



Libertad y Orden  
República de Colombia

República de Colombia  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

# AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES

## - ANLA -

### RESOLUCIÓN N° 2332

(09 OCT. 2023)

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

#### **EL DIRECTOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA**

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, de las funciones asignadas por el Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, así como lo dispuesto en el Decreto 376 del 11 de marzo de 2020, en concordancia con la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, y la Resolución No. 1223 del 19 de septiembre de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, considera lo siguiente:

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. Asunto a decidir**

De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1333 de 2009, se procede a decidir sobre la pertinencia o no de imponer medida preventiva a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, identificada con NIT 891.780.009-4, por la construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero – en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, obras ejecutadas en desarrollo del contrato de obra pública UMA-003 suscrito entre la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Unión Temporal Protección Costera Playa Salguero, sin contar previamente con el respectivo instrumento de manejo y control ambiental que permita el desarrollo de estas actividades.

##### **II. Competencia**

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y señaló en su artículo primero que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la que ejerce a través de diferentes entidades, entre las cuales se encontraba el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro del ámbito de su competencia y de acuerdo a las funciones que legalmente le son atribuidas.

Asimismo, el parágrafo del artículo 2° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 establece que la Autoridad Ambiental competente para otorgar o negar la licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, lo será también para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

De otra parte, mediante el Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en los literales d), e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 del 2011, creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA), en los términos de artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, y parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La ANLA acorde con lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, tiene a su cargo que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normatividad ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

Específicamente, de acuerdo con la función establecida en el numeral 7° del artículo 3 del Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, le corresponde adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

En el caso en concreto, se observa que los hechos objeto de la medida preventiva encuentran directa relación con el proyecto de ejecución pública denominado “Construcción de la Infraestructura para la Estabilización de la Erosión Costera de Playa Salguero”, concerniente a la construcción de 6 obras marítimas duras, correspondientes a espolones, ubicados a lo largo de Playa Salguero, en la ciudad de Santa Marta, sin licencia ambiental, la cual debe ser otorgada por la ANLA en los términos del numeral 8.4 del artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 de 2015.

En ese orden de ideas, se tiene que de acuerdo con lo establecido en el numeral 4° del artículo segundo del Decreto 376 del 11 de marzo de 2020<sup>1</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA”, es función del Despacho del Director General de la ANLA “expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen y levantan medidas preventivas” surgidas con ocasión de la facultad de seguimiento ambiental a los proyectos y/o asuntos objeto de competencia de la ANLA, la cual encuentra soporte en el Manual de Funciones adoptado por la Resolución No. 01957 del 05 de noviembre de 2021 y en la Resolución No. 1223 del 19 de septiembre de 2022, emanadas por esta Autoridad Ambiental.

De lo anterior, es preciso resaltar que por medio de la Resolución No. 1223 del 19 de septiembre de 2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinó lo siguiente:

“(…)

**Artículo 1.** *Nombrar con carácter ordinario al señor RODRIGO ELIAS NEGRETE MONTES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.691.601, en el empleo de*

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 2. *Funciones del Despacho del Director General de la Autoridad Nacional De Licencias Ambientales. Las funciones del Despacho del Director General son las siguientes:*

[…]

4. *Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen y levanta medidas preventivas, al igual que, expedir las medidas sancionatorias ambientales por presunta infracción en materia ambiental, en los asuntos objeto de su competencia.”*

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*Director General, Código 0015, de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA. (...)*”

### **III. Antecedentes relevantes y actuación administrativa**

- 3.1** La Alcaldía Distrital de Santa Marta a través del Decreto No. 050 del 6 de abril de 2022, declaró la situación de calamidad pública por la erosión costera en los sectores de Pozos Colorados y Playa Salguero, y conformó una Mesa de Trabajo para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral segundo del fallo de segunda instancia proferido por el Consejo de Estado el 15 de junio del 2016, dentro de la Acción Popular con Rad. 47001233100020110842501.
- 3.2** La Alcaldía Distrital de Santa Marta a través del Decreto No. 092 del 3 de abril de 2023, declaró la situación de Calamidad Pública por Erosión Costera para la zona Playa Salguero, ordenó al Consejo Distrital de Gestión del Riesgo del Distrito de Santa Marta, con el apoyo de las diferentes Secretaría y dependencias del Distrito de Santa Marta, la elaboración del Plan de Acción Especifico y tomó otras determinaciones.
- 3.3** El día 27 de junio de 2023, la Alcaldía Distrital de Santa Marta suscribió el contrato de obra pública No. UMA-003, con la Unión Temporal Protección Costera Playa Salguero, el cual tiene por objeto la construcción de infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero.
- 3.4** Mediante comunicación con radicado No. 20236200490362 del 16 de agosto de 2023, la Alcaldía Distrital de Santa Marta informó a la ANLA el inicio de obras de protección costera, con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta decretada por el municipio a través de los Decretos No. 050 de 2022 del 6 de abril de 2022 y No. 092 del 3 de abril de 2023.
- 3.5** El Equipo de Evaluación Ambiental de la ANLA, el día 31 de agosto de 2023, realizó visita técnica con el fin de verificar los aspectos referentes a la intervención realizada en el marco del contrato de obra pública No. UMA-003 “Construcción de la infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero”
- 3.6** Una vez valorados los hallazgos evidenciados en la visita efectuada el día 31 de agosto de 2023, el equipo técnico elaboró el Concepto No. 6500 del 4 de octubre de 2023, remitido al Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales a través del memorando No. 20233305182813 del 27 de septiembre de 2023, el cual recomendó evaluar la procedencia de imponer a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de la actividad de construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero -Santa Marta, ejecutados en desarrollo del contrato de obra pública UMA-003.

