

PASIVOS AMBIENTALES PRODUCTO DE LA EXPLOTACIÓN DE CANTERAS EN  
LA LOCALIDAD DE USAQUEN DE BOGOTÁ D.C.

ANIBAL TORRES RICO

Universidad Jorge Tadeo Lozano  
Maestría en Derecho Ambiental y Sostenibilidad

## RESUMEN

En el presente trabajo inicialmente se precisan los conceptos de contaminación, daño, daño ambiental, responsabilidad ambiental y pasivo ambiental, para poder descubrir si con las consecuencias ambientales de las explotaciones de canteras en la localidad de Usaquéen estamos frente a una contaminación ilegal, o daño ambiental, que pueda generar responsabilidad ambiental, y en cabeza de quien estaría esa responsabilidad; si en cabeza de las empresas mineras y/o sus representantes, o en cabeza de la autoridad ambiental local y nacional, o en ambos. Aclarados estos conceptos, identificamos las canteras objeto de estudio, propietarios y/o representantes, antecedentes, pero sobre todo la situación fáctica y jurídica de cada una; el tamaño del impacto ambiental que han generado estas canteras, para poder vislumbrar algún tipo de responsabilidad por este impacto negativo generado por estas actividades. Además, se identificaran algunos responsables de la restauración de estos predios, para finalmente ofrecer algunas conclusiones.

## **SUMARIO**

### **INTRODUCCIÓN**

1. Contaminación, daño y Daño ambiental
  - 1.1. Contaminación
  - 1.2. Daño
  - 1.3. Daño ambiental
2. La Responsabilidad Ambiental
3. Pasivos Ambientales
  - 3.1. Pasivos Ambientales según la Doctrina
  - 3.2. Pasivos Ambientales según las autoridades colombianas
  - 3.3. Pasivos Ambientales según la Legislación Comparada
  - 3.4. Intentos de Reglamentación de los PA
4. Régimen legal de las canteras
5. Las Canteras de Usaquéen
  - 5.1. Antecedentes y situación actual de las canteras de Usaquéen
  - 5.2. Impacto Ambiental generado por las explotaciones de canteras en Usaquéen

### **CONCLUSIONES**

### **PROPUESTAS BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA JURISPRUDENCIA**

## INTRODUCCIÓN

La explotación de la minería en la sabana de Bogotá surge desde el siglo XIX y adquiere relevancia a lo largo del siglo XX, sobre todo en las décadas del 50 y 70. Los sectores productivos que buscaban atender la necesidad de materiales de construcción incentivaron las actividades de extracción de minerales en Bogotá, incluyendo desde luego la localidad de Usaquéen. No obstante, estas actividades, de acuerdo con información de la autoridad ambiental, que se indicará más adelante, en su mayoría han sido ilegales y han dejado una estela de perjuicios, daños, contaminación generalizada, lo cual se ha dado en llamar por muchos, pasivos ambientales mineros.

En el presente trabajo, se revisan los conceptos de daño, daño ambiental y responsabilidad ambiental, para establecer si el impacto ambiental negativo que producen las explotaciones de canteras se le puede llamar daño o no, o daño ambiental. De igual manera, revisando el concepto de responsabilidad ambiental y sobre todo el deber de indemnizar, comparándolo con lo que sucede real y materialmente con estas canteras de Usaquéen, se puede vislumbrar quien o quienes son los responsables de la restauración de los predios donde funcionan estas canteras, y eventualmente quien o quienes tienen la obligación de resarcir estos presuntos o reales daños causados por las actividades mineras en comento.

En este trabajo se estudia también los pasivos ambientales para determinar si el impacto negativo generado de las explotaciones de canteras, se les puede o no llamar pasivos ambientales.

En nuestro trabajo, con base en información oficial de la autoridad ambiental de Bogotá, Se identifican cada una de las canteras de Usaquéen, sus propietarios y/o representantes, lo que han sido sus historias, la situación legal de cada una, para confirmar si están o han estado al margen de la ley; se muestran las características de las canteras, si están funcionando o no, y si han sido abandonadas.

Se estudia el tipo de impacto que han producido a los ecosistemas, si esos impactos pueden ser considerados daños ambientales, las causas de esos daños, a quiénes se le produjeron y sus consecuencias. Revisamos el tema de la responsabilidad ambiental donde se analiza la situación técnica y jurídica de cada una de las canteras, para así vislumbrar eventualmente quién

debe responder por estos presuntos o reales daños ambientales, producto de esta actividad minera.

Se estudia lo que se entiende por pasivos ambientales mineros, para ver si el resultado de las explotaciones de canteras en Usaquén pueden ser denominados o no pasivos ambientales mineros. Naturalmente, en el entretanto se analizará cada hallazgo que se encuentre en esta investigación, para finalmente presentar algunas conclusiones que apunten a ampliar la discusión y de alguna manera a ayudar resolver en parte, este delicado tema que se insiste, aún está sin resolver y que ha causado tanto perjuicio a las comunidades.

A pesar de que nadie ha sostenido la tesis de que lo que se presenta en la localidad de Usaquén en Bogotá, no es pasivo ambiental minero,<sup>1</sup> en este trabajo le apostamos a la tesis de estar frente a pasivos ambientales mineros, independientemente de que en nuestro país no esté regulado el tema, como evidentemente no lo está. Para esto se tiene en cuenta lo que ha dicho la doctrina sobre el particular, las diferentes regulaciones internacionales, diferentes organismos internacionales, los diferentes estudios realizados en Colombia, oficiales y no oficiales, académicos, científicos y, sobre todo, lo que las mismas autoridades colombianas han propuesto como regulación de los pasivos ambientales mineros.

La pertinencia de este trabajo está en que, buena parte de las investigaciones se han referido a las consecuencias desastrosas de esta actividad, pero ninguna ha abordado lo estrictamente legal. El problema ambiental persiste, cada día se agrava más y lo que es peor, no se vislumbra en el futuro inmediato una solución a esta enorme, grande y delicada problemática, que tanto perjuicio causa al ecosistema y a la comunidad de Usaquén.

---

<sup>1</sup> Aunque no faltará el que así lo insinúe, justificándose en la presunta falta de regulación del tema en las leyes colombianas

## 1. CONTAMINACIÓN, DAÑO Y DAÑO AMBIENTAL

### 1.1. Contaminación

El literal a) del artículo 8 del Decreto Ley 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales Renovables, en adelante CRNR dice:

«Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la Nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas».

La norma debió haber dicho mejor «Se entiende por contaminación la alteración del ambiente [...] en niveles no permitidos por la ley»; la contaminación que produce daño es la que rebasa los niveles permitidos por la ley. Continúa la norma, contaminación o alteración del ambiente:

«[...] con sustancias o formas de energía puestas en él por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares» (CRNR, art. 8, literal a).

La pregunta es: *¿en toda interferencia?* Obviamente no en toda, pero el verbo atentar aterriza y aclara la idea, porque cuando se habla de atentar, generalmente se refiere, según la Real Academia Española (RAE), a «emprender o ejecutar algo ilegal o ilícito» (Real Academia Española, 2019). En nuestro concepto debemos entender que esa interferencia debe ser en términos no permitidos por la ley; otra cosa es que no haya norma que señale los límites permitidos por la ley, pero en Colombia sí existen esas normas, como lo señalamos más adelante.

Y Continúa la norma: «[...] degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares» (CRNR, art. 8, literal a). No obstante, no toda degradación es ilegal, y esta palabra degradación no puede interpretarse en el contexto de la palabra «atentar» por

cuando la norma se refiere a atentado solo de la fauna y la flora. Lo de degradar se predica solo para la calidad del ambiente de los recursos de la Nación o particulares, por ello habrá que preguntarse por lo niveles de la degradación. Razón tiene el Profesor Luis Fernando Macías nuevamente cuando dice:

«[...] es allí donde debe entrar el derecho para indicar un límite por debajo del cual no se puede hablar, por lo menos jurídicamente de contaminación. Y en ese sentido contaminación en sentido jurídico no sería igual a daño ambiental, pues éste se produciría cuando se está por encima de esos límites o, por lo menos, aquellos efectos jurídicamente aceptados por la sociedad y, que son, los que debe interpretar el jurista en su sabiduría» (2007, p. 141).

Lo anterior debemos interpretarlo en el sentido que el explotador incumple los términos del título minero o el título ambiental, llámese licencia ambiental o Plan de Manejo ambiental o como se llame, porque la extracción de minerales con justo título, ni es ilegal, ni puede considerarse daño por sí misma.

Abordamos el tema del daño, o del daño ambiental, porque tarde o temprano estudiando el tema de la contaminación producida por las explotaciones de canteras en Usaquén, nos preguntamos, si esto puede o no llamarse o constituir daño y/o daño ambiental, y por este camino nos preguntaremos si a este impacto ambiental se le puede llamar o no Pasivo Ambiental, en adelante PA, o Pasivo Ambiental Minero, en adelante PAM.

## 1.2. El Daño

Es «la aminoración patrimonial sufrida por la víctima» (Henaó Pérez, 2007, p. 84). La Corte Constitucional ha dicho mediante Sentencia C-320/1998:

«El daño al ecosistema, así ello se haga en desarrollo de una explotación lícita, desde el punto de vista constitucional, tiene el carácter de conducta antijurídica».

*A contrario sensu*, la contaminación que no produce «aminoración patrimonial», no es técnicamente daño desde el punto de vista jurídico; el daño también es la lesión a un interés tutelado, presente, o posterior a la conducta generadora (Corte Suprema de Justicia, 2011); el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado (Corte Constitucional, Sentencia C-254/2003).

¿Se puede decir que las explotaciones de canteras en Usaquén han aminorado el valor patrimonial de algo o de alguien? Recordemos que no toda contaminación aminora el patrimonio, y que no toda contaminación es ilegal pues todos, en todo momento y en toda actividad de alguna manera vivimos contaminando. Además, legalmente hay alguna contaminación que no es ilegal; dicho de otra manera solo la contaminación que sobrepasa los límites permisibles es ilegal.<sup>2</sup> En todo caso, tendremos oportunidad de revisar más adelante lo que ha dicho sobre este particular la autoridad ambiental, incluso la Contraloría de Bogotá y algunas investigaciones académicas.

En el daño patrimonial, la indemnización cobija las compensaciones económicas por pérdida, destrucción o deterioro del patrimonio; las erogaciones; desembolsos o gastos realizados o por efectuar, y el advenimiento del pasivo; la privación de las utilidades, beneficios, provechos o aumentos patrimoniales frustrados que se percibirían de no ocurrir los hechos dañosos. (Corte Suprema de Justicia, 2011).

### **1.3. El daño ambiental**

En relación con el daño ambiental, el artículo 42, inciso c, de la Ley 99 de 1993 dice: «se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes». No podemos estar de acuerdo con la anterior definición por etérea, imprecisa.<sup>3</sup> No toda afectación del normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes es técnicamente un daño. Toda actividad humana, de alguna manera, afecta el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes, pero pudiera estar esa actividad en límites permisibles o no prohibida.

El que produce un daño ambiental debe pagar por haber causado ese daño; como el que contamina en niveles no permitidos por la ley. (Principio 16 de la Declaración de Río de Janeiro, en concordancia con la Ley 99 de 1993, y en la Sentencia de la Corte Constitucional C-528/1994). Por ello, no

---

<sup>2</sup> Así en: Código Civil arts. 1613 y 1614. Ley 446 de 1998, art. 16.

<sup>3</sup> Esta definición depende o está amarrada al cálculo de Tasas Retributivas y Compensatorias. En concordancia con el artículo 8° del Decreto 2811774. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resoluciones establece parámetros y valores límites máximos permisibles en vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales, o sistemas de alcantarillado público, o aguas marinas.

todo «el que contamina paga», pero sí debe pagar el que produce contaminación dañina, es decir, en niveles prohibidos.

«Los hombres, en cuanto humanos, es decir no como especie, contaminarían, pues siempre producirían un efecto que rompería el equilibrio de la naturaleza. Esto significaría que las sociedades estarían sometidas a las leyes naturales y no a las leyes humanas. La justicia humana daría paso a la justicia natural» (Macías Gómez, (2007), p. 142).

Dicho de otra manera, el daño ambiental está estrechamente relacionado con la economía, con el dinero, lo cual no es incompatible con las consideraciones legales. Quien produce un efecto «dañino» en el medio ambiente, debe asumir los costos, y así lo han considerado mayoritariamente las leyes nacionales y la jurisprudencia, el daño está contemplado en la ley, y tiene repercusiones económicas. No puede la sociedad, a través del Estado, asumir el costo que generan los efectos ambientales «dañinos» producidos por actividades que contribuyen al desarrollo de un país, cuando se trata como en el caso que nos ocupa, de actividades peligrosas, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, se recuerda también lo dicho por la Corte Suprema de Justicia:

«De este modo, el “daño ambiental” (“daño ecológico”, “daño a la salubridad ambiental”, etc.), estricto sensu, es todo detrimento causado al ambiente, bien público resultante de la conjunción de sus distintos elementos, susceptible de protección autónoma, medida o proyección patrimonial, y derecho colectivo perteneciente a toda la comunidad, conglomerado o sociedad» (2011, p. 22).

Con base en lo que hemos visto del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, para que haya daño debe haber afectación del normal funcionamiento del ecosistema, que produzca alteración al ecosistema, y se afecte la renovabilidad. Si estas situaciones o impactos se produjeron en virtud de autorización de la administración no sería daño propiamente, porque la autoridad debe haber previsto las acciones de mitigación, compensación o restauración en los instrumentos ambientales; pero si finalmente se constata el daño, o daño ambiental, podría haber responsabilidad compartida entre la autoridad y el titular del permiso.

Cuando se daña al medio ambiente, ecosistemas, o salud de personas o animales, surge la responsabilidad civil en quien lo hizo o causó el daño, y en consecuencia habrá que pagar, indemnizar, pero previamente habrá que probar esa responsabilidad en cabeza del presunto autor del daño, en donde estamos llamados a probar la culpa; cosa diferente es la responsabilidad que le pueda caber al estado. Por supuesto, en materia del régimen de responsabilidad objetiva, no se tiene en cuenta la culpa del agente.

Existen daños ecológicos, o daño ambiental puro, los cuales no afectan a una persona determinada, y daños ambientales consecutivos los cuales afectan al medio ambiente, pero repercuten en las personas. El daño ecológico es el daño al derecho colectivo. El daño ambiental consecutivo, repercute en el derecho subjetivo o individual (Consejo de Estado, 2012-00526, 2017), los daños individuales se desprenden de los daños colectivos o ecológicos.

