Sentencia C-366/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONLIDAD CONTRA NORMA QUE TIPIFICA EL DELITO DE APROPIACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS DE LA NACIÓN-Ineptitud sustantiva de la demanda

(…) el control de constitucionalidad por vía de acción, que es diferente a los controles previo y automático, está limitado por los cargos formulados en la demanda que fueron admitidos, lo que supone que no es posible volver sobre cargos que no fueron admitidos y, por supuesto, desarrollar cargos que no fueron planteados en la demanda, incluso, si los intervinientes los formularen. Esto, claro está, sin perjuicio de que los razonamientos de la demanda respecto de los cargos admitidos puedan dar lugar a la aplicación del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 o la integración de la unidad normativa, lo que, en forma alguna, puede conducir a ejercer el control de constitucionalidad de manera oficiosa y por fuera del marco argumentativo planteado por los demandantes.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de cargo de inconstitucionalidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud del cargo por violación del principio de unidad de materia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: expedientes D-14743 y D-14755 (acumulados)

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, incorporados por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021 “por medio del 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”.

Demandantes: Enrique del Río González, Milton José Pereira Blanco (D-14.743) e Iris Buitrago Almanza (D-14.755).

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA1

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y agotados los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2022, los ciudadanos Enrique del Río González y Milton José Pereira Blanco, por un lado, e Iris Buitrago Almanza, por el otro, presentaron demandas de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, incorporados por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021, publicada en el Diario Oficial No. 51750 del 29 de julio de 2021.

1. Mediante auto del 18 de abril de 2022, el entonces magistrado sustanciador admitió la demanda en relación con tres cargos (infra Num. II, 2). Igualmente, dispuso continuar el trámite respectivo y, en consecuencia, ordenó: (i) fijar en lista el proceso de la referencia; (ii) correr traslado a la procuradora general de la Nación; (iii) comunicar el inicio del proceso al presidente del Congreso de la República, al director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a los ministros de Justicia y del Derecho, Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y, finalmente, (iv) invitar a participar en este proceso a la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de

Tierras, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales (DeJusticia), la Comisión Colombiana de Juristas, la sociedad Colombia Rural y a las universidades Nacional de Colombia, Rosario, de Antioquia, de los Andes y Externado de Colombia.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

I. DEMANDA

1. Norma demandada

"LEY 2111 DE 2021

(julio 29)

Por medio del 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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. 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:

TÍTULO XI.

DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

(…)

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 1°. 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 902 de 2017 para la adjudicación de bienes baldíos.

PARÁGRAFO 2°. 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.

(…)”

1. Cargos de inconstitucionalidad

1. Los ciudadanos Enrique del Río González, Milton José Pereira Blanco e Iris Buitrago Almanza (desde ahora, los accionantes o demandantes) argumentan que las normas transcritas son contrarias a la Constitución Política. En conjunto, exponen tres cargos de inconstitucionalidad: (i) la violación del principio constitucional de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la CP); (ii) incumplimiento del deber estatal de promover y garantizar el acceso progresivo a la tierra, la seguridad alimentaria y el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras (arts. 64 y 65 de la CP); y (iii) vulneración de los límites a la libertad de configuración del legislador (arts. 1, 2, 5, 6, 13, 29, 93, 114 y 150 de la CP). Con fundamento en lo anterior, piden que se declare la inexequibilidad de las disposiciones demandadas.

1. Primer cargo de la demanda. Los demandantes sostienen que el título de la ley y el bien jurídico protegido no guardan relación con el contenido de las normas demandadas. Para sustentar tal afirmación, los accionantes desarrollan tres líneas de argumentación: primero, consideran que las disposiciones acusadas tienen como objeto tutelar la propiedad del Estado y no los recursos naturales y el medio ambiente, bienes jurídicos que, en su criterio, protegen los tipos penales del Título XI del Código Penal, al cual se adscriben tales normas. Segundo, entienden que, por lo anterior, los artículos demandados no tienen conexidad temática, causal, teleológica o sistemática con la Ley 2111 de 2021. Y, tercero, manifiestan que el legislador, por un lado, confundió la propiedad de los bienes baldíos con su eventual función ecológica y, por el otro, omitió tener en cuenta que dichos bienes no se pueden asimilar a las áreas o ecosistemas de importancia ecológica, que deberían ser los protegidos por las normas.

1. Segundo cargo de la demanda. Los demandantes argumentan que las normas acusadas vulneran el derecho fundamental de acceso progresivo a la tierra, en el entendido de que estas tienen como objeto sancionar penalmente la ocupación de baldíos, conducta que, dicen, ha sido protegida constitucionalmente y promovida por medio de varias leyes y políticas públicas. Agregan que la ocupación ha sido una condición necesaria para acceder a la explotación económica y productiva de los bienes baldíos y, por ende, para convertirse en propietario de estos últimos. Solicitan tener en cuenta que la ocupación de bienes baldíos es una herramienta importante para garantizar el acceso progresivo a la tierra y la seguridad alimentaria, debido al uso que se hace de aquellos y a que la misma constituye una "acción legítima para ejercer la tenencia de los baldíos y su posterior adjudicación en términos de propiedad"2.

1. Los demandantes hacen especial énfasis en la política de formalización y regularización de la tenencia y ocupación de la tierra, la cual, dicen, está en el centro del mandato contenido en el Decreto Ley 902 de 2017, que, a su vez, desarrolla el Acuerdo Final de Paz. Señalan que la efectividad de esta política se ve comprometida con la penalización de la conducta de ocupación de baldíos.

1. Adicionalmente, los actores piden tener en cuenta que la norma tiene serios problemas prácticos, pues la "Fiscalía General de la Nación tendría que averiguar qué clase de ocupación existe en [los] 29 millones de hectáreas"3, que "tienen una extensión promedio de 100 has estaríamos ante 290.000 predios, en los que [supone] cada uno está habitado por al menos 4 personas, lo que equivale a 1.160.000 personas que tendrían que ser investigadas por el ente acusador"4.

1. Tercer cargo de la demanda. Los actores aseguran que el legislador excedió los límites de la potestad que tiene para configurar los delitos. En su criterio, esto es así por seis razones:

(i) se violó el "principio de necesidad de la intervención penal, que a su vez está relacionado con el carácter subsidiario, fragmentario y de ultima ratio del derecho penal" 5, toda vez que las políticas dirigidas a resolver la problemática de la ocupación y tenencia irregular o indebida de los baldíos no han fracasado y, por tanto, no es viable acudir al derecho penal; (ii) se transgrede el principio de exclusiva protección de bienes jurídicos, para lo que insistieron en que los delitos cuestionados "no contienen elemento alguno que propenda por la protección de los recursos naturales y del medio ambiente"6 y, como tal, no guardan "conexidad con el bien jurídico en el que fueron ubicados"7; (iii) se afecta el principio de legalidad, debido a que el elemento normativo contenido en la expresión "sin el lleno de los requisitos de ley", incluido en el tipo penal del artículo 337 acusado, "implica una remisión normativa a la legislación agraria y/o a la civil (…) que regía o rige en el momento en que se inició la ocupación, utilización o acumulación"8, cuya redacción consideran ambigua y confusa; (iv) se desconocen los principios de razonabilidad y proporcionalidad, habida cuenta de que los tipos penales pueden afectar a las personas que ocupan tierras baldías y tienen expectativas legítimas de adjudicación; (v) se vulnera el principio de culpabilidad; y (vi) se afecta el bloque de constitucionalidad, en la medida en la que hay una serie de normas internacionales que consagran el derecho a la libertad personal, las cuales, aseguran, estarían siendo infringidas porque los comportamientos que se busca regular "encuentran solución por los cauces de los procedimientos agrarios" 9.