### **IV. Fundamentos Jurídicos**

#### **De la Medida Preventiva**

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

En relación con la protección del ambiente, la Constitución Política de Colombia establece que es deber de los nacionales y extranjeros acatar la Constitución y las leyes, además de respetar y obedecer a las autoridades (art. 4) y que es obligación del Estado y de las personas, el proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8), los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95).

El artículo 79 de la Carta Política instituye el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, la imperiosa necesidad de conservar las áreas de especial importancia ecológica y la prioridad de fomentar la educación para el logro de estos fines.

El artículo 80 de la Constitución Política le establece al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados.

El artículo 333 de la Constitución Política establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero “dentro de los límites del bien común”, y que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. Al respecto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– acoge lo pronunciado por la Corte Constitucional en la Sentencia T - 254 del 30 de junio de 1993<sup>2</sup>, en relación con la defensa del derecho a un ambiente sano.

El ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido autónomamente, cuya preservación debe procurarse no solo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos y la sociedad.

La función constitucional y legal de las medidas preventivas es la de impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Es preciso tener en cuenta lo indicado en la Ley 1333 de 2009, que señala:

**“ARTÍCULO 12. OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.*

---

<sup>2</sup> (...) *Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales (...)*”

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

**ARTÍCULO 13. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.*

*Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado”.*

Así, de acuerdo con la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional expuesta en la sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010<sup>3</sup>

*“(…) Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio, y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo, a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción (…)”.*

Por su parte, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 32 establece que las medidas preventivas tienen carácter preventivo y transitorio, de efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar.

A su vez, el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009 prevé que las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

Así entonces, al imponerse una medida preventiva se deben establecer las condiciones a cumplir para proceder a su levantamiento, las cuales deben guardar un nexo causal con los motivos de su imposición.

Adicionalmente, el artículo 36 ibidem determina los tipos de medidas preventivas, a saber: amonestación escrita; decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y suspensión de obra o actividad.

De igual manera, el artículo 39 de la Ley 1333 de 2009 establece que la medida preventiva de suspensión de obra, proyecto o actividad consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental competente, la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando se presente alguno de los siguientes eventos:

- Cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al ambiente, al paisaje o la salud humana;

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-703/10. Referencia expediente D-8019.

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

- Cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización;
- Cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.

Para concretar el propósito último de la medida de suspensión de manera proporcional y legítima, respecto de ciertas y determinadas actividades que se encuentran en alguno de los eventos citados, se debe acudir a los principios de prevención, desarrollo sostenible y al deber constitucional de protección de la biodiversidad, observando para su aplicación que conforme al artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA– las medidas preventivas a decretar deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

**V. Análisis del caso en concreto**

A continuación, se realizará la valoración sobre la procedencia de imponer la medida preventiva recomendada por el Concepto Técnico No. 6500 del 4 de octubre de 2023, el cual constituye el fundamento de la decisión que se adopta en el presente acto administrativo. Dicho Concepto Técnico recomendó evaluar el mérito de imponer medida preventiva de suspensión inmediata de las actividades de construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero, por no contar previamente con el respectivo instrumento de manejo y control ambiental.

Lo anterior, encuentra su fundamento en los parámetros establecidos en el artículo 39 de la Ley 1333 de 2009, el cual, respecto a la medida preventiva consistente en la suspensión de actividades, señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 39. SUSPENSIÓN DE OBRA, PROYECTO O ACTIVIDAD.** *Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas”.*

Es oportuno indicar que según lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1333 de 2009, una vez la Autoridad Ambiental tenga conocimiento de los hechos, debe comprobar y determinar la necesidad o no de imponer las medidas preventivas a que haya lugar conforme los parámetros establecidos en los artículos 32 y siguientes de la norma en mención.

En este caso, se tiene que el equipo técnico del Grupo de Infraestructura del Equipo de Evaluación Ambiental de esta Autoridad, el 31 de agosto de 2023 visitó el área del proyecto “Construcción de la infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero”, en el cual evidenció que se está realizando actividades de construcción de espolones, sin contar previamente con el instrumento de manejo y control ambiental que permita garantizar el manejo adecuado de los recursos naturales renovables, el medio ambiente y permite evaluar los impactos ambientales que puedan generar de las obras.

En ese sentido, evidenció que las obras que se están ejecutando, por su método y características constructivas, son estructuras permanentes, que requieren de gran cantidad

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

de material pétreo y otras estructuras duras, lo que implica que genera impactos ambientales de magnitud alta tanto en su implantación como en su eventual retiro, de donde se infiere que las obras realizadas no tienen el carácter *provisional*.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Alcaldía Distrital de Santa Marta declaró la situación de Calamidad Pública por erosión costera para la zona Playa Salguero, a través de los Decretos No. 050 del 6 de abril de 2022 y No. 092 del 3 de abril de 2023, es decir, con un interregno de aproximadamente 1 año, tiempo en el cual debió adelantar los estudios técnicos y ambientales necesarios para obtener previamente la licencia ambiental, tal y como lo establece los artículos 2.2.2.3.1.3. y 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015:

**“Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental.** La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

(...)

*La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.*

**Artículo 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).** La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

8. Ejecución de obras públicas:

(...)

8.4. *La construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas”.*

Ahora, de acuerdo con lo manifestado por la Alcaldía Distrital mediante radicado No. 20236200490362 del 16 de agosto de 2023, la construcción de los espolones se desarrolla en el marco de la situación de Calamidad Pública, declarada a través de los Decretos No. 050 del 6 de abril de 2022 y No. 092 del 3 de abril de 2023, por lo que corresponden a obras de defensa sin permiso, en los términos del artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015.

