

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2111 DE 2021-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-411 de 2022

La Sala Plena dando aplicación a la línea jurisprudencial reiterada en materia de cosa juzgada, observó que el artículo demandado en esta oportunidad ya había sido analizado por la Corte en la sentencia C-411 de 2022, en la que se declaró su inexequibilidad. Por lo cual, no cabe duda alguna de que operó en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243). En consecuencia, la Sala Plena decidirá estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-013 DE 2023

Referencia: Expediente D-14806

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021 “Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Guillermo Forero Álvarez.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., primero (1º) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Guillermo Forero Álvarez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021 “Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”. En particular, dirigió un cargo único contra dicha disposición.

1. Mediante auto del 14 de junio de 2022, el magistrado sustanciador admitió parcialmente la demanda. A su turno, el demandante, en comunicación del 17 de junio de 2022 manifestó que renunciaba al término otorgado para corregir la demanda en tanto la demanda de inconstitucionalidad se refiere a un cargo único, mismo que ya fue admitido por el despacho en auto del 14 de junio de 2022. En razón a lo anterior, mediante auto del 11 de julio de 2022 se continuó con el proceso de constitucionalidad exclusivamente en relación con los cargos admitidos en el auto del 14 de junio de 2022, a saber por la presunta vulneración de los artículos 83 (principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica), 157 y 158 (principio de unidad de materia) de la Constitución Política.

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación se transcribe la norma parcialmente demandada:

“LEY 2111 DE 2021

(julio 29)

Diario Oficial 51.750, julio 29 de 2021

Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Sustitúyase el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” Capítulo Único, Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente, artículos 328 a 339, del libro II, PARTE ESPECIAL DE LOS DELITOS EN GENERAL de la Ley 599 de 2000, por el siguiente:

(...)

CAPÍTULO V

DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS DE LA NACIÓN

Artículo 337. Apropiación ilegal de baldíos de la Nación. El que usurpe, ocupe, utilice, acumule, tolere, colabore o permita la apropiación de baldíos de la Nación, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se ajuste a lo descrito en el artículo 323 de lavado de activos y despojo de tierras.

PARÁGRAFO 1º. La conducta descrita en este artículo no será considerada delito si la misma se ajusta a los condicionamientos y requisitos señalados en la Ley 160 de 1994, así como en el Decreto Ley número 902 de 2017 para la adjudicación de bienes baldíos.

PARÁGRAFO 2º. Cuando la conducta descrita en el artículo anterior sea cometida por personas campesinas, indígenas o afrodescendientes, que dependa su subsistencia de la habitación, trabajo o aprovechamiento de los baldíos de la nación no habrá lugar a responsabilidad penal.

Artículo 337A. Financiación de la apropiación ilegal de los baldíos de la nación. El que directa o indirectamente provea, recolecte, entregue, reciba, administre, aporte, custodie o guarde fondos, bienes o recursos, o realice cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie, patrocine, induzca, ordene o dirija la apropiación ilegal de baldíos de la nación descrito en el artículo anterior, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio del decomiso de los bienes muebles, inmuebles o semovientes encontrados en los baldíos ilegalmente apropiados.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se ajuste a lo descrito en el artículo 323 de lavado de activos.

A. LA DEMANDA

1. El accionante manifestó que “la tipificación delictiva de las conductas de ocupación, utilización, explotación de baldíos, entre otras, contraviene el texto constitucional porque además de vulnerar directamente los principios constitucionales de la buena fe, confianza

legítima y seguridad jurídica atentan contra la ocupación de baldíos que se encuentra protegida constitucionalmente como una de las dimensiones del acceso progresivo a la tierra tal como lo explica la sentencia SU-213 de 2021”².

