



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS  
AMBIENTALES**

1110360000000- Rad. E-2018-477258. PJAA No. 27- MAPO. **Cítese al contestar:  
Oficio 324.**

Bogotá, septiembre 4 de 2019.

Doctor

**MAURICIO ANDRÉS PARRA OROZCO**

Inspector Municipal de Policía de Puerto Salgar

Transversal 11 con calle 12 esquina, Palacio Municipal

Puerto Salgar-Cundinamarca

**Asunto:** Predio Isla del Tesoro, ubicada en el río Magdalena, sector Rayaderos del municipio de Puerto Salgar.

Acuso recibo de su comunicación con radicación en la Procuraduría General de la Nación número E-2019-478607 del 14 de agosto de 2019, mediante la cual comunica la expedición del auto No. 071 del 2 de agosto de 2019, por el cual se dispuso dentro del proceso verbal abreviado 001 de 2018, la restitución del predio del asunto, al considerar que es un bien de uso público según la información obtenida de la Agencia Nacional de Tierras.

Al respecto me permito exponer los siguientes planteamientos, con el propósito de que su despacho los tenga en cuenta dentro del trámite policivo:

**- De la naturaleza jurídica del predio.**

Como es sabido, en virtud de decisión de tutela proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Puerto Salgar, confirmada por el Juzgado Penal del Circuito de La Dorada-Caldas, mediante la cual se dejó sin efectos la actuación policiva adelantada por su despacho en el caso que nos ocupa, se hizo imperativo para la Inspección de Policía, adelantar las actuaciones necesarias para determinar la naturaleza jurídica del área ocupada por los señores Jaime Teuta Ramírez y Martín Godoy Díaz (predio Isla del Tesoro), definición que esta Procuraduría Judicial, en oficio 775 del 21 de diciembre de 2019, calificó como trascendente y previa a cualquier actuación policiva encaminada a restituirla.



## PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES

Ahora esa Inspección de Policía, informa sobre la decisión de restitución del área a esta Procuraduría Judicial, sin que previamente haya comunicado el reinicio de la actuación policiva, tal como fue requerido por este despacho en el oficio citado, pues se adujo el propósito de ejercer la condición de Ministerio Público.

Se expone en el auto 071 del 2 de agosto de 2019, que la Agencia Nacional de Tierras, mediante oficio del 21 de julio de 2019, informó que el área en cuestión corresponde a un bien de uso público, razón por la cual se dispuso su restitución.

Empero, no obstante que no se cuenta con la comunicación aludida en precedencia, se puede apreciar de la parte transcrita en el auto policivo, que la Agencia Nacional de Tierras no concluye de manera categórica que el terreno sea un bien de uso público, tan solo esboza que *“se estaría ante un bien de uso público”*, pero luego expresa que *“si se considerara como un playón comunal...”*, dando a entender que puede tratarse de un baldío inadjudicable, reserva territorial del Estado, que en determinadas condiciones pueden ser aprovechados por los particulares. De manera que, por lo menos de lo que se transcribe de este oficio en el auto 071 de 2019, no habría certeza sobre tal naturaleza de bien de uso público del área materia de la decisión policiva.

Valga mencionar, que la Agencia Nacional de Tierras, mediante comunicación del 30 de abril de 2019, frente a requerimiento formulado por esta Procuraduría Judicial, informó que se había dado inicio a la etapa preliminar del Procedimiento Único, previsto en el decreto 902 de 2017, y que se iba a realizar una visita al predio. Se desconoce cuál fue el resultado de esta actuación de la Agencia, por lo que en la fecha se está requiriendo esta información con carácter urgente.

Pero preliminarmente se dirá que, si tal procedimiento aún no ha concluido, podría resultar prematuro proceder al desalojo.

Se requiere por tanto su información sobre los siguientes aspectos:

- Cuándo se dio inicio al nuevo procedimiento policivo respecto del terreno denominado Isla del Tesoro y cuáles actuaciones se han surtido en el mismo.
- Indicar la razón por la cual no se informó a esta Procuraduría Judicial el inicio del nuevo procedimiento policivo.



## PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES

- Indicar en cuáles documentos se sustenta la conclusión de que se trata de un bien de uso público y no un bien baldío de la Nación; y mencionar si tales documentos se recolectaron antes de iniciar el nuevo procedimiento policivo (remitir copia de los mismos).

- Indicar si se ha determinado que el predio está en zona rural o urbana del municipio de Puerto Salgar.

### **- Protección de derechos fundamentales.**

Al margen de la discusión sobre la naturaleza jurídica del predio o incluso partiéndose de la base de que es un bien de uso público, llama la atención esta Procuraduría Judicial sobre el respeto que debe brindarse a los derechos fundamentales en cualquier actuación judicial o administrativa tendiente a la recuperación de un bien público ocupado por personas desplazadas o sujetos de especial protección constitucional, como lo es la población campesina<sup>1</sup>.