**“Artículo 2.2.3.2.19.10. Construcción de obras de defensa sin permiso.** Cuando por causa de crecientes extraordinarias u otras emergencias, los propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*Usuarios, se vieren en la necesidad de construir obras de defensa sin permiso de la Autoridad Ambiental competente deberán darle aviso escrito dentro de los seis (6) días siguientes a su iniciación. Dichas obras serán construidas con carácter provisional, cuidando de no causar daños a terceros y quedarán sujetas a su revisión o aprobación por parte de la Autoridad Ambiental competente” (subrayado fuera del texto original).*

Es importante señalar que, conforme a lo verificado durante la visita adelantada el 31 de agosto de 2023, las obras ejecutadas no tienen un carácter provisional. Como se indicó, su método y características constructivas implican la conformación y compactación de material pétreo de gran tamaño y peso, por lo que, tanto su construcción como su retiro, generan impactos ambientales con una magnitud e importancia alta y representativa.

La construcción de obras marítimas duras, en este caso espolones, a través de la conformación y compactación de material pétreo con el uso de maquinaria amarilla y volquetas doble troque, corresponde al método constructivo de obras permanentes, lo cual puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. De allí, que el legislador, a través del numeral 8.4 del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015 haya calificado dicha actividad como una de aquellas que requiere licencia ambiental.

En ese orden, es claro que las obras ejecutadas no tienen carácter provisional, o en otras palabras temporal, por lo que, no cumplen con el supuesto de hecho del artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015 para ser consideradas obras de defensa sin permiso.

Así las cosas, conforme a lo consignado en el Concepto No. 6500 del 4 de octubre de 2023, en el siguiente acápite procederá a realizar el análisis técnico – jurídico de la necesidad de imponer o no medida preventiva de suspensión de actividades, con fundamento en la valoración realizada a los hallazgos evidenciados en la verificación de los aspectos referentes a la intervención ambiental por la “Construcción de la infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero” con ocasión a la urgencia manifiesta declarada mediante Decretos No. 050 del 6 de abril de 2022 y No. 092 del 3 de abril de 2023. Lo anterior en el marco de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009<sup>4</sup>.

### **5.1 Necesidad de la Medida Preventiva**

Los hallazgos evidenciados en el marco de la visita de seguimiento efectuada el día 31 de agosto del 2023, a la ejecución de la “Construcción de la infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero -Santa Marta” ubicado entre las calles 22 y 29, a lo largo de la carrera 2, se encuentran consignados en el Concepto Técnico

<sup>4</sup> “Artículo 36. Tipos de medidas preventivas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo a la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas (...) Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (...)”

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

No. 6500 del 4 de octubre de 2023, que respecto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, señaló:

“(…)

#### **4. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS**

##### **4.1. DESCRIPCIÓN DEL HECHO PRIMERO**

**Por adelantar actividades de construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero -Santa Marta, sin contar previamente con el instrumento de manejo y control ambiental que permita el desarrollo de estas actividades, lo anterior en presunta infracción de lo establecido en el artículo 2.2.2.3.2.2 del decreto 1076 de mayo de 2015, con respecto a la proyectos [sic] de ejecución pública que requieren de licencia ambiental, entre los que se encuentra la construcción de Espolones numeral 8.4 (La construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas).**

##### **Condición de modo:**

*Esta Autoridad Nacional, tuvo conocimiento de las actividades que se vienen adelantado en Playa Salguero, mediante comunicación con radicado ANLA 20236200490362 del 16 de agosto de 2023, razón por la cual se adelantó visita técnica el 31 de agosto de 2023, donde evidenció el siguiente avance.*

- *Proceso constructivo de dos (2) de los seis (6) espolones proyectados, es decir obras de carácter permanente. (Ver fotografías 1 a 12)*
- *Conformación y compactación de material pétreo con el uso de maquinaria amarilla y volquetas doble troque.*



**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**



**Imagen 3**

**Fuente:** Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023

**Imagen 4**

**Fuente:** Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023



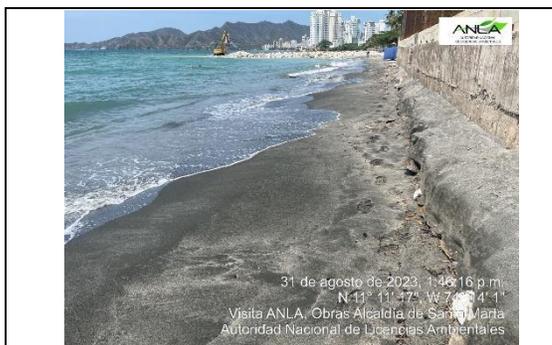
**Imagen 5**

**Fuente:** Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023



**Imagen 6**

**Fuente:** Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023



**Imagen 7**

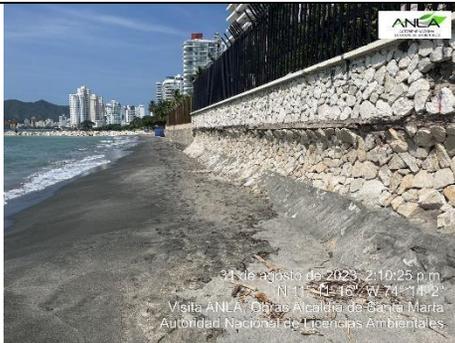
**Fuente:** Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023