1. Además, afirmó que el cambio que se deriva de las normas es brusco e intempestivo ya que altera el statu quo de la situación en la que se encuentran millones de colombianos que han ocupado terrenos baldíos sin disponer de un mecanismo transitorio mediante el cual estos puedan adaptarse a la nueva legislación. De esta forma, sostiene que el penalizar conductas que durante más de 200 años fueron consideradas lícitas, conforme a la ley y la moral pública, el Legislador debió consagrar un tiempo específico con configuraciones de transición, so pena de quebrantar las expectativas de los administrados frente a la proyección futura de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-436 de 2012.³

1. Argumentó que la redacción de la norma configura una situación discriminatoria entre los trabajadores agrarios que apenas subsisten con su agricultura y aquellos que superan el margen de subsistencia. Resaltó que todos los actores del campo deben tener una relación de igualdad con la ocupación de los baldíos, y en consecuencia la atipicidad que cobija a los campesinos pobres, indígenas y afrodescendientes, viola el principio y derecho fundamental de la igualdad consagrado en la Constitución Política de Colombia.

1. Además, indicó el accionante que “los contenidos del Acuerdo Final y de la RRI (materializados en el Decreto Ley 902 de 2017), sirven de referente de análisis de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, que permiten demostrar la vulneración de los principios de la buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima. Dichos tipos penales contrarían los valores constitucionales que se pretenden desarrollar en el campo tales como la paz que también se construye con la ocupación productiva de los baldíos, el apoyo al desarrollo de los proyectos productivos que se encuentran en ejecución sobre esas tierras baldías y el ordenamiento social y productivo de la ocupación, posesión, tenencia y

propiedad de la tierra que precisamente es lo que pretende el Decreto Ley No 902 de 2017”⁴.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el término para intervenir⁵ se recibieron oportunamente ocho (8) escritos de intervención⁶.

1. Sobre el cargo de unidad de materia. Los intervinientes que solicitaron la exequibilidad argumentaron que la norma tiene (i) conexidad temática, ya que no se está regulando el uso legal de los baldíos, sino protegiendo el medio ambiente, sancionado a quien o quienes usurpen, utilicen, acumulen, toleren, colaboren o permitan la apropiación de baldíos de la Nación o financien su apropiación ilegal, sin el lleno de los requisitos legales, como también su financiamiento; (ii) conexidad causal ya que los motivos que dan origen a la expedición de la Ley 2111 de 2021 son los mismos que se exponen para la expedición de las disposiciones demandadas; (iii) conexidad teleológica, ya que la finalidad de la ley, de los delitos que prescribe, es la misma que se persigue con las normas demandadas; y (iv) conexidad sistemática ya que los tipos penales que son objeto de la demanda están debidamente articulados con las demás prescripciones de la Ley 2111 de 2021.

1. A su turno, los intervinientes que solicitaron la inexequibilidad de la norma acusada manifestaron que el artículo 158 de la Constitución declara que todo proyecto de ley deba referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Al respecto, consideraron que el artículo primero de la Ley 2111 de 2021 no guarda identidad con el objeto de la Ley (Modificación del Título XI del Código Penal), acarreando una violación de la unidad de materia y, consecuentemente, contraviniendo los artículos 158 y 169 de la Constitución, por incongruencia con el título de la Ley demandada.

1. Los intervinientes que solicitaron la inexecutable de la norma acusada consideran que en la descripción del tipo penal no se advierte una finalidad dirigida a la protección del medio ambiente como bien jurídico. Más bien, indicaron que pareciera inclinarse a la protección del patrimonio público, en la medida que la descripción típica apunta a la apropiación sin cumplimiento de requisitos legales de los baldíos de la Nación, careciendo de relación con el ambiente sano como bien jurídico. En este sentido, señalaron que debe aplicarse un juicio intermedio de proporcionalidad, y, en el marco de este, estima que las medidas adoptadas no son conducentes para lograr el fin propuesto, en tanto produce consecuencias gravosas para ocupantes de buena fe que no estén causando ningún daño al medio ambiente. En este orden de ideas, el tipo penal no diferencia entre lo que estima ocupantes de buena fe y aquellos que causan un daño al entorno, y además, los instrumentos en cabeza de la ANT ya resultan suficientes para la recuperación de los bienes baldíos cuando hay lugar a ello.

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación solicita que (i) en relación con los cargos por la violación a la unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, disponga estarse a lo resuelto en las sentencias que se adopten en los procesos con expediente D-14616, D-14743 (acumulado) y D-14595, en los que la Procuraduría ya había solicitado la executable de la norma demanda; y (ii) de igual manera, que se declare la executable de la norma demanda en torno al cargo de la violación de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima.