1. Intervenciones

1. Durante el término de fijación en lista, que venció el 12 de mayo de 2022, intervinieron las siguientes autoridades, entidades y ciudadanos, en el sentido que más adelante se indica. Igualmente, dentro del término legal, se recibió el concepto de la Procuraduría General de la Nación10. El sentido de todas las intervenciones y del concepto de la procuradora general de la Nación fue el siguiente:

Mérito de los cargos

Exequibilidad

Exequibilidad condicionada

Inexequibilidad

Procuraduría General de la Nación

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Francisco Bernate Ochoa

Ministerio de Justicia y del Derecho

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Universidad Libre, Seccional Bogotá

Harold Sua Montaña

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Aptitud de los cargos

Superintendencia de Notariado y Registro

Superintendencia de Notariado y Registro

1. Solicitud de ineptitud sustancial de la demanda

1. La Superintendencia de Notariado y Registro aseguró que la demanda no cumple con las exigencias argumentativas de certeza y pertinencia. En lo que respecta al cargo por violación del principio constitucional de unidad de materia, la entidad señaló que no les asiste razón a los demandantes cuando afirman que “no existe una relación directa entre la regulación de

los bienes baldíos y el medio ambiente”11, pues si bien es cierto que estos no son recursos naturales per se, también lo es que “esa visión ha sido superada en el ordenamiento jurídico nacional desde la celebración de los Acuerdos de Paz y, en particular, desde el acuerdo sobre el punto 1 contentivo de la «Reforma Rural Integral»”12. En su criterio, esto se explica en que el deterioro ambiental se encuentra íntimamente ligado a las condiciones de ocupación de la tierra, la acumulación indebida de baldíos, la deforestación con fines de ganadería y la ampliación de la frontera agrícola.

1. Por otro lado, al referirse al cargo por violación del derecho de acceso progresivo a la tierra, manifestó que los demandantes no toman en consideración que los sujetos de reforma agraria, quienes ocupan los bienes baldíos con vocación de ser sus propietarios, se encuentran excluidos de la sanción penal y, por ende, no pueden ser imputados por los delitos objeto de la demanda. Agregó que, por lo anterior, la “afectación que plantean los demandantes resulta hipotética y proviene de lo que sería una indebida aplicación del texto normativo y no de su tenor literal o de alguna de sus interpretaciones (…)”13.

1. En cuanto al cargo por exceso de la potestad por parte del Congreso de la República, señaló que el ejercicio del ius puniendi por parte del Estado sí es necesario, en el entendido de que las conductas tipificadas “han venido agravándose en los últimos años y que constituyen una afectación directa a los bienes jurídicos más importantes para el Estado” 14, lo que, concluye la entidad, “requiere el uso de todos los instrumentos disponibles para evitar la deforestación rampante, que se ha generado por los usurpadores de bienes baldíos” 15.

1. Solicitudes de exequibilidad

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho expuso cuatro líneas de argumentación para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Primero, señaló que la llamada

constitución verde o ecológica, cuyo mandato principal es proteger los recursos naturales y preservar un ambiente sano, le impone al Estado el deber de "punición" de las conductas que afectan al medio ambiente con el fin de explorar o explotar renglones económicos lícitos o ilícitos, como, en su criterio, ocurre en el caso de los baldíos. Segundo, aseguró que sí hay conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre los artículos demandados y la ley que los contiene. La conexidad temática porque los delitos consagrados en las normas demandadas no buscan regular la propiedad del Estado sobre los baldíos, sino que sancionan su uso indebido o ilegal. Las conexidades causal y teleológica debido a que el propósito de protección de las dos normas es proteger la naturaleza. En cuanto a la conexidad sistemática, indicó que los delitos objeto de la demanda están articulados con las demás disposiciones del título y la ley a la que pertenecen, toda vez que al proteger los baldíos de usos indebidos, como la deforestación, se está protegiendo el medio ambiente.

1. Tercero, afirmó que no se vulnera el derecho al acceso progresivo a la tierra, pues los delitos demandados no tienen como objeto criminalizar a los campesinos que derivan su sustento del trabajo de la tierra, sino que buscan sancionar la conducta de quienes ocupan ilegalmente bienes baldíos y ponen en riesgo el entorno natural. Aseguró que las normas demandadas no le impiden al campesino acceder a la tierra, toda vez que se excluyen de sanción penal las conductas que se ajusten a las leyes agrarias que regulan la adjudicación de bienes baldíos, así como a los campesinos, indígenas y afrodescendientes cuando dependa su subsistencia de la habitación, trabajo o aprovechamiento de los baldíos.

1. Y, cuarto, sostuvo que las normas demandadas no desconocen los límites a la libertad de configuración del legislador en materia penal, pues, en su criterio, la regulación existente es insuficiente para evitar la deforestación de bosques y la afectación del medio ambiente en terrenos baldíos. La entidad entiende que, por tal razón, el legislador debió acudir al derecho penal para hacer frente al daño medioambiental que se está produciendo, particularmente, frente a las estructuras de economías ilegales.

1. El ciudadano Harold Sua montaña solicitó que se declarara la constitucionalidad de las normas acusadas. Con todo, también pidió que las mismas fueran declaradas "temporalmente exequibles" debido a que, en su criterio, pueden llegar a vulnerar los artículos 158 y 169 de la Carta Política, en el entendido de que carecerán de validez constitucional los artículos acusados si, al finalizar la primera legislatura del nuevo cuatrienio legislativo, el Congreso de la República no convalida su contenido a través de una ley creada para tales fines. Sin embargo, el ciudadano no explicó concretamente los fundamentos de tal solicitud y el alcance de tales argumentos y afirmaciones.

1. La Academia Colombiana de Jurisprudencia se opuso a la prosperidad de las demandas acumuladas. Para tales fines, aseguró que, a la luz de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa sobre bienes baldíos, así como la naturaleza y el régimen aplicable a estos últimos, es clara la correlación que existe entre las normas demandadas y la protección de los recursos naturales.

1. La Superintendencia de Notariado y Registro, subsidiariamente, solicitó que no se accediera a las pretensiones de los demandantes. Esto, con fundamento en las siguientes consideraciones: (i) la relación entre los bienes baldíos y la protección del medio ambiente, así como su función ecológica, son evidentes; (ii) el legislador ha actuado dentro del margen de configuración legislativa que se le reconoce en materia penal; y (iii) los sujetos de reforma agraria y quienes legítimamente ocupan bienes baldíos fueron expresamente excluidos del ámbito de aplicación de las disposiciones normativas demandadas.

1. Solicitudes de inexequibilidad

1. El ciudadano Francisco Bernate Ochoa coadyuvó el cargo por vulneración del principio constitucional de unidad de materia. Esto, porque, al igual que los actores, considera que el delito de apropiación ilegal de baldíos busca tutelar la propiedad del Estado y, por ende,

configura una forma particular de peculado, no una conducta que afecte al medio ambiente. Por esta razón, concluyó, no hay conexidad entre las normas acusadas y la ley que las contiene. En relación con el cargo por vulneración del mandato de acceso progresivo a la tierra, señaló que no está llamado a prosperar porque los baldíos no se pueden adquirir por prescripción y debido a que existen rutas de acceso a la tierra que no quedarían invalidadas ni podrían llegar a ser objeto de alguna sanción penal.

1. La Universidad Libre considera que los artículos demandados deben declararse inexequibles, pero no por los cargos admitidos. En su criterio, tales disposiciones afectan los derechos de los miembros de las comunidades campesinas y, en consecuencia, vulneran los artículos 64 y 65 de la Carta Política.

1. Sin perjuicio de lo anterior, señaló que el reproche sobre el principio de legalidad no está llamado a prosperar, pues la remisión a las normas ambientales cumple con los requisitos de precisión y publicidad. Igualmente, afirma que no hay vulneración del principio constitucional de unidad de materia, pues es clara la relación y coherencia entre las disposiciones demandadas y el objeto de la ley, esto es, la protección del medio ambiente. Finalmente, entiende que no se infringieron los límites de configuración del legislador para materias punitivas.

