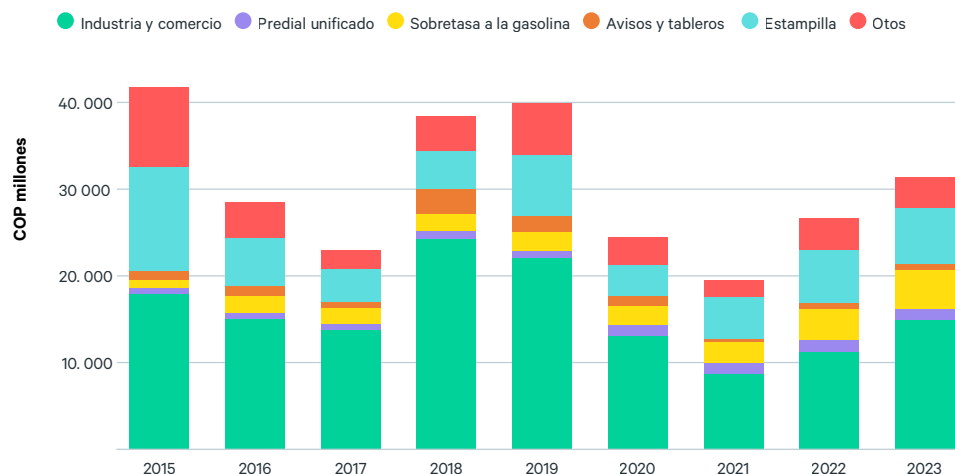
A nivel municipal, las principales fuentes de financiación del municipio son los ingresos tributarios, los ingresos producto del Sistema General de Regalías (SGR) y el Sistema General de Participaciones (SGP).²⁴ Dentro de los ingresos tributarios, el impuesto de industria y comercio ha sido el más importante en el periodo 2015-2022, representando en promedio el 52% (DNP, s.f.-b). Entre 2019, antes de la suspensión de operaciones de Prodeco, y 2022, su participación en los ingresos tributarios del municipio disminuyó 12 puntos porcentuales, es decir, una reducción cercana a los COP 10.900 millones (Figura 6). El sector minero es crucial en el recaudo del impuesto de industria y comercio en el municipio: en 2019, aproximadamente 94 de cada 100 pesos recaudados por concepto de industria y comercio correspondieron a empresas asociadas a la minería de carbón mientras el comercio restante aportó tan solo 6 pesos (Vera, 2022;

²³ Actividades primarias incluyen la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura, la pesca y la extracción de minas y canteras. Las actividades secundarias incluyen a las industrias manufactureras y los proyectos de construcción. Por su parte, las actividades terciarias agrupan, entre otras, al comercio mayorista y minorista, transporte, hoteles y restaurantes, información y comunicaciones, actividades financieras, inmobiliarias y de seguros; servicios administrativos, administración pública, educación, salud, artes y recreación (DANE, 2024).

²⁴ El SGP corresponde a los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (Reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y a los resguardos indígenas, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y las demás competencias asignadas en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (DNP, 2023).

El Pílon, 2023a). En 2021 la cifra disminuyó a 75 de cada 100 pesos principalmente asociado a la salida de Prodeco y empresas contratistas. Actualmente, los recursos de industria y comercio dependen casi exclusivamente de las operaciones de Drummond y sus empresas contratistas (Vera, 2022).

Figura 6. Ingresos tributarios del municipio de La Jagua de Ibirico (2015-2023)



Fuente: DNP (s.f.-a)

Esta drástica reducción en los ingresos tributarios, principalmente en el impuesto de industria y comercio, ocasionó una reducción en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) que corresponden a ingresos tributarios como el impuesto predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, entre otros, e ingresos no tributarios principalmente los recursos del SGP de libre destinación.²⁵ Esto, además del aumento sostenido en gastos de funcionamiento entre 2020 y 2023 provocó que el municipio bajara de categoría en dicho periodo (SICODIS, s.f.-c). Bajar de categoría municipal en el contexto colombiano tiene varias implicaciones. Al bajar de categoría el municipio recibe menos recursos en ciertos rubros, como el concepto de “Participación para Propósito General” del SGP. Estos recursos tienen porcentajes de destinación diferenciales en función de la categoría del municipio; en municipios de categoría 4, 5 y 6 el porcentaje de recursos de libre inversión son menores (DNP, 2023).

Durante 2022, La Jagua de Ibirico recibió COP 12.999 millones en concepto de ICLD, una cantidad que, al ser inferior a 15.000 salarios mínimos, lo clasifica como un municipio de sexta categoría (ver Tabla 2). Además, el municipio destinó el 85.6% de los ICLD a gastos de funcionamiento, superando el límite del 70% permitido para municipios de tercera categoría (Congreso de Colombia, 2000; SICODIS, s.f.-c). En resumen, la disminución de ingresos y los altos costos operativos y de nómina llevaron a la reclasificación del municipio de tercera a sexta categoría en 2023. En 2024, La Jagua cambió a municipio de quinta categoría por el incremento en los ICLD.

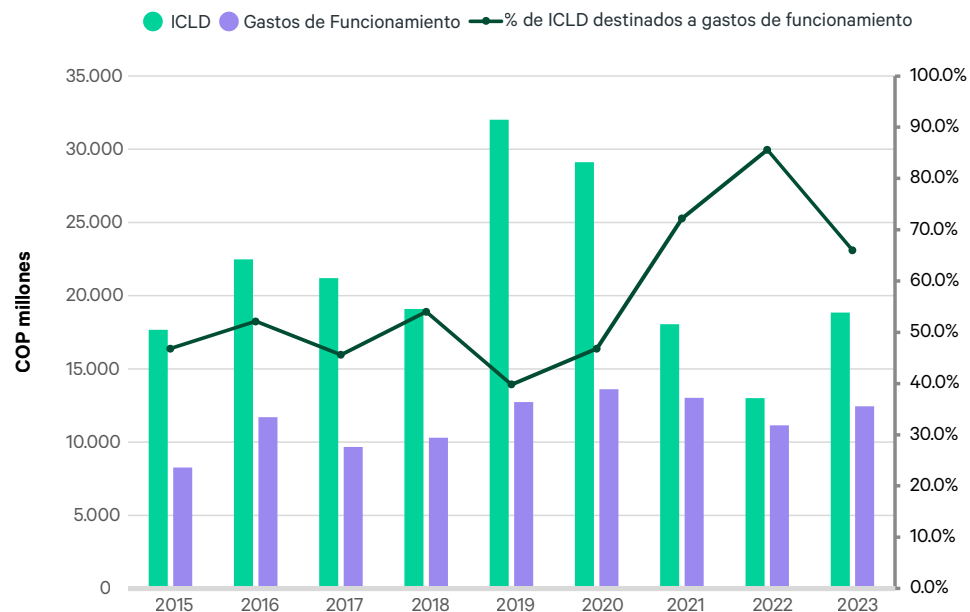
²⁵ Para una descripción del método de cálculo de ICLD ver Congreso de Colombia (2000).

Tabla 2. Categorización de los Municipios²⁶

Categorías	Presupuesto ICLD (COP millones)		Valor máximo de gastos de funcionamiento ²⁷
	Desde	Hasta	
Categoría especial - ICLD anuales superiores a 400.000 SMLMV	464.000		50%
Primera Categoría - ICLD anuales superiores a 100.000 hasta 400.000 SMLMV	116.000	464.000	65%
Segunda Categoría - ICLD anuales superiores a 50.000 hasta 100.000 SMLMV	58.000	116.000	70%
Tercera Categoría - ICLD anuales superiores a 30.000 hasta 50.000 SMLMV	34.800	58.000	70%
Cuarta Categoría - ICLD anuales superiores a 25.000 hasta 30.000 SMLMV	29.000	34.800	80%
Quinta Categoría - ICLD anuales superiores a 15.000 hasta 25.000 SMLMV	17.400	29.000	80%
Sexta Categoría - ICLD anuales no superior a 15.000 SMLMV		17.400	80%

Fuente: Congreso de Colombia (2000) y Presidencia de Colombia (2019)

Figura 7. ICLD vs gastos de funcionamiento por año de recaudo, La Jagua de Ibirico



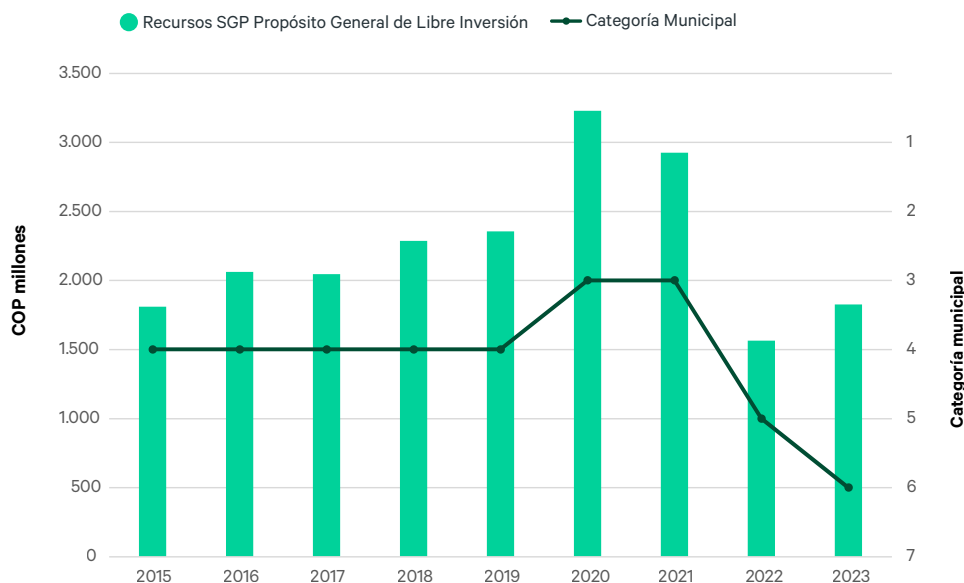
Fuente: SICODIS (s.f.-c)

26 Presupuesto ICLD ejemplificado usando el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) de 2023: COP 1.160 millones
 27 Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar este límite como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Asimismo, al bajar a sexta categoría disminuyen el valor máximo de ICLD que se puede destinar a gastos de funcionamiento (Tabla 2) y los salarios u honorarios de los servidores públicos municipales (Presidencia de Colombia, 2023b). Esto ha llevado a que unos entrevistados reportaron una disminución en la cantidad de empleados de la alcaldía (Entrevistas E1, E2), traduciéndose en una mayor carga laboral para los empleados actuales (Entrevista E13).