1. Argumenta que en virtud de la función social y ecológica que tiene la propiedad, el Legislador puede determinar el alcance de la apropiación y adjudicación de tierras baldías para efectos de preservar el medio ambiente, teniendo en cuenta que un número

significativo de las tierras baldías nacionales están ubicadas en zonas de especial relevancia ecológica. De esta forma, en consideración a la normativa de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017 y los antecedentes legislativos de las disposiciones acusadas, estas normas son tipos penales que, como es la regla general en la normativa relacionada con la adjudicación y apropiación de tierras baldías, si bien protegen el patrimonio público, también tienen como propósito proteger el medio ambiente. Así, se advierte que las disposiciones cuestionadas tienen un carácter instrumental en relación con la protección del medio ambiente, siendo esta la finalidad pretendida por el legislador al expedir la Ley 2111 de 2021, por lo tanto, se presupone que existe correspondencia entre estas y la materia general del cuerpo de la norma, por lo tanto, se denota el respeto por el principio de unidad de materia.

1. Frente al principio de consecutividad e identidad flexible, argumenta que estos principios se respetaron en tanto los textos fueron debatidos y aprobados en los cuatro debates que exige la Constitución, teniendo algunas modificaciones que pueden calificarse como propias de las deliberaciones parlamentarias. Al respecto, la entidad realiza un análisis completo del progreso de la redacción de la norma en los respectivos debates y conciliación, concluyendo que desde el primer debate y a lo largo del trámite parlamentario, el legislador tuvo la misma intención de tipificar la apropiación ilegal de baldíos y su financiación (un núcleo temático). Considera que las modificaciones que se realizaron a los preceptos obedecieron a la intención de perfilar la redacción de los delitos, más nunca de cambiar su objeto.

1. Finalmente, en lo relacionado con los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, considera que las disposiciones demandadas no los desconocen puesto que únicamente amplían las sanciones por indebida apropiación de baldíos ya existentes, sin prohibir una nueva conducta en el ordenamiento jurídico. En ese sentido, los preceptos enjuiciados responden al mandato de coherencia del ordenamiento jurídico, el cual impide que un comportamiento pueda ser lícito a la luz de una rama del derecho e ilícito para el derecho penal o viceversa (basado en la unidad del Estado).

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

A. CUESTIÓN PREVIA -CONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

1. Como cuestión previa, la Corte debe determinar si se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la reciente sentencia C-411 de 2022, en la que este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad de la misma disposición que en esta oportunidad es objeto de demanda.

1. En el trámite que antecedió a la expedición del presente fallo, la Corte profirió la sentencia C-411 de 2022, en la que declaró la inexequibilidad del artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021 “Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”, específicamente en lo que respecta a los artículos 337 y 337A, debido a que la disposición demandada vulnera el principio de legalidad en sentido estricto y de proporcionalidad en materia penal. Sobre el particular, en la parte resolutive de la citada sentencia, este tribunal dispuso:

“Declarar INEXEQUIBLE el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021 “Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”, específicamente en lo que respecta a los artículos 337 y 337A”.

1. Es preciso señalar que la presente demanda se admitió cuando la Corte todavía no se había pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo cuestionado, por lo que no era procedente rechazar la acusación, en virtud de lo previsto en el inciso 4º del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, conforme al cual: “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente”.

1. Adicionalmente, tampoco era posible su acumulación, por cuanto las demandas se sometieron a un programa de reparto distinto⁷. Precisamente, el artículo 49 del Acuerdo 02 de 2015 “por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional” establece que:

“Sólo podrán acumularse aquellos procesos que se incluyan en el respectivo programa mensual de trabajo y reparto, siempre y cuando la propuesta de acumulación se justifique en los términos del artículo 5 del Decreto 2067 de 1991, sea formulada al momento de someterse el referido programa a consideración de la Sala Plena y ésta la apruebe”.

1. Ahora bien, y sobre la base de lo expuesto, es preciso señalar que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídica que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas⁸. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido que siempre que exista una declaratoria previa de inexequibilidad de una norma, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada

constitucional absoluta, ya que la disposición cuestionada desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron⁹.