Indudablemente una cosa es impacto ambiental, otra cosa es daño, o daño ambiental, y otra responsabilidad ambiental; también hemos dicho que, no todo impacto, o contaminación se asimila a daño o a daño ambiental; además, cuando se habla de pasivos no necesariamente se hace referencia a daño ambiental sino a impactos negativos, o a efectos adversos, que son conceptos más generales por cuanto, insistimos. El daño ambiental hace parte de la órbita de la responsabilidad; aunque en nuestro caso pareciera que hay impactos negativos y efectos adversos, y también daño, como lo ha reconocido la autoridad ambiental y los organismos de control, tal como lo mostraremos más adelante.<sup>4</sup>

Otro tema que necesario tener claro es que, una cosa es infracción ambiental,<sup>5</sup> y otro daño ambiental. Se considera infracción en materia ambiental, según la ley 133709, artículo 5º, toda acción u omisión que viole el Decreto-ley 2811/74, la Ley 99/93, la Ley 165/94, demás disposiciones ambientales vigentes, y actos administrativos de autoridad ambiental

---

<sup>4</sup> En Colombia, el daño ambiental puede generar responsabilidad civil, penal y administrativa sancionatoria. La responsabilidad penal parte de conductas realizadas con culpabilidad y en dicha rama está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva de acuerdo con los artículos 9,10, 11, 21 a 24 Código Penal (Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001). La responsabilidad administrativa sancionatoria es subjetiva, excepcionalmente objetiva por norma legal expresa en estrictas condiciones, y la civil, en línea de principio, subjetiva, aunque podrá ser objetiva o sin culpa (Corte Constitucional, Sentencias C-599 de 1992, C-586 de 1995, C-690 de 1996, C-010 de 2000, C-329 de 2000, C-616 de 2002 y C-595 de 2010). En el ámbito administrativo sancionatorio ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, quien es sancionado si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba (artículo 1º, parágrafo, Ley 1333 de 2009, exequible conforme a la sentencia C-595 de 2010).

<sup>5</sup> Según la Ley 1333 de 2009 que además contempla causales de exoneración de responsabilidad y cesación de procedimiento.

competente.<sup>6</sup> En este trabajo nos venimos refiriendo al daño ambiental, no a la infracción ambiental.<sup>7</sup>

El daño debe ser imputado; la imputación es «la atribución jurídica de un daño causado por uno o varios hechos dañinos, atribuido o aplicable a una o varias personas que, por tanto, deberán en principio repararlo» (Henaó Pérez, 2000, p. 160) donde es imprescindible tener claridad acerca de quien causó el daño y la consiguiente relación de causalidad. Desde luego, el daño puede causar perjuicios a los particulares o al colectivo debiéndose establecer claramente cómo se produjo el daño, o la forma como se produjo el daño, a efectos de establecer el nexo causal y la consiguiente responsabilidad.

---

<sup>6</sup> Continúa diciendo el artículo 5º de la ley 1333/09: “Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.”

<sup>7</sup> No obstante, la efectiva protección del ambiente sano no excluye la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental, no impide que pueda desvirtuarse por el presunto infractor (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010).

## 2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La responsabilidad ambiental se refiere al grado de participación que se tenga sobre un daño ambiental. Es, además, una imputación por esos presuntos o reales daños. Más específicamente, es obligación de indemnizar daños entre otras maneras, mediante el régimen de responsabilidad civil, y sus elementos.

Hay en términos generales dos sistemas de responsabilidad ambiental: subjetivo y objetivo. La responsabilidad subjetiva, se basa en la culpa y el dolo, como la de los sistemas anglosajones, como Reino Unido<sup>8</sup>, Australia y Nueva Zelanda y los sistemas continentales como los de Holanda<sup>9</sup>, Italia, Japón<sup>10</sup>. En responsabilidad objetiva se destacan tres países, Alemania, Estados Unidos y Canadá. En Colombia, ha dicho la Corte Constitucional:

«La preservación y conservación del ambiente [...] es una responsabilidad que compromete la acción conjunta del Estado y de los particulares [...] El desarrollo de una labor productiva, así como la libre iniciativa privada, dentro de un marco de legalidad, no pueden considerarse en términos absolutos, pues visto está que la preservación del ambiente sano, además de ser un deber inalterable e incondicional, es perenne, pues recae sobre algo necesario: la dignidad de la vida humana» (Corte Constitucional Sentencia T-028/1994)<sup>11</sup>.

En Colombia se ha entendido que, para que haya responsabilidad civil en personas, o el Estado, debe haber culpa, daño, por supuesto antijurídico, y relación de causalidad entre estos.<sup>12</sup> Pero, en casos, como los de la teoría del riesgo, hay responsabilidad incluso sin el elemento subjetivo culpa; no obstante, se habla de daño, imputación de daño; pero, sobre todo, de fundamento del deber reparatorio (Henaó Pérez, 2000).

Cuando se causa daño al medio ambiente, y es clara la responsabilidad, hay deber de reparación. En nuestro trabajo, debemos revisar la situación de cada una de las canteras, o de los predios, para saber si hay daño ambiental, para eventualmente saber si las canteras, sus propietarios y/o sus representantes son responsables de ello; la Corte Suprema de Justicia en el

---

<sup>8</sup> Donde existe la norma Environmental Protection Act. de 1990, modificada en 1995.

<sup>9</sup> Ley de daños públicos, la Ley sobre regulación general de protección ambiental, la Ley de contaminación atmosférica y la Ley de sustancias peligrosas para el medio ambiente.

<sup>10</sup> Se destaca el caso Minamata.

<sup>11</sup> Por su parte, la responsabilidad extracontractual del Estado se fundamenta en el art. 90 Constitucional dice: «El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas»; se refiere este canon al daño antijurídico, e imputación a la administración.

<sup>12</sup> Se reitera, que este elemento no aplica tratándose de responsabilidad objetiva

año 2011 se refirió a este tema de la siguiente manera:

«Constatada la ocurrencia del detrimento, es necesario acreditar la relación de causalidad entre la conducta generatriz y el quebranto cuya reparación se pretende, esto es, su imputación causal a un sujeto, o sea, la singularización o determinación de su autor. Establecido ex ante el daño y el vínculo causal, pertinente determinar ex post el fundamento normativo, criterio o factor de atribución o imputación sustentáculo del deber legal, razón jurídica prístina de la obligación resarcitoria» (p. 13 y ss.).

Para establecer el deber de reparación habrá que saber cuáles son los perjuicios a reparar. Sin embargo, como el presente trabajo no tiene como objeto cuantificar estos principios, no nos detendremos en este aspecto. Nos basta saber quién causó que tipo de impacto o daño y a quien a o a quienes se les causó el daño para posteriormente caracterizar esos daños como pasivos mineros ambientales o no. Tampoco es objeto de nuestro trabajo establecer el tipo de reparación que se debe adelantar en los presuntos daños que podamos encontrar.

La Corte Suprema de Justicia, de tiempo atrás, ha ubicado la responsabilidad civil originada en daños ambientales causados por contaminación dentro del régimen jurídico de ACTIVIDADES PELIGROSAS; concretamente ha dicho que están dentro del:

«régimen jurídico de las actividades peligrosas en virtud del riesgo o peligro consustancial e inherente, las cuales “socialmente útiles y aún necesarias pero también peligrosas”, por lícitas que sean, no autorizan a dañar a los demás, “amparándose en el pretexto de que, a pesar de suponer normalmente un daño colectivo a corto o a largo plazo, es útil o necesaria para el desarrollo industrial del país”, y en donde, dijo basta demostrar el daño y la relación de causalidad para obtener la reparación “del perjuicio sufrido, salvo prueba de fuerza mayor, o caso fortuito o de la culpa exclusiva de la propia víctima” [estos daños] deben repararse sin consideración a la diligencia empleada o que ha debido emplearse para evitarlos, pues afectan de suyo a un número considerable de personas» (Corte Suprema de Justicia, 2011, pp. 13 y ss.).

Aunado a lo anterior, habrá que recordar que el Estado ha celebrado numerosos tratados o convenios internacionales en materia ambiental, como son El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, entre otros que, por haber sido suscritos por Colombia, está obligado a cumplirlos.

Por su parte, el art. 16 de la Ley 23 de 1973 dice:

«el Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado» (Ley 23 de 1973, art. 16)

Aquí está el fundamento específico de la responsabilidad civil ambiental “en cuanto norma jurídica posterior, especial y de preferente aplicación a la disciplina general consagrada

en el Código Civil, y otras disposiciones legales posteriores como la Ley 1333 de 2009” ha sostenido la Corte suprema de Justicia. El art. 16 de la Ley 23 de 1973, al regular en forma precisa y particular la responsabilidad civil ambiental, tiene preeminencia y especialidad respecto del Código Civil y de otras leyes, como la 1333/09 relativa a la responsabilidad administrativa sancionatoria ambiental generada por infracciones de esta naturaleza y a las sanciones imponibles en su virtud; es regla especial “prevalente, preferente y preeminente”. (Corte Suprema de Justicia, 16 de mayo de 2011. Referencia: 52835-3103-001-2000-00005-01. Pág. 35).

Según el citado precepto legal, los particulares son civilmente responsables por daños al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada por contaminación o detrimento del medio ambiente y por daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. Basta cualquiera de estas conductas, el daño y la relación de causalidad para el surgimiento de la responsabilidad civil. La responsabilidad civil ambiental, no obstante, su especificidad, admite aún diversas modalidades, por ejemplo, la generada con hidrocarburos, sustancias peligrosas, desechos, basuras, etc. (Corte Suprema de Justicia, 2011).

Es también objeto de nuestro trabajo precisar si la situación generada por las explotaciones de canteras en Usaquéen constituye o no pasivos ambientales, por ello debemos revisar este tema iniciando por la conceptualización, pero sobre todo lo que las autoridades colombianas han dicho sobre este particular.

### 3. PASIVOS AMBIENTALES

No está claro quien acuñó por primera vez el término Pasivos Ambientales, en adelante PA. En todo caso, en 1969 lo usó la Organización Marítima Internacional (OMI), quien utilizaba el término «daño ambiental» aunque similar a Pasivo Ambiental, siempre ha sido muy diferente (Vidal de Lamas & Walsh, 2000). En los años setenta se usa el término en ingeniería, economía e incluso arquitectura, pero es solo a partir de la Ley de Respuesta Ambiental, Compensación y Responsabilidad Ambiental (CERCLA por sus siglas en inglés) de 1980 en los Estados Unidos que aparece el concepto de pasivos ambientales relacionado con procesos contables, conocida como SUPERFUND. La definición de lo que es Pasivo Ambiental Minero, en adelante PAM, depende de la visión económica que se tenga (Correa-García et al., 2018; Russi & Martínez-Allier, 2003).

Está la teoría neoclásica que asimila PAM con contabilidad, con obligación, con gasto futuro por actividades presentes o pasadas. Según la teoría Ecológica, el PAM es un costo no pagado, trasladado a alguien (Correa-García, 2018). Habitualmente se dice que los PA son deudas por daños ambientales, que no suelen incluirse en la contabilidad, y del pasivo se dice que es la pérdida del estado ambiental previo de un bien, o de la naturaleza, que puede ser enriquecimiento ilícito para el causante.

La mayoría de las personas naturales y jurídicas en Colombia, no incluyen los PAM en su contabilidad, porque si se revelaran en balances, dejarían de ser rentables (Correa-García, 2018). Las autoridades ambientales colombianas no tienen claridad acerca de lo que es un PAM. Ni en la SDA, ni en la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca, en adelante CAR Cundinamarca, ni en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>13</sup>, se cuenta hoy con una definición oficial de PA, mucho menos del PAM. Más aún, desde finales de la década del 2000, el Ministerio de Ambiente ha implementado talleres, documentos, metodologías en la conceptualización, valoración y regulación de los pasivos ambientales en Colombia, pero aún no cuentan con una definición clara sobre el particular<sup>14</sup>.

#### 3.1. Pasivos Ambientales según la doctrina

---

<sup>13</sup> Ver: acta de Reunión de Autoridades Míneras y Ambientales, SDA y CAR Cundinamarca de 30/01/2017, e Informe de reunión sobre pasivo ambiental minero en Colombia, 20/02/17 CAR. Salón Río Bogotá, 2 piso.

<sup>14</sup> Proyecto Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia. Línea Base. 5 de agosto de 2015.

En el estudio sobre pasivos ambientales realizado por Econometría (2002), Para el Ministerio de Minas y Energía – UPME, se dice que el PA es una obligación de gasto, que todo comprador debe valorar el riesgo de lo que compra e incluirlo en la negociación, es decir, incluir vicios redhibitorios. Ello significa que en caso de cesión el cesionario cargaba con absolutamente todos los activos y pasivos de lo comprado. Se decía, además, que PA eran costos en los cuales debían incurrir los inversionistas para remediar los problemas ambientales (Econometría, 2002).

También se clasificaban los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo. Según esta clasificación los PAM de Usaquéen serían PAM configurados. Dice este estudio, que en Colombia existe un régimen más o menos claro en cuanto a obligaciones para la prevención y el control del deterioro ambiental, mediante el uso de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. De no cumplirse con esos instrumentos, el Estado podría sancionar y exigir la reparación del daño o de los factores de deterioro ambiental.

Adicionalmente, se dice en dicho estudio (Econometría, 2002), existen las acciones judiciales tradicionales de responsabilidad civil del Código Civil para la reparación de los daños causados por particulares como consecuencia de la ocurrencia de un daño al ambiente; las acciones populares o de grupo para exigir la protección del derecho colectivo al medio ambiente, y que no persigue derechos subjetivos, o de la reparación de daños a un grupo indeterminado de personas, que persigue indemnizaciones particulares; el responsable del pago del pasivo ambiental está determinado, es clara la ley en asignarle una responsabilidad al titular de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones.

De acuerdo con Russi et al., el PA se entiende como la agrupación de «daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia» (2003, p. 35). Dicho de otra manera, es una deuda privada.

Para algunos, los PAM huérfanos son impactos generados por «operaciones mineras

abandonadas, con o sin dueño u operador identificables [...] en donde no se haya realizado [...] cierre de minas» (Yupari, 2004, p. 3). En Colombia, algunos pasivos ambientales mineros se podrían considerar «huérfanos», sin aparentes responsables, pero ese no es precisamente el caso de las canteras de Usaqué, objeto de nuestro estudio. Las canteras de Usaqué tienen claros responsables.