Si bien los recursos totales del SGP aumentaron en el periodo 2020-2022, por caer de tercera a sexta categoría, los recursos de SGP de libre inversión para la Jagua de Ibirico disminuyeron en un 43% entre 2020 y 2023 (Figura 8). Es decir, el municipiodejó de percibir cerca de COP 1.400 millones para financiar sectores y programas en el marco del Plan de Desarrollo Municipal.

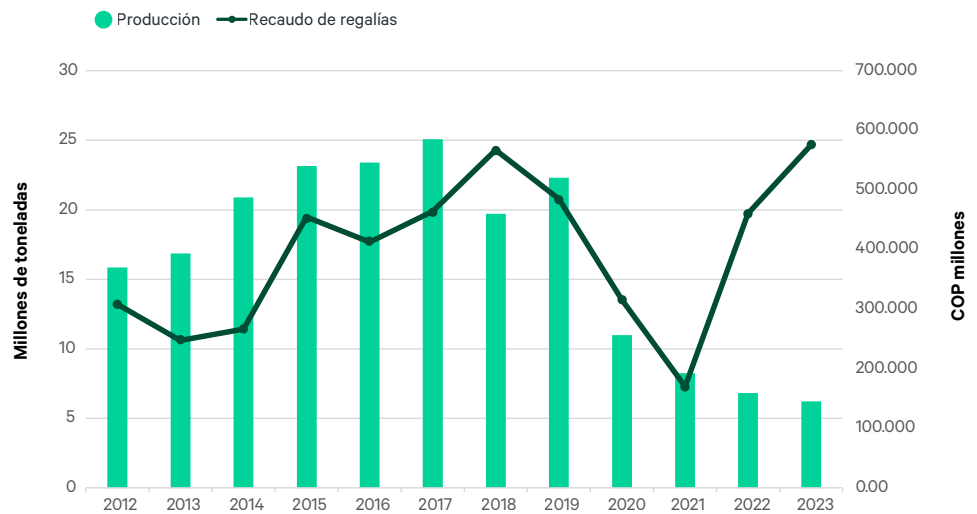
Figura 8. Recursos del SGP Propósito General de libre inversión



Fuente: SICODIS (s.f.-c, s.f.-a)

Además, el cierre de operaciones de Prodeco resultó en una significativa disminución en el recaudo de regalías de La Jagua de Ibirico. Por ejemplo, entre 2019 y 2021 se registró una notable caída del 65%, pasando de COP 485 mil millones a alrededor de COP 170 mil millones de pesos (Figura 9), aunque también cabe notar que hubo un inicio de disminución de recaudo desde antes del 2019.

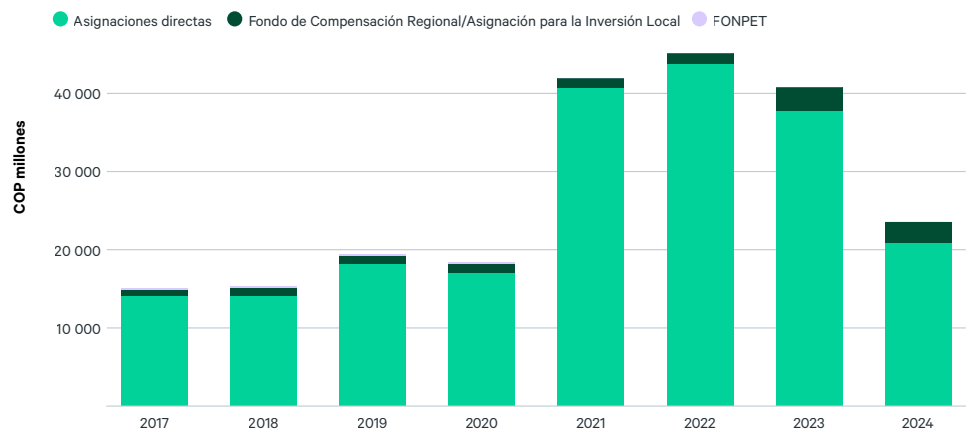
Figura 9. Producción de carbón y recaudo de regalías en La Jagua de Ibirico (2012-2023)



Fuente: UPME (s.f.)

Los recursos recaudados por concepto de regalías se clasifican según si son para el ahorro o para inversión. Los recursos de inversión corresponden a distintos rubros incluyendo a las Asignaciones para la Inversión Local (orientado a los municipios más pobres del país), Asignaciones Regionales, Asignaciones para Ciencia, Tecnología e Innovación, Paz y Ambientales, entre otros como las Asignaciones Directas (hasta 25% del SGR) que son recursos económicos dirigidos a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, ambiental y económico de las entidades territoriales en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales o transporte de los mismos, como es el caso de La Jagua de Ibirico (Congreso de Colombia, 2020; DNP, 2023). Mientras tanto, los de ahorro se dividen entre el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el ahorro para las pensiones territoriales, a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Si bien La Jagua de Ibirico ha sido uno de los municipios que mayores recursos ha recibido por concepto de Asignaciones Directas, el plan de recursos del SGR prevé reducciones en este rubro. Para el bienio 2023-2024, el municipio recibirá alrededor de COP 58.692 millones, a comparación de los COP 84.500 millones en el bienio 2021-2022 (SICODIS, s.f.-b). Así mismo, las reducciones entre 2023 y 2024 son del 45% (Figura 10).

Figura 10. Plan de recursos del SGR, La Jagua de Ibirico.



Fuente: SICODIS (s.f.-b).

Con la suspensión de la operación minera, se prevé una pérdida adicional de contraprestaciones económicas, por ejemplo, la inversión social anual prevista por la empresa Prodeco calculada COP 1.700 millones para el año 2022 al menos que haya un acuerdo con la empresa de continuar esta financiación, algo que hoy en día no está explícito (Contraloría General de la República, 2023). También se vería afectada la financiación del Centro de Emprendimiento y Empleabilidad del Corredor Minero del Cesar (Cemprende), liderado desde 2015 por la Fundación Prodeco y que ha atendido a 1.240 emprendimientos en su área de influencia en Cesar y Magdalena, generando empleo directo e indirecto para más de 725 personas hasta la fecha (Prodeco, 2021a, 2023). Además, el desempleo asociado al cese de la operación minera ha afectado la financiación de hospitales locales; los empleados de empresas de carbón por estar excluidos del régimen subsidiado de salud que cubre al 47% de los residentes de La Jagua de Ibirico son esenciales para el financiamiento de hospitales locales a través de ingresos proporcionados por compañías de seguros de salud privadas (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2020; Furnaro y Yanguas-Parra, 2022).

Esta serie de dinámicas ha ocasionado un alto endeudamiento de la alcaldía municipal sin respaldo presupuestal, incluyendo principalmente deudas en servicios públicos, a funcionarios y contratistas, créditos de tesorería, pasivos exigibles, entre otros (El Pílon, 2024).

4. Estrategias y respuestas ante los retos generados por la salida de Prodeco

Ante la situación difícil que enfrenta la región minera, y de forma aguda el municipio de La Jagua de Ibirico ha habido una serie de respuestas desde la institucionalidad, además de una proactividad desde la sociedad civil y sector sindical para enfrentar algunos de estos retos sociales, fiscales y económicos, y ambientales. Gracias a los esfuerzos de la sociedad civil y comunidades locales se ha visibilizado la discusión sobre el futuro de sus territorios más allá del carbón, logrando atraer la atención de actores internacionales y de diferentes niveles en el gobierno. El gobierno nacional ha iniciado diálogos públicos para respaldar la creación de la Hoja de Ruta de la Transición Justa y un plan específico para los municipios del Corredor Minero del Cesar, renombrado “Corredor de Vida del Cesar” justamente para reimaginar el futuro de la región más allá del carbón y consignado como proyecto estratégico en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Bajo este esquema se han comprometido COP 26.000 millones en financiamiento para actividades de restauración ecológica (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022) y se han redireccionado cerca de COP 39.300 millones del SGR para respaldar proyectos de diversificación económica, de los cuales cerca de COP 14.500 millones fueron asignados específicamente a La Jagua de Ibirico (Ministerio de Minas y Energía, 2023b).

Varios actores locales guardan una mayor esperanza en apoyos desde el gobierno nacional comparado con los del gobierno municipal o regional. Sin embargo, existe una percepción de ambigüedad o falta de precisión en los términos utilizados que indique cómo se llevarían a la práctica (ej. diferencias entre los énfasis de distintas autoridades o funcionarios en la transición social, económica, productiva, energética o justa) (Entrevistas E1, E2, E3). Esto a su vez genera confusión o escepticismo sobre la viabilidad y la efectividad de tales transiciones, y también se reclama un rol más activo desde la alcaldía en la orientación y liderazgo con visión a largo plazo.

La percepción general de actores locales es que se han llevado a cabo numerosas reuniones y se han elaborado varios planes de acción, pero el progreso hacia la implementación de acciones concretas ha sido bastante limitado hasta el momento. Aunque localmente se aspira a una “transición con inversión” (Entrevista E18), persisten preocupaciones en el uso de los recursos públicos ya asignados, como los fondos redireccionados del SGR que se habrían canalizado hacia un solo proyecto relacionado con ganadería, suscitando inquietudes sobre la transparencia y decisiones arbitrarias en la asignación de recursos que no necesariamente apuntan a objetivos de transición justa (Entrevistas E6, E23, E26).

4.1. Estrategias fiscales

Desde la administración municipal se ha impulsado una serie de estrategias para abordar los impactos asociados con la suspensión de actividades mineras, incluyendo procesos más rigurosos de recaudo y fiscalización de rentas municipales ante la limitada cultura de pago de los contribuyentes. La oficina de recaudo de la Alcaldía

municipal se ha convertido en lo que algunos han nombrado “una DIAN chiquita”, refiriendo a la entidad nacional responsable de la recolección de impuestos, con estrategias que incluyen el cobro coactivo de impuestos, descuentos de hasta el 100% de los intereses moratorios, programas de educación al contribuyente y esquemas de financiación para deudores morosos e incentivos a funcionarios por lograr un mayor recaudo (Entrevista E10). Aunque se han obtenido resultados positivos en el recaudo, como el aumento del 60% en ingresos tributarios durante el período 2021-2023 (ver Figura 6), estas estrategias han agudizado la crisis para algunos contribuyentes al enfrentar embargos, afectando su capacidad para obtener financiamiento para proyectos productivos (Entrevista E10). Paralelamente, la alcaldía habría limitado los recursos económicos destinados a las Juntas de Acción Comunal de acuerdo con la Ley 2166 de 2021 (Entrevistas E23, E25, E26).