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó se declare la exequibilidad condicionada de los artículos demandados, luego de referirse a la política agraria. Teniendo como referente la normativa de protección del ambiente y los recursos naturales, la entidad pública señaló que, para dar respuesta a la crisis ambiental, el Estado ha hecho uso de diferentes herramientas, incluyendo los procedimientos sancionatorios, que pueden ser de carácter administrativo ambiental, disciplinario y penal. Señaló que, en particular, las disposiciones demandadas hacen parte de una ley que busca actualizar la legislación penal a

las necesidades actuales, incluyendo nuevos tipos penales y modificando los existentes, tanto en el alcance de sus verbos rectores como en las penas impuestas.

1. La entidad afirmó que las normas que regulan la adjudicación de bienes baldíos han evolucionado y son más exigentes en términos de respetar los usos adecuados de la tierra y los recursos naturales. Para sustentar tal afirmación, hizo un recuento del régimen de los bienes baldíos, afirmó su naturaleza de bien público de titularidad del Estado y recordó los requisitos exigidos para su adjudicación, desde la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961, las disposiciones introducidas en la Constitución Política, la Ley 160 de 1994, el Acuerdo de Paz, específicamente, el punto relativo a la Reforma Rural Integral y, finalmente, el Decreto ley 902 de 2017.

1. Al referirse al cargo por violación del principio constitucional de unidad de materia, el ministerio señaló que "la redacción de la norma acusada, en su lectura, no permite, en principio, establecer esa relación [de conexidad] lógicamente, sobre todo si se tiene en cuenta que, la legislación colombiana de baldíos tradicionalmente ha estado dirigida a promover la colonización dirigida y la explotación agrícola"16. Con fundamento en lo anterior, solicita que se declare la exequibilidad condicionada de las normas demandadas, en el entendido de que "su aplicación verifique la afectación ambiental, especialmente, con lo relacionado al uso del suelo y la deforestación" 17. Agregó que es indispensable que quede claro que los tipos penales objeto de los cuestionamientos contienen una remisión a las normas ambientales vigentes y que esta cumple con los requisitos jurisprudenciales de certeza, claridad y precisión.

1. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicitó la exequibilidad condicionada de los artículos demandados, en el entendido de que las conductas allí tipificadas "son punibles cuando haya existido una intención de apropiarse de terrenos baldíos para desarrollar actividades ilegales que impacten de manera grave y negativa el ambiente" 18. Para sustentar tal solicitud, señaló que, dado que el recurso al derecho penal debe versar sobre

afectaciones graves al bien jurídico correspondiente para que no constituya un exceso en la facultad de configuración del legislador penal, el condicionamiento solicitado debe referirse a la gravedad del impacto ambiental.

1. Sin perjuicio de lo anterior, desarrolló dos argumentos tendientes a desvirtuar dos de los tres cargos formulados. Primero, dijo que no se vulneró el principio constitucional de unidad de materia, porque una lectura de tales artículos en armonía con la voluntad del legislador evidencia que su intención era penalizar el acaparamiento de baldíos por grupos con capacidad criminal y a través de actividades de gran impacto ambiental. Y, segundo, señaló que los delitos reprochados no limitarían la garantía de acceso progresivo a la tierra para quien cumpla con los requisitos del régimen de baldíos o hagan parte de los sujetos especialmente protegidos. Por el contrario, agregó, tales normas apuntan a sancionar a quienes no observen lo dictado por dicho régimen, en particular, a los grupos criminales. Así, además de no afectar el derecho de acceso progresivo a la tierra, las disposiciones objeto de la demanda deben entenderse en el sentido de que materializan la primacía del derecho al medio ambiente consagrada en nuestro ordenamiento constitucional.

1. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

1. La Procuraduría General de la Nación indicó:

"(…) el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la EXEQUIBILIDAD de los artículos 337 y 337A del Código Penal, incorporados por el artículo 1° de la Ley 2111 de 2021, «Por medio del cual se sustituye el Titulo 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»."19

1. En opinión del Ministerio Público, las normas demandadas no vulneran el principio

constitucional de unidad de materia y constituyen una manifestación razonable de la libertad de configuración del legislador en materia penal, por los cuatro argumentos que se explican enseguida.

1. Primero, el Ministerio público señaló que la normativa general de los bienes baldíos regula aspectos sobre la protección del medio ambiente. En su criterio, es cierto que la legislación que regula estos bienes tiene como objeto permitir el acceso a la propiedad, pero también lo es que "el legislador puede disponer que no se exploten ciertas tierras baldías a efectos de destinarlas para «la reserva o conservación de los recursos naturales no renovables»"20. Así, concluyó, la regulación referente a las tierras baldías también protege su importancia ecológica, como lo muestran los artículos 69 y 82 de la Ley 160 de 1994 y 23 del Decreto Ley 902 de 2017.

1. Segundo, la Procuraduría General de la Nación aseguró que los tipos penales referentes a la apropiación ilegal de baldíos protegen el medio ambiente. Pidió tener en cuenta que aquellos prohíben la ocupación de bienes baldíos con fines agroindustriales por la afectación que estos tienen para el ambiente. Señaló que esto se hace evidente en los antecedentes legislativos de las normas acusadas, en los que se observa que su adopción se fundamentó en la necesidad de enfrentar la deforestación que se presenta en los bienes baldíos.

1. Tercero, el Ministerio Público aseguró que las normas demandadas respetan el principio constitucional de unidad de materia. Aseguró que aquellas tienen una relación clara con el título del cuerpo normativo que las contiene y con la ley en sí misma (causal, teleológica, temática y sistemática). Agregó que las disposiciones cuestionadas son de carácter instrumental en relación con la protección del medio ambiente, finalidad perseguida por el legislador al expedir la Ley 2111 de 2021.

1. Y, cuarto, la entidad señaló que las normas demandadas reflejan el ejercicio razonable de la libertad de configuración que el legislador tiene en materia penal. Manifestó que este último tiene amplia libertad de configuración normativa para ordenar las principales reglas que determinan el comportamiento de los habitantes del país, a "partir de la «apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado»"21. Específicamente, agregó, el Congreso de la República puede (i) elegir los bienes jurídicos que merecen tutela penal; (ii) crear o suprimir figuras delictivas; (iii) establecer modalidades punitivas; (iv) graduar las penas aplicables; y (v) fijar los criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Esto, aclaró, atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y dentro de los límites constitucionales respectivos

1. Finalmente, la Procuraduría General de la Nación señaló que los tipos penales acusados, por un lado, no son contrarios al derecho de acceso progresivo a la tierra y no ponen en riesgo la seguridad alimentaria y, por el otro, no constituyen una regulación desproporcionada o irrazonable. Esto porque entiende superado el juicio de proporcionalidad. Aquello, debido a que las normas acusadas no afectan a la población campesina, indígenas o afrodescendientes.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad de los enunciados normativos demandados.

1. Aptitud de los cargos de inconstitucionalidad

1. En la etapa de admisibilidad de la demanda, el despacho sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Sin embargo, tal estudio corresponde a una revisión sumaria, que "no compromete ni define la competencia […] de la Corte, […] en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos […] (C.P. art. 241-4-5)"22. Este criterio ha sido recientemente reiterado por la Sala Plena de la Corporación, en las sentencias C-189 de 2021 y C-056 de 2022. Allí, la Corte recordó que, al asumir el análisis colegiado de los cargos de la demanda, cuenta con la competencia para realizar un nuevo análisis de procedibilidad, máxime cuando las intervenciones y el concepto de la Procuraduría General de la Nación brindan mayores elementos de juicio para definir si los razonamientos de la demanda pueden conducir a pronunciarse de fondo. Esto, claro está, no significa que la Corte esté limitada por los cuestionamientos esbozados por los intervinientes o el Ministerio Público.

1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 regula el contenido de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. A partir de esta disposición, la jurisprudencia ha considerado necesario que, para producir un pronunciamiento de fondo, la demanda contenga: (i) la delimitación precisa del objeto demandado; (ii) el concepto de violación; (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto23; y, cuando esto fuere del caso24, (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto para la expedición de la disposición demandada.