De lo que se trata es de mitigar, remediar daños producidos (Oblasser & Chaparro Avila, 2008), y de prevenir que se agraven esos daños. En el caso que nos ocupa, no hay que identificar a los responsables porque ahí están, al frente de sus proyectos, o de los proyectos que compraron, o recibieron, o asumieron, y por los cuales, pudieran responder.

### 3.2. Pasivos Ambientales según las autoridades colombianas

En el año 2000 desde el Ministerio de Ambiente se ha dicho que los PAM son:

«Deuda ambiental acumulada con diversos orígenes, responsabilidades y actores, siendo ésta reconocida y manejada a través de procesos que se acuerden y que sean suficientemente claros para todos los actores que en su momento se vean involucrados. Para ser reconocida esa deuda, se requiere del desarrollo de un diagnóstico serio, orientado al establecimiento de líneas base, bajo esquemas de parametrización uniformes que involucren elementos orientados a reconocer el estado real de la referida deuda y lógicamente los eventuales daños que la prescriben, todo lo anterior bajo un esquema que abarque una evaluación y valoración en niveles de análisis temporo-espaciales.

[...]

Se trata de una transacción contable en la que se aplica una tasa de descuento sobre un bien o activo fijo, con el propósito de que los recursos monetarios captados en dicha transacción sean destinados a la recuperación del pasivo ambiental que ocasionó el desarrollo del proyecto en cuestión desde sus inicios [...] una vez se hayan manejado a satisfacción los pasivos ambientales en términos de la recuperación del medio ambiente [...] se incrementará el valor de los activos fijos indicados en la misma cuantía de inversión establecida para el efecto» [subrayado fuera de texto] (Min. Ambiente, 2000, p. 2-4, citado en López-Sánchez et al., 2017).

En el 2001, también desde Min ambiente, definieron los Pasivos Ambientales Mineros, como deuda ambiental no saldada. Esta definición fue revisada en los talleres para la gestión de PAM realizados en 2015 donde se les concibe como «impactos ambientales negativos, ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o recuperados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente» (Min. Ambiente-Innova, 2015, p. 28, citado en López-Sánchez et al., 2017); más allá de considerar la obligación económica para su remediación.

En el año 2007 el director del Sector de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Contraloría de Bogotá, en comunicación con radicado 200766766 de 28 de noviembre de 2007, como respuesta a un derecho de petición presentado por el autor de este trabajo, se refirió a las canteras de Usaquén como pasivos ambientales.

En el 2010, en reunión con funcionarios de la CAR Cundinamarca<sup>15</sup>, se expusieron los resultados del estudio de la empresa Econometría (2002), contratada por el Ministerio de Minas y Energía, donde se dijo que los PAM eran:

«Impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o recuperados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente [...] Primera aproximación a la noción sectorial de Pasivo Ambiental Minero, entendiéndose este como la obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando este detrimento supera los niveles, social, técnica o legalmente aceptables, causado por actividades mineras, inactivas, abandonadas o sin responsable evidente, cuya solución es asumida por el estado sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que le cabe a los particulares» [subrayado fuera de texto] (Econometría y Ministerio de Minas y Energía, 2010, citado en Mesa Cuadros et al., 2020, p. 264).

En esta misma reunión en la CAR Cundinamarca se dijo, que, en el marco de ejecución del Proyecto de Inversión (Ministerio de Minas y Energía, 2019), la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del ministerio, elaboró un estudio para el inventario, caracterización y priorización de las áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en diferentes regiones del País, pero nada se dijo de la minería en Bogotá. En todo caso, como habíamos dicho, no existe unanimidad respecto de la definición de pasivo ambiental, pero ciertamente el tema guarda relación cercana, o debe guardar, con la «contabilidad ambiental. Si se hace una aproximación contable, sería el pasivo que adquiere una empresa por los daños ambientales causados en el pasado o en el presente y no remediados ni mitigados oportunamente» (López-Sánchez et al., 2017, p. 81).

En el 2014, en el Min. Minas se definió como:

«La obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando este detrimento supera los niveles, social, técnica o legalmente aceptables, causado por actividades mineras, inactivas, abandonadas o sin responsable evidente, cuya solución es asumida por el Estado, sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que le cabe a los particulares» (Saade Hazin, 2014, p. 14).

---

<sup>15</sup> Informe de reunión sobre pasivo ambiental minero en Colombia, 20/2/17 CAR. Salón Rio Bogotá, 2 piso.

La Ley 1753 de 9 de junio de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dijo:

«El Gobierno nacional deberá establecer y liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital» [subrayado fuera de texto] (artículo 24. Parágrafo 2o).

En agosto del 2015 Min. Ambiente hizo otro ejercicio de recolección de información cuyo objetivo fue «diseñar una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia», y la meta: «Establecer e implementar una estrategia para la gestión de los pasivos ambientales» (Ministerio de Ambiente & Innovación Ambiental, 2015). En dicho documento se aceptaba que en materia de Pasivo Ambiental, no había ni siquiera una definición definitiva, que había diversidad de conceptos sobre todo en alcances de los conceptos sobre PAM (Ministerio de Minas y Energía, 2019).

Finalmente, en la página web de Min ambiente se dice:

«Pasivos Ambientales. Con el ánimo de avanzar en la conceptualización y establecimiento de procedimientos para la gestión integral de los "pasivos ambientales", en 1999 y 2000 el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia organizó un taller nacional y tres talleres regionales y posteriormente memorias de cada uno. Se revisaron conceptos como el de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los EE.UU: "la obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa"» (Ministerio de Ambiente, 2010).

Con base en estos talleres surgieron diversos conceptos y definiciones sobre lo que constituiría un pasivo ambiental en Colombia<sup>16</sup>; y se sigue diciendo en la página web del propio Min Ambiente:

«En Colombia, algunos de los pasivos ambientales tienen responsables inminentes otros se podrían considerar "huérfanos". Algunos de estos pasivos se establecieron a pesar de haber existido leyes o regulaciones que deberían haber sido cumplidos para evitarlos, pero cuyos autores no han sido objeto de sanción o de obligaciones para responder por su recuperación» [subrayado fuera de texto] (Ministerio de Ambiente, 2010).

No obstante, lo insólito de la publicación es que está hecha por la propia autoridad

---

<sup>16</sup> En el año 2002 la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) elaboró un documento sobre metodología de valoración de pasivos ambientales en Colombia, con énfasis en el sector eléctrico (Ministerio de Ambiente, 2010).

ambiental, justamente una de las autoridades, de pronto la más importante, obligada a hacer cumplir las leyes o regulaciones para evitar los PAM. La responsabilidad de la gestión de identificación de pasivos ambientales la tiene el Ministerio de Ambiente, como organismo rector de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y coordinador del Sistema Nacional Ambiental - SINA. Sigue diciendo el Min. Ambiente: «Existen otros pasivos que se configuraron por la ausencia, en su momento, de regulaciones que los previnieran» (Ministerio de Ambiente, 2010), lo cual no es cierto porque leyes sí había, muchas, como ya lo dijimos.

Continúa diciendo el Min. Ambiente en su página web:

«Varios de estos pasivos representan un riesgo para la salud humana, los ecosistemas estratégicos y/o los bienes o servicios ambientales que estos prestan. El MAVDT contrató en 2008 a la Universidad de los Andes para formular una estrategia estatal que permita identificar los pasivos, priorizarlos, identificar a los responsables (en caso de existir) para que asuman su recuperación y proponer mecanismos para asegurar la reparación de los pasivos "huérfanos" por parte del Estado, a través de mecanismos financieros idóneos» (Ministerio de Ambiente, 2010)<sup>17</sup>.

Lo anterior, es más o menos una ratificación oficial de todo lo que venimos diciendo en relación con los PAM. Algunos creen que existen PAM porque la legislación no contemplaba conceptos de cuidado del ambiente, y que por eso existen instalaciones mineras abandonadas o inactivas, o áreas expuestas a remociones en masa que en la actualidad generan impactos negativos severos que afectan a la población y los ecosistemas (García Ubaque et al., 2014). Sin embargo, ello no es cierto; a pesar de que el tema de pasivos no está reglado, en cuanto a obligaciones de restauración de los mineros y el cuidado del medio ambiente había y hay toda clase de normas.

### **3.3. Pasivos Ambientales en la legislación comparada**

En Bolivia, los PAM son impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado

---

<sup>17</sup> «La estrategia estatal integral - bajo principios como la gradualidad y la eficiencia económica - permitirá además involucrar a diferentes actores de la sociedad y establecer mecanismos institucionales, normativos, tecnológicos y financieros para su gestión ambientalmente adecuada y económicamente eficiente. Desde 2009, la Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, en convenio con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, vienen adelantando un proyecto piloto para identificar y gestionar pasivos ambientales del sector petrolero a través de un contrato con la Universidad Nacional de Colombia; por su parte, el Ministerio de Minas y Energía adelanta actualmente un proceso para la contratación de una consultoría y así implementar la metodología de identificación, valoración y gestión de pasivos ambientales regionales en dos subsectores piloto como el del oro y minería de carbón» (Ministerio de Ambiente, 2010).

periodo de tiempo (Reglamento General de Gestión Ambiental, Bolivia). Son problemas ambientales no solucionados por determinadas obras o actividades; en Perú, según la Ley 28271 del 6 de julio de 2004, PAM son instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, abandonadas o inactivas y que constituyen riesgo; responde el propietario del título minero, o la empresa con permiso de Operación, y el Estado asume cuando no se encuentre responsable.

En Chile la propuesta era que el pasivo ambiental era la faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituyeran riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente. Se respondería con base en la responsabilidad extracontractual, responsabilidad subjetiva.

En México, se considera pasivo ambiental a aquellos sitios contaminados por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes, pero que implican una obligación de remediación; responde el responsable de la actividad que produjo contaminación, el dueño del predio, y en abandono las secretarías municipales.

En Brasil, es en sentido amplio, el valor monetario necesario para costear la reparación de daños ambientales causados por un proyecto, a lo largo de su operación, y en sentido puntual, el área donde se ha comprobado contaminación del medio ambiente, causada por la introducción de sustancias o residuos que en ella hayan sido depositados, enterrados o infiltrados de forma planeada o accidental. Responde el causante, a no ser que el pasivo sea generado por un efecto ambiental acumulativo, el causante no exista o sea insolvente en cuyo caso los costos serán asumidos por la colectividad (la Sociedad o el Estado).

En Reino Unido se habla de *Environmental Protection Act* (1990), y se entiende como sitio contaminado cualquier lugar que la autoridad ambiental local identifique o se encuentre en tal condición, en razón de sustancias en, sobre o debajo de la tierra que pueda producir daño a la salud; y siempre ha existido la figura quien contamina paga; responde el propietario solo bajo circunstancias especiales.

En España, según la Ley 22 de 2011, de residuos y suelos contaminados. Suelo contaminado es aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por componentes

químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad huma. Estarán obligados a realizar operaciones de limpieza y recuperación los causantes de la contaminación, que cuando sean varios responderán de forma solidaria y, subsidiariamente, por este orden, los poseedores de los suelos contaminados y los propietarios no poseedores.

En Canadá, según la Ley de Protección Ambiental de 1999, sitio contaminado es aquel donde las sustancias se producen en concentraciones: (1) por encima de los niveles que pueden plantear un riesgo inmediato o largo plazo para la salud humana o el medio ambiente; o (2) niveles superiores especificados en las políticas y reglamentos. Responde la persona responsable de la sustancia que se encuentre; además, cualquier dueño anterior que era el dueño en cualquier momento en que la contaminación fue encontrada.

Dijimos que en Estados Unidos hay un fondo que se denomina Superfund; pero, también se denomina sitio Superfund, cualquier terreno que ha sido contaminado por desperdicios peligrosos, identificado como EPA, Agencia de Protección Ambiental (en inglés, Environmental Protection Agency), como candidato para limpieza. El sitio abandonado minero se define como aquellas tierras, aguas y cuencas contaminadas o dañadas por la extracción, beneficio o el procesamiento de minas y minerales, incluyendo el fosfato, pero no el carbón. La ley CERCLA establece de manera explícita una responsabilidad objetiva, compartida, así como retroactiva. De esta manera no es necesario demostrar la culpa o el motivo del responsable identificado (Ministerio de Ambiente & Innovación Ambiental, 2015).

En el documento Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia (Ministerio de Ambiente & Innovación Ambiental, 2015) se dice que, en Europa, “environmental liability” ha sido traducido oficialmente al español en la directiva comunitaria 35/2004 como “responsabilidad ambiental”. Por su parte los Brownfields, en el que la Ley CERCLA (Ley Integral de Respuesta Ambiental, Compensación y Responsabilidad" o Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act de 1980) cataloga aquellas áreas contaminadas que requieren una identificación y restauración. En los países latinoamericanos el surgimiento inicial de los pasivos ambientales fue el resultado de transformaciones urbanas que a nivel general es cumplida en la mayoría de las ciudades latinoamericanas (Ministerio de Ambiente & Innovación Ambiental, 2015).

### 3.4. Intentos de reglamentación de los PA

Ha habido intenciones gubernamentales de regulación de los PAM, como los del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, reproducidos en el Plan para el periodo 2010-2014, enfatizando la coordinación que debe existir entre las empresas del sector minero energético y las autoridades ambientales, para efectos de definir lineamientos metodológicos respecto de los pasivos ambientales de carácter minero energético, como se dijo en comunicación con radicado 2200-E2-106774 del 20 de octubre de 2010, respuesta al Derecho de Petición de Información con Radicado 4120-E-106774 presentado el 24 de agosto de 2011 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Otro intento, fue el proyecto de Ley 135 de 2012, por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, y otros asuntos, que reiteraba la lógica y elemental obligación de los mineros de cerrar sus minas al culminar sus proyectos. Garantizar su abandono, desmantelamiento o clausura de actividades o instalaciones, pero fue finalmente retirado; el proyecto fue retirado por su autor tres meses después de la radicación (Cabrera Leal & Fierro Morales, 2013).

Lo propio hizo el proyecto de Ley 42 de 2014, por medio de la cual se regulan los pasivos ambientales, pero fue archivado en primer debate del Senado de la República,<sup>18</sup> por falta de claridad en la definición de pasivo ambiental, estar limitado a la actividad minera y no definir competencias de las diferentes instituciones involucradas. Es decir, si no era completo el proyecto, no salía adelante, ¿a nadie se le ocurrió ajustar el proyecto? A nadie; suele ocurrir cuando los proyectos no tienen verdaderos dolientes o no son considerados muy importantes.