La alcaldía se ha visto en la necesidad de reducir sus gastos de funcionamiento, limitando recursos para la atención a la comunidad. Durante el período comprendido entre 2020 y 2023, estos gastos experimentaron una disminución del 13% (SICODIS s.f.-c), limitando recursos disponibles para áreas como transporte y servicio de combustible para los empleados y sus actividades (Entrevistas E10, E11). Como consecuencia, los empleados de la alcaldía han optado por asumir algunos de estos costos con sus propios ingresos, a menudo con el respaldo de las comunidades, generando así una mayor conexión y articulación entre la población local y la administración municipal.

Mientras tanto, la administración municipal ha enfrentado la falta de acceso a información clave relacionada con el proceso de cierre de la actividad minera. Este desafío, junto con las competencias limitadas de la alcaldía, ha debilitado su capacidad para influir en las decisiones y políticas ambientales. Esto resulta especialmente preocupante dado el papel que se espera que desempeñen oficinas como la Secretaría de Ambiente, establecida recientemente en 2017, en la gestión ambiental y la toma de decisiones (Entrevistas E12, E13).

4.2 Estrategias de fomento productivo e inversión social

Algunos entrevistados señalaron que los esfuerzos de la alcaldía se han enfocado en revitalizar el sector agrícola tras el cierre de minas. Esto ha dado algunos resultados positivos como, por ejemplo, los apoyos de la alcaldía al sector del café han contribuido a que el municipio pase de ser el cuarto mayor productor del Cesar en 2021, a ser segundo mayor productor solo después del municipio de Pueblo Bello (El Pílon, 2021b). Sin embargo, reflexiones como “los que no queremos sembrar también hacemos parte del proceso, pero compramos lo que produce el campo” (Entrevista E1) sugieren si bien aquellos que optan por no participar directamente en dicho sector reconocen la importancia del proceso de reactivación agrícola, subrayan la necesidad de impulsar otros sectores económicos (ej., manufactura, servicios) que a su vez soporten la comercialización de los productos agrícolas.

Por otro lado, el énfasis en reactivar el sector agrícola ha resaltado el profundo anhelo de la comunidad por acceder a tierras, junto con una visión más amplia sobre su uso y las oportunidades económicas asociadas. Esto incluye no solo la agricultura tradicional,

sino también las oportunidades para transformar productos agrícolas y agregar valor para fortalecer y diversificar las fuentes de ingresos. La recesión económica y la búsqueda de alternativas productivas en el sector agropecuario han tenido repercusiones en el sector inmobiliario; se reportó una disminución en el valor del metro cuadrado, especialmente en la zona urbana, mientras en la zona rural los precios por hectárea han experimentado un aumento de hasta un 300% (Entrevista E11). De ahí la demanda de “predios en comodato” (Entrevista E10), que sugiere un interés en formas alternativas de tenencia de la tierra que permitan a las personas trabajarla sin necesariamente ser propietarias.

Por otro lado, se han articulado algunas respuestas, integrando diferentes niveles de gobierno, como el plan “Boquerón avanza y emprende” impulsado por la Alcaldía y el Ministerio de Minas y Energía con el objetivo de ejecutar proyectos de inversión social en Boquerón con la articulación entre los tres niveles de gobierno y las empresas mineras en seis líneas estratégicas: vivienda, agua y saneamiento básico, salud, educación, seguridad alimentaria y emprendimiento (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2021). La primera obra en materializarse sería el acueducto y alcantarillado, con una inversión cercana a los COP 9.000 millones financiada por el OCAD Paz (El Pílon, 2021a). El plan ha recibido críticas por su limitado avance, además de la necesidad de diferenciarlo claramente de las obligaciones de las empresas mineras en el marco del PMS (ANLA, 2021a; El Pílon, 2021c).

4.3 Estrategias educativas y de reconversión

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Cámara de Comercio han impulsado procesos de capacitación dirigidos a organizaciones y asociaciones establecidas en la región. A pesar de estos esfuerzos, se ha observado que el SENA continúa ofreciendo formación en ocupaciones tradicionales vinculadas principalmente a la industria minera, como la operación de camiones mineros, entre otros ejemplos. Esto refleja la necesidad de “cambiar el chip de la educación” (Entrevista E17), que implica una transformación en la oferta educativa para adaptarse a las nuevas demandas del mercado laboral y promover la diversificación económica en la región alineada con oportunidades emergentes en sectores más sostenibles y en consonancia con los objetivos de una transición justa. Recientemente, el gobierno nacional se comprometió con la creación de una sede de la Universidad Popular del Cesar en La Jagua de Ibirico, con el propósito de brindar educación de calidad y relevante centrada en la transición energética y la diversificación económica de la región (Ministerio de Educación, 2023a). Esto se enmarca en la iniciativa “Universidad en tu Territorio”, la cual busca abrir 500.000 nuevos cupos en educación superior pública a nivel nacional para el año 2026, entre otros (Ministerio de Educación, 2023b).

Para hacer frente a las repercusiones laborales y económicas de la suspensión de operaciones de Prodeco, los principales sindicatos del sector de minería de carbón a cielo abierto (Sintracarbón, Sintracerejón, Sintradrummond, Sintradem y Sintraminenergética), respaldados por CNV Internationaal, optaron por establecer una plataforma de coordinación sindical autónoma, conocida como el Colectivo de Trabajadores por la Transición Justa al cual están afiliados cerca de 9.000 trabajadores

del sector carbón (CNV, s.f.-b). El Colectivo ha estado activo en el diálogo con el gobierno con el objetivo de asegurar que las políticas de transición energética integren las iniciativas y preocupaciones de las comunidades y trabajadores, incluyendo discusiones en torno al nuevo Código de Minas y el abordaje de los vacíos legales y transparencia en torno al cierre de minas (CNV, 2023). También ha avanzado en diálogos con las empresas mineras bajo una estrategia de acuerdo sectorial basado en un pliego unificado que aborda reclamaciones específicas relacionadas con la renuncia de títulos mineros, el cese de operaciones y el cierre de minas (CNV, 2024).

Organizaciones de sociedad civil, centros de pensamiento y universidades también han hecho un trabajo valioso contribuyendo con investigaciones, datos actualizados, análisis y formación de capacidades que han puesto a disposición de los actores locales, incluyendo labores pedagógicas y de construcción de capacidades. Un ejemplo de ello es el Diplomado en Transición Minero -energética Justa en el Caribe Colombiano liderado por la Universidad del Magdalena con el apoyo de organizaciones como la Fundación Heinrich Böll Colombia y CNV Internationaal dirigido a trabajadores y extrabajadores mineros, y líderes comunitarios que se han visto afectados como consecuencia de la renuncia de títulos mineros por parte de Glencore en El Cesar. El diplomado, además de fortalecer conocimientos y habilidades, sirvió como facilitador en la concepción y desarrollo de nuevas iniciativas productivas como la Cooperativa Multiactiva de Servicios Técnicos Integrales y Energías Renovables (COOMUSTIER), la Asociación de Extrabajadores Mineros (ASOEXTRAMIN) y la Asociación de Energías Renovables del Cesar (ASOENERGY), entre otras iniciativas lideradas por miembros del Colectivo de Trabajadores por la Transición Justa.²⁸

4.4 Estrategias de litigio

La sociedad civil también ha abierto caminos a través del litigio estratégico. Demandas presentadas ante altas instancias judiciales, como la Corte Constitucional, han resultado en la expedición de jurisprudencia que obliga al Estado Colombiano a revisar su regulación y adoptar medidas para proteger los derechos individuales y colectivos en el marco de la explotación y suspensión de operaciones de minería de carbón, aunque con muchas limitaciones en su ejecución. Por ejemplo, en 2022 un juez ordenó la instalación de una mesa de diálogo entre las comunidades de La Jagua de Ibirico y Prodeco para determinar las obligaciones ambientales y sociales pendientes de Prodeco (Juzgado Séptimo Administrativo de Valledupar, 2022). Sin embargo, algunos entrevistados refieren a las mesas de diálogo como espacios meramente informativos sin la posibilidad de integrar la retroalimentación de las comunidades, con el agravante de que los accionantes han recibido diversos tipos de amenazas (Entrevista E6).

Aunque se ha visto una activación de la sociedad civil, el sector sindical, además de las instituciones públicas del territorio ante los múltiples frentes de crisis generado por la salida de Prodeco, todavía hay mucho por hacer para responder no solamente a los retos mencionados como resultado de la suspensión de actividades mineras sino al legado de impactos socioambientales y económicos de estas actividades extractivas a lo largo de muchos años, además de las desigualdades y retos sociales agudizados en este contexto difícil. En la siguiente sección proponemos algunas recomendaciones

²⁸ Para más información sobre estas y otras iniciativas productivas, consultar CNV (s.f.-c).

resultado de este análisis, con el propósito de apoyar al municipio de La Jagua de Ibirico en acercarse a un proceso de transición justa, además de servir como lecciones y recomendaciones para los otros municipios del Corredor Minero del Cesar y La Guajira a prepararse y planear para una transición justa más allá del carbón.

5. Recomendaciones y conclusiones

Para avanzar hacia una transición energética justa en este contexto es necesario emprender tres áreas de acción complementarias. Por un lado, el gobierno nacional, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en colaboración con los Ministerios de Minas y Energía, Agricultura, Industria, Comercio y Turismo, Trabajo y Ambiente, debe priorizar y coordinar esfuerzos para fortalecer las capacidades institucionales y disponibilidad de recursos de las autoridades locales, además de sus propias capacidades y recursos dedicados. Esto implica capacitarse en la comprensión de los desafíos asociados con la salida del carbón a nivel local, apropiarse de herramientas para abordar estos desafíos de manera efectiva y sostenible, y canalizar y coordinar la cooperación que ya está llegando y esté por llegar para la transición. Por otro lado, las autoridades locales deben promover una planificación participativa genuina, no limitada al nivel consultivo, que genere y proteja al espacio cívico para la participación en sus distintos aspectos. Es importante comenzar por llevar a cabo procesos locales de diálogo y participación para construir la visión del territorio a largo plazo, que supere apuestas de los gobiernos de turno y que vislumbre un futuro más allá del carbón con una mirada regional. Y tercero, es importante que las organizaciones internacionales de cooperación técnica y financiera comprendan el contexto en que se pretenden apoyar, conociendo las particularidades e historias de cada territorio, coordinando sus apoyos con los distintos niveles de gobierno, y también con un rol importante en fortalecer a la sociedad civil en sus esfuerzos de vigilancia y monitoreo de estos procesos de transición, respetando el liderazgo local.