1. Exigencias generales de argumentación. En la sentencia C-1052 de 200125, la Corte señaló que el concepto de la violación se formula correctamente cuando la demanda está soportada en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. A partir de esta sentencia, la jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance de tales exigencias

argumentativas. Al respecto, ha reiterado que dichas razones deben ser: (i) claras, es decir "seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible"; (ii) ciertas, lo que significa que "no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados"; (iii) específicas, lo que excluye "argumentos genéricos o excesivamente vagos"; (iv) pertinentes, de manera que planteen "un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas", y (v) suficientes, esto es, capaces de "generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada"26.

1. Recientemente, en la Sentencia C-385 de 2022, la Sala Plena señaló que tales exigencias, por una parte, encuentran fundamento en el hecho de que la acción de inconstitucionalidad materializa los derechos políticos y, por la otra, se justifican en que hacen efectiva la participación ciudadana en el ejercicio del control a la función del poder legislativo. Por lo anterior, se dijo, solo es posible la adopción de una decisión de mérito si se trata de una oposición comprensible, que produzca efectos constatables y que se adviertan contrarios a la Carta Política, los cuales tienen que estar debidamente fundados, ya que de lo contrario sería necesario mantener la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas.

1. En su intervención, la Superintendencia de Notariado y Registro planteó que la demanda no cumple las exigencias de certeza y pertinencia. En criterio de la referida entidad, esta deficiencia se hace evidente si se tienen en cuenta tres aspectos argumentativos de la demanda, a saber: (i) no les asiste razón a los demandantes cuando afirman que "no existe una relación directa entre la regulación de los bienes baldíos y el medio ambiente"27, pues el deterioro ambiental se encuentra íntimamente ligado a la acumulación indebida de baldíos, la deforestación con fines de ganadería y la ampliación de la frontera agrícola; (ii) los demandantes no toman en consideración que los sujetos de reforma agraria, quienes ocupan los bienes baldíos con vocación de ser sus propietarios, se encuentran excluidos de la sanción penal y, por ende, no pueden ser imputados por los delitos objeto de la demanda; y (iii) contrario a lo que señalan los demandantes, el ejercicio del ius puniendi sí es necesario, pues las conductas tipificadas "han venido agravándose en los últimos años y que

constituyen una afectación directa a los bienes jurídicos más importantes para el Estado" 28.

1. Para la Sala, ninguno de los cargos admitidos es apto para proferir sentencia, por las razones que se explicarán a continuación.

1. Aptitud de los cargos contra el artículo 337A

1. Los actores no plantearon cargos autónomos contra el artículo 337A de la Ley 599 de 2000. En la Sentencia C-053 de 2021, la Corte Constitucional señaló que el control de constitucionalidad por vía de acción, que es diferente a los controles previo y automático, está limitado por los cargos formulados en la demanda que fueron admitidos, lo que supone que no es posible volver sobre cargos que no fueron admitidos y, por supuesto, desarrollar cargos que no fueron planteados en la demanda, incluso, si los intervinientes los formularen. Esto, claro está, sin perjuicio de que los razonamientos de la demanda respecto de los cargos admitidos puedan dar lugar a la aplicación del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 o la integración de la unidad normativa, lo que, en forma alguna, puede conducir a ejercer el control de constitucionalidad de manera oficiosa y por fuera del marco argumentativo planteado por los demandantes. Aceptar lo contrario, esto es, que la Corporación se puede conferir la facultad para desarrollar los cargos que considere procedentes, afecta los principios democrático y de separación de poderes, así como también compromete la supremacía de la Constitución Política, en el entendido de que "el pronunciamiento judicial sobre la validez de las disposiciones legales carecería de los insumos que ofrece este debate público, abierto y participativo"29 y, adicionalmente, se estaría eliminando "la posibilidad de quienes participaron en la expedición de la norma de explicar las razones que justifican su constitucionalidad (CP, art. 244), como elemento mínimo de contradicción que debe tener el juicio abstracto a cargo de la Corte"30, tal y como ocurre cuando las intervenciones se toman como cargos de inconstitucionalidad31.

1. Ahora bien, al verificar las demandas acumuladas se pudo establecer que las mismas no contienen cargos autónomos frente al artículo 337A de la Ley 599 de 2000, lo que no hace viable emitir un pronunciamiento frente a dicha norma, pues los accionantes no aportaron los elementos de juicio necesarios para tal fin, en el entendido de que sus argumentos están circunscritos al artículo 337 ibídem.

1. En lo que respecta al expediente D-14755, la Sala constató que, luego de referirse a la historia legislativa de los bienes baldíos y la jurisprudencia sobre la libertad de configuración normativa en materia penal, la demandante alega que penalizar la apropiación de bienes baldíos resulta contrario a la Constitución Política. En términos generales, sus argumentos se orientan en dos sentidos: de un lado, señala que la afectación del acceso progresivo a la tierra, que, señala, garantiza otros contenidos amparados por el artículo 65 de la Carta Política, como lo son la seguridad alimentaria, el desarrollo integral del campo y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. En su criterio, la ocupación de baldíos es promovida por el legislador para incrementar la producción de alimentos y otras materias agrícolas, de suerte que su penalización podría, incluso, generar un fenómeno de despoblamiento32. Por otro lado, dice que el legislador desbordó los límites de configuración en materia penal, debido a que, al tipificar la ocupación de bienes baldíos, desconoció los principios de culpabilidad, legalidad, necesidad y exclusiva protección de bienes jurídicos, como dan cuenta los verbos rectores del tipo penal consagrado en el artículo 337 acusado, así como los antecedentes de la Ley 2111 de 202133.

1. Sin embargo, en el libelo de demanda nada se dice sobre la financiación de la apropiación ilegal de baldíos, que es la conducta tipificada en el artículo 337A de la Ley 599 de 2000. Incluso, las únicas referencias a esta norma son las citas del texto acusado y algunos fragmentos de los antecedentes legislativos34. En estos fragmentos nada se dice sobre la inexequibilidad de la disposición, ya que son solo citas textuales de la norma sin argumentos específicos. Habría que agregar que, en lo que respecta al mencionado artículo acusado, la

demandante no explicó las razones por las cuales considera que se encuentran vulnerados los artículos 1, 2, 5, 6 y 13 de la Constitución Política.

1. En cuanto a la demanda del expediente D-14743, el Tribunal pudo establecer que los accionantes tampoco desarrollaron razonamientos autónomos frente al artículo 337A de la Ley 599 de 2000, lo que, igualmente, impide ejercer el control abstracto de constitucionalidad frente a dicha norma, dada la ausencia de los elementos de juicio que esto requiere. En efecto, los demandantes desarrollaron dos líneas de argumentación, pero en ninguna de ellas explicaron cómo la tipificación de la conducta de financiación de la apropiación ilegal de baldíos, que es el objeto del artículo en comento, resulta contraria al principio constitucional de unidad de materia. Sus alegatos se circunscriben a la conducta de apropiación ilegal de los baldíos de la Nación, regulada en el artículo 337 ibídem.

1. Por un lado, los actores argumentan que, al tipificar la apropiación ilegal de bienes baldíos, el legislador busca proteger la propiedad del Estado, lo cual no se relaciona con el título y el objeto de la ley que contiene las normas acusadas, que persiguen la tutela de los recursos naturales y del medio ambiente. Por otro lado, aseguran que entre las dos mencionadas finalidades no existe ninguna conexión causal, temática, sistemática ni teleológica, en el entendido de que la naturaleza jurídica de los bienes baldíos no determina que estos sean per se áreas de importancia ecológica. Esto y aquello, luego de referirse a los baldíos y al medio ambiente como bien jurídico protegido por el ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia constitucional sobre el principio constitucional de unidad de materia y el alcance y utilidad del título de las leyes de la República.