**Imagen 8**

**Fuente:** Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

 <p>31 de agosto de 2023, 2:06:33 p.m. N 11° 11' 21", W 74° 13' 58" Visita ANLA, Obras Alcaldía de Santa Marta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>	 <p>31 de agosto de 2023, 2:06:10 p.m. N 11° 11' 20", W 74° 13' 39" Visita ANLA, Obras Alcaldía de Santa Marta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>
<p><b>Imagen 9</b> <b>Fuente:</b> Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023</p>	<p><b>Imagen 10</b> <b>Fuente:</b> Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023</p>
 <p>31 de agosto de 2023, 2:08:27 p.m. N 11° 11' 18", W 74° 14' 0" Visita ANLA, Obras Alcaldía de Santa Marta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>	 <p>31 de agosto de 2023, 2:06:43 p.m. N 11° 11' 21", W 74° 13' 58" Visita ANLA, Obras Alcaldía de Santa Marta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>
<p><b>Imagen 11</b> <b>Fuente:</b> Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023</p>	<p><b>Imagen 12</b> <b>Fuente:</b> Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023</p>
 <p>31 de agosto de 2023, 2:08:43 p.m. N 11° 11' 18", W 74° 14' 0" Visita ANLA, Obras Alcaldía de Santa Marta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>	 <p>31 de agosto de 2023, 2:10:25 p.m. N 11° 11' 18", W 74° 14' 2" Visita ANLA, Obras Alcaldía de Santa Marta Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>
<p><b>Imagen 13</b> <b>Fuente:</b> Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023</p>	<p><b>Imagen 14</b> <b>Fuente:</b> Visita de campo Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 31/08/2023</p>

Como antecedente se tiene que la Alcaldía de Santa Marta presentó dos declaratorias de emergencias por medio de los decretos 050 de 2022 y 092 de 2023, en un periodo de tiempo que comprende aproximadamente 1 año, tiempo en el cual debió desarrollar los estudios técnicos y ambientales necesarios para adelantar las obras y actividades que requieren licencia ambiental tal y como lo establece el Artículo 2.2.2.3.2.2. del decreto 1076 de 2015, por el cual se establece “Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto.”, “8. Ejecución de obras públicas, 8.4 “La

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas”.*

*Respecto a lo antes mencionado, es importante señalar que si bien el Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.3.2.19.10 contempla que “Cuando por causa de **crecientes extraordinarias u otras emergencias**, los propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios, se vieren en la necesidad de construir obras de defensa sin permiso de la Autoridad Ambiental competente-deberán darle aviso escrito dentro de los **seis (6) días** siguientes a su iniciación. Dichas obras serán construidas con **carácter provisional, cuidando de no causar daños a terceros y quedarán sujetas a su revisión o aprobación por parte de la Autoridad Ambiental competente.**” (Negrilla y cursiva fuera de texto)*

(...)

**Condición de tiempo:**

*Por parte de esta Autoridad, respecto a la condición de tiempo se tiene como fecha de inicio 27 de junio de 2023 que corresponde a consulta del contrato de obra pública UMA-003 consultado en SECOP, no se cuenta con fecha de terminación toda vez que a la fecha de elaboración del presente concepto técnico (18-09-2023) las obras y actividades que se adelantan no cuentan con instrumento de manejo y control.*

**Condición de Lugar:**

*Las actividades de construcción de espolones en playa Salguero se vienen adelantando entre las coordenadas 11°11'20" N, 74°14'3" W comprendido entre las calles 22 y 29 a lo largo de la carrera 2 en el municipio de Santa Marta, departamento del Magdalena ...*

**4.2. DESCRIPCIÓN DEL HECHO SEGUNDO**

***Por no contemplar estrategias de carácter provisional, de acuerdo con lo estipulado en el decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.3.2.19.10, esto teniendo en cuenta que las obras que se están ejecutando por su método y características constructivas obedecen a estructuras duras que requieren de gran cantidad de material pétreo y otros, lo que puede generar que su implantación y retiro requieran de actividades diversas que no son de rápida ejecución y por el contrario, conllevan cierta complejidad.***

**Condición de modo:**

*La Alcaldía de Santa Marta, presuntamente incumplió la obligación establecida en el Artículo 2.2.3.2.19.10. del decreto 1076 de 2015, por el cual se establece “Dichas obras serán construidas con carácter provisional, cuidando de no causar daños a terceros y quedarán sujetas a su revisión o aprobación por parte de la Autoridad Ambiental competente.” Para lo cual, la Alcaldía suscitó el contrato de obra pública UMA-003, que consiste en la construcción de infraestructura, para la mitigación de erosión costera en playa Salguero en la ciudad de Santa Marta.*

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*En cumplimiento de las funciones de evaluación, seguimiento y control ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, el 31 de agosto de 2023 realizó una visita al área de intervención, donde evidenció que en la actualidad se encuentra en proceso constructivo dos (2) de los seis (6) espolones que se plantean construir, esto mediante el uso de maquinaria amarilla y volquetas doble Troque realizando actividades de conformación y compactación de material pétreo de la zona. Por otra parte, como resultado de los puntos observados en la visita de campo, no fue posible evidenciar una erosión significativa con carácter de urgencia en el área a intervenir.*

**Condición de tiempo:**

*El presunto incumplimiento de la Alcaldía de Santa Marta, con respecto al presente hecho se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.19.10 del decreto 1076 de 2015, toda vez que la obra que se está ejecutando para atender la erosión costera no corresponde a una obra de carácter provisional.*

*Lo anterior se sustenta en lo evidenciado dentro de la visita de campo por parte del equipo evaluador de la ANLA, toda vez que, por el método constructivo, el tipo y cantidad de material que se está utilizando, implica que no es una obra que cuente con las características para denominarla de carácter provisional, tal y como estipula el decreto 1076 de 2015.*

**Condición de Lugar:**

*La Alcaldía de Santa Marta, debió contemplar obras de mitigación provisionales tal y como estipula el decreto 1076 de 2015, igualmente, es pertinente aclarar que el tipo de obra que se está ejecutando (Espolones), requiere que la Alcaldía de Santa Marta presente el Estudio de Impacto Ambiental, para la solicitud de licencia ambiental, de acuerdo a lo establecido en el decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.2.3.2.2, por lo que se debe presentar esta información previo a la continuación de las obras comprendidas en el contrato de obra pública UMA-003.*