El proyecto de Ley 42 de 2014, artículo 3º, define al Pasivo Ambiental como «impacto ambiental negativo que se encuentra ubicado y delimitado geográficamente y que persiste después de finalizado el proyecto o las actividades antrópicas que lo ocasionaron, generando riesgos para la salud humana, la vida o el ambiente».

En el 2018 otro proyecto de Ley, por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones, se dijo:

---

<sup>18</sup> Senado de la República. 30 de junio de 2014. Comisión 5ª. Archivado de acuerdo con el artículo 190 de la ley 5ª de 1992.

«Pasivo Ambiental, es la afectación ambiental que no fue oportuna o adecuadamente mitigada, compensada, corregida o reparada, que puede generar un riesgo a la salud humana o al ambiente. El Pasivo Ambiental Configurado: es el del que se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa o judicial. El Pasivo Ambiental Contingente es aquel que no ha sido configurado pero que, es posible determinar cuáles los efectos y los pasivos ambientales que se puedan llegar a configurar en el futuro. El Pasivo Ambiental Huérfano es aquel respecto del cual no es posible determinar quién es el responsable de haberlo causado o, habiéndose determinado quien es el responsable, se ha demostrado que éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir los costos de intervención».

En dicho proyecto de Ley de 2018, Por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones, artículo 10, se desarrollaron las Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales; en el 11 los Fondos de Cierre y Abandono y en el artículo 12 se dijo:

«En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso a la Comisión Intersectorial de Pasivos Ambientales la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará la entidad del Estado que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental. El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo. En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales. Los proyectos de desarrollo que generen pasivos ambientales de alto impacto y a perpetuidad, con costos excesivos para el Estado o la sociedad, no serán licenciados.

Parágrafo 1: La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental. Parágrafo 2: entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas». (Subrayas fuera de texto original).

En el mes de septiembre del 2017 en el Ministerio de Ambiente se elaboró un proyecto de Ley Por la cual se establecen lineamientos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia que pretendía regular los PAM y otros asuntos. Dicho proyecto en el artículo 3 decía que el PAM era el impacto ambiental negativo «que se encuentra ubicado y delimitado geográficamente y que persiste después de finalizado el proyecto o las actividades antrópicas que lo ocasionaron, generando riesgos para la salud humana, la vida o el ambiente» (2017).

Eran considerados responsables de un pasivo ambiental, quienes participaran directa o indirectamente en la generación del impacto ambiental y de su posterior configuración como

pasivo ambiental. De tal manera que responsables podían ser los propietarios de proyectos cuyas actividades generaron impactos que derivaran en pasivos ambientales, los propietarios del predio y quienes finalmente resultaran identificados como responsables según el artículo 4°, además, independientemente del procedimiento sancionatorio, se aplicaría un régimen especial de responsabilidad objetiva y de responsabilidad extendida, complementarios de la responsabilidad civil extracontractual, administrativa y penal según el artículo 8° del Proyecto de Ley “por la cual se establecen lineamientos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.”, presentado por el Ministerio de Ambiente.

Antes de indicar de qué canteras estamos hablando exactamente, veamos cuál era el régimen legal de las canteras antes y después del Código de Minas de 1988.

#### 4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CANTERAS

En razón a que las explotaciones de estas canteras objeto de nuestro estudio, vienen funcionando desde hace más de cincuenta años (50) años, y que en ese tiempo las explotaciones de canteras no se regulaban por la legislación minera, (Aramburo & Olaya, 2012), debemos referirnos al régimen legal de las mismas.

Antes del Decreto 2655/88, según Torres Rico 1995 (pág. 283), el aprovechamiento de canteras y de todos los materiales pétreos y de construcción, se hacía de acuerdo con la Ley 51/42. La competencia para todo lo relacionado con explotación de canteras la tenían los municipios, quienes, (artículo 1º) podían suspender su explotación en caso de peligro o perjuicio para las poblaciones, obras públicas, y edificaciones particulares, e incluso podían cerrar las minas, y hasta multarlas (Parágrafo del artículo 2º); los propietarios de las empresas mineras respondían ante los particulares o las entidades públicas, según el caso, por los perjuicios, aun teniendo permiso. (Artículo 3º *ibidem*)

Luego la explotación de canteras fue reglamentada por los Decretos 1275/70 reformado por el Decreto 2181/72, y con posterioridad el artículo 99 del Decreto Ley 2811/74 o Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, estableció que la extracción por particular o por entidades oficiales, de los materiales de arrastre de los lechos o cauces de la corriente o depósito de agua, como piedra, arenas y cascajo requerían del permiso.<sup>19</sup>

Lo anterior fue ratificado por el numeral ñ, del artículo 134 del Decreto 501 de 1980 y más tarde por el artículo 3º del Decreto 2462 de 26 de octubre del mismo año; al incorporarse la explotación de materiales de construcción a lo establecido en el Decreto 2655/88, que según Acosta Medica 2003, fue expedido con base en la inveterada costumbre que existía antes de 1991 de concederle al ejecutivo facultades extraordinarias, se solucionó el problema de competencia para la expedición de autorizaciones en estos menesteres.

Conforme al Decreto 2811 de 1974, Derogado por art. 118 de la Ley 99 de 1993, : «Todo el que proyecte realizar o realice cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental, está obligado a declarar el peligro presumible que sea consecuencia de la obra o actividad»

---

<sup>19</sup> De conformidad con lo estatuido por la Ley 13 de 1976 debía ser otorgado por el Instituto Colombiano de los Recursos Renovables y del Ambiente, INDERENA.

(artículo 27)<sup>20</sup>. De manera que esto debieron tenerlo en cuenta los representantes de las canteras objeto de nuestro estudio, pero esa declaración de peligro nunca la hicieron.

El artículo 28 del mismo estatuto decía:

«Para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquiera otra actividad que, por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, será necesario el estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia. En dicho estudio se tendrán en cuenta, aparte de los factores físicos, los de orden económico y social, para determinar la incidencia que la ejecución de las obras mencionadas pueda tener sobre la región» (Decreto 2811 de 1974). (Subrayas fuera de texto original).

Pero para el caso de las canteras de nuestro estudio, donde obviamente iba a existir deterioro grave de los recursos naturales renovables, mínimo, modificaciones considerables o notorias al paisaje, era necesario ese estudio ecológico y ambiental previo y la licencia. Sin embargo, ninguno de los dos se consiguió.

Por otra parte, el artículo 135 del mismo estatuto decía que:

«para comprobar la existencia y efectividad de los sistemas empleados, [en las empresas claro está, o en las explotaciones de canteras], se someterán a control periódico las industrias o actividades que, por su naturaleza, puedan contaminar las aguas. Los propietarios no podrán oponerse a tal control y deberán suministrar a los funcionarios todos los datos necesarios» (Decreto 2811 de 1974).

Como puede apreciarse, había normas que se debían cumplir en las explotaciones de canteras de Usaquén; había obligaciones que cumplir en esas explotaciones. De tal manera que no es cierto lo que algunos afirman en el sentido que antes de la Constitución del 1991 no había normas ambientales para cumplir en canteras. Pero, claro, reconocen que las minas se explotaban en completa ilegalidad (Aramburo & Olaya, 2012). Luego, según esto, pudieran ser tan responsables los mineros como las autoridades que no los controlaron. Tampoco es cierto que solo con el artículo 60 de la Ley 99 de 1993,<sup>21</sup> se empezó a exigir restauración.

---

<sup>20</sup> En la misma norma, también se establece: «La utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas. También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables» (Decreto 2811 de 1974, artículo 27).

<sup>21</sup> «Artículo 60. En la explotación minera a cielo abierto, se exigirá, la restauración o la sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido con la explotación, por cuenta del concesionario o beneficiario del título

El Decreto 2655/88 dijo en su artículo 3° que todos los recursos no renovables del suelo y del subsuelo, eran de la Nación, sin perjuicio de los derechos de los particulares, y en el artículo 4° decía que también eran de la Nación, las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral, así como los pétreos y demás; quedaron a salvo, según este artículo, las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes, en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de dichas canteras, las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia de este Código.

Es decir, quedaban a salvo las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes en su calidad de propietarios de los predios donde se encontraban dichas canteras, las hubiesen descubierto y explotado antes de la vigencia de dicho decreto. El decreto 2426/89, artículo 6°, estableció que los propietarios de los predios conservaban el derecho de propiedad sobre las canteras, sin embargo, debían cumplir con el registro minero el cual se debía efectuar en un año; por ello en materia de canteras se habla de título minero que puede ser un contrato o el mismo registro minero.

También este código dijo, que no se podía hacer minería en zonas urbanas, sino con autorización del Min. Minas, quien nunca dio autorización para explotar las canteras de Usaquén, previo concepto del respectivo alcalde (artículo 10), una prohibición clara y expresa que parece ser no fue tenido en cuenta porque incluso después de este decreto se extrajeron minerales de estas canteras.

También, se contempló en este decreto, la «Declaración del Impacto Ambiental» (artículo 38). Se decía que junto con el Informe Final de Exploración y el Programa de Trabajos e Inversiones, se presentaría la declaración de impacto ambiental que el proyecto minero pudiera causar, con un breve enunciado de los correctivos y medidas que ofrecía poner en práctica, para eliminar o mitigar los efectos negativos de la operación extractiva sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Esas declaraciones nunca se elaboraron ni mucho menos se cumplieron.

Pero uno de los artículos más importantes es el 117 en el que se establece que el minero, a su finalización, debe llevar a cabo un programa de Restauración Morfológica, y el MinMinas debía estar vigilante de esto, pues el artículo 248 plantea:

«**VIGILANCIA Y CONTROL.** MinMinas vigila y controla la forma como se realicen la utilización, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Las demás autoridades de cualquier orden deberán poner en conocimiento de ese despacho cualquier obra o labor minera que afecte dichos recursos o que implique el uso indebido de los mismos y tomarán las medidas preventivas provisionales a que estén facultadas por las leyes, para evitar y contrarrestar situaciones de peligro o daño a las personas y a los bienes públicos o privados que tal uso pueda causar» (Decreto 2655 de 1988).

Más aún el artículo 249 decía:

«**COORDINACION CON LAS AUTORIDADES.** Ministerio, en la expedición de normas, instrucciones y órdenes, tendientes a evitar o mitigar los daños que la actividad minera pueda causar a los recursos naturales renovables y del medio ambiente, obrará en permanente consulta y coordinación con las autoridades que por competencia general o por delegación, tienen a su cargo la administración y preservación de dichos recursos. El Ministerio tomará las providencias que eviten o mitiguen los daños mencionados en el presente artículo, de oficio o a solicitud de particulares o de otras autoridades y en coordinación con éstas» (Decreto 2655 de 1988).

Por su parte, el Decreto 2462 de 1989 dijo:

«**Artículo 3º.** Las explotaciones de canteras requieren otorgamiento de título [...] las explotaciones de los materiales de construcción, de arrastre en corrientes de agua, requerirán permiso del [...] Inderena, de acuerdo con el numeral ñ) del artículo 134 del Decreto-ley 501 de 1989.

[...]

**Artículo 8º:** Las explotaciones de materiales de construcción [...] de pequeña minería, sólo requerirán de una licencia especial.

[...]

**Artículo 10:** En el otorgamiento de la licencia especial, se preferirá a los propietarios de los terrenos de ubicación de los materiales de construcción [...] a) Si el solicitante es el dueño de los terrenos, deberá agregar copia de la escritura [...si no] se notificará a éste personalmente o por edicto, en la forma prevista en el inciso tercero del artículo 311 del Código de Minas para que en el término de quince (15) días, haga valer la preferencia, presentando su solicitud de licencia especial. Vencido este término sin haber hecho tal presentación, se continuará con el solicitante inicial» (Decreto 2462 de 1989).

No puede ser excusa para cumplir con la obligación de restauración el que los mineros iniciales hayan muerto porque los herederos del causante podían adquirir esos títulos mediante “derecho de preferencia”, como lo contempló siempre la legislación minera, o bien podían responder los herederos de los propietarios de los predios donde funcionaron esas canteras, porque nunca se podían adelantar trabajos mineros sin la complacencia y pago al dueño del

predio. Además, en relación con los que compraron o recibieron esos títulos o predios, se recuerda que todo comprador debe valorar el riesgo de lo que compra e incluirlo en la negociación, es decir, debe incluir una especie de vicios redhibitorios y, en caso de cesión, el cesionario carga con activos y pasivos de lo recibido.

Hoy, como se sabe, la Ley 685 de 2001 es más rigurosa. En efecto, dice:

«Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario [...] presentará [...] el Programa de Trabajos y Obras de Explotación [con lo siguiente]:

[...]

7. Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado. [...]

11. Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura» (artículo 84).<sup>22</sup>

Por su parte, el artículo 159 de este mismo estatuto minero dice:

«La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad» (Ley 685 de 2001)<sup>23</sup>. Todas estas normas fueron incumplidas.

Todo lo anterior nos indica que, independientemente de si las explotaciones de canteras de Usaqué fueron explotadas antes de 1988 o después, independientemente de si la cantera era considerada o no mina, lo cierto es que para llevar a cabo este tipo de actividades había que cumplir una normatividad, civil, ambiental y minera, y ello no se dio; la mejor prueba es la opinión de la SDA y sobre todo los diferentes procesos administrativos que se adelantaron por ejercer la actividad minera sin justo título y en general por violación a la legislación colombiana.

---

<sup>22</sup> En concordancia con lo señalado en el artículo 2.2.2.3.9.2 del Decreto 1076 de 2015.

<sup>23</sup> En concordancia con Código Penal: «Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes» (artículo 338).

## 5. LAS CANTERAS DE USAQUÉN

### 5.1. Antecedentes y situación actual de las canteras de Usaquén

De acuerdo con información de la Secretaría Distrital de Ambiente, en adelante SDA, en documentos con radicación 2019EE298513 de 20 de diciembre de 2019, y radicación 2019EE302746 de 26 de diciembre del mismo año, las canteras y/o predios donde funcionan estas canteras de Usaquén, para el año 2007 son:

**Cantera El Cedro San Carlos:** Hasta el 2004, esta cantera aún no tenía Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental y Autoridad Minera, PMRRA;<sup>24</sup> pero estaba funcionando, razón por la cual le adelantaron procesos sancionatorios, tal como lo dijo la Contraloría Distrital de Bogotá, en su informe de visita oficial del 3 de agosto del 2004; quien además agregó que se había presentado el PMRRA al Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental y Autoridad Minera, DAMA, hoy SDA, no se lo habían aprobado, «sin embargo, la industria estaba operando».