1. Ninguno de los dos alegatos principales de la demanda que presentaron Enrique del Río González y Milton José Pereira Blanco, entonces, se encuentra debidamente justificado en lo que respecta al artículo 337A de la Ley 599 de 2000. Aquellos parecen suponer que los dos artículos demandados tienen el mismo objeto y, como tal, que los razonamientos de uno se pueden extrapolar al otro. Sin embargo, la Corte considera que se trata de normas que

regulan conductas distintas, por lo que los demandantes debieron referirse a cada una de ellas de forma autónoma. Asumir lo contrario implicaría aceptar que los reproches invocados contra un tipo penal que protege el medio ambiente se pueden extender a todas las normas penales que tienen la misma finalidad, esto es, a todos los artículos del Título XI del Código Penal, lo cual, además de ser irrazonable, conduce a desconocer los presupuestos del control abstracto de constitucionalidad.

1. Habría que agregar que la referencias que se hacen en la demanda frente al artículo en comento, particularmente, las que se pueden observar en las páginas 18, 19, 22 y 24 del libelo, no son suficientes para construir un cargo de inconstitucionalidad, pues se trata de afirmaciones que no están acompañadas de argumentos sustanciales sobre los cuales la Corte pueda ejercer el control abstracto de constitucionalidad. Por un lado, solo se referencia el artículo 337A, pero no se hacen mayores explicaciones. Por otro lado, los argumentos desarrollados para cuestionar la penalización de la apropiación ilegal de baldíos, son acompañados de expresiones como "y su financiación", pero no hay una explicación concreta frente esto último. Finalmente, en la demanda se mencionan los verbos rectores de la conducta tipificada en la norma, pero no se explica cómo estas menciones se relacionan con el cargo por unidad de materia.

1. En conclusión, por las razones expresadas, la Corte Constitucional encuentra que los cargos relacionados con el artículo 337A de la Ley 599 de 2000 no fueron desarrollados autónomamente, por lo que no cumplen las exigencias de la jurisprudencia constitucional para emitir una sentencia de fondo.

1. Cargo por violación del principio constitucional de unidad de materia, respecto del artículo 337 de la Ley 599 de 2000

1. Luego de hacer algunas consideraciones sobre los bienes baldíos y el ambiente como

bienes protegidos por el legislador, el principio constitucional de unidad de materia y la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y utilidad del título de las leyes de la República, los accionantes pretendieron desarrollar dos argumentos: primero, señalaron que el título de la ley y el bien jurídico protegido no guardan relación con el contenido de la disposición demandada. Esto, porque los actores, de un lado, suponen que la norma solo protege la propiedad del Estado y, del otro, señalan que en el título de la Ley 2111 de 2021 se lee que dicha norma tiene como objeto sustituir el título del Código Penal que regula los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. En ese mismo sentido, los actores señalan enfáticamente que la tipificación de la ocupación de los bienes baldíos no tiene como finalidad la protección de los recursos naturales y tampoco el medio ambiente.

1. Segundo, los accionantes manifestaron que la norma demandada carece de conexidad con la finalidad de la ley que la contiene y, en consecuencia, no "existe [conexión] causal, temática, sistemática y teleológica con relación a la materia dominante de la ley 2111 de 2021"35. Esta última, en criterio de los actores, es la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. En su criterio, esto no tiene relación con la "protección de la propiedad pública y/o patrimonio público" 36, en el entendido de que "la Ley en mención confunde el concepto de la propiedad privada y los bienes baldíos con la función social y ecológica de la misma" 37.

1. A juicio de la Sala, los argumentos de los demandantes no se formularon correctamente, pues no están soportados en razones claras, ciertas, específicas y suficientes. No son claros porque además de las disposiciones constitucionales que consagran el principio de unidad de materia, esto es, los artículos 158 y 169, se invoca la violación del debido proceso y del derecho a la propiedad (arts. 29 y 58 de la CP), pero no se desarrollan argumentos para sustentar tales reproches. Esto mismo ocurre con los alegatos de la demanda sobre la violación de los principios de "estricta legalidad y el derecho al juez natural"38 y del non bis in ídem39, pues en el libelo no se profundizó sobre estos puntos.

1. En ese sentido, habría que agregar que, pese a que los accionantes formularon un cargo por violación del principio constitucional de unidad de materia, en algunos apartes de la

demanda cuestionan la necesidad y la idoneidad del tipo penal de apropiación ilegal de los baldíos de la Nación. Por ejemplo, en la página 10 del libelo se lee: "la usurpación o acumulación de bienes baldíos, su ocupación o utilización sin el cumplimiento de los requisitos legales (…), difícilmente podrá reducirse a través de la sanción penal de estas conductas, por cuanto esta reacción del ordenamiento no permite poner a disposición del Estado para su uso o adjudicación bienes que sean considerados como baldíos, por cuanto este procedimiento se adelanta mediante otros mecanismos establecidos en la ley, en su mayoría de tipo administrativo. No obstante, si en gracia de discusión se llegare a considerar esta medida como idónea, (…) no es necesaria (…), [pues] el proceso penal no es indispensable para proteger el patrimonio público, primero porque existen medidas administrativas que responden a este fin, y que a diferencia de estos tipos penales prevén la posibilidad de reaccionar ante las posibles afectaciones ambientales que se adelanten en terrenos baldíos; segundo porque en la actualidad existen otros tipos penales que sancionan las mismas conductas" (negrillas propias).

1. Aun haciendo caso omiso de lo anterior, los reproches de los demandantes no son específicos, puesto que, en lo que respecta al "argumento 1"40, se centran en señalar que el tipo penal bajo análisis "no está encaminad[o] a proteger el bien jurídico del medio ambiente y los recursos naturales sino la propiedad pública" 41, pero se limitan a transcribir la norma acusada y varias disposiciones del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, sin explicar en detalle los fundamentos de su argumentación y la base del reproche. Lo mismo se puede decir frente al "argumento 2" 42, pues los accionantes señalan que los tipos penales "carecen de conexión interna con la finalidad de la ley, por tanto, existe ausencia (sic) causal, temática, sistemática y teleológica con relación a la materia dominante de la ley 2111 de 2021"43, pero no desarrollan el argumento, esto es, no explican por qué consideran que no hay conexidad con el tema central de la Ley 2111 de 2021. Nuevamente se limitan a transcribir disposiciones del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Decreto 2041 de 201444, que reglamenta la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales.

1. Igualmente, las razones esgrimidas por los actores carecen de certeza, pues estos infieren

consecuencias subjetivas de las disposiciones que demandan, en el entendido de que aquellos suponen que el tipo penal de apropiación ilegal de baldíos solo protege la propiedad estatal, por lo que, en su criterio, no debería estar incluido en el título del Código Penal que protege los recursos naturales y el ambiente, lo que los lleva a concluir que al estar inserto en el señalado título, se compromete el principio constitucional de unidad de materia. Esta consideración, además de que no está debidamente sustentada en la demanda, pasa por alto que hay tipos penales pluriofensivos, como lo señaló el Ministerio Público. Adicionalmente, la reflexión omite que los antecedentes legislativos de la Ley 2111 de 2021 dan cuenta de la preocupación del legislador por proteger los recursos naturales y el ambiente. Respecto de lo primero, en el informe de ponencia para primer debate se lee el siguiente texto:

"En consecuencia, resulta contrario al ordenamiento jurídico y atenta contra múltiples bienes jurídicamente tutelados que se utilicen los bienes baldíos de la Nación para actividades ilegales tales como la ganadería en zonas no permitidas, el acaparamiento de tierras, los cultivos de uso ilícito, la exploración o explotación ilícita de minerales, mejora o construcción de infraestructura ilegal, bajo el entendido que, no cumple la función social de la propiedad. (…) // Así las cosas, es necesario, razonable y proporcional que el Estado llegue a los espacios vacíos en que se ejecuta la apropiación ilegal de baldíos, puesto que, los fines perseguidos por el tipo penal contribuyen a la protección del Medio Ambiente, y lograr garantizar un orden económico y social. De igual forma, el tipo penal de financiación de la apropiación ilegal de baldíos complementa la lucha contra el crimen organizado y actividades ilegales asociadas al lavado de activos, financiamiento al terrorismo y delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales."45 (Negrillas propias)