Aquí nos concentramos en las recomendaciones a nivel nacional y local/regional; avanzar en estos dos frentes implica una serie de acciones concretas, donde priorizamos tres áreas temáticas:

5.1 Financiación para la transición justa

Es fundamental establecer un fondo destinado a financiar las necesidades de la transición, como la reconversión productiva y laboral de los territorios. Debería ser un fondo subregional que abarque los municipios del corredor minero y sea de carácter permanente. Su financiamiento provenir de recursos fiscales y de cooperación, y debe responder a un diseño exclusivo para atender las necesidades que plantea la transición justa en los territorios. Existen experiencias similares en Colombia con fondos orientados a la mitigación de crisis o emergencias, como el caso del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en el marco de la coyuntura del COVID-19 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

Los objetivos del fondo podrían ser desarrollados con indicadores específicos y medibles que ayuden a abordar los múltiples impactos económicos, sociales y ambientales asociados a la transición justa, y para evitar el mal uso de los recursos, sin quitarle alguna flexibilidad a nivel local y regional para priorizar cuáles indicadores son más relevantes al contexto territorial. Por ejemplo, los objetivos podrían incluir metas específicas relacionadas con la generación de empleo en sectores sostenibles, la promoción de la equidad social mediante programas de capacitación y apoyo a comunidades afectadas, y la implementación de medidas para mitigar los impactos ambientales negativos de la minería de carbón, por ejemplo, reduciendo los niveles de contaminación a niveles mínimos recomendados por estándares internacionales. Los indicadores más relevantes al contexto regional o local deben ser concertados por un comité asesor al Fondo, de composición mixta que incluya representantes del gobierno local, departamental, academia, sector privado (ej. cámara de comercio) y sociedad civil.

Como ejemplo, los Consejos Departamentales o Municipales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI)²⁹ ya existen en la normatividad colombiana como órganos de composición mixta con la función de asesorar al gobierno departamental, aunque en algunos departamentos se han creado otro nivel de Consejos Municipales (ej. Valle del Cauca) para responder ante retos particulares. Este mismo órgano asesor, o una variación de este con enfoque en la transición, podría apoyar al Fondo propuesta para la transición, además de ayudar a asegurar una coherencia con otros planes regionales para la innovación y el desarrollo, como en la asignación de los recursos de regalías. Otro aspecto interesante de los CODECTI es que tienen la posibilidad de “proponer estudios y/o evaluaciones para diagnosticar e intervenir las potencialidades y necesidades del departamento, o para diseñar y/o ajustar la institucionalidad, normativa y políticas públicas” (Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, s.f.) a nivel departamental, los cuales el mismo Fondo subregional podría financiar si se viera necesario. Así este fondo podría estar respaldado por recursos del SGR, combinando tanto los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (Fideicomiso FAE) como los fondos no utilizados de la asignación bianual. El FAE fue concebido originalmente como un fondo en moneda extranjera para generar ahorros a partir de los ingresos de las regalías para amortiguar los ciclos económicos adversos, pero finalmente ha acumulado recursos en medio de reducciones en la inversión pública (Ocampo, Malagón y Ruiz, 2021). El presupuesto asignado al FAE para el departamento del Cesar en el bienio 2023-2024 asciende a COP 48 mil millones, y sumado a los ingresos previstos por mayor recaudo³⁰ de COP 309 mil millones, alcanza un total cercano a los COP 356 mil millones. Otras fuentes de financiación incluyen recursos de cooperación internacional, del sector privado y asignaciones del gobierno nacional, como las que se han propuesto actualmente en el marco de la iniciativa “Corredor de Vida del Cesar”.

El establecimiento de reglas para la administración del Fondo es crucial para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de estrategias asociadas al logro de una transición justa. Se propone la creación de un Fondo Permanente, modelado bajo la estructura de un fideicomiso similar al FAE, lo cual garantizaría una utilización gradual de los recursos a lo largo del tiempo. Este enfoque no solo aseguraría la disponibilidad de recursos

29 Para una revisión detallada de las funciones de los CODECTI ver Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, (s.f.).

30 El concepto de “mayor recaudo” es la diferencia entre los ingresos corrientes provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables presupuestados para el bienio y el valor efectivamente recaudado (Presidencia de Colombia, 2023a).

a lo largo de múltiples administraciones locales, sino que también permitiría atraer inversiones de otros financiamientos externos. Además, se sugiere establecer una fórmula que determine la proporción de los recursos del Fondo que se puedan disponer anualmente, teniendo en cuenta la preservación del capital, los futuros aportes y el rendimiento generado. Aquellos recursos del Fondo que no se utilicen deberían ser invertidos en títulos valores para generar rendimientos adicionales.

Las reglas para el uso de los recursos provenientes del Fondo deben ser establecidas con claridad, considerando los objetivos específicos del mismo. Entre estas reglas se pueden incluir las siguientes: primero, cada asignación de recursos deberá estar respaldada por un proyecto específico, lo cual permitirá realizar una evaluación ex ante de las acciones propuestas y su potencial contribución a una transición justa, considerando su impacto económico, social y ambiental con los indicadores acordados y priorizados por el comité mixto previamente mencionado. Por ejemplo, podrían incluir indicadores sobre impactos en lo económico: empleo, acceso a servicios, pobreza multidimensional (ej. en la priorización de sectores para una intervención), industrias estratégicas, etc. En lo social, podrían incluir indicadores como, por ejemplo, relacionado con género, salud pública, educación, inequidad social, discriminación o violencia intrafamiliar, u otros aspectos demográficos y culturales, entre otros relacionados con la transición, como reconversión laboral e identidad. En lo ambiental, podría incluir indicadores relacionado con restauración de paisajes intervenidos, impactos de proyectos en términos de emisiones de gases de efecto invernadero u otros particulados que afectan la calidad del aire, además de otros indicadores relacionados con contaminación de suelo y fuentes hídricas, deforestación, impactos en la biodiversidad e integridad de ecosistemas o servicios ecosistémicos, u oportunidades de remediación de las mismas. Segundo, la aprobación de los proyectos deberá ser realizada por el mismo comité regional (así como desde el SGR se priorizan proyectos y prioridades generales para la inversión de regalías desde el CODECTI). Esto daría un refuerzo a este espacio de gobernanza regional importante, pero que en muchas regiones ha tenido debilidades institucionales.

Incentivos a nuevos sectores y/o actividades económicas

Existen oportunidades concretas para fomentar el desarrollo de nuevos sectores económicos en el municipio de La Jagua de Ibirico mediante la utilización estratégica de los beneficios tributarios existentes. Por ejemplo, por su condición de ZOMAC, la Ley 1819 de 2016 establece una serie de beneficios tributarios a empresas nuevas o que se formalicen³¹ incluyendo una tarifa especial y progresiva del impuesto de renta por 10 años variable dependiendo del tamaño de la empresa³² y la cantidad de empleo que genera. Además, el mecanismo obras por impuestos permite que el contribuyente destine hasta el 50% del impuesto de renta por los siguientes 10 años al desarrollo de proyectos de infraestructura.

Similar a los beneficios ZOMAC, pueden impulsarse regímenes especiales de tributación que apoyen en la activación económica de regiones específicamente afectadas por el declive del sector carbón y sus consecuencias. Entrevistados

³¹ Los beneficios tributarios están reglamentados por el Decreto 1650 de 2017

³² Excluyendo empresas dedicadas a la minería, explotación de hidrocarburos, actividades portuarias y las existentes antes de la ley 1819 de 2016.

refirieron a estrategias para atraer nuevos contribuyentes como extender los descuentos tributarios al registro o traslado de matrículas de vehículos a La Jagua de Ibirico, y aplicar subsidios y/o créditos a bajas tasas de interés para insumos y herramientas para el sector agropecuario, tales como abono, mangueras y fertilizantes (Entrevistas E4, E5). También, es necesaria la modernización del aparato tributario de los gobiernos a escala departamental y municipal con el objetivo de fortalecer el recaudo local.

5.2 Competencias para las autoridades locales

El análisis de la sección 2 de este reporte, relativo a las competencias de los municipios y departamentos en el ámbito minero, revela una predominante ausencia en la gestión de los proyectos y de las decisiones que afectan sus jurisdicciones. Sin embargo, es preciso reconocer algunos gobiernos municipales y departamentales, al igual que otros actores regionales, han desempeñado un papel activo en la promoción y defensa de la minería como fuente de ingresos y empleos (Vega-Araújo et al., 2024). Aunque han sido marginados en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a restricciones o prohibiciones, es importante reconocer que no han sido agentes pasivos en la situación actual. Esto contrasta con algunos gobiernos locales, como el de La Jagua de Ibirico, que son cada vez más conscientes de la necesidad de prepararse para un futuro post-carbón y una transformación económica territorial, reflejado en el actual plan de desarrollo municipal (Alcaldía de La Jagua de Ibirico, 2024).

Atendiendo a los principios constitucionales de descentralización y autonomía, es fundamental que las autoridades locales tengan una participación más proactiva y coordinada con el nivel nacional para enfrentar los desafíos de la transición energética. Aunque a menudo son subestimados según criterios técnicos y científicos, los gobiernos locales tienen el potencial de ser la entidad estatal mejor posicionada para atender los impactos previsibles e inesperados del cierre minero, debido a su posición única para establecer canales directos y permanentes de diálogo con los ciudadanos para entender de cerca las problemáticas del territorio. Potenciar este rol implica dotar a las alcaldías de mayores funciones y recursos de la mano del fortalecimiento de sus capacidades y mecanismos efectivos de veeduría ciudadana para atender los desafíos socioeconómicos y ambientales actuales, y planificar de una forma más estratégica el futuro de su municipio más allá del carbón, apostando por la diversificación de su economía. Sin embargo, es necesario considerar que la potenciación de este rol también podría tener consecuencias duales en el contexto de una transición energética, especialmente si se desarrolla en un entorno político adverso.