**4.3. DESCRIPCIÓN DEL HECHO TERCERO**

***Por no dar aviso escrito a esta Autoridad Nacional, dentro de los seis (6) días siguientes a la iniciación de la construcción de obras de defensa de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015.***

**Condición de modo:**

*No realizar la notificación a la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales dentro del periodo oportuno establecido por el decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.3.2.19.10, toda vez que la Alcaldía de Santa Marta realiza el reporte de inicio de ejecución de actividades del contrato de obra pública UMA003-2023 el día 16 de agosto de 2023 y este contrato cuenta con acta de inicio de obra con fecha del 27 de junio de 2023<sup>5</sup>, en este sentido pasó un total de 50 días calendario entre el inicio de actividades y el reporte realizado a la Autoridad Ambiental.*

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*La Alcaldía de Santa Marta, presuntamente incumplió la obligación establecida en el Artículo 2.2.3.2.19.10. del decreto 1076 de 2015, por el cual se establece “Cuando por causa de crecientes extraordinarias u otras emergencias, los propietarios, poseedores, tenedores o administradores de predios o las Asociaciones de Usuarios, se vieren en la necesidad de construir obras de defensa sin permiso de la Autoridad Ambiental competente-deberán darle aviso escrito dentro de los seis (6) días siguientes a su iniciación.”. Para lo cual, la Alcaldía realiza la notificación 50 días calendario después del acta de inicio de obra.*

**Condición de tiempo:**

*La fecha de inicio de la infracción corresponde al 27 de junio de 2023, fecha en la cual se suscribió el contrato UMA-003 y se dio inicio las obras y la fecha final corresponde al 16 de agosto de 2023 fecha en la cual con la radicación 20236200490362 la Alcaldía de Santa Marta informó a esta autoridad la ejecución de las obras, lo cual corresponde a 50 días hábiles posterior al inicio de obras.*

**Condición de Lugar:**

*Las actividades de construcción de espolones en playa Salguero se vienen adelantando entre las coordenadas 11°11'20" N y 74°14'00" W para el espolón 1 observado al momento de la visita y coordenadas 11°11'13" N y 74°14'03" W para el espolón 2 observado; comprendido entre las calles 22 y 29 a lo largo de la carrera 2 en el municipio de Santa Marta, departamento del Magdalena...”.*

Así, conforme a la valoración realizada en el referido insumo técnico, está Autoridad advierte que la construcción espolones a través de la conformación y compactación de material pétreo con el uso de maquinaria amarilla y volquetas doble troque, corresponde al método constructivo de obras permanentes, no tiene un carácter provisional, genera impactos ambientales con una magnitud e importancia alta y representativa, y, por tanto, no cumplen con el supuesto de hecho para ser consideradas obras de defensa sin permiso, en los términos del artículo 2.2.3.2.19.10 del decreto 1076 de 2015.

Así, la Alcaldía Distrital de Santa Marta tenía la obligación legal de solicitar la licencia ambiental previamente, tal como lo establece el numeral 8.4 del artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 de 2015.

Por otra parte, se observa que, si bien la Alcaldía Distrital de Santa Marta afirma que acometió las obras de infraestructura sin contar con el respectivo permiso ambiental con el fin de mitigar la erosión costera en Playa Salguero en la ciudad de Santa Marta, en cumplimiento de la declaratoria de emergencia declarada mediante Decretos No. 050 del 6 de abril de 2022 y No. 092 del 3 de abril de 2023, la emergencia *per se* no habilita al ente territorial a tomar medidas *definitivas*.

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, la Alcaldía Distrital de Santa Marta desconoció el deber legal de realizar las obras de mitigación de la erosión de manera provisional, y por tanto, para la actividad desarrollada debió obtener previamente licencia ambiental.

Así las cosas, invocando los deberes constitucionales y legales, mediante la imposición de medidas preventivas, esta Autoridad Ambiental deberá garantizar la protección de los

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

recursos naturales que se encuentran en riesgo o sufriendo una afectación, es este caso la dinámica natural de la arena o sedimento en la costa, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia en relación con la protección del medio ambiente al determinar como obligación del Estado y de las personas la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8); los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95).

De esta forma, se destaca la función preventiva de la autoridad ambiental fundada en varias disposiciones constitucionales, e instrumentalizada en los artículos 4, 12 y 13 de la Ley 1333 de 2009, pues en ellos el legislador configuró las medidas preventivas como instrumentos para anticipar, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación atentatoria contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; los cuales se materializan, una vez comprobada su necesidad, mediante acto administrativo motivado.

En concordancia con lo anterior, es preciso anotar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 ibídem, en el cual se define la medida preventiva de suspensión de actividades como *“la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas”*, se tiene que en el presente caso, de acuerdo con la valoración técnica consignada en el Concepto Técnico No. 6500 del 4 de octubre de 2023 y el análisis que precede, se reúnen los presupuestos legales que respaldan la aplicación a la normativa en mención.

Visto lo anterior, y ante la presunta vulneración de las obligaciones establecidas en el Decreto 1076 de 2015, evidencia esta Autoridad Ambiental que con la omisión del instrumento ambiental, se está imposibilitando el cumplimiento de los fines de dicho instrumento para la planificación, administración y manejo de los bienes ambientales, que como mecanismo de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la prevención y gestión de los riesgos ambientales, se constituyen en mecanismos claves para promover el desarrollo sostenible y el disfrute a un medio ambiente sano.

Por tal razón, este Despacho de acuerdo con lo señalado precedentemente, encuentra mérito suficiente para imponer la medida preventiva recomendada por el Grupo de Infraestructura del Equipo de Evaluación Ambiental de esta Autoridad, por lo que procederá a abordar el análisis de proporcionalidad, en la forma en que a continuación se expone.