1. Frente a la preocupación por proteger los recursos naturales y el ambiente, en el informe de ponencia para primer debate se lee: "[p]or medio de la creación de los nuevos tipos penales de tráfico de fauna, deforestación, promoción y financiación a la deforestación, tenencia y transporte de mercurio, financiación de áreas de especial importancia ecológica, apropiación ilegal de baldíos de la nación y financiación de la apropiación ilegal de baldíos de la nación, se busca luchar contra nuevos fenómenos que causan grave afectación a los recursos naturales y el medio ambiente, nuestra selva tropical húmeda y bosques"46. En el mismo sentido, al justificar la necesidad de la iniciativa se dijo: "[c]onsiderando lo

mencionado, existe la necesidad de incorporar el tráfico de fauna, deforestación, promoción y financiación de la deforestación, tenencia o transporte de mercurio, financiación de invasión de áreas de especial importancia ecológica, apropiación ilegal de baldíos de la nación y financiación de la apropiación ilegal de baldíos de la nación, como nuevos tipos penales, pues su ausencia representa dificultades en la implementación de medidas de control y sanción para evitar mayores deterioros en la situación medioambiental”47 (negrillas propias).

1. En el mismo sentido se pueden consultar el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República48 y algunas de las intervenciones en la audiencia pública que se adelantó ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, celebrada el 25 de septiembre del año 202049.

1. Así las cosas, al ser equívoco el razonamiento central del cargo, esto es, que el tipo penal únicamente protege la propiedad del Estado, el reproche termina careciendo de aptitud sustantiva por falta de certeza, lo que, necesariamente, impide a la Corte ejercer control abstracto de constitucionalidad.

1. En suma, por las razones previamente expresadas, la Sala Plena encuentra que el cargo por violación del principio constitucional de unidad de materia no cumple la totalidad de las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional.

1. Cargo por violación del derecho de acceso progresivo a la tierra, respecto del artículo 337 de la Ley 599 de 2000

1. Los demandantes consideran que la norma acusada vulnera los artículos 64 y 65 de la

Constitución Política. Para sustentar tal afirmación, luego de desarrollar la historia legislativa de los bienes baldíos, señalaron que la ocupación de estos es un medio de acceso progresivo a la tierra que goza de protección constitucional y, como tal, es un presupuesto indispensable para la adjudicación de tales bienes, por lo que, concluyen, el tipo penal que se estudia es incompatible con la Carta Política y, especialmente, con la política de formalización y regularización de la tenencia y ocupación de la tierra.

1. Como ya se dijo, los demandantes acusan la norma bajo examen, por vulnerar los mandatos constitucionales de acceso progresivo a la tierra y seguridad alimentaria, contenidos en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política. Sin embargo, los razonamientos de la demanda están enfocados, exclusivamente, en la eventual vulneración del mandato de acceso progresivo a la tierra (artículo 64, CP), y nada se dice de forma concreta sobre el desconocimiento de la seguridad alimentaria y el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras (artículo 65, CP), ya que las referencias a estos tópicos son ambiguas. En efecto, la mención del artículo 65 constitucional se hace de forma indirecta y como un posible efecto de la vulneración del artículo 64 ibídem, como se evidencia en la siguiente cita de la demanda, referida al acervo normativo agrario sobre la evolución de los regímenes de ocupación y adjudicación de baldíos: "[l]o que se pretende demostrar en esta demanda es que dichas normas legales realizan el valor constitucional del acceso progresivo a la tierra, que a su vez se constituye en garantía de otros valores constitucionales recogidos en el artículo 65 como son la seguridad alimentaria (producción de alimentos), el desarrollo integral del campo, así como la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario"50. Así las cosas, la Corte encuentra que los valores constitucionales que, según los demandantes, se derivan del artículo 65 de la Constitución Política, no serían directa ni objetivamente infringidos por las normas penales demandadas, pues dicha apreciación se deriva de un juicio subjetivo e hipotético. Los razonamientos, en consecuencia, carecen de pertinencia y suficiencia.

1. De otro lado, y en lo que respecta a los reproches que se dirigen en contra del artículo 64 de la Carta Política, la Corte Constitucional considera que la demanda carece de certeza y

suficiencia, por las razones que pasan a explicarse.

1. El cargo no es cierto porque la demanda se fundamenta en deducciones y supuestos de los demandantes, no sobre una proposición jurídica existente, cuyo contenido sea verificable objetivamente. Esto, por dos razones: primero, los argumentos de los accionantes toman como referencia la ocupación genérica de baldíos y, a partir de allí, se desarrollan diversos argumentos para demostrar que el orden legal y constitucional ha incentivado el acceso progresivo a la tierra y que el tipo penal demandado castiga penalmente la herramienta que sirve para tales fines, esto es, la ocupación de baldíos. Sin embargo, al verificar el contenido del artículo acusado se puede constatar que el legislador no se refirió a la ocupación genérica de baldíos, sino que cualificó la ocupación que sometería a tratamiento penal, para lo que uso expresiones como "sin el lleno de requisitos legales" e "ilegal". No es lo mismo, pues, tipificar cualquier ocupación de baldíos que sancionar la ocupación que no cumple con los requisitos de ley. Tal confusión impacta directamente la certeza del cargo analizado, pues los demandantes asumen que existe una incompatibilidad con el mandato constitucional de acceso progresivo a la tierra, precisamente, porque consideran que el legislador sancionó todo tipo de ocupación de baldíos, incluida la que tiene vocación de adjudicación por cumplir con los requisitos para tales fines.

1. En la misma línea, la parte actora asimila la ocupación ilícita con la ocupación irregular, lo que le lleva a suponer que: "el legislador cubrió todo el espectro de ocupaciones lícitas, sin embargo, la descripción del tipo desconoce que el gran propósito nacional es la formalización y adjudicación de baldíos, sin importar que los ocupantes se encuentren ocupándolos de forma regular o irregular, es decir, cumpliendo o incumpliendo las leyes que en el momento regían cuando se inició la ocupación"51. Sin embargo, al verificar la normativa vigente, particularmente, el Decreto Ley 902 del año 2017, se puede constatar que el legislador tiene interés en formalizar la tenencia irregular de la tierra, por ejemplo, cuando la misma está precedida de falsas tradiciones, lo que supone que estas conductas no son, necesariamente, actos ilícitos para el derecho penal. De todos modos, serían los jueces penales los encargados de definir si el tipo penal acusado incluye o no las ocupaciones formalizables,

pues esto no le compete a la Corte Constitucional, habida cuenta de que no emitirá un fallo de mérito porque la demanda que se estudia no cumple con las exigencias de aptitud.

1. Segundo, como lo señalaron el Ministerio Público y la Superintendencia de Notariado y Registro, la ciudadana demandante plantea el cargo a partir de una lectura incompleta de la norma acusada, pues no tiene en cuenta los ingredientes normativos que el legislador incluyó en ella para restringir su ámbito de aplicación, particularmente, no toma en consideración que el parágrafo 1º excluye de persecución penal las conductas que se ajustan a los condicionamientos y requisitos señalados en la Ley 160 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, así como en el Decreto Ley 902 de 2017, en cuanto a la adjudicación de bienes baldíos. Adicionalmente, la parte actora omite considerar que el parágrafo 2º excluye la responsabilidad penal cuando la conducta sea cometida por campesinos, indígenas o afrodescendientes, cuya dependencia derive de la habitación, trabajo a aprovechamiento de los bienes baldíos. En el mismo sentido, como se dijo en los párrafos precedentes, los demandantes no consideraron el hecho de que la ocupación de baldíos sancionable es la que se hace “sin el lleno de los requisitos de ley”, se insiste, porque considera que el legislador tipificó toda ocupación de baldíos, cuando esto no es lo que se desprende objetivamente de la disposición.