La Resolución No 1197 de 2004 dijo:

«En cumplimiento de lo resuelto por parte del Consejo de Estado en la Sentencia del río Bogotá del 28 de marzo de 2014, las autoridades mineras o ambientales competentes, deberán en el plazo fijado por dicha providencia, ... adelantar los correspondientes procesos administrativos dirigidos a: i) revocar o suspender las licencias, títulos, permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente en las zonas de exclusión; ii) revocar o suspender las licencias, títulos, permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales cuando se establezca el incumplimiento de las condiciones o exigencias de acuerdo con los actos de expedición.» (art. 4, parágrafo 2°).

Según la propia SDA<sup>25</sup>, tal como reseñamos antes, esta empresa tenía en curso un proceso sancionatorio por ejercer la minería sin títulos (El Tiempo, 2015); es decir, según esto, a la cantera El Cedro se le debió haber revocado o suspendido el título minero, antes de otorgársele el PMRRA, porque, debemos recordar, que desde la SDA se ha dicho que localidad de Usaquén estaba por fuera de los polígonos de las zonas compatibles con las actividades mineras

---

<sup>24</sup> PMRRA es el título ambiental o instrumento ambiental con el cual se lleva a cabo la restauración de una mina, una cantera, o del predio donde funcionó una cantera; en dicho instrumento está clara la obligación de restauración al final del proyecto y el correspondiente cierre, tal como lo dice conforme a los escenarios previstos en la resolución 1197 de 2004.

<sup>25</sup> Comunicación de la SDA. Ibidem

(Secretaría Distrital de Ambiente, 2019b)<sup>26</sup>. Esta cantera tiene, además planta de beneficio, que es una actividad minera como cualquier otra (Contraloría de Bogotá D.C., 2004). Debemos suponer que en el título minero está la autorización para la realización de la actividad de beneficio, pero no pudimos constatar este aspecto; en todo caso lo que sí constatamos es que la cantera tiene procesos administrativos en su contra.

Todo lo anterior nos puede ir sugiriendo que, frente a todas estas anomalías, incluso daños como le llaman en la SDA y en los organismos de control, podría ir apareciendo algún tipo de responsabilidad en las empresas, en las canteras, o en sus representantes, así como también en la misma SDA por omisión en su función de vigilancia y control.

En la cantera se extraen materiales de construcción, ha dicho la SDA, es decir, hoy se explota la mina. No obstante, como ya hemos dicho, antes del otorgamiento del PMRRA, en esa zona no se podía hacer extracción de minerales, y por ello se le impuso medida de suspensión de actividades de explotación de minerales, a esta cantera, mediante resolución, pero le fue levantada mediante Resolución 0295 de 2012.

Decía la Resolución 1197/04, artículo 3º escenario 10, que las canteras que estuviesen por fuera de zonas compatibles con minería, sin título ambiental, e inactivas como lo certificó la SDA en el caso de la Cantera El Cedro, la autoridad ambiental determinará lo relacionado con el PMRRA. Es decir, debemos entender que no debe haber extracción de minerales, menos comercialización, y debió ordenarse el cierre de la mina para solo realizar la restauración en los tres años que ordenaba la ley mediante el PMRRA.

No obstante, es la misma SDA la que en respuesta a derecho de petición de la Dra. Mauris Orozco, Radicación 2019EE302746 de 26 de diciembre de 2019, la que ha dicho que en esta cantera, se extraen materiales de construcción, y que se pueden comercializar incluso; en efecto, se dice: «no se trata de una actividad de explotación, sino que el material resultante de esta labor de estabilización geomorfológica puede ser comercializado»; ¿Cómo entender que se autoriza una comercialización de minerales sin que se exploten o extraigan? No es posible; la expresión “«no se trata de una actividad de explotación” precedida de la expresión “material resultante de esta labor de estabilización geomorfológica”, no es cierta; independientemente de que sea

---

<sup>26</sup> En ese documento se dice, además, que las resoluciones vigentes son la 222 de 1994 y la Resolución 2001 de 2016, modificada parcialmente mediante la Resolución 1499 de 2018.

resultante de una labor de estabilización o no, lo cierto es que, hay actividad de explotación, con el deliberado propósito de comercialización; si se autorizó la comercialización es porque de hecho está autorizada la extracción o explotación.

Más aún, la propia Secretaria Distrital de Ambiente Susana Muhamad, cuando era la Secretaria Distrital de Ambiente,<sup>27</sup> así lo reconoció cuando dijo «hay que reconocer que, para mitigar el riesgo de deslizamiento, es necesario que se extraiga toda la roca que presenta falla hasta llegar a un nivel en el que el terreno esté firme»; el problema es que hace mucho rato, ese tiempo se venció y la cantera hoy funciona normalmente, extrae minerales todos los días<sup>28</sup> y los comercializa.

Tal como lo vaticinó Susana Muhamad, ese tiempo no se cumplió, por lo que debió habersele seguido a la empresa, un sancionatorio ambiental. En ese momento las actividades de esta cantera estaban suspendidas por incumplimiento del PMRRA (El Tiempo, 2015), es decir, sancionatorio por ejercer la minería sin títulos.

Es que la plena prueba de la extracción y comercialización en esta cantera es la Resolución 1197/04, modificada por la Resolución 2001/16, artículo 9º, donde se dice que se mantienen los mismos derechos de comercialización de minerales, que en la última parte del inciso penúltimo del párrafo 2º del artículo 4º dice: “*Los materiales extraídos podrán ser objeto de comercialización.*” Como puede apreciarse, toda una vía libre a la comercialización y obviamente a la extracción; frente a esto nos preguntamos ¿qué interés van a tener estos señores de estas canteras, para terminar la ejecución de ese PMRRA si tienen ahí uno de los mejores negocios de Bogotá, Colombia y en todo el mundo?

El PMRRA concedido a la cantera El Cedro, es del año 2010, por tres años que se vencieron en el 2013; pero como hubo una invasión y el desalojo se produjo solo en el 2013, los 3 años se cumplieron en el 2016 cuando le renovaron el PMRRA, y el año anterior nuevamente le renovaron su PMRRA con Resolución 01905 del 29/07/2019. Por eso el tiempo para la

---

<sup>27</sup> Diario el Tiempo de 31 de julio de 2015.

<sup>28</sup> La propia gerente de RexIngeniería, Ligia Rodríguez, dijo: «Se están haciendo cortes y se está sacando material. Claro que sí. Estamos haciendo cortes en la parte de arriba». En la página web [www.rexingenieria.com](http://www.rexingenieria.com) se indica que las actividades que ejecutan actualmente en la cantera El Cedro-San Carlos consisten en la «extracción y transformación de materiales de construcción, estabilización de taludes, restauración geomorfológica y ambiental».

culminación de la restauración o de ejecución del PMRRA no se ha cumplido; finalmente se debe resaltar que esta empresa otorgó o debió otorgar una póliza de cumplimiento; de manera que hay garantía para responder.

El Decreto 1753 de 1994, en su régimen de transición, eximió del requisito de licencia ambiental a los proyectos anteriores a 1993, pero no de otros requisitos como los Planes de Manejo Ambiental, o los permisos de emisión, vertimientos y concesiones, entre otros, los cuales datan de la década del 70<sup>29</sup>, en concordancia con la responsabilidad con la protección y conservación del ambiente por parte de cualquier actividad o persona, especificadas en la Constitución Política, el Código Sanitario Nacional (1979), el Código de Recursos Naturales (1974), además de la responsabilidad derivada por daños a bienes públicos o de terceros del Código Civil y las normas penales por delitos ambientales.

Recordemos, además, que los planes de cierre de minas en Colombia se establecieron en la Ley 685 de 2001, dando pautas para rehabilitar áreas, pero ello no ocurrió. Como consecuencia de la explotación minera que desde hace décadas se presentaba en la cantera El Cedro San Carlos, quedó una cicatriz en la montaña que generó inestabilidad del terreno y pone en riesgo a la comunidad. En el 2010, cuando se le aprobó el PMRRA, el cerro presentaba grietas que atravesaban la cantera de norte a sur y la superficie evidenciaba una falla (El Tiempo, 2015); conclusión, se ejerció la minería de manera ilegal en esta cantera.

**Cantera El Milagro:** la SDA dijo que estaba inactiva. No obstante, mediante Resolución 2342/06 del Departamento Administrativo del Medio Ambiente, o DAMA, se impuso medida de suspensión de actividades mineras por el desarrollo de actividades mineras sin título minero ni ambiental, sin PMRRA<sup>30</sup>. En consecuencia, podemos ir vislumbrando que si se impuso medida de suspensión es que hubo incumplimiento y/o violación de la ley, luego puede irse vislumbrando también aquí algún tipo de responsabilidad, si se logra demostrar no solo el impacto negativo, sino el impacto o la contaminación ilegal, o determinarse como daño ambiental.

---

<sup>29</sup> El artículo 38 del decreto 1753/94 decía en su inciso 3º: “... *Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 iniciaron actividades, no requerirán Licencia Ambiental... Lo anterior no obsta para que dichos proyectos obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental vigente, excluido el requisito de obtener Licencia Ambiental.*”

<sup>30</sup> Mediante Auto 2607/06 del director del Dama, se formularon cargos contra la sociedad Proyecto Ecológico el Milagro Ltda., por incumplimientos de normas, sobre todo las ambientales, en los proyectos La Laja y El Milagro. No obstante, no pudimos establecer si eventualmente hubo una decisión sancionatoria o medida de compensación.

Recordemos que, según la SDA, la localidad de Usaquén estaba por fuera de los polígonos de las zonas compatibles con las actividades mineras (Secretaría Distrital de Ambiente, 2019b),<sup>31</sup> como también lo dijo por escrito, la Viceministra de Ambiente del Min. Ambiente (2010). Pero, es que, además, estas canteras se encontraban y se encuentran en área de recuperación morfológica según artículo 123 del Decreto 364 del 26 de agosto del 2013, es decir en zonas restringidas o prohibidas para la minería.

Finalmente, mediante Resolución 00702 de 2014, la SDA le establece el PMRRA a esta cantera, que antes se encontraba, aparentemente sellada; no obstante, en los considerandos de esta resolución 702/14 se dice que mediante Resolución 2342 de 13 de octubre de 2006 del DAMA, se le había impuesto medida de suspensión a esta cantera, y se le conmina a esta empresa- cantera a otorgar el PMRRA, lo cual era posible habida cuenta que estaba vigente la Resolución 1197/04 que lo permitía, no de manera clara, pero sí lo permitía.

En efecto, según el artículo 3º en el Escenario 12 las minas que estuvieran por fuera de zonas compatibles con la minería, como es el caso de esta cantera, sin título minero y ambiental, y que estuvieran en explotación, esta explotación se suspendía y se otorgaba el PMRRA para la restauración obviamente, y se ordenaba el cierre definitivo de la minería; también es el caso de las ocho (8) restantes canteras de Usaquén.

Pero, si en este escenario 12, y en las minas q estuvieran en explotación se dice que se suspende la explotación y se ordena el cierre definitivo, con muchas más veras en estas ocho (8) canteras de Usaquén, inactivas, no debía haber explotación y se debió haber ordenado el cierre definitivo. Según su representante legal, en esta cantera se extrae entre recebo y piedra, 6 y 7.000 metros, y que por todo esto se pagan impuestos, lo cual no pudimos verificar; recordemos, además, que por toda actividad extractiva minera se deben cancelar regalías, ¿pagaran también regalías? No lo sabemos, esto será objeto de otra investigación

---

<sup>31</sup> Aquí se dice, además, que las Resoluciones vigentes son la 222 de 1994 y la Resolución 2001 de 2016, modificada parcialmente mediante la Resolución 1499 de 2018.

que bien podría denominarse las contraprestaciones económicas producto de la actividad extractiva en Bogotá.

Según la resolución 1197/04 también esta cantera está autorizada para extraer y comercializar minerales, supuestamente para poder financiar la restauración y/o ejecución del PMRRA. Es un muy buen negocio que todo minero quisiera tener por muchos años, como en efecto lo tienen desde hace muchos años estos mineros, al parecer, con la aquiescencia de la autoridad ambiental; otra vez, ¿Qué interés va a tener un minero de terminar un PMRRA si tiene un excelente negocio que además presuntamente es patrocinado por la autoridad ambiental?

La Directora de Control Ambiental de la SDA ha dicho:

«Para los predios por fuera de las zonas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá y que no cuentan ni han tenido permiso de la autoridad minera, el instrumento ambiental a establecer es el Plan de Restauración y Recuperación PRR hasta por un término de tres (3) años» [negrita fuera de texto original] (Secretaría Distrital de Ambiente, 2019a, 2019b, p. 3).

Y sigue la funcionaria diciendo que el instrumento ambiental se otorga «siempre y cuando ninguna de las anteriores haya sido sancionada en materia ambiental o que dicha sanción haya recaído en alguno de los miembros que las conforman» (Secretaría Distrital de Ambiente, 2019a, 2019b, p. 3). Como ha podido apreciarse, todas las canteras han sido procesadas, luego no tendrían derecho a instrumentos ambientales.

**Cantera La Laja.** Su situación como hemos dicho es parecida a la cantera El Milagro; además, hay una norma que aplica a estas tres anteriores canteras; es la Resolución 2001 de 2016, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que dice:

«El PMRRA no podrá tener una duración superior a cinco (5) años [...pero] podrá ser ampliado hasta por la mitad del término inicialmente otorgado, si a juicio de la autoridad ambiental competente, lo considera necesario para que el titular minero cierre, y **siempre y cuando se hayan cumplido de manera estricta las obligaciones inicialmente impuestas** para la recuperación y restauración de las zonas intervenidas por las actividades mineras» [negrita y subrayado fuera de texto] (artículo 3).

Dijo además esta resolución que se prohibía la explotación minera «en la reserva forestal Protectora Bosque Oriental, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 y por el Consejo de Estado el 14 de noviembre de 2013 en el marco de la Acción Popular 2005- 00662» (Resolución 2001 de 2016, artículo 16); como se sabe la ubicación de estas canteras todas son los cerros orientales de Bogotá.

Decíamos que la situación de esta cantera es parecida a la cantera El Milagro. Mediante Resolución 2342/06 el DAMA impuso medida de suspensión de actividades mineras por el desarrollo de actividades mineras sin título minero ni ambiental, sin PMRRA, mediante Auto 2607/06 del DAMA; igual situación ocurre con la cantera Cerro e Ibiza, que tiene PMRRA, en ejecución, actualizado mediante Resolución 02711 del 04/10/19.