En efecto, la Corte Constitucional ha sido clara en sostener que los bienes de uso público son objeto de protección legal y que tienen unas características especiales referidas a la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, ya que su función es servir a toda la comunidad. Por ello, resulta legítima –porque parte de un deber del Estado- la actuación encaminada a la recuperación de los bienes de uso público o los bienes baldíos ocupados por particulares, incluida la decisión de desalojo de los mismos.

Sin embargo, el máximo tribunal constitucional ha señalado que esa facultad no puede ejercerse de manera absoluta, con desconocimiento del principio de la confianza legítima y de los derechos fundamentales, entre ellos el del acceso a una vivienda digna, particularmente respecto de la población que ha sido objeto de marginalización, desplazamiento forzado o cualquier forma de discriminación social, que por lo tanto requiere de una atención y tratamiento especiales por parte del Estado.

El Ministerio Público no desconoce que es competencia de esa Inspección de Policía, adelantar el procedimiento necesario para recuperar el predio Isla del

---

<sup>1</sup> La población campesina ha sido reconocida por la Corte Constitucional, como sujeto de especial protección constitucional. Véase las sentencias C-006 de 2012, M.P. Clara Inés Vargas; SU426 de 2016, M.P. María Victoria Calle; entre otras



## PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES

Tesoro, si se ha demostrado su calidad de bien de uso público, pero tal actuación debe sujetarse a dos previsiones: La primera, a la decisión de tutela que dispuso que previo a la actuación policiva se debía determinar la condición de uso público del bien; y la segunda, al respeto de las reglas que ha fijado la Corte Constitucional para los casos de desalojo de predios ocupados por personas que requieren protección especial del Estado, una de ellas la de garantizar el derecho a una vivienda digna.

Verbigracia, en sentencia T-314 del 30 de abril de 2019, la Corte Constitucional expuso<sup>2</sup>:

*“De acuerdo con lo anterior, la Corte ha señalado que el deber de protección de los bienes de uso público a cargo de las autoridades, no las autoriza para desconocer el principio de confianza legítima sustentado en la buena fe de los ciudadanos, quienes a falta de espacios apropiados para el desempeño de un trabajo o la necesidad de una vivienda digna, se ven obligados a ocupar de hecho tales áreas. Además, también ha indicado que los derechos de estas personas no pueden desconocerse aun cuando la administración tenga la obligación legal de proceder a recuperar esos espacios, sino que deben procurar ofrecer alternativas de solución que garanticen sus derechos constitucionales fundamentales.*

*(...) En retrospectiva, tenemos que aunque la Corte reconoce la obligación de las autoridades de proteger los bienes de uso público, ha señalado que tal deber no es óbice para desconocer el principio de confianza legítima y los derechos fundamentales de los particulares que los ocupan. Por ello, esta Corporación ha ordenado que antes de adelantar medidas para la recuperación de tales áreas, se ofrezcan alternativas de reubicación o inclusión en programas sociales para proteger los derechos de los ocupantes*

*(...) Pues bien, ante los procesos de desalojos forzosos, la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial muy clara en torno a la protección de los derechos fundamentales de las personas sobre quienes recae tal procedimiento. En particular, el derecho a la vivienda digna es en estos casos, es el derecho fundamental cuya vulneración se hace más evidente y frente al cual se ha proporcionado más garantías.”.*

En igual sentido, dicho organismo señaló<sup>3</sup>: *“Como se ha explicado extensamente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional es pacífica y uniforme en cuanto a la obligación que*

<sup>2</sup> Allí se traen como antecedentes las sentencias T-323 de 2010, T-068 de 2010, T-282 de 2011, T-527 de 2011 y T-075 de 2012, sobre casos similares.

<sup>3</sup> Sentencia T-067 del 3 de febrero de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.  
PJAA-27 Carrera 10 No 16-82, piso 8 teléfonos: 5878750 Ext 14823  
Correspondencia: Carrera 5ª No 15-60, piso 14  
Correo electrónico: [mpenarete@procuraduria.gov.co](mailto:mpenarete@procuraduria.gov.co)



## PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES

*tienen las autoridades públicas que inician procedimientos de desalojo de bienes de propiedad del Estado, sean ellos bienes de uso público o bienes fiscales: se debe procurar para los vendedores informales que derivan su sustento del trabajo que realizan en esos lugares, un plan razonable que respete el debido proceso y dé a los afectados un trato digno, que respete la confianza legítima de los afectados, que esté precedido de una evaluación cuidadosa de la realidad de los afectados y que no lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los afectados.”.*

Traída a colación esta sentencia, no obstante referirse a vendedores ambulantes, porque se resalta el deber del Estado de actuar en estos procedimientos de recuperación y desalojo de bienes de uso público o fiscales con respeto del derecho al trabajo, máxime cuando se trata de población vulnerable o especialmente protegida, que debe ser tratada con enfoque diferencial.