1. Desde esa perspectiva, los demandantes debieron explicar las razones por las que consideran que el artículo acusado vulnera el artículo 64 de la Constitución Política, a pesar de las restricciones contenidas en los ingredientes normativos referidos en el párrafo precedente. Al no hacerlo, el cargo se torna insuficiente.

1. En suma, por las consideraciones antes expuestas, la Sala considera que el cargo por violación del mandato de acceso progresivo a la tierra no tiene la aptitud necesaria para dictar sentencia de fondo.

1. Cargo por exceso en la potestad de configuración legislativa en materia penal, respecto del artículo 337 de la Ley 599 de 2000

1. los demandantes plantearon la violación de los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 29, 93, 114 y 150 de la Constitución Política. No obstante, mediante auto del 18 de abril de 2022, se admitió el cargo solo respecto de la eventual vulneración de los límites constitucionales al ius puniendi. Esto, debido a que "en lo que se refiere a la vulneración de la dignidad humana y el derecho a la libertad, la demanda se limita a citar los artículos relacionados con tales valores, tanto en la Constitución como en las normas internacionales que harían parte del bloque de constitucionalidad, sin explicar con claridad ni suficiencia cuál es su relación con la vulneración de los límites al legislador, y sin haber formulado cargos independientes y directos" (negrillas propias). El cargo, entonces, fue admitido respecto del mandato general de expedición de las normas, en relación con la prohibición general de extralimitación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (artículos 6, 114 y 150, de la CP), pero no frente a eventuales vulneraciones a la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el debido proceso o las normas que integran el bloque de constitucionalidad, pues frente a estos contenidos no se desarrollaron cargos concretos en la demanda.

1. De todos modos, en lo que respecta a los artículos 6, 114 y 150 de la Carta Política, la Corte Constitucional considera que la demanda carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Esto, por las razones que se explicarán a continuación.

1. Primero, como se señaló al estudiar el cargo por violación al principio de unidad de materia (supra fj. 59), la parte demandante supone, equívocamente, que el tipo penal que se estudia únicamente busca proteger el patrimonio económico y la administración pública, con lo que omite tener en cuenta que dicha norma también se orienta a proteger los recursos naturales y el medio ambiente, según los antecedentes legislativos estudiados. Desde esa perspectiva, la Sala encuentra que el argumento según el cual la norma demandada desconoce el principio de exclusiva protección de bienes jurídicos, al igual que el razonamiento sobre la

unidad de materia, se edifica sobre una premisa equivocada. Esto, en últimas, conduce a que el cargo carezca de certeza.

1. Segundo, los argumentos sobre el principio de legalidad están soportados en una interpretación incorrecta del parámetro de control de constitucionalidad, situación que afecta la pertinencia del cargo, según la jurisprudencia constitucional53. En efecto, los demandantes consideran que el tipo penal acusado es inconstitucional porque remite a otra norma para completar su contenido, lo que, para efectos prácticos, equivale a desconocer que el ordenamiento y la jurisprudencia54 permiten la configuración de tipos penales en blanco, Esto, adicionalmente, supone una comprensión incorrecta de las normas superiores que se aducen vulneradas, pues no es cierto que estas prohíban el empleo de ingredientes normativos de otras regulaciones en la configuración de conductas punibles. Así lo reconoce la Universidad Libre en su escrito de intervención.

1. Tercero, los razonamientos sobre la presunta trasgresión de los principios de culpabilidad, razonabilidad y proporcionalidad también carecen de pertinencia, dada la inexistencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, de cuestionamientos fundados en la confrontación del contenido de las normas superiores invocadas y el precepto demandado55. En criterio de la Corte, los demandantes fundamentan el cargo en las consecuencias prácticas que, en su criterio, traería la aplicación del tipo penal cuestionado. En efecto, los accionantes formula unos cuestionamientos sobre la indeterminación de la expresión "sin el lleno de los requisitos de ley", al preguntarse cuál sería el régimen legal aplicable, frente a lo que concluye que los jueces penales solo aplicarían, como excepción a la penalización, la Ley 160 o el Decreto Ley 902 de 2017, lo que, en su criterio, pondría en riesgo la situación de muchos ciudadanos, cuyas familias han transferido ocupaciones (o tenencia de bienes) durante períodos amplios. La parte actora, incluso, se refiere a ejemplos concretos de aplicación del tipo penal demandado, en estos términos:

"Revisemos el ejemplo en que una familia entró en ocupación de un baldío en el año 1964

fecha para cual estaba vigente la Ley 135 de 1961 y en la actualidad lo sigue ocupando. Entonces la interpretación contraria del precepto en comento conllevaría a que las personas que ocupan el baldío hoy en día estuvieran incursas en el delito ya que no cumplen con las exigencias de la Ley 160 de 1994 y del Decreto Ley 902 de 2017. // Este ejemplo se puede repetir de distintas formas toda vez que existen posesiones tradicionales, especialmente en el departamento del Meta y la Altillanura colombiana, donde de generación en generación se transmiten ocupaciones y posesiones de baldíos derivadas de la entrada en ocupación o posesión de sus antepasados por primera vez bajo una legislación anterior, como podía ser la Ley 200 de 1936 u otra anterior."56

1. En el mismo sentido, la Sala observa que, al explicar el sentido de la violación, los demandantes no explica cómo los casos hipotéticos contribuyen a comprender la confrontación entre las normas superiores invocadas y la inferior. Adicionalmente, la parte actora trae a colación diversos problemas prácticos que podría tener la Fiscalía General de la Nación al investigar los delitos objeto de reproche, pero no explica cuál es la relación de estos con el cargo que invoca.

1. Y, finalmente, la Corte advierte que la parte demandante tampoco explicó en debida forma cuáles son las razones por las que concluye que la norma acusada vulneró el principio de necesidad de la intervención penal. Sus esfuerzos se orientan a demostrar la existencia de otros mecanismos administrativos y judiciales regulados por la normatividad agraria y civil para la recuperación de baldíos ocupados irregularmente, pero no explica por qué la existencia de estos otros mecanismos judiciales no sería suficiente para concluir que, contrario a lo que ella señala, el legislador no optó por la sanción penal como el primer recurso. De esta manera el planteamiento sobre la vulneración del citado principio resulta insuficiente, pues no genera una mínima duda sobre la falta de conformidad del artículo demandado con el ordenamiento constitucional.

1. Como colofón de lo anterior, la Corte considera que el cargo por exceso en la potestad de

configuración legislativa en materia penal carece de aptitud sustancial.

1. Conclusión. Por los argumentos contenidos en los numerales 2.1. a 2.4. supra, la Sala se abstendrá de plantear y resolver el problema jurídico sustantivo. En consecuencia, se declarará inhibida para dictar sentencia de fondo.

1. Síntesis de la decisión

1. La Corte Constitucional debía examinar si las normas acusadas vulneran el principio de unidad de materia y el derecho de acceso progresivo a la tierra, así como también tenía que establecer si el legislador desbordó los límites de su potestad de configuración en materia penal. No obstante, al verificar la aptitud de los cargos presentados en las dos demandas acumuladas, la Sala Plena encontró que estas no cumplen con las exigencias de rigor y, por ende, concluyó que se debía emitir un fallo inhibitorio.

1. En lo que respecta a los tres cargos dirigidos en contra del artículo 337A de la Ley 599 de 2000, la Corporación encontró que los demandantes no plantearon argumentos autónomos que permitieran ejercer el control de constitucionalidad. Esto, debido a que los accionantes, en términos generales, se limitaron a señalar que la inconstitucionalidad del artículo 337 tenía como consecuencia la inexequibilidad del artículo 337A, dada la relación entre uno y otro, pero no elevaron cargos concretos en contra de esta última disposición normativa.