En ese marco, las alcaldías de municipios productores de combustibles fósiles deben iniciar desde ya la construcción conjunta de una visión de desarrollo de largo plazo que proyecte al municipio ante nuevos contextos y oportunidades con economías diversificadas y sostenibles, pero que también supere los límites político-administrativos y se articule con apuestas subregionales (de varios municipios como por ejemplo, el corredor minero) y/o regionales (varios departamentos o figuras como las Regiones Administrativas de Planeación - RAP). En la actualidad el gobierno nacional está proponiendo la figura de distritos mineros especiales para la diversificación productiva (Ministerio de Minas y Energía, 2023a, 2024a) como

instrumento de planeación que permita una mayor articulación entre entidades en los diferentes niveles, incluyendo autoridades étnico-territoriales.

Es importante que los gobiernos locales no empiecen de cero este proceso de prospectiva. Existen distintos instrumentos de planeación que han avanzado por este camino y son importantes para construir sobre lo construido. Los planes municipales de desarrollo, los planes de desarrollo con enfoque territorial, planes de ordenamiento territorial, planes de manejo de cuencas entre otros deben ser el insumo inicial para que converjan las apuestas de desarrollo de largo plazo. Ello requiere la actualización y revalidación de varios de ellos.

Una vez se haya surtido y consensado esta visión de largo plazo, se requiere orientar las inversiones de programas sociales, provisión de servicios e infraestructura de manera coordinada para jalonar el desarrollo productivo local, que promueva empleo de calidad y encadenamientos, incluyendo el fomento a asociaciones productivas locales y regionales.

Capacidades municipales para orientar los recursos de regalías

Las apuestas de diversificación económica deben ser direccionadas desde la renta que está recibiendo el país por el momento coyuntural de altos precios de los commodities que se experimentó a causa de la guerra de Rusia en Ucrania. Este es un boom temporal y que no refleja una tendencia de largo plazo debe aprovecharse para fortalecer otros sectores económicos y comenzar a preparar las economías locales y regionales para disminuir la dependencia económica a la explotación de los combustibles fósiles. Esto implica fortalecer las capacidades de las autoridades locales sobre la formulación de proyectos de inversión que aprovechen de manera eficiente los recursos, incluyendo la identificación de necesidades prioritarias, la elaboración de presupuestos realistas, la evaluación de la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, y la implementación eficiente de los mismos.

La falta de capacitación ha sido un factor determinante en la subejecución de los recursos destinados a la región. Al proporcionar a las autoridades locales las herramientas necesarias para identificar, diseñar y gestionar proyectos de manera efectiva, se podría mejorar significativamente la ejecución y el impacto de las inversiones en el desarrollo regional. Se propone que estos procesos de capacitación y fortalecimiento puedan ser financiados o cofinanciados por el Fondo anteriormente propuesto. Adicionalmente, la construcción de alianzas con universidades de la región puede ayudar a orientar esos recursos también aprovechando las capacidades desde la academia, y para la generación de proyectos innovadores para la provisión de servicios y que también generan empleo, o si sean de infraestructura, que tengan una relevancia y función productiva (“obras que generen empleo y no solo cemento” como comentaba un entrevistado). Pero también desde el ámbito cultural, se pueden plantear y apoyar iniciativas locales para promover narrativas alrededor de otras formas de sustento, por ejemplo, el Festival del Territorio y la Vida busca resaltar la riqueza natural disponible y cómo esta puede ser aprovechada de manera responsable.

En materia de fase de cierres mineros y declive de los proyectos, es imperativo que las autoridades locales sean actores clave tal y como lo son las entidades del nivel

nacional que deben atender esta fase. Por ello, el esquema de toma de decisiones, monitoreo e implementación de medidas para el cierre, la remediación ambiental, la identificación o mitigación de impactos ambientales presuntos debe surgir de un proceso de co-liderazgo entre el nivel nacional y local, incluyendo a las CARs y la participación de las comunidades potencialmente o ya afectadas.

5.3 Participación ciudadana y espacio cívico

Los procesos participativos deben superar el nivel de consulta y pasar a espacios permanentes de interlocución entre la institucionalidad y la ciudadanía con posibilidades razonables de influencia en la toma de decisiones.

Para promover una participación sustantiva, es necesario que las autoridades locales asignen una financiación adecuada que permita el acceso y uso efectivo de información, su difusión y pedagogía, y garantice la superación de barreras como el transporte y el apoyo a personas cuidadoras, asegurando así la inclusión de todos los sectores en los espacios de participación.

La llegada de recursos al municipio para atender los nuevos desafíos de la transición también requiere de transparencia en la información que proveen y habilitación de espacios y actores para el control ciudadano. Procesos de rendición/petición de cuentas de manera constante, tal y como lo exige la Ley 2056 de 2020, cada seis meses, son buenas prácticas que deben incorporarse en la conducta municipal para el bien común. Abrir espacios de diálogo en entornos seguros y confiables para la participación y el control ciudadano en el monitoreo y evaluación de políticas y programas locales de inversión, y en la implementación de los cierres mineros.

El espacio cívico es un mecanismo esencial para que la sociedad civil pueda ejercer su derecho a expresarse, organizarse e incidir en las decisiones políticas, sociales y económicas que afectan su entorno e inciden en sus vidas. En consecuencia, se considera vital para la defensa de los derechos frente a la represión y ante cualquier tipo de restricción a la libertad de expresión, participación, reunión y asociación. En La Jagua de Ibirico, es crucial contar con un espacio cívico vigoroso para asegurar justicia en el desarrollo y aplicación de políticas y estrategias de transición, orientadas a cerrar las brechas y promover una mejor calidad de vida para sus residentes (Peña, Arond y Vega-Araújo, 2023).

El Protocolo para Sociedad Civil de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) contempla cinco dimensiones para valorar el espacio cívico para la participación e identificar posibles infracciones: Expresión, Operación, Asociación, Participación y Acceso a la toma de decisiones públicas (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, 2022). Para el caso de La Jagua las autoridades han fallado en proporcionar acceso a información pública y en fomentar oportunidades efectivas de participación ciudadana,

limitándose a cumplir solo con pocas exigidas y alcanzadas por la población civil (Peña, 2020). Sin embargo, este marco (ver Tabla 3) ofrece una guía para mejorar la protección del espacio cívico en el contexto de cierre minero y la transición en municipios como la Jagua de Ibirico. Se puede apoyar desde diferentes niveles (nacional, regional, local, internacional).

Tabla 3. Definición de las cinco dimensiones para valorar el espacio cívico Protocolo EITI.

Expresión	Operación	Asociación	Participación	Acceso a la toma de decisiones públicas
Las y los representantes de la sociedad civil colombiana pueden participar en debates públicos relacionados a la gobernanza de los recursos naturales en el contexto de las industrias extractivas, así como expresar sus opiniones sobre dicho proceso sin restricciones, coacciones ni represalias.	Las y los representantes de la sociedad civil pueden operar libremente.	Representantes de la sociedad civil pueden comunicarse y cooperar entre sí y en relación con la gobernanza de los recursos naturales.	Las y los representantes de la sociedad civil pueden participar completa, activa y efectivamente en el diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación y en las conversaciones públicas sobre gobernanza de los recursos naturales y transparencia de las industrias extractivas.	Las y los representantes de la sociedad civil pueden hablar libremente sobre cuestiones de transparencia y gobernanza de los recursos naturales y contribuir al debate público.

Fuente: elaboración propia a partir de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas (2022).

5.4 Conclusiones

La inesperada renuncia de títulos mineros en 2021 por parte de la empresa Prodeco, una situación sin precedentes en el sector minero colombiano desencadenó incertidumbre sobre el futuro social, ambiental y económico en los municipios del corredor minero del Cesar. Esta crisis se ha visto agravada por los diversos desafíos institucionales, especialmente en un contexto donde las administraciones municipales cuentan con escasas competencias y recursos para abordar los impactos adversos. El declive acelerado de la minería de carbón evidenciado en Prodeco es apenas el inicio de un declive estructural y progresivo de este sector en Colombia (Yanguas Parra et al., 2021; WTW y Universidad de los Andes, 2023). En ese sentido, este reporte ofrece una visión de las dificultades para alcanzar una transición energética justa en los municipios y regiones donde la extracción de carbón ha sido la actividad económica predominante, tomando como estudio de caso el municipio de La Jagua de Ibirico.