**Situación de las restantes canteras.** La situación de la Cantera Cerro e Ibiza, Kadas S.A., Servita Asociados, La Roca, La Esperanza, Bosques del Mirador y El Codigo Ltda. son similares. Iniciaron trámites del PMRRA, pero aún no lo tienen en debida forma. Además, tienen sancionatorios en su contra, pero recuérdese que todas estas canteras han sido procesadas y unas sancionadas<sup>32</sup>.

Pero ¿será que nos estamos apresurando al insinuar que este impacto ambiental negativo generado por las explotaciones de canteras en Usaquéen, puede ser ilegal, y que incluso puede ser considerado daño ambiental? Eso solo lo conoceremos enseguida cuando veamos cuál es el real impacto que han producido estas explotaciones de canteras. En conclusión, en cuanto a la situación legal de las canteras de la Localidad de Usaquéen tenemos que la Cantera El Cedro San Carlos posee un PMRRA que respalda no solo los trabajos de restauración, sino también los de extracción de minerales, e incluso su comercialización, pues así lo dispusieron las diferentes resoluciones analizadas.

Otra cosa es la responsabilidad ambiental que les pueda caber por el daño producido al

---

<sup>32</sup> En el artículo 16 de la Resolución 2001 de 2016, modificado por el artículo 11 de la Resolución 1499 de 2018 se dijo que las áreas afectadas por minería en las que las autoridades ambientales o mineras no hayan identificado el responsable de las mismas podrán ser adquiridas mediante la declaración de utilidad pública por parte de la autoridad ambiental regional con la finalidad de ejecutar acciones de saneamiento ambiental cuya finalidad sea la restauración y recuperación de dichas áreas para habilitar áreas de recreación pasiva;” no obstante todas las canteras de Usaquéen tienen propietario o representante o quien responda; así mismo dijo que, aquellas áreas afectadas por minería, en zonas no compatibles con la minería, y en los cuales haya sido imposible para las autoridades ambientales identificar o individualizar a los presuntos responsables de infracciones ambientales de conformidad con la Ley 1333 de 2009, podrán ser objeto de implementación de un PMRRA.

ambiente o a las personas de la comunidad en virtud de la teoría del riesgo, como que estas actividades son consideradas peligrosas, pero no es este el objeto de nuestro trabajo. Además, deberán responder por los diferentes procesos sancionatorios (Sanción impuesta mediante resolución que le fue levantada mediante Resolución 0295/12) por incumplimiento del PMRRA, tal como lo hemos probado, y de las diferentes normas ambientales, como también lo ha informado la SDA, pero este tampoco es asunto de esta investigación. Esta cantera fue reportada por la Contraloría Distrital por cuanto en agosto del 2004, no tenía aún PMRRA, empero estaba operando según el resultado visita fiscal efectuado el 3 de agosto de 2004.

En razón a que los explotadores de canteras objeto de nuestro estudio, no cumplieron con su obligación de restauración de las antiguas zonas de minería, ni su correspondiente cierre definitivo de acuerdo con la ley, esta labor la viene desarrollando la SDA. Así se ha reconocido desde la misma entidad cuando se dice:

«Las medidas de recuperación y restauración ambiental de los predios afectados, deben encausarse al cierre definitivo y al uso postminería para lo cual se establecieron los instrumentos ambientales de recuperación y restauración ambiental en las áreas afectadas y que conduzcan a la incorporación posterior al suelo urbano» (Secretaría Distrital de Ambiente, 2019a, 2019b, p. 3).

## **5.2. Impacto ambiental generado por la explotación de canteras en Usaquén**

Es desde la misma SDA que se dice:

«La actividad extractiva de materiales de construcción y arcillas al interior del perímetro urbano de Bogotá D.C., ocasionó afectaciones ambientales en zonas que en su mayoría no contaban con título, autorización o permiso otorgado por la autoridad minera. Dichos daños se desarrollaron en mayor o menor medida en los componentes suelo, subsuelo, hídrico superficial y subsuperficial, biótico, paisaje y componente social y humano, y en su mayoría han permanecido a lo largo del tiempo requiriendo medidas externas de recuperación y restauración, aunque en algunos casos han sido ejemplo de restablecimiento natural y auto regeneración» (Secretaría Distrital de Ambiente, 2019a, 2019b, p. 3) [subrayado fuera de texto original].

La autoridad ambiental de Bogotá está diciendo no solo que estas actividades ocasionaron afectaciones ambientales, a las que califica de daños, sino que la causaron canteras que estaban en la ilegalidad; esto es supremamente importante y grave que lo diga la misma autoridad ambiental, no solo porque puede y debe tenerse como prueba idónea de la afectación o daño, sino porque, como ya hemos dicho, esto le ha merecido a las canteras unos sancionatorios, mediante el cual seguramente se le impusieron multas por ejercer la actividad minera ilegalmente, y la violación de normas ambientales, sino que esto se constituye en plena prueba

si se quisiera desconocer la obligación de restauración de estas zonas.

Es claro, las explotaciones de canteras produjeron daños, según la SDA y los organismos de control, con el agravante de que, en muchos de esos predios, sin haberse dado el necesario cierre definitivo de la mina de acuerdo con la ley, se construyeron viviendas; aún más, hoy son zonas de alto riesgo, como que son lugares de remoción en masa<sup>33</sup>. Los impactos ambientales producidos por las explotaciones de canteras en la Localidad de Usaquén los detallamos de la siguiente manera:

**Impacto al ambiente.** En el año 2015, se realizó un estudio sobre la explotación de canteras en los cerros orientales de Bogotá (Romero Rojas, 2016) para establecer cuál era la afectación a la garantía de un ambiente sano por la explotación de las canteras en los cerros orientales de Bogotá, localidad de Usaquén. En este estudio se concluyó que las explotaciones de canteras afectaban el derecho a un ambiente sano.

**Afectación a los habitantes.** En el 2016, se analizaron los conflictos ambientales por la minería en Usaquén (Hernández Guzmán, 2016) donde se reconoció que los conflictos ambientales en la zona, originados por la minería, se han generado a partir de causas estructurales y coyunturales; que ha habido modificaciones y alteraciones producto de la actividad extractiva, que han afectado las condiciones de vida de los habitantes; las explotaciones de canteras producen unas partículas que pueden ser mortales, son las pequeñas partículas de sílice que pueden dificultar la respiración y causar irritación respiratoria, tos, obstrucción de las vías y una mala función pulmonar; y la exposición crónica o a largo plazo puede provocar inflamación pulmonar, bronquitis, enfisemas y una enfermedad grave conocida como silicosis, una forma de fibrosis pulmonar (Ecoticias, 2016).

Según comunicación de 22 de diciembre de 2004, del Dr. JOSE A. CORREDOR SÁNCHEZ, Director Técnico Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Contraloría de Bogotá, al Doctor RAÚL ESCOBAR OCHOA, director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, donde se hace entrega del Informe Preliminar de Auditoría Especial “Al Control y

---

<sup>33</sup> Según la SDA: «La transformación urbana desarrollada en el Distrito Capital de Bogotá [...] ha incrementado la urbanización tanto legal como ilegal de áreas que fueron afectadas por antigua minería y la conformación de asentamientos urbanos en vecindades a los antiguos frentes de extracción, patios de beneficio, zonas de acopio o infraestructura minera abandonada [...] Esta situación se traduce en un incremento en el escenario actual de amenaza y riesgo por remoción en masa y que puede incrementarse en el caso de no implementarse las medidas de mitigación pertinentes» (2019a, 2019b, p. 3).

Seguimiento a la Recuperación Morfológica y Ambiental de las Explotaciones Mineras de Bogotá D.C” 2003-2004. las explotaciones de canteras, producen un material particulado en el ambiente, que aumenta enfermedades pulmonares en la población, como la bronquitis crónica, lo que constituye un grande y delicado conflicto ambiental en la capital<sup>34</sup>.

Estas pequeñas partículas de sílice pueden dificultar la respiración y causar irritación respiratoria, tos, obstrucción de las vías y una mala función pulmonar, pero la exposición crónica o a largo plazo puede provocar inflamación pulmonar, bronquitis, enfisemas y una enfermedad grave conocida como silicosis, una forma de fibrosis pulmonar (Ecoticias, 2016). En muchas explotaciones de canteras, como las de Usaquéen, se hacen voladuras con dinamita y se genera humo proveniente de las grandes maquinarias que se utilizan, y del tráfico de vehículos que habitualmente entra y sale de la mina. La Corte Suprema de Justicia desde 1976 ha dicho:

«[...] las trepidaciones o vibraciones capaces de destruir instalaciones de diverso género [...] estallidos de dinamita u otros explosivos, [...] el humo que afecta la salud humana [...], independientemente de la reglamentación que el Estado dé a estas actividades, socialmente útiles y aun necesarias, pero también peligrosas, el derecho civil no puede mostrarse indiferente ante las consecuencias nocivas que traen para los integrantes del conglomerado social [...] es preciso, entonces, husmear las fuentes de la responsabilidad civil [...] y ésta se halla dentro del ámbito del principio romano “naeminem laedere”, fundamento clásico e insustituible de la responsabilidad aquiliana». (Corte Suprema de Justicia, 1976, p. 110 y ss.)<sup>35</sup>.

**Deforestación.** En el mismo año, se realizó un trabajo en el Centro Educativo Libertad (Gauta Blanco, 2016), con estudiantes de nivel 11 entre el año 2015 y 2016; en dicho trabajo se hicieron cuestionamientos a la deforestación y maltrato de los Cerros ambientales de la ciudad, y específicamente de la localidad de Usaquéen.

**Degradación de los Cerros Ambientales de Bogotá.** En el 2017, también se trabajó la degradación en los cerros orientales de Bogotá (Cueto González & Marín Salcedo, 2017) donde se mostraron ejemplos de externalidades negativas consecuencia de los procesos

---

<sup>34</sup> Según la Contraloría General de la República, en el Estudio de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2011-2012, el 60% de las canteras de los cerros capitalinos se han desarrollado en antiguas zonas de bosques y rastrojos nativos, el 14% en bosques artificiales y el 26% en áreas de uso agropecuario; el 60% ha afectado acuíferos y el 22% ha destruido manantiales.

<sup>35</sup> Dijo, además: «incurre en hecho ilícito el que cree o aparenta estar usando legítimamente un derecho de que en realidad no está sirviéndose dentro del límite que ordinariamente tienen los derechos: naeminem laedere, no dañar a otros. Si este hecho ilícito es cometido dolosa y culposamente, o sea, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito, el agente del daño es civilmente responsable por abuso del derecho.» (Subrayas fuera de texto original [...]) Si alguien demuestra haber sufrido daño a causa de ella y señala al agente que la ejerce, tiene derecho a ser indemnizado del perjuicio sufrido, salvo prueba de fuerza mayor, o caso fortuito o de la culpa exclusiva de la propia víctima [...] pero muchos estudios se refieren a ellos; lo que sí es claro es que están aquí las primeras pistas del daño que producen las explotaciones de canteras, y la responsabilidad que genera».

económicos que se realizan en los cerros orientales, y particularmente de las explotaciones de canteras.

**Remoción en Masa.** También durante el mismo año, se analizó (CLGR-CC. Localidad Usaqué, 2017) el riesgo asociado por antiguas explotaciones mineras, como el caso de la Cantera La Cabaña, la cual supuestamente estaba inactiva, pero sus administradores, dice el trabajo, la explotaban causando en invierno fenómenos de remoción en masa, afectando la movilidad del sector. Se dice además que se construyeron asentamientos muy cerca de las canteras, los cuales son altamente vulnerables, convirtiéndose además en escombrera ilegal.

Posteriormente la Veeduría Distrital de Bogotá (2018), hizo unas recomendaciones para la revisión general del POT, donde se analizan las afectaciones ambientales dadas por la explotación minera de 37,8 hectáreas (ha) en áreas de canteras, disminuyendo su capacidad de albergar hábitats que permitan mantener la biodiversidad. Un estudio realizado por el Consejo Local de Gestión del Riesgo y Cambio Climático CLGR-CC (2017), se refirió a los escenarios de riesgo asociados con fenómenos de origen socio natural, remoción en masa localizados en Verbenal, San Cristóbal Norte, Santa Cecilia parte alta y baja, Soratama y Villa Nidia, y los sectores correspondientes a los antiguos frentes de explotación minera (canteras) de la localidad, canteras que están cerradas en su mayoría, pero que realizan explotación ilegal. Se dijo, además, que:

«la zona de ladera o montañosa de la localidad de Usaqué corresponde aproximadamente al 60% del área de la localidad, cuenta con 1329 ha aproximadamente, el 20% calificadas en amenaza media por fenómeno de remoción en masa, con algunos sectores que califican en amenaza alta y que se asocian principalmente a zonas de explotación minera [...] Alrededor de estas zonas se localizan algunos asentamientos que se pueden ver afectados por la incidencia de las canteras [...] para el 2016, se presentaron 2895 eventos, de los cuales 14 fueron eventos de remoción en masa, correspondiendo al 0.5% del total, pero que su impacto de no ser controlado puede ser muy alto<sup>36</sup>. De enero a septiembre de 2017, se han presentado 15 eventos por remoción en masa; en los últimos años, se han presentado fenómenos por remoción en masa producto de la acumulación de residuos sólidos y escombros en el aula ambiental, ubicado en el barrio Santa Cecilia baja, y en la vía a la Calera, barrios La capilla; lomitás y Serrezuela. Remoción en masa de taludes inestables en barrios de los cerros orientales que ocupaban antiguas canteras, que no tuvieron procesos adecuados de restauración hidro morfológico, y que en épocas de lluvias presentan fenómenos de remoción con afectación de predios<sup>37</sup> y servicios públicos» [subrayado fuera de texto] (CLGR-CC. Localidad Usaqué, 2017, p. 19).

**Contaminación de Agus e Inundaciones.** En su mayoría los terrenos donde hay o

<sup>36</sup> Estos eventos se presentaron en los barrios de El Codito, Buena Vista, San Cristóbal Norte, Delicias del Carmen, cerros santa Cristina, que corresponden a las UPZ: Verbenal, san Cristóbal Norte y santa Bárbara.

<sup>37</sup> Barrios: Codito, Buena vista sector 1 y 2, Horizontes, Mirador del Norte, Arauquita 1y 2, Santa Cecilia, alta y baja, cerro Norte, Villa Nidia, Soratama, Uniceros, Delicias del Carmen. UPZ: Verbenal, San Cristóbal y Usaqué.

hubo explotaciones de canteras, están inestables, o se han convertido en cuerpos de agua contaminados que producen inundaciones (López-Sánchez et al., 2017)<sup>38</sup>.