Y en sentencia T-247 del 26 de junio de 2018, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo, la Corte expuso:

*“(…) De manera general, la Corte Constitucional ha venido considerado que cuando se está frente a situaciones de desalojo de la población desplazada, generadas a raíz de la ocupación irregular de bienes públicos o privados, los procedimientos administrativos tendientes al desalojo de ocupaciones e invasiones de hecho se pueden suspender, llevándose a cabo sólo cuando exista un plan de reubicación en el corto plazo y se garantice acceso a una vivienda digna en el mediano y largo plazo, dándole prelación y amparo a las familias desplazadas, que no hayan recibido medida provisional urgente.*

*Del recuento jurisprudencial precedido, la Sala destaca dos elementos principales, del conjunto de medidas de amparo adoptadas en sede de revisión, a saber: (i) una medida provisional y urgente de albergue que puede consistir, dependiendo del caso, en un subsidio de arrendamiento o en la adecuación de un inmueble como habitación transitoria; (ii) seguido de una solución definitiva de vivienda, previa la realización de un censo integral de los afectados, ya sea ordenando brindar una asesoría detallada y clara sobre las políticas públicas disponibles, exigiendo incluir directamente a los damnificados en alguno de los programas municipales vigentes previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles, o disponiendo la articulación de políticas públicas nuevas acordes con la necesidad y el grupo población afectado, y con perspectiva étnica de ser necesario.”.*

Y no obstante que la sentencia se refiere a la población desplazada, mutatis mutandi es aplicable al asunto que nos atañe, específicamente en lo que tiene que ver con la adopción de medidas de protección a las personas en situación de vulnerabilidad y el ofrecimiento de una solución definitiva de vivienda.



## PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha decantado la condición de protección especial de la población campesina. En efecto, en diversas decisiones de tutela y constitucionales, la Corte ha destacado que los campesinos tienen un conjunto de derechos que deben ser protegidos de manera especial y preferencial por el Estado, entre ellos el derecho al trabajo, a la alimentación y al mínimo vital.

En efecto, además de la jurisprudencia mencionada, la sentencia C-077 del 8 de febrero de 2017, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, de manera diáfana lo reseñó en los siguientes términos:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.*

*Como consecuencia de lo anterior, nuestro sistema jurídico establece a favor de los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera preferente, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran, la cual responde, como lo entrevió el constituyente primario, a la explotación irracional e inequitativa de la tierra, entre otras razones.”.*

En el presente caso, los señores Jaime Teuta Ramírez y Martín Godoy Díaz, son campesinos que ocupan el predio Isla del Tesoro hace más de 11 años, dedicados a la pesca y cultivos de pancoger, según ellos mismos lo refieren, por lo que, en tales circunstancias y tendiendo tal condición, no cabe duda que cumplen las características descritas por el Órgano Constitucional para gozar de la protección especial del Estado.



## PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES

Expuesto lo anterior, aparte de lo ya solicitado, se requiere su información sobre los siguientes puntos:

- Indicar si su despacho ha realizado la caracterización o censo de las personas que ocupan el predio Isla del Tesoro, junto con sus familias (clase de población, conformación del núcleo familiar, existencia de menores de edad o de la tercera edad, vivienda, medio de subsistencia, construcciones existentes, etc.).
- Indicar si se les ha ofrecido alternativas de reubicación o de vivienda o inclusión en algún programa que les permitan acceder a una vivienda digna y un medio de subsistencia (estabilización socio económica).

En caso de respuesta negativa a los anteriores interrogantes, solicito proceder, antes de la ejecución de la orden de policía –si el bien es efectivamente de uso público-, a realizar estas acciones, y solo en la medida en que ellas se cumplan y se garantice la protección de los derechos fundamentales de esta población campesina, en los términos anotados, sin que sea posible la recuperación del bien de manera voluntaria, proceder al desalojo siguiendo el procedimiento acorde con el respeto a la dignidad de la población que allí se encuentre y el acompañamiento de las entidades públicas que las circunstancias ameriten (por ejemplo si hay menores de edad, personas de la tercera edad, personas discapacitadas, etc.)

Si el predio es un baldío adjudicable o inadjudicable, como podría serlo en consideración a que su formación se dio por el cambio de cauce del río Magdalena, no puede desconocerse que existe la posibilidad de adjudicación o cuando menos de otorgamiento de derechos de uso, por lo que, como en principio se esbozó, resulta prematuro hacer el desalojo de los ocupantes si la ANT no ha definido si concede tales derechos a aquéllos.

Atentamente,

  
**MAURICIO ALBERTO PEÑARETE ORTIZ**  
Procurador 27 Judicial II Ambiental y Agrario

PJAA-27 Carrera 10 No 16-82, piso 8 teléfonos: 5878750 Ext 14823  
Correspondencia: Carrera 5ª No 15-60, piso 14  
Correo electrónico: [mpeñarete@procuraduria.gov.co](mailto:mpeñarete@procuraduria.gov.co)