Referencias

- Alcaldía de La Jagua de Ibirico. (2019). *Reseña Histórica del Municipio de la Jagua de Ibirico*. <https://www.lajaguadeibirico-cesar.gov.co/municipio/resena-historico-del-municipio-de-la-jagua-de-ibirico> (Accedido: 4 enero 2024).
- Alcaldía de La Jagua de Ibirico. (2020). *Plan de desarrollo 2020-2023 “El pueblo primero”*. <https://www.lajaguadeibirico-cesar.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20202023-el-pueblo-primero>.
- Alcaldía de La Jagua de Ibirico. (2021). *Acordado el pacto Boquerón Avanza y Emprende*. <https://www.lajaguadeibirico-cesar.gov.co/noticias/acordado-el-pacto-boqueron-avanza-y-emprende> (Accedido: 21 enero 2024).
- Alcaldía de La Jagua de Ibirico. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “Por Los Buenos Tiempos”*. https://la-jagua-de-ibirico.micolombiadigital.gov.co/sites/la-jagua-de-ibirico/content/files/001305/65223_acuerdo-012-1.pdf (Accedido: 13 agosto 2024).
- Ángel, A. (2019). Impactos a perpetuidad. *El legado de la minería*. https://co.boell.org/sites/default/files/2019-10/20191009_ideasverdes_20_web.pdf (Accedido: 10 junio 2023).
- Ángel, A. et al. (2023). *Sustainable Transformation in Coal Regions of the Global South: Challenges from a Resource Nexus Perspective (NEXtra Core)*. United Nations University – Institute for Integrated Management of Material Fluxes and of Resources (UNU-FLORES). <https://rue.bmz.de/resource/blob/157226/2023-06-20-nextra-core-final-report-finalversion.pdf> (Accedido: 4 abril 2024).
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2021). *Acta mesa de trabajo comunidad de Boquerón*. https://www.anla.gov.co/documentos/proyectos/03_seguimiento/11_reasentamiento/6-10-2021-anla-acta-boqueron-21-09-2021.pdf (Accedido: 27 enero 2024).
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2021b). *Actualización del Reporte de análisis regional de la Zona Minera del Cesar*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/biblioteca/15-03-2022-report-de-analisis-regional-zona-minera-del-cesar-v3.pdf (Accedido: 14 agosto 2024).
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) (2022). *Resolución 00664*. <https://www.anla.gov.co/images/documentos/resoluciones/17-06-2022-anla-res-00664-29062022.pdf> (Accedido: 27 enero 2024).
- Agencia Nacional de Minería (ANM). (2023a). *Informe de gestión: 01 de octubre de 2022 a 30 de septiembre de 2023*. https://anm.gov.co/sites/default/files/Informe_Rendici%C3%B3n_de_Cuentas_ANM_2023.pdf
- Agencia Nacional de Minería (ANM). (2023b). *La ANM fortalece sus procedimientos de coordinación y concurrencia y participación de terceros, con las Audiencias Públicas Mineras*. <https://www.anm.gov.co/?q=ANMfortaleceprocedimientosconAudienciasPublicasmineras> (Accedido: 3 mayo 2024).
- Arellano-Yanguas, J. (2011). *Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru*, *The Journal of Development Studies*, 47(4), pp. 617–638. <https://doi.org/10.1080/00220381003706478>.
- Arellano-Yanguas, J., & Mejía-Acosta, A. (2014). *Extractive industries, revenue allocation and local politics*. *UNRISD Working Paper*, (2014–4), 44.
- Aron, E. (2020). *Investing Natural Resource Revenues in Science, Technology and Innovation for Inclusive Regional Development in Colombia: Politics of Scale, Politics of Knowledge*. Tesis doctoral, Clark University.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s.f.). *¿Qué son los PDET?* <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/> (Accedido: 18 enero 2024).
- Barrios, M. (2019). *Denuncian que las explosiones mineras agrietan casas en La Jagua de Ibirico*, *El Heraldo*. <https://www.elfheraldo.co/cesar/denuncian-que-las-explosiones-mineras-agrietan-casas-en-la-jagua-de-ibirico-653477> (Accedido: 15 enero 2023).
- Bayona, E. (2015). *Economía y empresa en el caribe colombiano: Exportaciones de carbón, crecimiento económico y desarrollo social de los departamentos del Cesar y La Guajira (1976 – 2012)*.
- BLU Radio (2023) “Pedimos que se respete el contrato de explotación minera”: líder de La Jagua de Ibirico: <https://www.bluradio.com/nacion/pedimos-que-se-respete-el-contrato-de-explotacion-minera-lider-de-la-jagua-de-ibirico-rs15> (Accedido: 4 julio 2023).
- Cámara de Representantes. (2023). *Proyecto de Ley Ecominerales*. <https://www.camara.gov.co/ecominerales> (Accedido: 22 enero 2024).

- Cardoso, A. (2015). *Behind the life cycle of coal: Socio-environmental liabilities of coal mining in Cesar*, Colombia, *Ecological Economics*, 120, pp. 71–82. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.10.004>.
- Carvajal, S. (2023). *Agencia Nacional de Minería resumirá delegación en Antioquia a partir de 1 de enero*, *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/antioquia-agencia-nacional-de-mineria-resumira-delegacion-en-el-departamento-839001> (Accedido: 3 mayo 2024).
- Cesore. (2022). *Perfil demográfico del Cesar: análisis y recomendaciones de política*. https://cesore.com/wp-content/uploads/2022/07/Perfil-demografico-del-Cesar-analisis-y-recomendaciones-de-politica_compressed-1.pdf (Accedido: 17 enero 2024).
- CNV. (2021). *Las flagrantes violaciones a los derechos laborales por parte de Prodeco/Glencore en Colombia*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/actualidad/Articulos/las-flagrantes-violaciones-a-los-derechos-laborales-por-parte-de-prodeco-glencore-en-colombia> (Accedido: 12 marzo 2024).
- CNV. (2023). *Colombia hacia una Transición Justa: conozca los últimos avances*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/actualidad/Articulos/colombia-hacia-una-transicion-justa-avances> (Accedido: 28 febrero 2024).
- CNV. (2024). *La negociación por rama en la Transición Justa*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/actualidad/Articulos/la-negociacion-por-rama-en-la-transicion-justa> (Accedido: 6 marzo 2024).
- CNV. (s.f.-a). *Ausencia de una transición justa: La minería de carbón en el norte de Colombia*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/implementacion/ausencia-de-una-transicion-justa-la-mineria-de-carbon-en-el-norte-de-colombia> (Accedido: 14 enero 2024).
- CNV. (s.f.-b). *Colectivo de Trabajadores por la Transición Justa (TTJ)*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/nuestra-web/colectivo> (Accedido: 16 mayo 2023).
- CNV (s.f.-c) *Proyectos Productivos*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/proyectos-productivos> (Accedido: 28 agosto 2024).
- Congreso de Colombia. (2000). *Ley 617 de 2000*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771> (Accedido: 5 enero 2024).
- Congreso de Colombia. (2001). *Ley 685 de 2001*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9202> (Accedido: 10 mayo 2024).
- Congreso de Colombia. (2020). *Ley 2056 de 2020*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>.
- Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2327 de 2023*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=219230> (Accedido: 5 agosto 2024).
- Contraloría General de la República. (2023). *Contralor anuncia especial seguimiento para darle soluciones a problemas derivados del cierre de las minas Calenturitas y La Jagua, en el Cesar*. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor-anuncia-especial-seguimiento-para-darle-soluciones-a-problemas-derivados-del-cierre-de-las-minas-calenturitas-y-la-jagua-en-el-cesar> (Accedido: 10 julio 2023).
- Corral, F. et al. (2021). *Hechos, realidades y perspectivas de la minería del carbón en el Cesar y La Guajira*. <https://bloque10.unimagdalena.edu.co/hechos-realidades-y-perspectivas-de-la-mineria-de-carbon-en-el-cesar-y-la-guajira/>
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-1051/01*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm> (Accedido: 27 febrero 2024).
- Corte Constitucional. (2018). *Sentencia SU 095/18*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm> (Accedido: 27 febrero 2024).
- Corte Constitucional. (2023). *Sentencia T-375 DE 2023*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-375-23.htm#_ftnref10 (Accedido: 22 enero 2024).
- DANE. (2024). *Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/indicador-de-seguimiento-a-la-economia-ise> (Accedido: 5 agosto 2024).
- DANE (s.f.). *Cuentas nacionales: PIB por departamento*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales> (Accedido: 4 noviembre 2021).
- Dhandapani, S. et al. (2019) *Environmental impacts as affected by different oil palm cropping systems in tropical peatlands, Agriculture, Ecosystems & Environment*, 276, pp. 8–20. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2019.02.012>.

- DNP (2023) *Manual para la distribución de los recursos del sistema general de participaciones*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-02%20Manual%20para%20la%20distribuci%C3%B3n%20del%20SGP.Pu.pdf> (Accedido: 11 enero 2024).
- DNP (s.f.-a). *Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal. Información fiscal y financiera*. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx (Accedido: 15 enero 2024).
- DNP (s.f.-b). *Operaciones efectivas de caja*: <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx> (Accedido: 11 enero 2024).
- Drummond Ltd. (s.f.). *Operaciones*. <https://www.drummondltd.com/nuestras-operaciones/proyectos-mineros/> (Accedido: 27 febrero 2024).
- Ecología, Economía y Ética. (2018). *Pacto de Confianza de la Victoria San Isidro*. <https://e3asesorias.com/pacto-de-confianza-de-la-victoria-san-isidro/> (Accedido: 24 January 2024).
- El Colombiano. (2023). *Antioquia perdió la delegación minera: Gobierno Nacional reasumirá funciones desde el 1 de enero*: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/antioquia-perdio-la-delegacion-minera-gobierno-nacional-reasumira-funciones-desde-el-1-de-enero-NE23416319> (Accedido: 27 febrero 2024).
- El Espectador. (2023). *Quitar facultades mineras a Antioquia va “en contra de la descentralización”*: ACM. <https://www.elespectador.com/economia/quitar-facultades-mineras-a-antioquia-va-en-contra-de-la-descentralizacion-acm-noticias-hoy/> (Accedido: 27 febrero 2024).
- El Heraldo. (2016). *Corregimiento La Victoria de San Isidro, en La Jagua de Ibirico, inició proyecto de reciclaje*. <https://www.elheraldo.co/cesar/corregimiento-la-victoria-de-san-isidro-en-la-jagua-de-ibirico-inicio-proyecto-de-reciclaje> (Accedido: 24 enero 2024).
- El Pilón. (2018). *La Victoria de San Isidro: un pacto de confianza para garantías de vida y progreso*. <https://elpilon.com.co/la-victoria-de-san-isidro-un-pacto-de-confianza-para-garantias-de-vida-y-progreso/> (Accedido: 24 enero 2024).
- El Pilón. (2020). *Se agrava crisis minera en el Cesar: despidos y acuerdos de salida en Fenoco*. <https://elpilon.com.co/se-agrava-crisis-minera-en-el-cesar-despidos-y-acuerdo-de-salida-en-fenoco/>.
- El Pilón. (2021a). *Boquerón, entre el abandono y promesas incumplidas*. <https://elpilon.com.co/boqueron-entre-el-abandono-y-promesas-incumplidas/> (Accedido: 27 enero 2024).
- El Pilón. (2021b). *Café envejecido y tradicional, la nueva apuesta de producción en La Jagua de Ibirico*: <https://elpilon.com.co/cafe-envejecido-y-tradicional-la-nueva-apuesta-de-produccion-en-la-jagua-de-ibirico/> (Accedido: 27 enero 2024).
- El Pilón. (2021c). *‘En Boquerón esperan más que promesas’*: <https://elpilon.com.co/en-boqueron-esperan-mas-que-promesas/> (Accedido: 27 enero 2024).
- El Pilón. (2021d). *Prodeco reiniciaría operaciones, pero habrá un Plan de Retiro Voluntario*. <https://elpilon.com.co/prodeco-reiniciaria-operaciones-pero-habra-un-plan-de-retiro-voluntario/> (Accedido: 14 enero 2024).
- El Pilón. (2022a). *No hay decisión definitiva sobre minas de Prodeco: presidente de la ANM*: <https://elpilon.com.co/no-hay-decision-definitiva-sobre-minas-de-prodeco-presidente-de-la-anm/> (Accedido: 22 enero 2024).
- El Pilón. (2022b). *El ejemplo de diversificación de La Jagua de Ibirico*. <https://elpilon.com.co/el-ejemplo-de-diversificacion-de-la-jagua-de-ibirico/> (Accedido: 11 enero 2024).
- El Pilón. (2023a). *‘Crisis minera: La Jagua de Ibirico bajó a sexta categoría’*. <https://elpilon.com.co/crisis-minera-la-jagua-de-ibirico-bajo-a-sexta-categoria/#:~:text=Desde%20el%20pasado%20primero%20de,el%20desbordado%20gasto%20en%20funcionamiento.> (Accedido: 5 enero 2023).
- El Pilón. (2023b). *Prodeco invirtió \$500 millones para producción apícola en La Jagua de Ibirico*. <https://elpilon.com.co/prodeco-invirtio-500-millones-para-produccion-apicola-en-la-jagua-de-ibirico/> (Accedido: 24 enero 2024).
- El Pilón. (2024). *Contratistas de La Jagua de Ibirico piden que les paguen, pero el municipio estaría en “quiebra”*. <https://elpilon.com.co/contratistas-de-la-jagua-de-ibirico-piden-que-les-paguen-pero-el-municipio-estaria-en-quiebra/> (Accedido: 6 marzo 2024).
- El Turbión. (2023). *Glencore: devorando bosque tropical en Colombia*. <https://elturbion.com/18858> (Accedido: 1 noviembre 2023).