## **5.2 Proporcionalidad de la Medida Preventiva**

Frente al caso en estudio, en armonía con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2015 y con el fin de garantizar la proporcionalidad de la medida preventiva recomendada en el Concepto Técnico No. 6500 del 4 de octubre de 2023, se realiza el siguiente análisis de proporcionalidad, teniendo en cuenta que la medida se fundamenta en prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia del hecho que atenta contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la vida humana.

El análisis de proporcionalidad que entraremos a desarrollar se descompone analíticamente de la siguiente manera:

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

- A)** Legitimidad del fin.
- B)** Legitimidad del medio.
- C)** Adecuación o idoneidad de las medidas.

De esta manera, para llevar a cabo el test de proporcionalidad, se debe precisar que la medida a implementar consiste en la suspensión inmediata de las actividades de construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero - Santa Marta, obras ejecutadas mediante el contrato de obra pública UMA-003 suscrito entre la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Unión Temporal Protección Costera Playa Salguero.

Dicha medida se halla fundamentada en lo establecido en los artículos 36 y 39 de la Ley 1333 de 2009, la cual será impuesta en la forma y con las condiciones que se dispondrán en la parte resolutive del presente acto administrativo.

Finalmente, es preciso anotar que la imposición de la medida preventiva no solo tiene una finalidad legalmente válida y constitucionalmente legítima, sino que respeta el principio de proporcionalidad, en tanto que lo que se busca con su adopción es salvaguardar un derecho colectivo al medio ambiente, en cumplimiento de la obligación impuesta al Estado en la Constitución Política, cual es la de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y por ende, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, mediante la prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

#### **A. Legitimidad del Fin**

El fin de la medida administrativa que aquí se impone, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009 y el numeral 7° del artículo 3° del Decreto Ley 3573 de 2011, modificado por el Decreto 376 de 2020, consiste en prevenir e impedir que se continúe con la ejecución de la actividad ya señalada generando afectación sobre el ambiente y los recursos naturales. Es decir, la finalidad de la medida que se adopta mediante este acto administrativo, es la protección del medio ambiente.

En tal sentido, se debe acudir a medios excepcionales para conjurar las situaciones censuradas sobre el medio natural, dado el distanciamiento de estas frente a las obligaciones y prohibiciones establecidas en el instrumento de control y manejo ambiental, atendiendo el deber constitucional de prevenir y controlar la generación de factores de deterioro ambiental.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-703 del 2010 se refirió a la finalidad de las medidas preventivas, así:

*“Si bien las medidas preventivas en materia ambiental aparecen establecidas ya en la Ley 99 de 1993, es la Ley 1333 de 2009 la que establece su aplicación por presunción de culpa o dolo del infractor, asignándole a dichas medidas preventivas la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; precisando, asimismo, que las medidas preventivas que la autoridad ambiental puede imponer son: la amonestación escrita; el*

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

*decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; la aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y la suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos”.*

Con base en lo anterior, la finalidad de adoptar medida preventiva de suspensión de actividades, en este caso, se fundamenta en prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia del hecho que atenta contra el ambiente, los recursos naturales y el paisaje de la zona, razón por la cual, en el presente acto, se impondrá a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, medida de suspensión de obra por la construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero, obras ejecutadas mediante el contrato de obra pública UMA-003, por no contar previamente con el respectivo instrumento de manejo y control ambiental que permita el desarrollo de estas actividades.

## **B. Legitimidad del Medio**

Siguiendo con el análisis de proporcionalidad, se advierte que para imponer una medida preventiva se debe tener un fin legítimo, es decir, acorde con el ordenamiento jurídico. Dicho fin se alcanza a través de un medio que debe ser adecuado, necesario y proporcional a las circunstancias que le dieron origen, en otras palabras, el fin no justifica los medios, debido a que los mismos también deben ser legítimos, necesarios e idóneos para su imposición.

En ese orden de ideas, los medios para alcanzar el fin de salvaguardar los recursos naturales y el ambiente están previstos en la Ley 1333 de 2009 y se establecen con el propósito de dotar a la administración de mecanismos idóneos para impedir la afectación, el daño o el riesgo que se está materializando en contra del ambiente y los recursos naturales. Por lo tanto, la autoridad ambiental competente, en el ámbito de sus facultades discrecionales, debe determinar qué medio es el eficaz para cumplir con la obligación, por mandato constitucional, de evitar el deterioro ambiental.

En efecto, como lo indica la jurisprudencia, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se enmarca en (i) el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, (ii) el equilibrio de los ecosistemas, (iii) la protección de la diversidad biológica y cultural, (iv) la calidad de vida del ser humano como parte del medio y (v) el desarrollo sostenible.<sup>6</sup>

Dicho lo anterior, si bien existen otros instrumentos cautelares contemplados en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, como son la amonestación escrita o el decomiso preventivo de los medios o implementos utilizados para cometer la infracción, solo a través de la suspensión de manera inmediata de la actividad ya reseñada, se impide materialmente la consumación de una conducta o situación que puede atentar contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud humana, en los términos del artículo 4 de la citada norma.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-707 de 2012

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Al respecto, el Concepto Técnico No. 6500 del 4 de octubre de 2023, en el que se sustenta esta decisión, recomendó lo siguiente:

**“8. RECOMENDACIONES**

*Una vez revisado el material probatorio obrante dentro del proyecto “Construcción de la infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero - Santa Marta”, el Sistema de Información de Licencias Ambientales y la documentación correspondiente a la visita de inspección realizada, el equipo técnico recomienda evaluar la procedencia de ordenar el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y establecer medida preventiva y suspender las actividades sobre el Contrato UMA-003 en contra de la Alcaldía de Santa Marta con NIT 891.780.009-4 por el (los) siguiente(s) hecho(s):*