**Contaminación Visual y paisajística.** En su mayoría los terrenos donde hay o hubo explotaciones de canteras, existe contaminación visual y paisajística, (López-Sánchez, López Sánchez, & Medina, 2017).

**Derrumbes.** En su mayoría los terrenos donde hay o hubo explotaciones de canteras, existe riesgo constante de derrumbes (López-Sánchez et al., 2017).

Como pudo apreciarse, solo nos limitamos a reseñar lo que se ha dicho por la propia autoridad ambiental, por organismos de control y varias investigaciones serias. Todos dicen que lo producido por estas actividades mineras, son daños ambientales, incluso no dudan en llamarles, como hemos visto, pasivos ambientales mineros; está probado el daño ambiental, la responsabilidad en cabeza de las canteras y/o de sus representantes, e incluso en cabeza de la autoridad ambiental como lo detallaremos más adelante. Está probado también que se trata de PAM, porque lo que hemos descrito aquí es lo que la literatura jurídica llama PAM.

---

<sup>38</sup> Según el Ministerio de Ambiente, el 60% de las canteras de los cerros capitalinos se han desarrollado en antiguas zonas de bosques y rastrojos nativos, el 14% en bosques artificiales y el 26% en áreas de uso agropecuario; el 60% ha afectado acuíferos y el 22% ha destruido manantiales.

## CONCLUSIONES

Con base en el estudio que acabamos de mostrar, ofrecemos las siguientes conclusiones:

1. No toda contaminación debe considerarse daño, o al menos daño ambiental y por lo mismo, tampoco puede haber responsabilidad ambiental en un lugar donde solo hay contaminación que no es ilegal. La contaminación a la que se refiere el literal a) del artículo 8 del Código Nacional de Recursos naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente, CNRN, tampoco es necesariamente ilegal, pues la “alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él” puede estar en niveles permisibles, tal como sucede con la contaminación “en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas,” o incluso con “atentar contra la flora y la fauna, (y) degradar la calidad del ambiente de los recursos”. Si bien esas son actividades presuntamente lesivas del medio ambiente, pueden estar en niveles permisibles y su ilegalidad deberá contemplar unos parámetros claros y concretos, además de estándares de permisibilidad o no.

2. Parece que no es exactamente este el caso de lo que se refleja en la localidad de Usaquén con las explotaciones de cantera; hemos relatado, que ha sido la misma Autoridad Ambiental, la Contraloría de Bogotá, e importantes investigaciones las que han dicho y probado que lo de Usaquén no solo es contaminación, sino daño, incluso PAM. En Usaquén por estas actividades ha habido, «aminoración patrimonial» del ambiente, de los ecosistemas y de las comunidades aledañas. En Usaquén por estas actividades ha habido una contaminación que, según los trabajos referenciados han sobrepasado los límites legales en varios aspectos de los ecosistemas.

En Usaquén no solo ha habido “afectación al normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes» (como dice el art. 42 inciso C de la Ley 99/93), ni solo acciones que producen consecuencia negativa, o efectos nocivos sobre elementos bióticos y abióticos sino mucho más que eso. Estas actividades son

consideradas actividades peligrosas y la responsabilidad claramente es objetiva, aunque tenga siempre que probarse.

3. En relación con la responsabilidad, parece que hay responsabilidad tanto en las canteras (empresas), o sus propietarios, o representantes, como en la autoridad ambiental. Los particulares por cuanto ejercieron actividades mineras antes de tener los justos títulos, es decir, de manera ilegal, aun teniendo procesos sancionatorios en contra porque sin importar el hecho de haberseles impuesto multa, el verdadero daño a los ecosistemas sigue intacto y la restauración de los predios sigue ahí. No obstante, en este trabajo no se trata de verificar de qué tipo de responsabilidad se trata, si de responsabilidad administrativa, civil, fiscal o penal, o de todas las anteriores.

De igual manera, podría haber algún tipo de responsabilidad en la autoridad ambiental, por haber permitido los daños y no haber cerrado definitivamente estas canteras cuando parece que era lo que debían hacer desde un principio, que no solo no lo hicieron, sino que otorgaron un PMRRA para que continuaran con las actividades mineras. No se entiende cómo hoy continúan allí de manera ilegal esos cementerios ambientales sin que haya autoridad alguna que diga nada, y lo que es peor, sin ningún título vigente para la restauración, ni sanciones de ninguna índole.

La Corte Constitucional ha sido clara cuando dice que el desarrollo de una labor productiva y la libre iniciativa privada dentro de un marco de legalidad no pueden considerarse en términos absolutos, pues visto está que la preservación del ambiente sano, además de ser un deber inalterable e incondicional, es perenne, pues recae sobre la dignidad humana. En Usaquéen no solo ha podido haber responsabilidad objetiva por la teoría del riesgo de estas actividades mineras, sino también responsabilidad subjetiva, o daño con culpa, y por ello pudiera existir deber reparatorio.

4. Pareciera que lo que hay en Usaquéen son verdaderos PAM no pagados ni saldados que los está pagando el Estado por permitirle a los responsables que sigan en sus actividades y negocios de comercialización minera sin efectuar el pago de todas las contraprestaciones económicas que deben pagar por el aprovechamiento de estos

minerales. Todo parece indicar que los empresarios no colocaron en su contabilidad estos PA.

Increíble, que en Colombia no estén regulados los PAS, que sorprendentemente los intentos de reglamentación no apuntan a resolver el problema en la medida que no se estipulan verdaderas acciones en contra de los mineros responsables, o persecución o búsqueda y, por el contrario, de manera bastante laxa, trasladan el pago de este pasivo al Estado y con él a todos los ciudadanos que son justamente los que han recibido la contaminación. Sin embargo, cómo no esperarlo si ni siquiera las autoridades ambientales tienen claro qué es un PA, pero lo que sí está claro es que se han invertido millonarios recursos en reuniones, talleres, estudios, asesorías y consultorías, para saber qué son PAs, pero sin ningún resultado cierto.

En el año 2000 desde el Ministerio de Ambiente se dijo que los PAs son deuda ambiental acumulada, reconocida y manejada a través de procesos claros que se acuerden entre todos los involucrados; que se trata de una transacción contable en la que se aplica una tasa de descuento sobre un bien o activo fijo, con el propósito de que los recursos monetarios captados en dicha transacción sean destinados a la recuperación del pasivo ambiental que ocasionó el desarrollo del proyecto; y se agrega que, una vez manejados a satisfacción los pasivos ambientales en términos de la recuperación del medio ambiente, se incrementa el valor de los activos.

Para el 2001 en Min Ambiente se definieron los PAs como impactos ambientales negativos que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o recuperados y con en el agravante de que Usaquéen aún persisten. En el año 2007 la Contraloría de Bogotá le llamó a esta terrible realidad de Usaquéen, PAM. En el 2010 se dice desde Min ambiente que son pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas causado por actividades inactivas y en el caso de Usaquéen se ha demostrado que hay canteras activas e inactivas que son abandonadas o sin responsable, pero en el caso de Usaquéen sí se conocen los propietarios de las canteras o sus responsables, y también según este Ministerio, la solución es asumida por el Estado sin

perjuicio de la responsabilidad que le cabe a los particulares, como debe ser. La situación es que en los intentos de reglamentación de los pasivos ello no solo no es claro, sino que el Estado paga, todos pagamos.

Incluso la obligación de resolver estos asuntos ha estado en leyes como la 1753/15 (nada menos que en el Plan de Desarrollo 2014-2018), pero su solución no ha sido posible. Hoy en día se dice en la página web del Ministerio, que, en Colombia, algunos pasivos ambientales tienen responsables, establecidos a pesar de haber existido leyes o regulaciones que deberían haber sido cumplidos para evitarlos, pero cuyos autores no han sido objeto de sanción o de obligaciones para responder por su recuperación. Como si el Ministerio no fuera una de las autoridades que tienen esta obligación e incluso reconociendo, como se mostró en este trabajo, que varios de estos pasivos representan riesgo para la salud humana y los ecosistemas.

En el contexto internacional se pudo observar que, en todos los países estudiados, los PAM son impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el ambiente, no solucionados, donde claramente responde el propietario del título, y el Estado asume solo cuando no se encuentre responsable. En nuestro caso, todos los responsables están y están además sacándole aún provecho a las áreas mineras.

5. En Colombia estas actividades mineras siempre se han realizado con títulos mineros y ambientales donde están o deben estar claras las obligaciones para la prevención y el control del deterioro ambiental y sobre todo la obligación de restauración de predios donde existieron actividades mineras.

6. En este trabajo están identificadas todas y cada una de las canteras de Usaqué, descrito sus antecedentes y situación jurídica, mostrada la contaminación, impacto y daños producidas por estas actividades, de donde se puede colegir el tipo de responsabilidad que le cabe tanto a particulares como al Estado. Adicionalmente, se muestra aquí de forma clara el daño por ejercer actividades de manera ilegal e incluso el impacto teniendo instrumentos ambientales y el respaldo de actos administrativos de carácter nacional como son las resoluciones del Min ambiente. En el presente trabajo hemos mostrado cómo ni siquiera se ha atendido lo resuelto por parte del Consejo de Estado en la Sentencia del río Bogotá del 28 de marzo de 2014 donde claramente se dijo que las autoridades mineras o ambientales competentes debían en el plazo fijado por dicha providencia adelantar los procesos administrativos dirigidos a revocar o suspender las licencias, títulos, permisos, autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente en las zonas de exclusión como sucede con las canteras de Usaqué.

7. La pregunta que también nos hacemos es ¿cómo se fallaron los procesos administrativos en contra de las canteras o de sus representantes? ¿Por qué persisten procesos de más de cinco o diez años sin decisión de fondo? ¿Por qué se han archivado más de cien procesos administrativos de esta clase? ¿Por qué no se han cerrado minas en Usaqué tal como lo han señalado las normas legales, sobre todo cuando ya ha habido tantos procesos sancionatorios en contra de estas canteras o sus representantes? ¿Cuál ha sido el papel de los organismos de control en todo esto?

8. El impacto ambiental ilegal es claro: al parecer, según las autoridades, y los organismos de control, se ha violentado el derecho a un ambiente sano y aún persisten los conflictos ambientales originados por la minería en la zona afectando las condiciones de vida de sus habitantes, sobre todo en la salud en un momento tan delicado como lo es la actual

pandemia por el coronavirus. Debe pensarse en todas esas partículas resultantes de estas actividades que dificultan la respiración y causan irritación respiratoria, tos, obstrucción de vías y mala función pulmonar; bronquitis, silicosis, o formas de fibrosis pulmonar como lo han dicho varios estudios, como los de la Contraloría de Bogotá y otros.

No nos cansamos de repetir que según la Corte Suprema de Justicia desde 1976 estas actividades de vibraciones capaces de destruir instalaciones de diverso género, estallidos de dinamita u otros explosivos o de humo que afecta la salud humana, independientemente de la reglamentación que el Estado dé a estas actividades (siendo socialmente útiles y aun necesarias) son consideradas peligrosas.

9. Se tuvo también la oportunidad de mostrar en este trabajo cómo el hecho de que antes de 1988 la cantera no fuera considerada mina, ni reglada su explotación por la legislación minera, ello no es excusa para no haber restaurado estos predios, pues se señaló cómo en ese momento había toda clase de normas y pronunciamientos de las altas cortes que obligaban a la restauración y al cumplimiento de las obligaciones ambientales.

## PROPUESTAS

1. Que el Estado, por intermedio de sus autoridades ambientales nacionales y locales, acompañadas por los organismos de control, revisen minuciosamente los aspectos técnicos y legales de todas y cada una de las minas y/o canteras de Bogotá, y se tomen las medidas que deban tomarse, no solo en materia coercitiva o sancionatorias, sino aquellas que apunten fundamentalmente a reparar el daño creado, es decir, la restauración de los predios donde se realizaron y realizan las actividades mineras; por supuesto la Fiscalía General de la Nación también deberá intervenir, toda vez que es delito ejercer la minería sin justo título.
2. Con el objeto de proponer aspectos que apunten a mejorar la actividad del Estado, y teniendo en cuenta que estos asuntos mineros son de poco entendimiento y manejo de las comunidades por falta de información y de conocimientos técnicos y legales, proponemos un control social eficiente y eficaz, comenzando con el suministro de toda la información técnica y legal a las comunidades o a las organizaciones que le representen, de manera sencilla y pedagógica, y entregando herramientas de trabajo para que las comunidades cercanas a las minas coadyuven en la vigilancia y el control de estos aspectos, de la mano con las autoridades.
3. Las comunidades deberán contar con el acompañamiento de organizaciones sin ánimo de lucro y/o Universidades, o expertos en la materia; solo de esta manera se le ayudará al Estado Nacional y Local a comenzar a arreglar un grave problema ambiental de tantos años en Bogotá, que como hemos dicho no hay ni siquiera asomo de arreglo.
4. Para lo anterior, se deberá contar con un exigente y milimétrico plan de trabajo o agenda, con objetivos, metas a corto y largo alcance, y desde luego con un mínimo de recursos humanos, técnicos y económicos, con presentación de informes periódicos y/o rendición de cuentas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aramburo, M. A., & Olaya, Y. (2012). Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 15(3), 125–133.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/36286>
- Cabrera Leal, M., & Fierro Morales, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. In *Minería en Colombia* (Vol. 89, pp. 89–120).  
[https://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria\\_en\\_colombia.pdf](https://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria_en_colombia.pdf)
- Consejo local de gestión del riesgo y cambio climático CLGR-CC. Localidad Usaquén. (2017). *Caracterización general de escenarios de riesgo*.  
<https://www.idiger.gov.co/documents/220605/232493/Identificación+y+Priorización+.pdf/e74867c0-a4d0-41aa-aec9-0093f2a97c60>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2004). *Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial al “Control y seguimiento a la recuperación morfológica y ambiental de las explotaciones mineras de Bogotá, D. C.”*.  
[http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Dirección Sector Ambiente/PAD\\_2004/FaseII/INFORME EXPLOTACIONES MINERAS/A- Ultimo FINALAUD MINERIA.doc](http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Dirección Sector Ambiente/PAD_2004/FaseII/INFORME EXPLOTACIONES MINERAS/A- Ultimo FINALAUD MINERIA.doc)
- Correa-García, E. (2018). «Valoración Plural de Pasivos Ambientales para la Justicia Ambiental». En VV.AA., *MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO EN COLOMBIA* [pp. 118–140].  
<http://estebanorreagarcia.com/wp-content/uploads/2019/03/pasivosambientales.pdf>
- Correa-García, E., Vélez-Correa, J., Zapata-Caldas, E., Vélez-Torres, I., & Figueroa-Casas, A. (2018). «Territorial transformations produced by the sugarcane agroindustry in the ethnic communities of López Adentro and El Tiple, Colombia». En VV.AA., *Land Use Policy* [Vol. 76, pp. 847–860]. Elsevier.  
<https://doi.org/doi:10.1016/j.landusepol.2018.03.026>
- Cueto González, E. y Marín Salcedo, K. V. (2017). *Impacto de la degradación en los cerros orientales, por medio del análisis de los conflictos en torno a la regulación hídrica*. (Trabajo de Grado, Universidad de la Salle).  
<https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/498/>