- Envol Vert. (s.f.). *La Victoria (Monte Perija), Colombia*. <https://envol-vert.org/es/sit/la-victoria-perija/> (Accedido: 24 enero 2024).
- Función Pública. (s.f.). *Estructura del Estado*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo1/pdf/presentacion-estructura-estado.pdf> (Accedido: 27 febrero 2024).
- Furnaro, A. y Yanguas-Parra, P. (2022). *A Global South Perspective on Stranded Regions: Insights from the Decline of Coal Mining in Cesar, Colombia*, *Economics of Energy & Environmental Policy*, 11. <http://www.iaee.org/en/publications/eeeparticle.aspx?id=427> (Accedido: 9 enero 2024).
- Huertas, J. et al. (2012). *Air quality impact assessment of multiple open pit coal mines in northern Colombia*, *Journal of Environmental Management*, 93(1), pp. 121–129. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.08.007>.
- IEA. (2022). *Coal 2022 – Analysis and forecast to 2025*. *International Energy Agency*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/91982b4e-26dc-41d5-88b1-4c47ea436882/Coal2022.pdf> (Accedido: 23 abril 2021).
- de Janvry, A. y Dethier, J.-J. (2012). *The World Bank and Governance: The Bank's Efforts to Help Developing Countries Build State Capacity*. Rochester, NY. <https://papers.ssrn.com/abstract=2179406> (Accedido: 2 mayo 2024).
- JEP. (2021). *JEP concede libertad condicionada a Jaime Blanco maya, excontratista de la Drummond*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-concede-libertad-condicionada-a-Jaime-Blanco-Maya,-excontratista-de-la-Drummond.aspx> (Accedido: 16 febrero 2024).
- Jiménez, C. (2016). *Nuevo capítulo sobre el desvío del arroyo San Antonio*, El Pilón. <https://elpilon.com.co/nuevo-capitulo-desvio-del-arroyo-san-antonio/> (Accedido: 11 enero 2024).
- Just Transition Initiative. (2021). *Understanding Just Transitions in Coal Dependent Communities*. <https://justtransitioninitiative.org/understanding-just-transitions-in-coal-dependent-communities/> (Accedido: 4 enero 2024).
- Juzgado Séptimo Administrativo de Valledupar. (2022). *Sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela promovida por la Junta de Acción Comunal de Boquerón y otros*. <https://www.grupoprodeco.com.co/rest/api/v1/documents/bedcad4ebf8b405eef8918b4e884a4a6/ANEXO+3-+FALLO+1A+INSTANCIA++Juzgado+S%C3%A9ptimo+Administrativo+de+Valledupar++4.11.2022.pdf> (Accedido: 23 enero 2024).
- López, J. (2022). *Pierden con el carbón y sin él: los dilemas de la transición energética en Cesar*. <https://www.mutante.org/contenidos/dilemas-transicion-energetica-en-el-cesar/> (Accedido: 14 enero 2024).
- López, S. y Patzy, F. (en prensa). *Fiscal analysis of the perspectives of Coal and Oil in the energy transition in Colombia*.
- Mejía, E. (2021). *La cara sucia de la descarbonización en La Jagua de Ibirico. La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-cara-sucia-de-la-descarbonizacion-en-la-jagua-de-ibirico/> (Accedido el 4 de julio de 2023).
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2022). *Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de Validación EITI 2022*. <https://mesatransparenciaextractivas.org/wp-content/uploads/2022/11/Informe-sobre-el-Espacio-Civico-para-la-Validacion-de-Colombia-2022.pdf> (Accedido: 7 marzo 2024).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Desde La Jagua de Ibirico, Minambiente anunció \$26.000 millones para Corredor de Vida del Cesar*. <https://www.minambiente.gov.co/desde-la-jagua-de-ibirico-minambiente-anuncio-26-000-millones-para-corredor-de-vida-del-cesar/> (Accedido: 10 junio 2023).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Pasivos Ambientales*. <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/pasivos-ambientales/> (Accedido: 5 agosto 2024).
- Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación (s.f.). *¿Cuáles son las funciones de los CODECTI?* <https://minciencias.gov.co/gestion-territorial/cuales-son-las-funciones-los-codecti> (Accedido: 28 agosto 2024).
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2024). *Perfiles Económicos Departamentales. Departamento de Cesar*. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/6463f761-e0f6-485a-889e-f87a21e0de18/Cesar> (Accedido: 28 agosto 2024).
- Ministerio de Educación. (2023a). *La Jagua de Ibirico, Cesar, tendrá 'Universidad en Tu Territorio' gracias a donación de terreno de la Agencia Nacional de Minería*. <https://www.unicesar.edu.co/protocolizada-donacion-de-predio-para-la-construccion-de-una-sede-de-la-upc-en-la-jagua-de-ibirico/> (Accedido: 18 enero 2024).

- Ministerio de Educación. (2023b). *Mineducación lanza 'Universidad en tu territorio', estrategia nacional para impulsar la educación superior como motor del cambio*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415914:Mineducacion-lanza-Universidad-en-tu-territorio-estrategia-nacional-para-impulsar-la-educacion-superior-como-motor-del-cambio> (Accedido: 6 marzo 2024).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). 'Fondo de Mitigación de Emergencias FOME'. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-158801%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased (Accedido: 11 abril 2024).
- Ministerio de Minas y Energía. (2021). *Minería de Carbón en Colombia. Transformando el futuro de la industria*. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24311177/Presentacion-Carbon.pdf> (Accedido: 17 noviembre 2021).
- Ministerio de Minas y Energía. (2023a). *Plan estratégico sectorial de minas y energía*. https://www.minenergia.gov.co/documents/11801/Plan_Estrat%C3%A9gico_Sectorial_Mina_y_Energ%C3%ADa.pdf (Accedido: 31 mayo 2024).
- Ministerio de Minas y Energía. (2023b). *Resolución 40332*. <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/6613/norma/> (Accedido: 17 enero 2024).
- Ministerio de Minas y Energía. (2024a). *Con el Decreto 0977 de 2024 ya se cuenta con la estrategia de los Distritos Mineros para la Paz y la Transición Energética Justa*. <https://minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/con-el-decreto-0977-de-2024-ya-se-cuenta-la-estrategia-de-los-distritos-mineros-para-la-paz-y-la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa/> (Accedido: 12 agosto 2024).
- Ministerio de Minas y Energía. (2024b). *El borrador del Articulado de la Ley Minera, disponible al público desde hoy*. <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/el-borrador-del-articulado-de-la-ley-minera-disponible-al-publico-desde-hoy/> (Accedido: 6 marzo 2024).
- Monsalve, M. (2022). *Una gran minera en Cesar renuncia a sus títulos. Inicia un gran debate*, El Espectador.: <https://www.elespectador.com/ambiente/prodeco-una-gran-minera-en-cesar-renuncia-a-sus-titulos-inicia-un-gran-debate/> (Accedido: 15 enero 2024).
- Monsalve, M. (2023). *Denuncian amenazas por evitar que reabra una de las grandes minas de carbón en Colombia*, El País. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-23/denuncian-amenazas-por-evitar-que-reabra-una-de-las-grandes-minas-de-carbon-en-colombia.html> (Accedido: 4 julio 2023).
- Montoya-Domínguez, E. (2018). *La extracción de carbón en el centro del Cesar, Colombia: apuntes para la comprensión del conflicto ambiental*, *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl), pp. 62-73 <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.77836>.
- Moor, M. y Van de Sandt, J. (2014). *El lado oscuro del carbón*. <https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2016/11/PAX-el-lado-oscuro-del-carbon-v3.pdf> (Accedido: 15 enero 2023).
- OCA. (2017). *Minería de carbón - Drummond - Prodeco - Murray Energy - Cesar: Análisis dinámica de actores y acciones*. https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/media_referencias/view/1564 (Accedido el 6 de julio de 2022). Ocampo, J., Malagón, J. y Ruiz, C. (2021). *Los fondos de estabilización de productos básicos en economías con dominancia de la balanza de pagos, Macroeconomía bajo dominancia de la balanza de pagos*. Banco de La República. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10151/4.%20Los%20fondos%20de%20estabilizaci%C3%B3n%20de%20productos%20b%C3%A1sicos%20en%20econom%C3%ADas%20con%20dominancia%20de%20la%20balanza%20de%20pagos.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Accedido: 2 abril 2024).
- Osorio, S. (2020). *Cuatro momentos relevantes de la autonomía territorial en la explotación de recursos naturales no renovables y la ausencia de un mecanismo de participación ciudadana idóneo*, *Departamento de derecho del medio ambiente*. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/cuatro-momentos-relevantes-de-la-autonomia-territorial-en-la-explotacion-de-recursos-naturales-no-renovables-y-la-ausencia-de-un-mecanismo-de-participacion-ciudadana-idoneo/> (Accedido: 27 febrero 2024).
- Patzy, F. y Lopez, S. (2021) 'Carbón térmico en Colombia: implicaciones para la economía de La Guajira y Cesar'. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/carbon-termico-en-colombia-implicaciones-para-la-economia-de-la-guajira-y-cesar> (Accedido: 16 abril 2021).
- Peña, J., Arond, E. y Vega-Araújo, J. (2023) *Colombia: la importancia de garantizar el espacio cívico para lograr una transición energética justa*. <https://resourcegovernance.org/blog/colombia-importancia-de-garantizar-espacio-civico-para-transicion-energetica> (Accedido: 5 julio 2023).