1. En esta medida, en el asunto bajo examen, se observa que la norma legal demandada en esta oportunidad ya fue analizada por la Corte en la sentencia C-411 de 2022, en la que se declaró su inexecutable por violación del principio de legalidad en sentido estricto y de proporcionalidad en materia penal, de suerte que -frente a dicha declaratoria- ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no puede este alto tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia, pues la norma demandada ya fue retirada del ordenamiento jurídico, y con ello se agotó toda posibilidad de debate sobre su constitucionalidad.

1. Por último, se debe recordar que en la sentencia C-439 de 2022, la Sala Plena se ocupó de una demanda en contra de los artículos 337 y 337A incluidos al Código Penal a través del artículo 1º de la Ley 2111 de 2021. En dicha sentencia, esta corporación declaró estarse a lo resuelto en la sentencia C-411 de 2022, al constatar que esta fue proferida con posterioridad a la admisión de la segunda demanda y por la decisión de inexecutable en ella adoptada, las referidas normas fueron retiradas del ordenamiento jurídico. Por lo cual, en la mencionada sentencia C-439 de 2022 concluyó la Corte que ya no existía objeto de pronunciamiento y era imposible adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto por los demandantes, tal y como ocurre en el presente asunto.

1. Corresponió a la Corte estudiar una demanda contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111

de 2021 “Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”, por violación de (i) los artículos 158 y 169 de la Constitución – presunta vulneración del principio de unidad de materia; y (ii) el artículo 83 de la Carta por presunta vulneración del principio de buena fe y confianza legítima.

1. La Sala Plena dando aplicación a la línea jurisprudencial reiterada en materia de cosa juzgada, observó que el artículo demandado en esta oportunidad ya había sido analizado por la Corte en la sentencia C-411 de 2022, en la que se declaró su inexequibilidad. Por lo cual, no cabe duda alguna de que operó en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243). En consecuencia, la Sala Plena decidirá estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único. – ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-411 de 2022, mediante la cual esta corporación decidió “Declarar INEXEQUIBLE el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021 “Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”, específicamente en lo que respecta a los artículos 337 y 337A”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=44063>. Luego, en relación con los demás cargos inferidos por el despacho, “no fueron presentados como cargos ni se solicitó pronunciamiento alguno de constitucionalidad frente a esos artículos. Respecto al desconocimiento del derecho a la igualdad, la dignidad humana, trabajo, empresa, derecho a la paz, seguridad alimentaria y desarrollo rural, simplemente fueron enunciados en la demanda como argumentos adlátere, porque están significativamente relacionados con el cargo propuesto de inconstitucionalidad, pero de ninguna manera se presentaron como cargos para pretender la inconstitucionalidad de las normas demandadas”.

2 Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=44063>.

3 El accionante manifiesta que lo anterior ha sido explicado por la Corte mediante sentencias C-007 de 2002, C-131 de 2004, T-773 de 2007, T-048 de 2009, además de la T-436 de 2012 mencionada.

4 Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=44063>.

5 Según los registros de la Secretaría General, la fijación en lista para intervenciones ciudadanas corrió entre el 22 de julio y el 4 de agosto de 2022. Asimismo, las comunicaciones enviadas a las autoridades, organizaciones y entidades convocadas y/o invitadas a participar, se enviaron el 21 de julio de 2022. A todas estas se les concedió un término de 10 días para que enviaran sus intervenciones, el cual expiró igualmente el 4 de agosto de 2022.

6 Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Externado de Colombia, el Observatorio Externadista de la Justicia Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, Juan Carlos Forero Ramírez y Diana María Ocampo Duque.

7 El 27 de enero de 2022 se radicó la demanda estudiada en el marco del expediente 14616 que culminó en la sentencia C-411 de 2022. Por su parte, la presente demanda objeto de estudio fue radicada el 31 de mayo de 2022.

8 La norma constitucional en cita dispone que: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

9 Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2019. En este mismo sentido: (i) en la sentencia C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexecutable, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resulto en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido, en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es formal -en la medida en que la demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y absoluta -en la medida en que la decisión anterior sea de inexecutable por motivos de fondo-.