*8.1. Por no presentar Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo con lo estipulado en el decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.2.3.2.2, con respecto a los proyectos de ejecución pública que requieren de licencia ambiental, entre los que se encuentra la construcción de Espolones (Numeral 8.2, Literal C). Para dichas obras se reconoce el carácter de obligatoriedad de Licenciamiento ambiental, dado que generan impactos ambientales y variaciones en el paisaje, conllevando a la necesidad de aplicar medidas de manejo ambiental para la prevención, mitigación y control de daños ambientales.*

*8.2. Por no contemplar estrategias de carácter provisional, de acuerdo con lo estipulado en el decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.3.2.19.10, esto teniendo en cuenta que las obras que se están ejecutando por su método y características constructivas obedecen a estructuras duras que requieren de gran cantidad de material pétreo y otros, lo que genera que su implantación y retiro requieran de actividades diversas que no son de rápida ejecución y, por el contrario, conllevan cierta complejidad.*

*8.3. Por no realizar la notificación a la Autoridad Ambiental de Licencias ambientales dentro del periodo oportuno establecido por el decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.3.2.19.10, toda vez que la Alcaldía de Santa Marta realiza el reporte de inicio de ejecución de actividades del contrato de obra pública UMA003-2023 el día 16 de agosto de 2023 y este contrato cuenta con acta de inicio de obra con fecha del 27 de junio de 2023, ese sentido pasó un total de 50 días calendario entre el inicio de actividades y el reporte realizado a la Autoridad Ambiental. (...).”*

**C. Adecuación o idoneidad de la Medida Preventiva**

Frente al caso en particular, la medida que se ordena resulta indispensable para el logro del objetivo propuesto, como quiera que se constituye en la medida más adecuada y conducente al propósito esperado, referido anteriormente. En este punto, cobra relevancia tanto la protección al ambiente como la noción de desarrollo sostenible, “(...) con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas– deben realizarse teniendo en cuenta los principios de conservación, sustitución y restauración del ambiente” como lo indicó la Corte en la sentencia C-298 de 2016.

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

Es así como la medida preventiva de suspensión de actividades establecida en el párrafo 4 del artículo 36 y en el artículo 39 de la Ley 1333 de 2009, es la idónea para prevenir la generación de factores de deterioro ambiental que puedan generar riesgo o perjuicio al ambiente, el paisaje, la comunidad o a los recursos naturales, que en el caso que nos ocupa obedece a la construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero - Santa Marta y que por lo mismo deberá imponerse a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, considerando que las obras se han venido adelantando sin obtener previamente el instrumento de manejo y control ambiental.

Así mismo, dicha medida preventiva permite conjurar los impactos generados con las conductas desplegadas por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, durante el desarrollo de la obra o actividad, lo que hace que la medida preventiva de suspensión de las actividades específicas sea la adecuada, ya que con ésta se persigue impedir la continuación de la ocurrencia del hecho que atenta contra el ambiente, los recursos naturales y el paisaje.

La idoneidad, entendida como la aptitud de la medida para alcanzar el fin propuesto. En el caso bajo estudio, se entiende que la suspensión de obra, proyecto o actividad es la medida idónea para evitar que continúe su avance el impacto negativo causado al suelo por la generación de erosión y cárcavamiento en la playa Salguero, ubicada en el casco urbano del municipio de Santa Marta, que a la postre incidirá en el cambio de paisaje en la zona intervenida. En consecuencia, esta Autoridad encuentra sustentado ordenar su inmediata suspensión, máxime cuando las actividades desarrolladas, pueden poner en riesgo y/o generar la afectación a los recursos naturales.

En este punto resulta relevante precisar que este Despacho no desconoce que la investigada pueda poner en marcha nuevamente el proyecto, siempre y cuando cumpla con la solicitud y aprobación de la licencia ambiental como requisito indispensable para continuar con la construcción de los espolones faltantes.

De acuerdo con lo anterior, esta Autoridad Ambiental le impondrá a la Alcaldía Distrital de Santa Marta medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de la actividad de construcción de la infraestructura para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero- Santa Marta.

Ahora bien, teniendo en cuenta el propósito de la medida preventiva de suspensión de actividades, de acuerdo con lo dicho y sustentado técnica y jurídicamente y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, la medida preventiva aquí impuesta únicamente será levantada de oficio o a petición de parte, cuando se verifique técnicamente la superación de los hechos o causas que dieron origen a su imposición, atendiendo al cumplimiento de las condiciones fijadas en el presente acto administrativo.

Dicho propósito se logrará una vez sea posible expedir un acto administrativo que determine el cumplimiento de los requisitos para su levantamiento, previo el escrutinio técnico de la totalidad de la documentación entregada a la ANLA y las verificaciones técnicas a que haya lugar en las que se determine que con su ejecución no se pone en riesgo los recursos naturales y la vida humana.

**VI. Condiciones para el levantamiento de la medida preventiva**

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

La Corte Constitucional en sentencia C-364 de 2012, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, sostuvo que “(...) *las medidas preventivas son la respuesta urgente e inmediata que adopta la autoridad administrativa competente a fin de evitar que un hecho o circunstancia que afecte o amenace con afectar el medio ambiente produzca un daño irreversible o difícil de restaurar. Bajo ese presupuesto, la medida preventiva se impone mediante acto administrativo motivado, debe ser proporcional a la situación de daño ambiental que enfrenta, es de carácter provisional y no procede recurso alguno en contra de su adopción (...)*”

Conforme a lo anterior, y atendiendo al carácter provisional de la medida preventiva, el legislador, en el marco de la Ley 1333 de 2009, específicamente en el artículo 35 estableció que:

**“Artículo 35. Levantamiento de las medidas preventivas.** *Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.*”

Así las cosas, toda vez que la medida preventiva es el instrumento que busca, en términos del artículo 12 de la citada ley 1333 de 2009, “(...) *prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana*”, y que su carácter es transitorio, es evidente que la misma no pueda ser levantada o desaparecer, hasta tanto no se conjuren y/o desaparezcan las causas que la originaron, tal y como lo plantea el citado artículo 35 ibidem.