- De Miguel Perales, C. (1994). La responsabilidad civil por daños al medio ambiente (Disertación Doctoral, Universidad Pontificia Comillas). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=72296>
- Econometría. (2002). *Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen Ejecutivo*. <http://bdigital.upme.gov.co/handle/001/1249>
- Ecoticias. (2016). *Fracking: 8 gravísimos efectos secundarios*. <https://www.ecoticias.com/sostenibilidad/126180/Fracking-8-gravisimos-efectos-secundarios#:~:text=El fluido residual dejado por,ozono a nivel del suelo>
- El Tiempo. (2015). Cantera en Usaquéen tiene permiso de Ambiente. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16177579#:~:text=ver mis noticias-,Cantera en Usaquéen tiene permiso de Ambiente,se estaban realizando con autorización.&text=Una vez aprobado dicho plan,una fecha límite para entregarla>.
- García Ubaque, C. A., García Vaca, M. C., & Agudelo Rodríguez, C. F. (2014). Evaluación y diagnóstico de pasivos ambientales mineros en la Cantera Villa Gloria en la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá D.C. *Tecnura: Tecnología y Cultura Afirmando El Conocimiento*, 18(42), 90–102. <http://www.scielo.org.co/pdf/tecn/v18n42/v18n42a08.pdf>
- Gauta Blanco, B. S. (2016). *Enseñanza de los conflictos socioambientales generados por el extractivismo minero en la ciudad de Bogotá*. (Trabajo de Grado, Universidad Pedagógica Nacional). <http://repository.pedagogica.edu.co/bitstream/handle/20.500.12209/3046/TE-19719.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Macías Gómez, L. F. (2007). «El daño ambiental. Hacia una reflexión conceptual desde la filosofía y el derecho ambiental». Bogotá. En VV. AA., *Daño ambiental*, Tomo I. [pp. 125-151] <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:3187/pdfreader/dao-ambiental-tomo-i>.
- Henao Pérez, J. C. (2000). «Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental». En VV. AA., *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. [pp. 127-201] Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Henao Pérez, J. C. (2007). *El daño. [e-book] : análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado

- de Colombia.  
<http://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05988a&AN=uec.240898&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Hernández Guzmán, A. (2016). *Conflictos ambientales por la minería en Usaqué: un análisis desde la Construcción Social del Hábitat*. (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia).  
<http://bdigital.unal.edu.co/54445/1/adrianahernandezguzman.2016.pdf>
- López-Sánchez, L., López-Sánchez, M., & Medina-Salazar, G. (2017). La prevención y mitigación de los riesgos de los pasivos ambientales mineros (PAM) en Colombia: una propuesta metodológica. *Entramado*, 13(1), 78-91.  
<https://doi.org/10.18041/entramado.2017v13n1.25138>
- Mesa Cuadros, G., Sánchez Supelano, L. F., & Silva Porras, Y. A. (2020). Aproximación jurídico-conceptual a los pasivos ambientales mineros. In *Derechos ambientales, conflictividad y paz ambiental*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Ambiente. (2010). *Pasivos Ambientales*.  
<https://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/sostenibilidad-sectores-productivos/pasivos-ambientales>
- Ministerio de Ambiente, & Innovación Ambiental. (2015). *Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia*.  
<https://www.innovaambiental.com.co/wp-content/uploads/Taller-4-Propuesta-Integral-para-la-Gestion-de-los-Pasivos-Ambientales-en-Colombia.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2019). *DIAGNÓSTICO MINERO AMBIENTAL DE LOS PASIVOS EN EL TERRITORIO NACIONAL*.  
[https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0023001140000.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0023001140000.pdf)
- Oblasser, A., & Chaparro Avila, E. (2008). *Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos*. CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6333>
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/> Romero
- Rojas, L. V. (2016). *EXPLORACIÓN DE CANTERAS EN LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ (LOCALIDAD DE USAQUÉN): UNA MIRADA A LA AFECTACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL MEDIO AMBIENTE SANO (2005– 2015)*. (Proyecto de grado, Universidad de San Buenaventura).

- <http://biblioteca.usbbog.edu.co:8080/Biblioteca/BDigital/152904.pdf>
- Russi, D., & Martínez-Allier, J. (2003). Los pasivos ambientales. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 15, 123–133. <https://doi.org/https://doi.org/10.17141/iconos.15.2003.1282>
- Russi, D., Puig Ventosa, I., Ramos Martín, J., Ortega Cerdà, M., & Ungar, P. (2003). *Deuda ecológica ¿Quién debe a quién?* (Observatorio de la deuda en la Globalización & Cátedra UNESCO para la Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Catalunya (eds.)). Icaria editorial. [https://www.uv.mx/orizaba/cosustenta/files/2013/09/1.-Russi-D.-et-al.-2003\\_Deuda-ecologica-Quien-debe-a-quien.pdf](https://www.uv.mx/orizaba/cosustenta/files/2013/09/1.-Russi-D.-et-al.-2003_Deuda-ecologica-Quien-debe-a-quien.pdf)
- Saade Hazin, M. (2014). Buenas prácticas que favorezcan una minería sustentable. *CEPAL, Serie Macroeconomía Del Desarrollo*, 157, 54. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37106-buenas-practicas-que-favorezcan-mineria-sustentable-la-problematika-torno>
- Veeduría Distrital de Bogotá (2018). LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ: RECOMENDACIONES PARA LA REVISIÓN GENERAL DEL POT. Sendero panorámico y cortafuegos de los cerros orientales de Bogotá. [http://veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Los%20cerros%20orientales%20de%20Bogota%20recomendaciones%20para%20la%20revisi%20on%20general%20del%20POT%20VF%20\(29%20jun%2018\).pdf](http://veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Los%20cerros%20orientales%20de%20Bogota%20recomendaciones%20para%20la%20revisi%20on%20general%20del%20POT%20VF%20(29%20jun%2018).pdf)
- Vidal de Lamas, A. M., & Walsh, J. R. (2000). *Gestión de pasivos ambientales: mecanismos institucionales para su prevención y manejo*. <https://estrucplan.com.ar/gestion-de-pasivos-ambientales-mecanismos-institucionales-para-su-prevencion-y-manejo/>
- Yupari, A. (2004). Pasivos ambientales mineros en Sudamérica. *Estudio Elaborado Para La CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y El Caribe) y El Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR)*. <https://es.scribd.com/document/61333228/Informe-Pasivos-Ambientales-Mineros-en-Sudamerica>

**NORMATIVA**

- Congreso de Colombia. (17 de enero de 1974). Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. [Ley 23 de 1973]. DO: 34.001.
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.
- Congreso de Colombia. (9 de noviembre de 1994). Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. [Ley 1333 de 1994]. DO: 41.589.
- Congreso de Colombia. (15 de agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545.
- Congreso de Colombia. (21 de junio de 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. [Ley 1333 de 2009]. DO: 47.417.
- Congreso de Colombia. (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". [Ley 1753 de 2015]. DO: 49.538.
- Congreso de Colombia. (21 de agosto de 2016). Por medio de la cual se crean y desarrollan . [Proyecto de Ley No. 538 de 2016]. Recuperado de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=21-8>
- Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. (3 de agosto de 1994). Por la cual se determinan zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá y se dictan otras disposiciones. [Resolución 222 de 1994]. [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res\\_222\\_de\\_1994\\_.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_222_de_1994_.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. (5 de agosto de 1994). Por la cual se aclara la Resolución No. 00222 del 3 de agosto de 1994. [Resolución 249 de 1994]. <https://www.acueducto.com.co/wps/html/resources/rtunjuelo/normas/mineria/Resolucion249-94AclaraR222.doc>

Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. (26 de noviembre de 1996). Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 222 del 3 de agosto de 1994 y se dictan otras disposiciones.

[Resolución 1277 de 1996].

[https://xperta.legis.co/visor/temp\\_legcol\\_32265df5-5df2-4786-a0cb-e799ffb11042](https://xperta.legis.co/visor/temp_legcol_32265df5-5df2-4786-a0cb-e799ffb11042)

Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. (24 de septiembre de 1999). Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 1277 del 26 de noviembre de 1996. [Resolución 803 de 1999]. [https://xperta.legis.co/visor/temp\\_legcol\\_f9dd8f83-caf0-4f77-b0db-a6fbeac2a2a5](https://xperta.legis.co/visor/temp_legcol_f9dd8f83-caf0-4f77-b0db-a6fbeac2a2a5)

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Colombia. (14 de julio de 2004). Por la cual se redefinen y establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y se definen y establecen las zonas compatibles con la minería de arcillas en la Sabana de Bogotá, se sustituyen las Resoluciones números 0222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999 y se adoptan otras determinaciones.

[Resolución 814 de 2004].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14317>

Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. (6 de diciembre de 2016). Por la cual se determinan las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, y se adoptan otras determinaciones. [Resolución 2001 de 2016].

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minambienteds\\_2001\\_2016.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambienteds_2001_2016.htm)

htm

Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. (3 de agosto de 2018). Por la cual se modifica la Resolución número 2001 de 2016 a través de la cual se determinaron las zonas compatibles con las actividades mineras en la Sabana de Bogotá y se adoptan otras determinaciones. [Resolución 1499 de 2018].

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minambienteds\\_1499\\_2018.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambienteds_1499_2018.htm)

htm

Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

[Decreto Ley 2811 de 1974].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551#0>

Presidencia de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1988). Por el cual se expide el Código de Minas. [Decreto 2655 de 1988].

[https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto\\_2655\\_de\\_1988.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_2655_de_1988.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. (26 de octubre de 1989). Por el cual se reglamenta

parcialmente el Código de Minas y el Decreto 507 de 1955 Incorporado a la legislación ordinaria por la Ley 141 de 1961. [Decreto 2462 de 1989]. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1453211>

Presidencia de la República de Colombia. (03 de agosto de 1994). Por el cual se reglamenta parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [Decreto 1753 de 1994]. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1344792>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (20 de diciembre de 2019a). Respuesta Derecho de Petición 2019ER279520 Proceso 4652021 del 02-12-2019, Derecho de Petición 2019ER286707 Proceso 4659995 del 11-12-2019, Derecho de Petición 2019ER286867 Proceso 4660254 del 13-12-2019, Solicitud Información Ambiental. [Rad. 2019EE298513]. <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/consulte-el-estado-de-su-tramite>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (26 de diciembre de 2019b). Respuesta Derecho de Petición 2019ER286867 Proceso 4660254 del 13-12-2019. Derecho de Petición 2019ER286707 Proceso 4659995 del 11-12-2019. Derecho de Petición 2019ER279520 Proceso 4652021 del 02-12-2019. Solicitud Información Ambiental. [Rad. 2019EE302746]. <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/consulte-el-estado-de-su-tramite>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (22 de diciembre de 2010). Por medio de la cual se establece un plan de manejo, recuperación y restauración ambiental - PMRRA- [Resolución No. 7772 de 2010]. <http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202010/7772.pdf>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (26 de abril de 2012). Por la cual se levanta una medida preventiva. [Resolución No. 0295 de 2012]. <http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202012/0295.pdf>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (4 de marzo de 2014). Por medio de la cual se establece un plan de manejo, recuperación y restauración ambiental -PMRRA- [Resolución No. 00702 de 2014]. <http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202014/0702.pdf>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (25 de febrero de 2016). Por medio de la cual se actualiza el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental establecido a través de la resolución No. 7772 del 22 de diciembre de 2010 y se toman otras determinaciones. [Resolución No. 00198 de 2016].

<http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202016/0198.pdf>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (27 de noviembre de 2017). Por la cual se actualiza y prorroga un plan de manejo, recuperación o restauración ambiental y se toman otras determinaciones. [Resolución No. 3360 de 2017].

<http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202017/3360.pdf>

Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. (29 de julio de 2019). Por medio de la cual se actualiza el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental establecido a través de la Resolución no. 7772 del 22 de diciembre de 2010 y se toman otras determinaciones. [Resolución No. 01905 de 2019].

<http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202019/1905.pdf>

**JURISPRUDENCIA**

- Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera. (17 de noviembre de 2017) Sentencia Rad. 19001233300020120052602, Exp. (53000) [CP Jaime Orlando Santofimio].
- Colombia, Corte Constitucional, (24 de noviembre de 1994) Sentencia C-528, [MP Fabio Moron Diaz].
- Colombia, Corte Constitucional, (10 de diciembre de 1992) Sentencia C-599, [MP Fabio Moron Diaz].
- Colombia, Corte Constitucional, (7 de diciembre de 1995) Sentencia C-568, [MP Eduardo Cifuentes Muñoz y Jose Gregorio Hernandez Galindo].
- Colombia, Corte Constitucional, (5 de diciembre de 1996) Sentencia C-690, [MP Alejandro Martínez Caballero].
- Colombia, Corte Constitucional, (30 de junio de 1998) Sentencia C-320, [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Colombia, Corte Constitucional, (19 de enero de 2000) Sentencia C-010, [MP Alejandro Martínez Caballero].
- Colombia, Corte Constitucional, (22 de marzo de 2000) Sentencia C-329, [MP Antonio Barrera Carbonell].
- Colombia, Corte Constitucional, (6 de agosto de 2002) Sentencia C-616, [MP Manuel José Cepeda Espinosa].
- Colombia, Corte Constitucional, (25 de marzo de 2003) Sentencia C-254, [MP Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Colombia, Corte Constitucional, (27 de julio de 2010) Sentencia C-595, [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Colombia, Corte Constitucional, (13 de noviembre de 2001) Sentencia SU-1184, [MP Eduardo Montealegre Lynett].
- Colombia, Corte Constitucional, (31 de enero de 1994) Sentencia T-028, [MP Vladimiro Naranjo Mesa].
- Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (30 de abril de 1976) Sentencia. [MP Humberto Murcia Ballén].
- Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (16 de mayo de 2011) Sentencia 52835-3103-001-2000-00005-01 [MP William Namén Vargas].