- Peña, J. y Velásquez, F. (2018) 'PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA GOBERNANZA DEL SECTOR MINERO EN COLOMBIA'. https://redextractivas.org/wp-content/uploads/2019/04/Foro_Gobernanza_Ford-2019.pdf (Accedido: 27 febrero 2024).
- Peña, R. (2020) 'El proceso de construcción de Estado local y sus efectos en la justicia ambiental: Caso del municipio de la Jagua de Ibirico'. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/280e5fb0-45dc-4b1a-93d5-f48b38f9e172> (Accedido: 15 enero 2024).
- PNUD. (2014). *Cesar: Análisis de conflictividades y construcción de paz*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/cesar-analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz>. (Accedido: 15 enero 2024).
- Portafolio. (2021.) *Lo que se sabe de la compra de la carbonera CNR por Key Industries*. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/cnr-reanuda-su-produccion-de-carbon-en-el-cesar-555736> (Accedido: 7 marzo 2024).
- Presidencia de Colombia (2019) *Decreto 2106 de 2019*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=103352> (Accedido: 5 enero 2024).
- Presidencia de Colombia. (2023a). *Decreto 443 de 2023*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30046359>.
- Presidencia de Colombia. (2023b). *Decretos Salariales 896 de 2023*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=210891> (Accedido: 11 enero 2024).
- Prodeco. (2020). 'Informe de sostenibilidad 2019'. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/sostenibilidad/nuestras-publicaciones>
- Prodeco. (2021a). *Grupo Prodeco presenta las alianzas estratégicas por la reconversión productiva del Cesar*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/sala-de-prensa/noticias/Prodeco-presenta-alianzas-para-la-reconversi-n-productiva-del-Cesar> (Accedido: 14 enero 2024).
- Prodeco. (2021b). *Prodeco renuncia a sus títulos mineros*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/sala-de-prensa/noticias/Prodeco-renuncia-a-sus-t-tulos-mineros0> (Accedido: 14 junio 2023).
- Prodeco. (2022). *Mesa de diálogo: Actualización de Planes de Manejo Ambiental para entrega de los proyectos Mina Calenturitas y Mina La Jagua en condición operativa*. <https://www.grupoprodeco.com.co/rest/api/v1/documents/4dc73c9a88a61fc17ead1a6c68c589b1/ANEXO+5+ACTUALIZACI%C3%93N+PLANES+DE+MANEJO+AMBIENTAL+MINAS+CALENTURITAS+Y+LA+JAGUA.pdf> (Accedido: 11 enero 2023).
- Prodeco. (2023). *el impacto positivo del emprendimiento en el corredor minero del Cesar*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/sala-de-prensa/noticias/El-impacto-positivo-del-emprendimiento-en-el-Cesar> (Accedido: 14 enero 2024).
- Prodeco. (s.f.-a). *Nosotros. Grupo Prodeco*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/nosotros/grupo-prodeco> (Accedido: 16 enero 2024).
- Prodeco. (s.f.-b). *Nosotros. Nuestra historia*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/nosotros/nuestra-historia> (Accedido: 21 enero 2024).
- Prodeco. (s.f.-c). *Plan de Manejo Socioeconómico*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/sostenibilidad/Plan-Manejo-Socioeconomico> (Accedido: 15 enero 2024).
- Prodeco. (s.f.-d). *Terminación de nuestras operaciones mineras*. <https://www.grupoprodeco.com.co/es/nosotros/Terminaci-n-de-las-operaciones-mineras> (Accedido: 14 enero 2024).
- Puerto, L., & Corral, F. (2022). *The political economy of coal in light of climate and mineral-energy policies: A case study from Colombia. The political economy of coal* (1st ed., pp. 258–280). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781003044543-18/political-economy-coal-light-climate-mineral-energy-policies-lina-mar%C3%ADa-puerto-chaves-felipe-corr-al-montoya>
- Roa-García, M. (2017). 'Environmental democratization and water justice in extractive frontiers of Colombia', *Geoforum*, 85, pp. 58–71. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.07.014>.
- Schaeffer, M. y Yilmaz, S. (2008). *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability*. Rochester, NY. <https://papers.ssrn.com/abstract=1297806> (Accedido: 2 mayo 2024).
- SEI et al. (2023). *The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises*. <https://www.sei.org/publications/production-gap-report-2023/> (Accedido: 17 noviembre 2023).
- SICODIS. (s.f.-a). *Reportes SGP» Resumen histórico de distribución Sistema General de Participaciones*. https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/SGP_Historicos.aspx (Accedido: 19 enero 2024).
- SICODIS. (s.f.-b). *Reportes SGR» Resumen Plan Bienal de Caja del Sistema General de Regalías*. https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/Rep_PlanBienalDeCaja.aspx (Accedido: 11 enero 2024).

- SICODIS. (s.f.-c). *Variables de Distribución* » Variables. <https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/ConsultaVariables.aspx> (Accedido: 17 enero 2024).
- Tarazona, D. (2023). *Colombia: posible apertura de minas de carbón duplicaría emisiones de metano del sector* | Estudio. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2023/05/minas-de-carbon-duplicarian-emisiones-de-metano-colombia/> (Accedido el 14 de enero de 2024).
- Tierra Digna. (2015). *El Carbón de Colombia ¿quién gana, quién pierde? Minería, comercio global y cambio climático*. <https://www.rosalux.org.ec/pdfs/Carbon-Colombia.pdf> (Accedido: 15 enero 2024).
- UPME. (s.f.) *Carbón*. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/carbon.aspx> (Accedido: 26 junio 2023).
- Vega-Araújo, J. et al. (2024). *Carbón y transiciones justas en el Caribe colombiano*. <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2024/05/sei2024.021-carbon-transiciones-justas-caribe-colombiano.pdf> (Accedido: 8 agosto 2024).
- Velásquez, F. (2021). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Editorial Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/05/La-participacion-ciudadana-en-el-sector-extractivo-en-Colombia.pdf> (Accedido: 27 febrero 2024).
- Vera, E. (2022). *Informe de la secretaria de hacienda. primera parte*. <https://www.lajaguadeibirico-cesar.gov.co/informacion-adicional/informe-secretaria-de-hacienda-por-que-el-municipio> (Accedido el 5 enero 2024).
- WTW y Universidad de los Andes. (2023). *Understanding the impact of a low carbon transition on Colombia*. <https://www.wtco.com/en-gb/insights/2023/08/understanding-the-impact-of-a-low-carbon-transition-on-colombia> (Accedido el 11 marzo 2024).
- Yanguas Parra, P. et al. (2021). *El ocaso del carbón y la necesidad de una transición justa en Colombia*. <https://www.sei.org/publications/el-ocaso-del-carbon-y-la-necesidad-de-una-transicion-justa-en-colombia/> (Accedido: 3 febrero 2022).

Anexo

Lista de entrevistados

No.	Tipo de actor	Rol
E1	Sociedad civil	Líder político
E2	Sociedad civil	Líder político
E3	Sociedad civil	Líder político
E4	Sector público	Concejal
E5	Sociedad civil	Líder político
E6	Sociedad civil	Líder social
E7	Sociedad civil	Líder social
E8	Trabajadores	Líder sindical
E9	Sociedad civil	Líder sector educativo
E10	Sector público	Funcionario de la Alcaldía Municipal
E11	Sector público	Funcionario de la Alcaldía Municipal
E12	Sector público	Funcionario de la Alcaldía Municipal
E13	Sector público	Funcionario de la Alcaldía Municipal
E14	Sector público	Funcionario de la Alcaldía Municipal
E15	Trabajadores	Extrabajador de Prodeco
E16	Trabajadores	Extrabajador de Prodeco
E17	Sociedad civil	Asociación de emprendedores(as)
E18	Sociedad civil	Asociación de emprendedores(as)
E19	Sociedad civil	Asociación de emprendedores(as)
E20	Sociedad civil	Asociación de emprendedores(as)
E21	Sociedad civil	Asociación de emprendedores(as)
E22	Sociedad civil	Juntas de Acción comunal
E23	Sociedad civil	Juntas de Acción comunal
E24	Sociedad civil	Juntas de Acción comunal
E25	Sociedad civil	Juntas de Acción comunal
E26	Sociedad civil	Juntas de Acción comunal
E27	Trabajadores	Actual trabajador de Prodeco

Visítenos

SEI Headquarters

Linnégatan 87D
Box 24218
104 51 Stockholm Sweden
Tel: +46 8 30 80 44
info@sei.org

Måns Nilsson
Executive Director

SEI Africa

World Agroforestry Centre
United Nations Avenue Gigiri
P.O. Box 30677 Nairobi 00100 Kenya
Tel: +254 20 722 4886
info-Africa@sei.org

Philip Osano
Centre Director

SEI Asia

Chulalongkorn University
Henri Dunant Road Pathumwan
Bangkok 10330 Thailand
Tel: +66 2 251 4415
info-Asia@sei.org

Niall O'Connor
Centre Director

SEI Latin America

Calle 71 # 11-10
Oficina 801
Bogotá Colombia
Tel: +57 1 6355319
info-LatinAmerica@sei.org

David Purkey
Centre Director

SEI Oxford

Oxford Eco Centre
Roger House Osney Mead
Oxford OX2 0ES UK
Tel: +44 1865 42 6316
info-Oxford@sei.org

Ruth Butterfield
Centre Director

SEI Tallinn

Arsenal Centre
Erika 14
10416 Tallinn Estonia
Tel: +372 6276 100
info-Tallinn@sei.org

Lauri Tammiste
Centre Director

SEI York

University of York
Heslington
York YO10 5NG UK
Tel: +44 1904 32 2897
info-York@sei.org

Sarah West
Centre Director

SEI US Main Office

11 Curtis Avenue
Somerville MA 02144-1224 USA
Tel: +1 617 627 3786
info-US@sei.org

Ed Carr
Centre Director

SEI US Davis Office

501 Second Street
Davis CA 95616 USA
Tel: +1 530 753 3035

SEI US Seattle Office

1326 Fifth Avenue #640
Seattle WA 98101 USA
Tel: +1 206 547 4000