1. Por otro lado, frente al primer cargo en contra del artículo 337 de la Ley 599 de 2000, la Sala Plena constató que la demanda carece de claridad, certeza, especificidad y suficiencia. Esto, porque además de las disposiciones constitucionales que consagran el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la CP), se invoca la violación del debido proceso y del

derecho a la propiedad (arts. 29 y 58 de la CP), pero no se desarrollan argumentos para sustentar tales reproches. Igualmente, debido a que la parte actora supone, sin fundamento y de manera equivoca, que el delito de apropiación ilegal de baldíos únicamente protege la propiedad estatal, con lo que, además, pasa por alto la existencia de tipos penales pluriofensivos.

1. En lo que atañe al segundo cargo contra del artículo 337 de la Ley 599 de 2000, la Corte Constitucional consideró que la demanda carece de certeza, pertinencia y suficiencia. En términos generales, la Corte concluyó que la demanda se fundamenta en deducciones, supuestos y proposiciones de los demandantes, no sobre una proposición jurídica existente, cuyo contenido sea verificable objetivamente. También se valoró que los accionantes omitieron estudiar los ingredientes normativos que limitan los efectos y aplicación de la norma acusada, particularmente, los eventos de atipicidad y de exclusión de responsabilidad. En este cargo, la Sala Plena tomó en consideración que la parte actora no presentó argumentos concretos y autónomos para explicar por qué la norma acusada violaba el artículo 65 de la Constitución Política.

1. Finalmente, sobre el tercer cargo dirigido en contra del artículo 337 de la Ley 599 de 2000, la Corporación señaló que la demanda carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En términos generales, se dijo que el reproche de los actores no toma en consideración que es viable crear tipos penales en blanco. Además, la Sala Plena concluyó que los actores no proponen una verdadera contradicción entre el contenido normativo acusado y el contenido de las normas superiores supuestamente transgredidas, en el entendido de que estos se fundamentan en las consecuencias prácticas que, a su juicio, traería la aplicación de la norma objeto de las demandas.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, "[p]or la cual se expide el Código Penal".

Comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con salvamento parcial de voto

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Ausente con permiso

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

A LA SENTENCIA C-366/22

Expediente: D-14.743 y D-14.755 (acumulados)

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, incorporados por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021 “por medio del 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”.

Magistrada Sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, salvo mi voto parcialmente en el asunto de la referencia, por las razones que enseguida paso a exponer.

Estimo que las demandas sí cumplían con los requisitos legales y jurisprudenciales para ser declaradas apta y analizar los cargos de fondo. En la Sentencia C-1052 de 2001, esta

Corporación señaló que en el marco de una demanda de inconstitucionalidad las razones presentadas por los demandantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria.

Esto implica entonces que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios o referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

Con sustento en lo anterior, considero que los cargos presentados por los demandantes eran claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Los demandantes afirmaron que las normas desconocían el principio de unidad de materia de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en razón a que el título de la ley y los bienes jurídicos que se protegen, no tienen relación alguna con las conductas típicas que se consagran en estos artículos. Por tanto, sostuvieron que las normas carecían de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el resto del contenido de la Ley 2111 de 2021. Argumentaron que la materia dominante de la ley es la de proteger el ambiente sano y los recursos naturales; en cambio, las normas que se demandaban protegen la propiedad del Estado. Por esto, consideraron que las normas demandadas carecían de una conexidad temática y causal, y por tanto, debían ser declaradas inexequibles.

Por otra parte, particularmente en el segundo expediente, la ciudadana argumentó que los artículos 337 y 337A desconocían el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, la seguridad alimentaria y el desarrollo de actividades agrarias (arts. 64 y 65 de la CP), porque penalizan la ocupación de baldíos, acto que ha permitido la tenencia y posterior adjudicación de tierras a poblaciones vulnerables. Según la demandante, estas normas contradicen la política de formalización de la tierra que está contemplada en el Decreto Ley 902 de 2017 y que cuenta con un mandato dentro del Acuerdo de Paz.

También argumentó que las normas vulneran los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 29, 93 y 150 de la

CP por desconocer los límites a la libertad de configuración del legislador en materia penal. Específicamente, señaló que las normas desconocían los principios de necesidad, legalidad y proporcionalidad de la ley penal.

A mi modo de ver la argumentación de los demandantes se fundó en el contenido normativo real de la disposición acusada, siguió un hilo explicativo claro que producía una duda suficiente sobre la constitucionalidad de la norma. Además, las demandas planteaban un problema específico y efectivo de confrontación entre la norma y la Constitución, por lo cual los cargos eran aptos y las demandas podían ser analizadas de fondo por parte de la Sala Plena.

En los términos anteriores dejo expresadas las razones de mi discrepancia.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

1 La ponencia que presentó el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo no obtuvo las mayorías necesarias. En consecuencia, mediante auto del 24 de octubre de 2022, el doctor Lizarazo Ocampo remitió el expediente de la referencia al despacho de la suscrita magistrada sustanciadora, para elaborar la decisión mayoritaria de la Sala.

2 Demanda (D-14755), p. 26.

3 Ib. p. 28.

4 Ib. p. 29.

5 Ib. p. 41.

6 Ib. p. 66.

7 Ib. p. 67.

8 Ib. p. 81.

9 Ib. p. 90.

10 Concepto No. 7076 del 9 de junio de 2022.

11 Escrito de intervención, p. 19.

12 Ib.

13 Ib. p. 22.

14 Ib. p. 21.

15 Ib.

16 Escrito de intervención, p. 22.

17 Ib.

18 Escrito de intervención, p. 6.

19 Concepto de la Procuraduría General de la Nación, p. 11.

20 Ib. p. 3.

21 Ib. p. 7.

22 Auto 011 de 2018.

23 Cfr. Sentencia C-089 de 2016.

24 Cfr. Sentencia C-341 de 2014.

25 Reiterado en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

26 Cfr. Sentencia C-330 de 2013, entre otras.

27 Escrito de intervención, p. 19.

28 Ib. p. 21.

29 Sentencia C-053 de 2018, que reitera la Sentencia C-017 de 2016.

31 Cfr. Sentencias C-699 de 2016, C-084 de 2018 y C-018 de 2019.

32 En la demanda se lee: “Resulta contradictorio penalizar la ocupación de baldíos, cuando desde el año 1874 se expidió la Ley 61 del 24 de junio, que de manera explícita promovió la ocupación como acción legítima para ejercer la tenencia de los baldíos y su posterior adjudicación en términos de propiedad, es decir, transcurrieron 147 años hasta la expedición de la Ley 2111, en los que el Estado invitó a ocupar baldíos para los distintos fines consagrados en la legislación. De manera injustificada y sin soporte empírico el 29 de julio de 2021 el Estado colombiano rompió con esa tradición jurídica y socio-económica, razón por la que se afirma popularmente que el 28 de julio de 2021 cientos de miles de familias colombianas se fueron a dormir siendo ciudadanos de bien y al día siguiente se convirtieron en “delincuentes”. Demanda, p. 26.

33 Cfr. Demanda, pp. 41 a 91.

34 Cfr. Demanda, pp. 2, 68 a 70, 76 y 77.

35 Demanda, p. 23.

36 Ib. p. 24.

37 Ib. p. 10.

38 Ib. p. 7.

39 Ib. p. 11.

40 Ib. pp. 17 a 23.

41 Ib. p. 22.

42 Ib. pp. 23 y 24.

43 Ib. p. 24.

44 Compilado mediante el Decreto 1076 de 2015. Cfr. Artículo 2.2.2.3.2.4.

45 Gaceta 427 del 14 de mayo de 2021, p. 15.

46 Ib. p. 1 y 2.

47 Ib. p. 5.

48 Gaceta 602 del 9 de junio de 2021, p. 2, 5 y 9.

49 Gaceta 1127 del 16 de octubre de 2020, p. 11.

50 Demanda, p. 25.

51 Demanda, p. 29.

52 Demanda, p. 26.

53 Cfr. Sentencias C-016 de 2018 y C-108 de 2021.

54 Cfr. Sentencias C-739 de 2000 y C-121 de 2012.

55 Cfr. Sentencias C-543 de 2013, C-621 de 2015 y C-074 de 2018.

56 Demanda, p. 82.