Es por ello que, en este caso, acorde con lo plasmado en el Concepto Técnico No. 6500 del 4 de octubre de 2023 y lo evaluado por el Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales de la Oficina Asesora Jurídica de esta Autoridad, el levantamiento de la medida preventiva quedará condicionado a que la Alcaldía Distrital de Santa Marta cumpla con la actividad y/o condicionamiento que se detalla igualmente en la parte resolutive de esta decisión y que se traduce en la siguiente:

- Obtener la licencia ambiental para el proyecto, obra o actividad asociado a la construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas, de acuerdo con los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 numeral 8 sub-numeral 8.4 del Decreto 1076 de 2015.

Es importante tener en cuenta que, si bien la ANLA no puede condicionar la vigencia de las medidas de protección del ambiente a que una persona cumpla determinadas obligaciones en un tiempo específico, porque la protección del ambiente dependería de la capacidad de esa persona natural o jurídica de cumplir las cargas legítimas impuestas para el levantamiento de las medidas preventivas. Empero, como obligación modal, en el presente caso, se han de exigir el cumplimiento de ciertas actividades, las cuales, en caso de que se cumplan, permitirán que se logre el fin constitucional de protección del ambiente y los recursos naturales renovables y de prevención de los factores de deterioro ambiental. Todo, sin perjuicio del deber legal que tiene la Alcaldía Distrital de Santa Marta de cumplir las órdenes dadas en el tiempo aquí indicado, en aplicación del principio de prevención.

Ahora bien, a efectos de lograr el levantamiento de la medida preventiva impuesta, se deberán ejecutar las condiciones que se señalarán en la parte resolutive del presente acto,

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

previa valoración técnico-jurídica en cuanto a su cumplimiento y así determinar la procedencia o no del levantamiento de la tantas veces mencionada, medida preventiva a imponer.

Así mismo es menester informar que, tal como se encuentra establecido en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009, la imposición de la medida preventiva establecida en el presente acto administrativo se ejecuta sin perjuicio de las investigaciones administrativas que esta Autoridad inicie por los mismos hechos.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Imponer a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, identificada con NIT 891.780.009-4, de conformidad con lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley 1333 de 2009, medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de la actividad de construcción de espolones para la estabilización de la erosión costera de Playa Salguero.

**PARÁGRAFO.** La medida preventiva impuesta en el presente artículo es de ejecución inmediata, tiene carácter preventivo y transitorio, surte efectos inmediatos y se aplica sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La medida impuesta en el anterior artículo se levantará una vez la Alcaldía Distrital de Santa Marta acredite el cumplimiento de la siguiente actividad:

- Obtener la licencia ambiental para el proyecto, obra o actividad asociado a la construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas, de acuerdo con los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 numeral 8 sub-numeral 8.4 del Decreto 1076 de 2015.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** La Alcaldía Distrital de Santa Marta deberá informar a esta Autoridad sobre el cumplimiento de la actividad señalada en este artículo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El incumplimiento total o parcial de la medida preventiva impuesta en este acto administrativo será causal de agravación de la responsabilidad en materia ambiental, según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 7 de la Ley 1333 de 2009.

**PARÁGRAFO TERCERO.** La medida preventiva impuesta en la presente Resolución se levantará a petición de parte o de oficio, una vez la ANLA haya verificado el cumplimiento de las condiciones enunciadas.

**PARÁGRAFO CUARTO.** La imposición de la mencionada medida preventiva no implica la suspensión de exigibilidad alguna de las obligaciones ambientales previstas en la licencia ambiental del proyecto, ni en la normativa ambiental aplicable, en particular, las asociadas a la gestión del riesgo y la atención de contingencias ambientales, de ser necesario.

**ARTÍCULO TERCERO.** Comisionar a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, para que materialice y verifique el cumplimiento de la medida preventiva impuesta mediante

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**

la presente resolución. De conformidad con lo anterior, la Corporación deberá llevar a cabo las diligencias administrativas correspondientes.

**PARÁGRAFO.** Concluida las diligencias de materialización de la medida preventiva, los soportes y resultados se remitirán por parte de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena a la ANLA, con destino al expediente SAN0201-00-2023.

**ARTÍCULO CUARTO.** Comunicar este acto administrativo a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, a través de su apoderado debidamente constituido, de haberse conferido mandato en la presente actuación sancionatoria, o en su defecto, por intermedio de su representante legal.

**ARTÍCULO QUINTO.** Comunicar este acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, para su conocimiento y fines pertinentes.

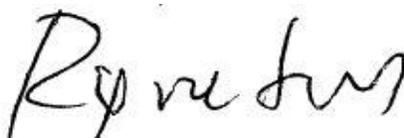
**ARTÍCULO SEXTO.** Publicar la presente resolución en la Gaceta Ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** La presente resolución rige a partir de su comunicación y surte efectos inmediatos.

**ARTÍCULO OCTAVO.** Contra la presente Resolución no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los 09 OCT. 2023



**RODRIGO ELIAS NEGRETE MONTES  
DIRECTOR GENERAL**



**CLARA FERNANDA BURBANO ERAZO  
CONTRATISTA**



**DANIEL RICARDO PAEZ DELGADO  
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA**

**“POR LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”***Olga Lucía Carreño Q*

OLGA LUCIA CARREÑO QUINTERO  
PROFESIONAL ESPECIALIZADO

DIEGO FELIPE BARRIOS FAJARDO  
CONTRATISTA

Expediente No. [SAN0201-00-2023]  
Concepto Técnico No. 6500 del 4 de octubre de 2023  
Fecha: 4 de octubre de 2023

Proceso No.: 20231000023324

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad