

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-411/22

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Competencia para definir la política criminal

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Valores, preceptos y principios a los cuales debe ceñirse el legislador

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

DECISION INHIBITORIA-No constituye cosa juzgada

DELITOS DE APROPIACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN-Indeterminación del tipo penal deviene de la calidad de bien baldío

DELITOS DE APROPIACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN-Tipos penales vulneran principios de estricta legalidad y proporcionalidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN DERECHO PENAL-Juicio de proporcionalidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Límites

MARGEN DE LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA PENAL-Principios de razonabilidad y proporcionalidad

POTESTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA PENAL Y EL PRINCIPIO DE ESTRICTA LEGALIDAD-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE ESTRICTA LEGALIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE ESTRICTA LEGALIDAD-Contenido

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TIPO PENAL-Implica claridad y precisión de la conducta

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de conexidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de contenidos temáticos con relación de conexidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

TIPO PENAL-Ambigüedad y vaguedad de los conceptos

TIPO PENAL-No indeterminación insuperable

TIPO PENAL EN BLANCO-Reenvío normativo

TIPOS PENALES ABIERTOS-Interpretación razonable

TIPOS PENALES ABIERTOS-Naturaleza del tipo

TIPOS PENALES ABIERTOS-Referentes normativos frente a la indeterminación

TIPOS PENALES EN BLANCO-Alcance

NOTA DE RELATORÍA: Conforme a la solicitud realizada por el magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, el 26 de abril de 2023, se procede a publicar la versión que corrige errores mecanográficos relacionados con la numeración automática para que sea continua sin saltos y la actualización de las referencias cruzadas.

Sentencia C-411/22

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

La Sala Plena al desarrollar un juicio de conexidad de baja intensidad observa que la disposición demandada no vulnera el principio de unidad de materia, en tanto los tipos penales incluidos en la norma parcialmente demandada se encuentran unidos temáticamente al título de la ley y la generalidad de su contenido. En concreto, se evidencia que lejos de haber sido un aspecto omitido en las discusiones del Congreso, el contenido de

los artículos 337 y 337A del Código Penal fueron expresamente motivados y discutidos. En consecuencia, nota la Sala Plena que respecto de este primer reproche de constitucionalidad la disposición demandada resulta exequible.

#### DELITOS DE APROPIACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN-Tipos penales vulneran principios de estricta legalidad y proporcionalidad

Indicó la Sala Plena que la disposición demandada vulnera el principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal, y por lo tanto, procederá a declarar su inexecutable. Lo anterior, tras considerar que los artículos 337 y 337A contenidos en la norma demanda: (i) No cumplen con el nivel de determinación que requiere el principio de estricta legalidad en materia penal; y (ii) Son violatorios al principio de proporcionalidad. Recordó la Corte que los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad se erigen como límites materiales al derecho penal. Así, al dar aplicación al test estricto de proporcionalidad concluyó que la norma cumple un fin imperioso, es idónea y necesaria, pero no es estrictamente proporcional ante la ausencia de articulación de la normatividad sobre bienes baldíos, entendida como la falta de registro, la problemática histórica de la tierra en nuestro país, la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las conductas que pretendían ser desincentivadas con la medida, entre estas, la deforestación (artículos 330 y 330A del Código Penal), el derecho penal como ultima ratio, y una potencial afectación a la presunción de inocencia, pues consideró la Sala Plena que se invierte la carga de la prueba al procesado al obligarle a desvirtuar la presunción legal de bien baldío.

DECISION INHIBITORIA-No constituye cosa juzgada

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de conexidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de contenidos temáticos con relación de conexidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático, así como la función legislativa

Es importante precisar que la unidad de materia no conlleva una simplicidad temática en el asunto a regular, pues permite incluir varios temas dentro de una misma iniciativa, siempre que sus disposiciones atiendan a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad antes enunciados. Así, “los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad con los contenidos de esta”. De esta forma, según lo ha dicho la Corte, “es necesario ponderar el principio de margen de configuración legislativa con el principio de unidad de materia, pues, este último, no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo nugatorio”.

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Competencia para definir la política criminal

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Límites/CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Valores, preceptos y principios a los cuales debe ceñirse el legislador

POTESTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA PENAL Y EL PRINCIPIO DE ESTRUCTA LEGALIDAD-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE ESTRUCTA LEGALIDAD-Alcance/PRINCIPIO DE ESTRUCTA LEGALIDAD-Contenido/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TIPO PENAL-Implica claridad y precisión de la conducta

Ha insistido la Sala en que el principio de estricta legalidad, aplicado a la producción de normas, exige que haya una definición precisa, clara e inequívoca de las conductas castigadas, aspecto que constituye el centro de un sistema garantista que evita que los ciudadanos queden sujetos a un poder plenamente discrecional en cabeza de los jueces. Estas premisas han sido reiteradas de manera reciente por la Sala Plena, al afirmar que el principio de legalidad exige que (i) los aspectos esenciales de la conducta y la sanción estén contenidas en la ley; y (ii) tanto la conducta como las sanciones deben ser determinadas de tal forma que no haya lugar a ambigüedades.

TIPOS PENALES ABIERTOS-Naturaleza del tipo/TIPOS PENALES ABIERTOS-Referentes normativos frente a la indeterminación/TIPOS PENALES ABIERTOS-Interpretación razonable

TIPO PENAL-Ambigüedad y vaguedad de los conceptos

MARGEN DE LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA PENAL-Principios de razonabilidad y proporcionalidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN DERECHO PENAL-Juicio de proporcionalidad

PROBLEMATICA INSTITUCIONAL Y SOCIAL EN TORNO A TIERRAS BALDIAS

TIPOS PENALES EN BLANCO-Alcance/TIPO PENAL EN BLANCO-Reenvío normativo

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son tipos penales en blanco aquellos tipos penales en los que “el supuesto de hecho se encuentra desarrollado total o parcialmente por una norma de carácter extrapenal”. Según diferentes sentencias de la Corte, entre las que se cuentan la C-559 de 1999, la C-301 de 2011, la C-121 de 2012, la C-091 de 2017 y la C-367 de 2022, los tipos penales en blanco juegan un rol importante en la legislación penal, puesto que le permiten al Legislador abordar temas especializados y en permanente evolución, lo cual es imperativo para adaptar las normas jurídicas a las necesidades sociales en un mundo cambiante como el nuestro. Así, es claro que la mera existencia de tipos penales en blanco en nuestro ordenamiento no implica su inconstitucionalidad, toda vez que la Corte los ha reconocido como figuras útiles, valiosas y legítimas dentro de la amplia potestad de configuración que tiene el Legislador en materia penal, pues es a él a quien le corresponde la estructuración de la política criminal en nuestro país.

TIPO PENAL EN BLANCO-Validez constitucional

La Corte Constitucional si se ha pronunciado en el sentido de que, para ser constitucionales y



respetar efectivamente los principios de legalidad y de tipicidad, los tipos penales en blanco que el Legislador cree, deben cumplir con ciertas características precisas: (i) es importante que las normas a las que el Legislador remite al intérprete (sean estas legales o infra legales), definan y complementen con claridad y sin equívocos el supuesto de hecho del tipo penal; adicionalmente, (ii) las normas de remisión deben ser preexistentes al momento de la conformación del tipo penal (conducta delictiva), más no precedentes respecto de la disposición penal; (iii) las normas de remisión, por otra parte, deben ser de conocimiento público, en aras de preservar el principio de legalidad y garantizar que nadie sea sancionado por normas desconocidas. En este orden de ideas las normas de remisión, sean legales o administrativas, deben satisfacer el requisito de publicidad; por último, (iv) las normas a las que el Legislador se remiten deben preservar tanto principios como valores de nuestro ordenamiento constitucional.

TIPO PENAL-No indeterminación insuperable

Referencia: Expediente D-14616

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”.

Actores: Humberto Antonio Sierra Porto y Juan Carlos Forero Ramírez.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

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

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución Política, los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Juan Carlos Forero Ramírez (D-14616), por una parte, así como el señor Guillermo Forero Álvarez (D-14612), por la otra, presentaron demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (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”.

2. Mediante proveído del 10 de febrero de 2022, el magistrado sustanciador admitió la

demanda en relación con todos los cargos formulados por los ciudadanos Sierra Porto y Forero Ramírez, esto es, por violación de (i) los artículos 158 y 169 de la Constitución – presunta vulneración del principio de unidad de materia; (ii) artículo 29 – límites de configuración en materia penal, principio de legalidad y juez natural; y (iii) artículo 29 – límites de configuración en materia penal, principio de proporcionalidad. Sin embargo, la demanda presentada por el ciudadano Forero Álvarez (D-14612) fue inadmitida y luego rechazada mediante auto de fecha 4 de marzo de 2022. En dicho auto, se dispuso a continuar el trámite respecto de la demanda presentada por los ciudadanos Sierra Porto y Forero Ramírez.

3. 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. A. NORMA DEMANDADA

4. A continuación se transcribe la norma demandada correspondiente al art. 1º de la Ley 2111 de 2021 (parcial) (en adelante, “la norma demandada”, “la disposición demandada” o “las normas demandadas”, en este último caso al hacer referencia a los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000”):

“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”.

## B. LA DEMANDA

5. Los accionantes afirman que las normas acusadas son contrarias a los artículos 29, 158 y 169 de la Constitución, y por lo tanto solicitan que se declare su inexecutable. Como sustento, presentan los siguientes argumentos.

6. Contexto general. En primer lugar, hacen alusión al derecho de acceso progresivo a la tierra y el medio ambiente, como fines constitucionalmente legítimos pero independientes. En desarrollo de esto, comienzan por abordar la noción de ambos conceptos. Sobre lo primero, señalan que la definición de baldío es clara a partir del artículo 675 del C.C, pero

esta misma claridad no puede predicarse respecto de cuáles son esos bienes ni dónde se encuentran ubicados en tanto que, como lo ha reconocido esta misma corporación, a la fecha no se conoce un inventario de los bienes baldíos de la Nación. Igualmente, señalan que según lo ha definido la jurisprudencia, los baldíos “tienen la finalidad concreta de proteger a la población campesina y promover su acceso efectivo a la tierra”, por lo cual, para obtener el derecho a la adjudicación según el régimen agrario vigente, el trabajador debe ocupar previamente el terreno y explotarlo económicamente.

7. Por otra parte, con relación a la noción sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, consideran que el ambiente debe tratarse como “un sistema integrado de componentes naturales que son capaces de generar cierto impacto en los seres vivos”, razón por la cual se hace imperativa la creación de instrumentos legales que garanticen su protección, conservación, manejo adecuado y restauración. Dentro de estos, “se encuentra el disfrute y protección de los ecosistemas, que a pesar de constituirse como derechos o bienes colectivos tienen impacto en el individuo, teniendo en cuenta que es quien requiere al ambiente como medio para la subsistencia”. Así, los artículos 79, 80 y 95 CP prevén el derecho a un medio ambiente sano y la obligación del Estado y de los ciudadanos de proteger su diversidad e integridad. En concordancia con ello, sostienen, el valor constitucional del medio ambiente amerita su protección a través de distintas vías judiciales, incluyendo la penal.

8. Sin embargo, estiman que si bien es cierto que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) puede revertir la adjudicación de un terreno baldío por la infracción de las normas ambientales, esto no quiere decir que, por regla general, o necesariamente, la ocupación de un baldío afecte el medio ambiente. En este orden de ideas, si bien los baldíos y el medio ambiente son objeto de protección constitucional, esta se da en ambos casos por razones esencialmente distintas: la tutela de los bienes baldíos busca garantizar el acceso equitativo a la tierra con el fin último de reducir las desigualdades socioeconómicas, y por el otro, la protección del medio ambiente busca, en últimas, proteger la salud y la calidad de vida de todos los ciudadanos en general sin distinción alguna.

9. Con fundamento en el contexto general, los demandantes pasaron a formular tres cargos concretos, por desconocimiento del principio de unidad de materia y el derecho al debido proceso.

10. Cargo por violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución -principio de unidad de materia. Las disposiciones demandadas no guardan relación con el título de la Ley a la que fueron incorporadas ni con las demás disposiciones contenidas en ese ordenamiento, en la medida en que el bien jurídico que buscan proteger es el patrimonio público y no el medio ambiente. Explicaron que la conducta tipificada como delito no exige la puesta en peligro del medio ambiente para su configuración, sino que castiga la sola ocupación, utilización, usurpación o acumulación de bienes baldíos de la Nación sin hallarse conforme a lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o el Decreto Ley 902 de 2017, sin importar si la acción se despliega atentando o no contra el medio ambiente. En su lugar, las disposiciones acusadas tutelan la propiedad del Estado y su eventual adjudicación a sujetos de reforma agraria, por lo cual estos tipos penales lo que propenden es por el acceso efectivo a la tierra más allá de alguna consideración ambientalista. Asimismo, si se considera la Ley en conjunto, es claro que ni la apropiación y ocupación ilegal de baldíos de la Nación, ni la financiación ilegal de la apropiación y ocupación de baldíos, guardan relación con las demás normas que integran la ley, puesto que estas últimas tienen por objeto tutelar el medio ambiente en sus diferentes manifestaciones.

11. En efecto, exponen los ciudadanos Sierra Porto y Forero Ramírez que según quedó consignado en la exposición de motivos, el PL tuvo por objeto “establecer nuevos tipos penales e incluir circunstancias de agravación punitiva, como respuesta a los actuales fenómenos que causan daños devastadores al agua, la biodiversidad y el medio ambiente, como interés nacional principal y prevalente en Colombia”. Más adelante, dentro de las motivaciones del Congreso, señalan, se aludió a “la contaminación del aire, el incremento de la pérdida de la diversidad biológica, el cambio climático, la degradación de la tierra, el inadecuado uso de las aguas, entre otros escenarios que han llevado a la degradación

ambiental”. Luego, afirman, es evidente que los artículos 337 y 337A no tienen la capacidad de tutelar el medio ambiente, ya que “su fin verdadero y último es hacer efectiva la reforma agraria”.

12. Por último, ponen de presente que el proyecto de ley no tenía por objeto penalizar la “apropiación de baldíos” ni su financiación, en su lugar tipificaba la “destinación ilegal de tierras establecidas”, mismo que, en su tenor literal previó: “el que utilice o destine con uso diferente para el cual fueron definidas las tierras establecidas, declaradas, tituladas o delimitadas por autoridad competente, incurrirá en prisión (...) en la misma pena incurrirá quien use o destine tierras sobre las cuales se hubiese cometido deforestación para fines distintos a la resiembra o restauración”. Así, explican que en virtud de la indeterminación o amplitud inicial de la conducta, se buscó reducir la misma encaminada a enfrentar la apropiación ilegal de baldíos que se logra a través de la deforestación y que, de forma posterior, se destinan a conductas ilegales que impactan de forma directa el medio ambiente. Sostienen los demandantes que si se hubieran mantenido estas redacciones iniciales, se hubiera configurado un tipo penal relacionado con los delitos ambientales, pero lo que finalmente se aprobó se aparta abiertamente de dicho objetivo. De esta manera, manifestaron que “si el bien jurídico que se busca tutelar fuera el medio ambiente, no se habrían previsto causales de ausencia de responsabilidad”, es decir, el tipo penal no exceptuaría a los campesinos y comunidades étnicas de responsabilidad penal, en tanto que objetivamente se buscaría la protección ambiental.

13. Finalmente, llamaron la atención sobre el hecho de que todos los tipos penales introducidos en la Ley 2111 emplean terminología ambiental y se complementan con normas de esa naturaleza, externas al Código Penal; sin embargo, no se emplea la misma terminología en los nuevos artículos 337 y 337A demandados.

14. Cargo por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución – legalidad y juez natural. Señalan los demandantes que, según lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Legislador debe emplear términos precisos y unívocos en la elaboración de tipos penales. Esto, en su opinión, implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije



sus elementos y permita deslindarla de conductas no punibles. En todo caso, precisan, este tribunal también ha admitido que la descripción típica no se complete en una misma disposición jurídica, sino que es válida la remisión a otras fuentes normativas siempre y cuando esta sea clara e inequívoca y no deje espacio para la arbitrariedad de la autoridad penal.

15. En este orden de ideas, consideran los demandantes que los artículos 337 y 337 A acusados desconocen el artículo 29 superior por la incertidumbre que presentan en el objeto material de la conducta. Explican que ambas disposiciones son, sin duda, tipos penales en blanco que conllevan la remisión a normas extra penales por parte del operador jurídico, pero “esta normatividad abstracta [Código Civil, Ley 160/94 y DL 902/17] no logra determinar con precisión el objeto material sobre el que, en la práctica, recaen las conductas de los artículos 337 y 337 A”. Esto, se debe a que (i) hay bienes que actualmente son privados pero tuvieron el carácter de baldíos antes del respectivo acto administrativo de adjudicación; (ii) la expresión “baldíos de la Nación” hace alusión a la persona jurídica “Nación”, por lo que los tipos penales no aplican a los bienes de propiedad de los departamentos, distritos y municipios (baldíos urbanos); y (iii) como se desconoce la totalidad de los bienes baldíos a nivel nacional, “resulta abiertamente contrario al principio de tipicidad y legalidad estricta que una Ley de la República sancione penalmente a quien se apropie de un baldío o financie actividades relacionadas con tal apropiación, cuando los ciudadanos no cuentan con elementos prácticos para identificarlos”.

16. En este orden de ideas, plantean que se desconoce el principio de juez natural cuando un Fiscal o un Juez Penal se arrogan la competencia de determinar la naturaleza jurídica de un predio. Sobre ello, ponen de presente que según lo estableció el artículo 57 del Decreto Ley 902 de 2017, los procesos judiciales en curso cuyas pretensiones no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión o el uso y goce de predios rurales, pero que involucren a dichos bienes, se suspenderán hasta que el juez competente falle dentro del procedimiento único y determine si un bien es o no baldío. A partir de esto, concluyen que el Ejecutivo estableció que solamente la ANT y el juez administrativo, en el marco del

procedimiento único, podrán determinar la naturaleza jurídica del predio. De la misma manera, según el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, sólo la ANT podrá determinar cuándo hay indebida ocupación de bienes baldíos, funciones estas que serían usurpadas por las autoridades de la especialidad penal de la jurisdicción ordinaria. En consecuencia, manifiestan los demandantes que “hasta tanto la ANT y/o el juez competente en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 no establezcan que se trata de un bien baldío, existirá una indeterminación sobre el objeto material sobre el cual recaiga la eventual conducta objeto de investigación, y habrá un pronunciamiento por parte de una autoridad distinta al juez natural de la causa”.

17. Finalmente, señalan que el principio de estricta legalidad se desconoce, además, por otros eventos de indeterminación de la conducta punible. En concreto, por la imposibilidad de su ocurrencia. Es así que ponen de presente cada uno de los verbos rectores de los tipos penales, y sostienen que (i) una persona nunca podría usurpar un baldío de la Nación, en la medida en que la propiedad de estos bienes inmuebles sólo puede ser adquirida en adjudicación realizada por la ANT o por una autoridad judicial; (ii) con relación al verbo de acumular baldíos, señalan que la Ley 160 de 1994 ya buscó hacer frente a este fenómeno en su artículo 72, y a partir del texto de esta disposición concluyen que sólo sería posible “acumular baldíos” con la adjudicación previa de la ANT, sin embargo, una vez los bienes son adjudicados pierden su carácter de baldíos y adquieren la connotación de bienes privados, por lo que la norma pierde todo efecto útil. Además, la disposición no especifica a partir de qué número de hectáreas se entenderá configurada una acumulación indebida, entonces no se entiende el alcance, la finalidad ni la concreción de la conducta que el Legislador quiere reprochar.

18. En un mismo grado de indefinición ubican el verbo rector de utilizar los bienes baldíos sin el lleno de los requisitos legales, pues podrían ser todas las actividades lícitas que se desarrollen en el mismo por el solo hecho de que este haya sido ocupado de forma irregular, o podría referirse solo a cierto tipo de actividades ilícitas ya previstas en el código penal. En todo caso, se presentaría una transgresión del non bis in ídem, en la medida en que la

utilización ya se encontraría subsumida en la ocupación, verbo rector que ya genera de manera independiente la consecuencia punible.

19. Lo mismo ocurre con las conductas de tolerar, colaborar o permitir la apropiación ilegal de baldíos, puesto que la única forma de “apropiarse” de un baldío es a través de la adjudicación de la ANT “o por el juez administrativo en un proceso de clarificación”; luego, lo que el tipo penal llama apropiación es jurídicamente imposible, en tanto que por fuera del título que otorga el Estado “los ocupantes de baldíos no son siquiera poseedores”. En consecuencia, si la apropiación de un baldío no resulta jurídicamente posible, tampoco puede hablarse de tolerar la apropiación, colaborar con la apropiación, o permitir la apropiación.

20. Con relación al párrafo 1º del artículo 337, afirman que la no configuración del delito cuando la conducta se ajuste a lo previsto en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, permite nuevamente a la Fiscalía y al juez penal “usurpar” las competencias de la ANT, en tanto que el proceso penal termina siendo una instancia para calificar la naturaleza jurídica del bien, pero, además, para determinar si una persona es sujeto de acceso a tierra. Por último, con relación al artículo 337 A afirman que el amplio abanico de verbos rectores allí contenidos, especialmente los primeros 8, no tienen un complemento claro y ello dará lugar a graves problemas interpretativos.

21. Cargo por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución – principio de proporcionalidad y límites de configuración al legislador en materia penal. Ponen de presente los demandantes que la aplicación del derecho penal obedece a la última ratio a la que acude el Estado para proteger los bienes jurídicos que interesan a la comunidad. En ese sentido, esta especialidad debe reaccionar ante la afectación de los bienes esenciales. La jurisprudencia ha empleado el juicio de proporcionalidad para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones del derecho penal, mismo que, una vez aplicado a las disposiciones demandadas, evidencia que no son necesarias ni idóneas para proteger el bien jurídico del medio ambiente.

22. Como sustento de ello, consideran los demandantes que ambos artículos fallan en (i) idoneidad: en lugar de proteger el ambiente o los recursos naturales, ambas disposiciones buscan proteger los bienes baldíos en sí mismos, sin sancionar la explotación inadecuada de los recursos naturales que pueda darse en esos terrenos. La ocupación de un baldío por sí sola no atenta contra la integridad ambiental, y el acatar las normas en materia de ocupación y aprovechamiento de bienes baldíos no genera la protección del medio ambiente ni garantiza que el mismo no vaya a ser afectado. De igual forma, las conductas tipificadas como delitos difícilmente podrían verse reducidas con su criminalización, en tanto que este mecanismo no permite recuperar y poner a disposición del Estado los baldíos, pues para ello ya existen otros mecanismos administrativos; y (ii) necesidad: sancionar a las personas que se apropian de los terrenos baldíos sin el cumplimiento de los requisitos legales no resulta indispensable para proteger el patrimonio público, esto, porque ya existen medidas administrativas que responden a ese fin (Decreto Ley 902 de 2017) así como hay otros tipos penales que sancionan las mismas conductas (arts. 261 a 264 del C.P). Entonces, nuevamente, se pone en riesgo la garantía del non bis in ídem.

23. Por último, consideran que el artículo 337 A desatiende el mandato de proporcionalidad, en tanto que si bien está dirigido a quienes serían los partícipes de la conducta punible, impone una pena básica en lugar de seguir lo previsto en el artículo 30 del C.P. En consecuencia, la disposición impone una pena más grave a quien apoya que para el autor material del delito en sí mismo, a pesar de que la pena impuesta debe responder a (i) la gravedad del delito; y (ii) a la magnitud de la contribución, siendo esta, en el caso de los partícipes, menos reprochable.

#### C. PRUEBAS REMITIDAS A LA CORTE CONSTITUCIONAL

24. En cumplimiento de lo ordenado por el magistrado sustanciador mediante autos del 04

de marzo y 18 de abril de 2022, las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como las secretarías de las Comisiones Primeras de cada corporación, remitieron los soportes correspondientes en relación con el trámite legislativo de la norma acusada.

#### D. INTERVENCIONES

25. Durante el término para intervenir se recibieron oportunamente diez (10) escritos de intervención. A continuación, se reseñan los planteamientos de quienes intervinieron oportunamente dentro del término legal establecido para tal efecto:

Concepto

Solicitud

Ministerio de Justicia y del Derecho

Cargo 1º.

\* Resalta la obligación constitucional del Estado de proteger el medio ambiente, según lo previsto en los artículos 8, 79 y 95.8 de la Constitución. En virtud de ello, es posible que el Estado cumpla su obligación constitucional a través de regulaciones legislativas, incluyendo la vía penal.

\* En este contexto, se refiere a aquellas personas que transgreden los bosques con el fin de realizar actividades económicas lícitas o ilícitas, “que es justo lo que está ocurriendo con los baldíos”. En esta línea, diferentes fuentes oficiales y académicas dan cuenta de la deforestación de miles de hectáreas en los bosques del país, por lo cual es razonable que el Legislador haya hecho frente a la crisis de la deforestación mediante los artículos 337 y 337A demandados.

\* De esta manera, reiteró que en el curso del trámite legislativo se manifestó el interés de adoptar medidas eficaces y pertinentes para hacer frente a “la contaminación del aire, la pérdida de la diversidad biológica, el cambio climático, la degradación de la tierra, el inadecuado uso de las aguas, entre otros escenarios que han llevado a la degradación ambiental”. Luego, “no se está regulando la propiedad del Estado, sino que se está sancionando su uso ilegal y contaminante”, en tanto que, “es un hecho notorio que la gran tala de bosques y los incendios se están acometiendo en bienes baldíos”, por lo cual, se hace evidente que “la intención del Legislador fue hacer frente a la copiosa deforestación que año tras año convierte bosques naturales en potreros”.

## Cargo 2º.

□ Los tipos penales no cuentan con algún grado de indeterminación que desconozca el principio de la legalidad, en tanto debe partirse de la claridad de que las conductas tipificadas como delito se encuentran cobijadas con el manto de la ilicitud, y causan de forma certera un daño al medio ambiente.

□ Asimismo, contrario a hacer referencias abstractas a otra normativa, se alude a la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, cuando lo inconstitucional sería hacer alusión, en términos generales, a la normatividad aplicable sin especificar. Luego, no quedan dudas para el fiscal y el operador judicial sobre la licitud o ilicitud de la conducta.

□ No se desconoce la garantía del juez natural, en tanto que en momento alguno se está otorgando competencia al juez o al fiscal para determinar la naturaleza jurídica de los bienes rurales, ya que lo que debe hacerse en el proceso penal es remitirse a las instancias técnicas y legales pertinentes para establecer si se está o no ante un baldío; tampoco se desconoce el principio de proporcionalidad, en tanto tuvo que acudir a la vía penal debido a que las demás regulaciones no han tenido eficacia suficiente, como lo evidencia la compleja situación de deforestación en el país. Así las cosas, el Legislador no está criminalizando el acceso progresivo a la tierra por parte del campesino cuando este actúa con responsabilidad ambiental.

## Exequibilidad

## Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD

□ El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 estableció los titulares al derecho a la restitución de tierras, dentro de los cuales contempló que es titular todo ocupante de bien baldío susceptible de adjudicación que haya sido despojado o se haya visto abocado a abandonar sus inmuebles por hechos originados por el conflicto armado con posterioridad de 1991.

□ De conformidad con los artículos 18 y 25 del Decreto Ley 902 de 2017, la entidad encargada de administrar y adjudicar los bienes baldíos en la Agencia Nacional de Tierras, quien para tal fin deberá evacuar el procedimiento administrativo descrito en el Decreto precitado y demás normas afines.

□ La acción de restitución de tierras es decidida por los jueces y magistrados de restitución de tierras, quienes, para el caso de los explotadores de bienes baldíos, le solicitan a la entidad competente, hoy Agencia Nacional de Tierras, que proceda con el trámite para la adjudicación siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la normatividad que regula la materia. No se encuentra dentro de la naturaleza jurídica de la UAEGRTD adjudicar o administrar los baldíos, motivo por el cual “esta entidad no se pronunciará sobre la prosperidad de los cargos formulados”.

N/A

Representantes Juan Carlos Lozada Vargas y Juanita María Goebertus

Cargo 1º.

□ La Ley 160 de 1994, que establece disposiciones para la adjudicación de baldíos, y que llena de contenido las disposiciones demandadas, contiene artículos que constituyen un verdadero desarrollo de la función ecológica de la propiedad en materia de baldíos. A modo de ejemplo, señalan que el artículo 52 establece la extinción del derecho de dominio cuando se evidencia una transgresión de las normas sobre conservación ambiental, uso racional y mejoramiento de los recursos naturales, las de preservación y restauración del ambiente, o cuando se transgrede la reserva forestal.

□ Otro elemento que da cuenta de la conexidad entre la regulación de los baldíos y la

protección ambiental es el Acuerdo Final de Paz -AFP, en tanto que allí se prevé el acceso a la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental. En este orden de ideas, consideran es crucial otorgar una protección de tipo penal a los baldíos, a efectos de lograr lo previsto en el punto 1 de dicho Acuerdo.

□ Por su parte, el CONPES 3958 de 2019 al referirse a la política del catastro multipropósito, especifica que esta herramienta también deberá utilizarse en la gestión ambiental, entendiendo por la misma “gestión de zonas expuestas a deforestación”. Sostuvieron que esta conexidad se evidencia, asimismo, en los puntos 1.1.8 y 1.1.10 del AFP, pues este último impone al Estado el deber de adelantar una zonificación ambiental en los bienes rurales para delimitar la frontera agrícola y actualizar el inventario de áreas de especial protección ambiental. Por su parte, en un informe sobre el estado de implementación de estos compromisos, la Procuraduría General de la Nación (2021) puso de presente que los conflictos agrarios y el acaparamiento de tierra es un fenómeno ligado a la deforestación. Situación que también se encuentra respaldada en informes presentados por otras instituciones.

□ Así las cosas, esta corporación ha reconocido que es constitucionalmente admisible que un proyecto de ley pueda contener diversos contenidos temáticos siempre que los mismos se relacionen entre sí y a la vez con la materia de la ley.

□ Expusieron que el motivo que los llevó a la tipificación de las conductas fue actualizar las normas penales con las dinámicas actuales que ponen en peligro los recursos naturales; es decir, los tipos penales se configuraron a partir del hecho de que las conductas nocivas al medio ambiente, como la deforestación, “necesariamente está relacionada con la cuestión agraria, pues si se estuviera hablando de predios privados no habría tipicidad de la conducta, en tanto se trataría, al menos en principio, de actividades cobijadas por el ejercicio del legítimo derecho a la propiedad privada”.

□ Por último, pusieron de presente algunos datos y cifras contenidos en las exposiciones de motivos a lo cargo del trámite legislativo, según los cuales el estado de la deforestación en Colombia constituye un imperativo que amerita protección urgente, en este caso, a través del derecho penal. Asimismo, defendiendo la consecutividad e identidad flexible del trámite (cargos que no fue presentado por los demandantes) hicieron alusión a las intervenciones



presentadas en el curso de los debates, en virtud de las cuales sería claro que los tipos penales demandados se encuentran directamente ligados a las preocupaciones sobre deforestación y apropiación ilegal de baldíos.

## Cargo 2º.

□ El Estado cuenta con el deber de proteger el medio ambiente, según está establecido en los artículos 79, 80 y 95 de la Constitución. En desarrollo de ello, fue que se incluyó el título XI en el C.P y se adoptaron medidas concretas para hacer frente al tráfico de fauna, la deforestación, la promoción y financiación de la deforestación, la invasión a áreas de importancia ecológica, apropiación ilegal de baldíos y su financiación. Esto se debe a que, según pudo establecer el Congreso, la apropiación ilegal de baldíos y su financiación es un flagelo asociado a la deforestación.

□ El objeto material sobre el que recae la conducta sí es identificable, en tanto que son bienes baldíos (i) aquellos bienes ubicados dentro del territorio nacional que carezcan de otro dueño; o (ii) aquellos bienes que no tengan propietario registrado en el folio de matrícula inmobiliaria (T-549 de 2016). Entonces, es claro que se cumple con los presupuestos de remisión normativa clara y unívoca que exige la jurisprudencia constitucional para los tipos penales en blanco.

□ Así las cosas, los representantes Lozada y Goebertus insistieron en que los bienes inmuebles que no estén registrados como privados se presumen baldíos, concepción adoptada por la Corte Constitucional y acogida por la Corte Suprema de Justicia en la actualidad, que debe guiar la lectura de los tipos penales bajo análisis. Por esto, si una persona encuentra que el predio que ocupa carece de antecedentes en el registro, tiene la claridad suficiente para determinar que incurrirá en el delito.

□ De acceder a las pretensiones de la demanda, se estaría imponiendo un límite irrazonable a la amplia potestad de configuración del Legislador en las materias reguladas, en tanto no podrían desarrollarse hasta que el Estado cumpla con su obligación de inventariar todos los baldíos. Esto llevaría a que el deber de contar con información actualizada anule el deber de proteger el medio ambiente, lo cual es insostenible.

□ No hay una usurpación de funciones por parte de los jueces penales y los fiscales a la ANT en tanto que estos no podrán establecer por sí mismos la naturaleza del bien baldío, sino que, naturalmente, deberán basarse en las definiciones que establecen tanto el ordenamiento legal como la jurisprudencia de esta corporación, especialmente vía presunción; sin embargo, en ningún momento se está facultando a esos funcionarios para adelantar procesos de competencia de la ANT, como la clarificación, recuperación, reversión, entre otros.

□ Con relación a las demás acusaciones, adujeron que cada uno de los verbos rectores puede ser definido, y en esa medida no se desconoce el principio de legalidad: 1. Usurpar: apropiación por medio de la fuerza (p.ej. art. 264A C.P). 2. Ocupar: ocurre cuando sobre el bien invadido no se tiene ni derecho ni expectativa de adjudicación (p. ej. Ibid.). 3. Acumular: busca sancionar la concentración de la propiedad sobre bienes que siendo baldíos fueron adjudicados ilegalmente, a pesar de existir una prohibición legal en el artículo 72 de la ley 160 de 1994. 4. Utilizar: busca sancionar el aprovechamiento de un baldío sobre el cual no se tiene derecho ni expectativa legítima de adjudicación (p. ej. Art. 156 C.P). 5. Tolerar: permitir la apropiación del baldío por parte de una persona que no tiene ni derecho ni expectativa para ello (p. ej. Art. 318 C.P). 6. Colaborar: sanciona la ayuda a la apropiación de baldíos en las condiciones antes dichas (p. ej. Arts. 188, 316 y 318 C.P), y 7. Permitir: no impedir la apropiación ilegal (p. ej. Arts. 276, 282, 318, 392 y 398 C.P). Si bien los verbos de tolerar, colaborar y permitir son conductas que generalmente debieran sancionarse según lo establecido en el artículo 30 del C.P, el Legislador dentro de su amplio margen de configuración ha determinado que merecen la sanción principal de la conducta.

Cargo 3º.

□ No se desconoce el principio de proporcionalidad en tanto que la medida es apta para lograr los fines propuestos de protección al patrimonio público y el medio ambiente. No es necesario que se hubiera previsto la ocurrencia en específico de una afectación al medio físico, sino que basta con que el mismo sea puesto en riesgo, lo cual se configura con la sola apropiación ilegal o financiación de la apropiación de los bienes baldíos, en tanto estos cumplen una función ecológica. Dentro de la misma ley se previeron varios delitos de peligro, que sancionan la amenaza al bien jurídico sin exigir su afectación en sí mismo.

□ Cuando la apropiación se realiza dentro de la legalidad se cumple con la función ecológica que exigen la Constitución y la ley, por ello se busca sancionar aquellos casos en los que, al estar por fuera de la ley, no se ha verificado el cumplimiento de esa función ecológica. En este orden, al tratarse de una conducta ilegal -pues no cumple con la norma agraria- no solo es proporcional e idónea su sanción, sino que se logran los verdaderos fines de la reforma. Ello se refrenda con los dos escenarios de excepción a la responsabilidad penal previstos en los párrafos.

□ Por último, señalaron que los tipos penales de los artículos 337 y 337 A son diferentes de los artículos 261, 262, 263 y 264 del C.P. Por esto, no se desconoce la non bis in ídem. Los artículos 261 a 264 tienen como objeto de protección el patrimonio de los particulares, más no el patrimonio público – bienes baldíos. Luego, difiere el sujeto pasivo, el objeto material de la conducta y los verbos rectores. Finalmente, con relación al argumento según el cual la pena del art. 337A no se corresponde con la gravedad de la conducta ni la contribución del sujeto activo al delito, lo cierto es que esto hace parte del margen de configuración del Legislador. En concreto, el Legislador conoció por informes del sector privado y público que los grupos ilegales en la mayoría de las veces instrumentalizan terceras personas para que ejecuten las conductas bajo su mando y financiación, además, ya existen otras disposiciones en el C.P que imponen una pena mayor a quien financia o patrocina determinadas conductas punibles.

Exequibilidad

Senador Feliciano Valencia y CAJAR

Cargo 1º.

□ Los bienes baldíos, a diferencia de las áreas forestales y protegidas, no tienen una caracterización ambiental. Precisamente, su regulación se da a través de normas agrarias, no ambientales. En contraste -a modo de ejemplo-, los artículos 330 y 336 sí tutelan, de forma clara, el medio ambiente.

□ Es cierto que en el curso del trámite legislativo, se habló inicialmente de la deforestación como un asunto conexo a la apropiación ilegal de baldíos; sin embargo, se terminó estableciendo un tipo penal independiente sobre deforestación, por lo que se terminó

perdiendo toda conexión con el bien jurídico tutelado. Los tipos penales finalmente aprobados carecen de elementos subjetivos que permitan verificar una conexión con la biodiversidad y los ecosistemas.

### Cargo 3º.

□ El Legislador desconoció los límites marcados por la obligación de respetar los derechos fundamentales de la población campesina y rural, al tiempo que desconoció los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de los delitos y las penas.

□ Si se aplica un juicio estricto de proporcionalidad ambos artículos deben declarados inexecutable, en tanto que, en primer lugar, se debe tener en cuenta los elementos contenidos en la sentencia C-300 de 2021, en cuanto a la armonización de los derechos de los campesinos y el deber de protección ambiental a cargo del Estado. En segundo lugar, es cierto que detrás de la deforestación hay una grave crisis en la gobernanza de la tierra y la democratización en su uso y tenencia, pero poner el foco en los responsables materiales que el sistema logre identificar, no brinda ninguna respuesta a las necesidades de reforestación del territorio. Asimismo, cuando el Consejo Superior de Política Criminal conceptuó sobre la iniciativa, “si bien no hizo referencia concreta al artículo demandado, señaló que el proyecto en su integridad carecía de fundamentación empírica, proporcionalidad, intervención mínima y razonabilidad”. En efecto, criminalizar la presencia de campesinos y población rural en tierras baldías no es la mejor manera de solucionar los conflictos por la tierra y menos aún para preservar el medio ambiente. Es por ello por lo que debe optarse por medidas alternativas que compatibilicen la protección del campesino, la población rural y del ecosistema. De lo contrario, se permitirá al Legislador ejercer su margen de configuración en detrimento de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

### Inexecutableidad

Universidad de los Andes

### Cargo 1º.

□ Los intervinientes resaltan la función ecológica de la propiedad, consignada en el artículo

58 de la Constitución Política y explicada por la Corte Constitucional como una respuesta ante “el uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerando como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera” por lo cual, es posible imponer mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales y a las facultades de los propietarios. Así, argumenta que no es posible pasar por alto la relevancia de la disposición y uso de la tierra en el país como un aspecto detonante dentro de la afectación al medio ambiente.

□ La relación entre baldíos y medio ambiente, y de cómo se llega a la función que cumple la propiedad dentro de la protección ambiental, surge de la misma definición del derecho de tierras y el derecho agrario siendo que, ambas, “conducen inexorablemente hacia los problemas que surgen de las maneras como jurídicamente justifica el hombre del campo la tenencia o propiedad sobre los predios que explota”.

□ Señala que, históricamente, de 1812 a 1994 la regulación sobre adjudicación de terrenos baldíos estuvo mayormente dirigida a propiciar una explotación económica de los terrenos, lo que generó grandes afectaciones ambientales especialmente caracterizadas por la deforestación. Igualmente, el afán por demostrar una explotación antes de la entrada en vigencia del Decreto 902 aumentó esta problemática a gran escala. Por esto, “la adjudicación de baldíos ha generado una relación causa y efecto entre la deforestación, como modo de explotación de baldíos”.

□ Según el CONPES 4021 de 2020, el acaparamiento de tierras sigue siendo un fenómeno de gran incidencia en la deforestación. Los terrenos son deforestados con la esperanza de obtener, a futuro, el derecho a la adjudicación. Esto sólo refleja que históricamente, los bienes baldíos no han sido indiferentes a las problemáticas ambientales, en especial, a la deforestación.

□ En todo caso, precisa que tanto la Ley 160 como el Decreto Ley 902 no son ajenos a la regulación ambiental. La ley 160, desde el inciso 9 de su primer artículo se refiere a la importancia de las políticas de conservación del ambiente, y el decreto 902 de 2017, tanto en sus consideraciones como de manera transversal en su articulado, se refiere a las distintas problemáticas que se han generado como producto de la adjudicación de baldíos.

Así, “los artículos demandados son una respuesta directa a las distintas problemáticas ambientales, especialmente la deforestación, que se han causado y se sigue causando como consecuencia de un [concepto] desprendido de la función social de la propiedad al momento de adjudicar baldíos”.

□ Por lo tanto, desprender la propiedad, los bienes baldíos y su adjudicación de la problemática ambiental presumiendo de forma indiscriminada que la normas que regulan el tema son completamente agrarias, sin ninguna incidencia ambiental, es una interpretación alejada tanto de la realidad como de los preceptos constitucionales frente a la protección ambiental.

□ En este orden de ideas, concluye que “aunque en la norma demandada no se encuentra explícito el tema ambiental, se entiende que en un marco normativo amplio donde la propiedad en Colombia reviste una función social a la cual le es inherente una función ecológica, frente a este caso sobre apropiación de baldíos la óptica medioambiental se encuentra necesariamente presente y adquiere gran relevancia”.

Aspectos relacionados con la construcción de paz, los derechos de las víctimas y los fines esenciales del Estado.

□ La interviniente hizo especial énfasis en la importancia de los baldíos como base para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto, para ejercer la función social de la propiedad y su transversalidad para cumplir con los fines del AFP, especialmente lo referente a la Reforma Rural Integral. Por esto mismo, sugiere que las normas demandadas, que tipifican el delito de apropiación ilegal de baldíos y financiación de apropiación ilegal de baldíos, cuyo propósito es proteger el bien baldío, son fundamentales para proteger todos los derechos constitucionales que se derivan de la correcta administración y apropiación de baldíos.

□ Así, concluye que las normas demandadas permiten contribuir a la consolidación de un modelo de país en donde la paz, entendida como principio, deber, valor y fin es imperante dentro del ordenamiento jurídico, en estricto cumplimiento del Acuerdo de Paz, la Constitución de 1991 y la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto y de

población vulnerable.

□ En este orden de ideas, agrega que en general la protección de los bienes baldíos a través de los artículos 337 y 337A demandados permite cumplir con la función social y ecológica de la propiedad prevista en la Constitución, a través de la adjudicación de los terrenos a los sujetos de acceso a tierras y reforma agraria.

Exequibilidad

Universidad Externado de Colombia

Cargo 1º.

□ La estructura del tipo propuesto pareciere tener dos objetivos: el primero que, en el futuro, entrando en vigencia la norma, se evite la apropiación ilegal de los baldíos, y frente a las apropiaciones irregulares que se dieron antes de que el tipo penal existiere, se disuada de continuar con su aprehensión y bajo las normas agrarias y ambientales vigentes estos no sean irregularmente apropiados, pero desde la descripción del propio tipo penal no se advierte una finalidad concreta que apunte a la protección del medio ambiente como bien jurídico, o ingredientes normativos explícitamente dirigidos a evitar mermar a dicho bien jurídico.

□ Pareciere inclinarse en su lectura estricta 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, hacia el cual obedeció la modificación del Código Penal y justificó la expedición de la ley en la cual se insertan las disposiciones demandadas.

□ El interviniente comparte la apreciación estimada en la demanda de inconstitucionalidad al afirmar que “la relación entre la protección del patrimonio público y la protección del medio ambiente resulta siendo, por lo tanto, unidireccional y segmentada: para proteger el acceso a la tierra se imponen normas ambientales como limitantes, pero para proteger el medio ambiente las limitaciones en materia de baldíos resultan intrascendentes”, como también que “si bien se trata de dos asuntos dignos de protección constitucional, se protegen por razones esencialmente distintas: por un lado, la tutela de los bienes baldíos busca garantizar

el acceso equitativo a la tierra con el fin último de reducir las desigualdades socio económicas; por el otro, la tutela del medio ambiente busca en últimas garantizar la salud y la calidad de vida de todos, sin distinción de su estatus socioeconómico”.

□ Consecuencia de lo expuesto, concluye que el artículo 158 constitucional establece como exigencia imprescindible que todo proyecto de ley deba referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. 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 CP, por incongruencia con el título de la Ley demandada.

Cargo 2º.

□ En la exposición de motivos de la norma se expone que “Un baldío es un bien inmueble que se encuentra en zonas rurales cuyo propietario es la Nación” y este tipo penal habla en general de los baldíos, de modo que al no hacer distinción y siendo un tipo penal en blanco, debe acudirse a las normas que regulan el tema. La norma yerra, pues no todos los baldíos son rurales y resulta contrario a su definición natural reducirlo en tal sentido (artículo 675 C.C.).

□ Estima que en muchos casos los baldíos comienzan a ocuparse con desconocimiento de las reglas de adjudicación, pero sin dolo. La conciencia de la antijuridicidad significa el conocimiento de lo permitido o no por el derecho, lo que lleva a preguntarse: ¿podría configurarse dolo en circunstancias en donde el sujeto ingresa en un terreno que considera puede serle adjudicado y no lo es, y por ende no cumpliendo con los requisitos legales de adjudicación, incurriendo en la conducta penalmente proscrita? La norma no distingue en ese sentido y puede generar un riesgo hermenéutico en quien realiza el juicio de adecuación, tornándose en irrazonable y desproporcionada por falta de concreción y congruencia con el propósito perseguido, la motivación esgrimida y la consagración dispuesta.



### Cargo 3º.

□ La libre configuración legislativa como prerrogativa esencial al constitucionalismo democrático, se encuentra sometida al cumplimiento de los valores y principios constitucionales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo, asegurando la protección ponderada de todos los bienes jurídicos implicados que se ordenan, cumpliendo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. El Legislador no posee entonces una potestad absoluta, ni arbitraria, sino que, en su ejercicio, para elegir, concebir y desarrollar la ley con la que regula los distintos procesos debe someterse a los límites que impone la Constitución.

□ Para los efectos de garantizar el respeto a tales límites amplios de la potestad legislativa, la jurisprudencia ha decantado una serie de criterios. En la sentencia C-227 de 2009 así se recogieron: “i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>23</sup> que en el caso procesal (...) puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.)<sup>24</sup>; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas<sup>25</sup> y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)”.

□ En este caso debe aplicarse un juicio intermedio de proporcionalidad. En el marco del mismo, estima que las medidas adoptadas no son conducentes para lograr el fin propuesto, en tanto que sin duda producirán consecuencias gravosas para ocupantes de buena fe que no estén causando ningún tipo de 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.

### Inexequibilidad

Manifestó el ciudadano Mercado que coadyuva la demanda presentada por los ciudadanos Sierra Porto y Forero Ramírez.

#### Cargo 1º.

□ Estimó que los verbos rectores no logran proteger el medio ambiente, en la medida en que las conductas tipificadas sólo generan efectos frente a la propiedad y el patrimonio público, así como, eventualmente, en las personas que deberían ser los adjudicatarios naturales de estos predios.

#### Cargo 2º.

□ Expuso que, con los artículos demandados, se sancionan penalmente conductas respecto de las cuales los habitantes del territorio no podrán determinar su comportamiento, en tanto carecen de los elementos para identificar el bien jurídico protegido y el objeto sobre el cual recae la conducta.

□ Reiteró la explicación hecha por los demandantes, según la cual lo buscado por el Legislador, inicialmente, era reducir la deforestación. No obstante, el texto promulgado terminó siendo distinto. En este orden de ideas, hacer conjeturas sobre protección ambiental cuando ello no quedó consignado en la norma, desconoce la estricta legalidad que debe regir en materia penal.

□ Expuso que el desconocimiento del principio de legalidad se ahonda en que la expresión “baldíos de la Nación” tiene un grado de indeterminación que no puede ser suplido por otras normas o información técnica. Esto, en tanto que el Estado no tiene identificados cuáles son los bienes baldíos, y, contrario a ello, la normativa vigente exige la explotación previa de los baldíos como requisito para obtener su adjudicación por parte del Estado.

□ Puso de presente los mismos argumentos de juez natural que presentaron los demandantes, según los cuales la FGN y el juez penal no tienen las competencias técnicas para resolver sobre la naturaleza jurídica de un bien baldío.

Cargo 3º.

□ Puso de presente que la deforestación para monocultivos o para explotación agropecuaria, en particular, dentro de Parques Nacionales Naturales de Colombia -PNN, ya se encuentran sancionadas por otros tipos penales dentro de la misma ley (artículos 328, 330, 330 A y 336 C).

□ Por último, coincidió en que la medida no es proporcional, en tanto que no es idónea para alcanzar el fin que aparentemente se persigue; esto es, los tipos penales no desincentivan conductas que en sí mismas degraden los ecosistemas. Ello, a su vez, resalta la ineficiencia del Estado que, en tanto no ha podido adelantar una política agraria efectiva, acude al derecho penal ignorando que esta debe ser su última ratio.

Inexequibilidad

Ciudadanos Camilo Andrés Sierra y Alba Vanessa López

Cargo 1º.

□ Señaló que según lo consideró la Corte en la sentencia C-501 de 2001, un control rígido en el análisis de unidad de materia desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia en materia legislativa. Por ello, no debe optarse por un análisis con rigor extremo, en tanto lo que exige la unidad de materia es que exista un núcleo rector en los distintos contenidos de una ley, y que entre el mismo y sus demás disposiciones se presente una relación de conexidad “objetiva y razonable”.

□ Para el caso concreto, considera que, aun aplicando un criterio laxo, no es posible hallar una conexión entre el objeto de la Ley y el artículo parcial acusado. Esto se debe a que no se requiere que el ambiente sea puesto en peligro o lesionado para que se configure la conducta punible. Así las cosas, lo que se protege a través de la norma acusada es el patrimonio del Estado y el acceso progresivo a la tierra por parte del trabajador agrario.

□ Esta ausencia de conexidad se verifica, además, con la remisión de la norma penal a la regulación agraria. Por esto, si bien en la exposición de motivos se aludió a que este delito “es conexo a la deforestación”, lo claro es que esta intención se perdió en el curso del trámite y en el texto promulgado no se exige la puesta en peligro o amenaza del medio

ambiente. Para enfatizar su argumentación, y a modo de ejemplo, sostuvieron que un bien baldío, legítimamente ocupado, puede ser causa de contaminación.

Cargo 2º.

□ Estimaron que en efecto la disposición acusada desconoce el principio de legalidad, en la medida en que la norma no trae consigo una certeza jurídica de qué son bienes baldíos. Sin embargo, precisaron que no es cierto que se asigne a los fiscales y jueces penales la competencia para determinar qué bien es baldío, en tanto es claro del ordenamiento legal que esa función es de la ANT.

Cargo 3º.

□ En una línea similar a los demandantes, sostuvieron que los tipos penales no son idóneos para la consecución del fin propuesto. Además, destacaron que los tipos penales no son necesarios para recuperar baldíos, en tanto que, para ello, ya existe la normatividad agraria; y que los artículos 261, 262, 263 y 264 del CP ya tipifican como delito la usurpación de tierras y las invasiones, mismos que pueden aplicarse a los baldíos. Lo anterior lleva entonces a una infracción al non bis in ídem.

Inexequibilidad

Asociación Medio Ambiente y Sociedad

Cargo 1º.

□ Señaló que “la relación entre baldíos y medio ambiente es tan antigua y profunda, que hace más de 100 años el país cuenta con políticas de baldíos y bosques de forma concomitante”. Por ello, aducir que los baldíos y el medio ambiente no tienen un grado de conexidad temática es desconocer la historia de la República.

□ Así las cosas, expuso que (i) mediante el Decreto 1279 de 1908 se creó el departamento de tierras baldías y bosques nacionales; (ii) la Ley 119 de 1919 estableció la figura de los

bosques nacionales y dispuso que los mismos son inadjudicables; (iii) “en las leyes 36 y 200 de 1936 se planteó la necesidad de proteger los bosques”, debido a que el artículo 10 ordenó delimitar los bosques que deben ser protegidos con fines de conservación, lo cual demuestra que los bosques se han gestionado desde las políticas de baldíos; (iv) la ley 135 de 1965 asignó al Incora el deber de cooperar con la conservación forestal y la vigilancia de los bosques nacionales; (v) la Ley 160 de 1994 exige como requisito para la adjudicación de baldíos que se cumpla con la función ecológica de la propiedad, es decir, que se respeten las normas ambientales; y (vi) el Decreto 2664 de 1994 establece la reversión del baldío al Estado si no se cumple con esta función ecológica.

□ En este orden de ideas, sostuvieron que el argumento según el cual el delito quedaría mejor ubicado en otro título del C.P por cumplir la doble función de proteger el medio ambiente y el patrimonio público, no puede llevar a su inconstitucionalidad.

□ Si bien el artículo 337 no menciona expresamente la palabra “deforestación”, si se lee la legislación en conjunto, la Ley 2111 busca proteger el medio ambiente y detener la deforestación. Como se mencionó en los considerandos del trámite legislativo, el acaparamiento de tierras está relacionado con la deforestación en diferentes zonas del país.

□ Es cierto que en algunos casos la ocupación de un bien baldío puede generar daño ambiental y en otros no, pero esto es lo que deben determinar el fiscal y el juez en cada caso y la posibilidad de ocurrencia o no de un delito no tiene nada que ver con su constitucionalidad. Esto, “sería como decir que, como todas las personas no son homicidas, no debería existir el delito de homicidio”.

□ Por último, señaló que, si bien el artículo demandado conlleva la remisión a normas de carácter agrario, esto no quiere decir que las mismas no tengan, a su vez, incidencia ambiental. Para ello, cita a modo de ejemplo el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

Cargo 2º.

□ Es cierto que no hay actualmente un inventario de baldíos, pero ello no impide identificar los mismos, en tanto que, según lo estableció esta corporación en la sentencia T-549 de

2016, la ausencia de antecedentes registrales en el certificado de tradición genera una presunción de bien baldío. Luego, esta presunción es justamente la que debe aplicar el fiscal al realizar la adecuación típica.

□ En todo caso, la ANT debe ser vinculada al proceso para que haga las calificaciones a que haya lugar, y no puede considerarse que el verbo rector “acumular” sea indeterminado, en tanto esta expresión se viene utilizando por las normas agrarias desde hace años y se refiere a superar la UAF.

### Cargo 3º

□ No puede argüirse que los delitos demandados no son proporcionales, en tanto que, como es evidente a partir de las cifras oficiales, en Colombia hay una indebida concentración de la tierra, lo cual es enfrentado directamente por las disposiciones acusadas que buscan recuperar esas tierras para el Estado.

### Exequibilidad

### Fundación Conservación y Desarrollo Sostenible

### Cargo 1º.

□ El medio ambiente debe ser reconocido desde la utilidad pública como patrimonio común, y no solo desde la perspectiva de la afectación a los recursos naturales. Para ello, debe tenerse en cuenta que según el artículo 2º de la Ley 23 de 1974, el medio ambiente es un patrimonio común. Además, según lo establece el Código de Recursos Naturales, no es posible adjudicar baldíos ubicados en zonas de reservas forestales; también, la Ley 2ª de 1959 previó la imposibilidad de adjudicar a favor de los campesinos las áreas de los baldíos situados dentro de las áreas de reserva forestal.

□ No tener en cuenta la deforestación que conlleva la apropiación ilegal de baldíos y su financiación es desconocer sistemáticamente la realidad de este tema en el país. Las bases

del Plan Nacional de Desarrollo refieren que existe consenso en cuanto a que la apropiación de tierras y la expansión de la frontera agrícola son las principales causantes de la transformación de los ecosistemas.

□ La apropiación de baldíos se encuentra ligada a estos motores de la deforestación, identificados por el IDEAM: praderización de tierras para pastos, desarrollo irregular de infraestructura, expansión de las actividades agrícolas a zonas vedadas y ganadería extensiva. Los actores involucrados en la deforestación y apropiación de tierras baldías pueden dividirse en cuatro categorías principales: redes criminales y emprendedores (se ubican en la parte superior de la cadena, financiando y orquestando la tala ilegal y la apropiación de tierras de principio a fin), los facilitadores/actores legales, los grupos armados no estatales y mano de obra. Este flagelo ha sido particularmente intenso en la Amazonía colombiana.

□ La alta concentración de la propiedad agraria en el país explica en gran medida la expulsión histórica de la población hacia las tierras bajas del bosque húmedo amazónico. El 51% del área deforestada entre los años 2016 y 2021 corresponde a terrenos baldíos.

□ Se reitera lo expuesto por la representante Goebertus en el trámite legislativo, en el sentido de que, en muchos casos, según ha logrado identificarse, la apropiación ilegal de baldíos se encuentra atada a la deforestación.

Exequibilidad

## E. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

26. El Ministerio público reiteró el concepto presentado en el expediente D-14743. En tal sentido, solicita la exequibilidad de la norma enjuiciada. Considera que según lo ha establecido esta Corte el Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración en materia de baldíos, mismo dentro del cual puede limitar el acceso de los particulares, por ejemplo, mediante normas ambientales. Puso de presente que según lo refiere la doctrina, la mayor parte de los baldíos se encuentran ubicados en zonas de especial relevancia ecológica, por lo que es natural que su regulación se encuentre ligada al medio ambiente. A

modo de ejemplo, señaló que la Ley 160 de 1994 persigue un equilibrio entre la oferta ambiental y la actividad agropecuaria, según es claro en sus artículos 69 y 82; a la vez que el Decreto Ley 902 de 2017 señala que los proyectos productivos que habilitan la adjudicación de tierras baldías deben ser sostenibles y respetar el medio ambiente. A partir de ello, advierte que la regulación sobre tierras baldías no sólo tiene por objeto proteger el patrimonio del Estado, sino que su especial protección también obedece a su relevancia ecológica.

27. En este orden de ideas, sostiene que a partir de la literalidad de las normas y de sus antecedentes legislativos, es claro que ambos tipos penales prohíben la ocupación de los bienes baldíos con fines agroindustriales. Para ello, explica en primer lugar que la norma excluye expresamente de responsabilidad penal a los sujetos señalados en el párrafo 2º, así como a aquellas personas que se ajusten a lo previsto en el párrafo 1º sobre condiciones y requisitos previstos en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, mismos que a su vez aseguran el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. En segundo lugar, señala que una revisión de los antecedentes legislativos permite establecer que la adopción de los delitos se fundamentó en la necesidad de hacer frente al problema de la deforestación que se está presentando en los bienes baldíos; esto se reafirma cuando se tipifica como delito “la explotación contraria a las leyes que regulan la materia”, en tanto esas leyes, antes aludidas, imponen como presupuesto de uso de las tierras la protección del ambiente.

28. Así las cosas, estimó que en los eventos en que una conducta sea pluriofensiva y, por ende, su prohibición penal permita la tutela de varios bienes jurídicos (propiedad estatal y medio ambiente en este caso), el Congreso tiene la potestad de escoger el acápite en que el delito quedará ubicado. Consecuencia de ello, sostuvo que en este caso se verifica conexidad (i) causal y teleológica, porque la ley fue expedida con la finalidad de hacer frente a fenómenos como la contaminación y la deforestación, y concretamente, los artículos demandados buscan atender este último, que usualmente se presenta en los terrenos baldíos de la Nación; y (ii) temática y sistemática, en la medida en que al igual que los demás



artículos contenidos en la ley se busca la salvaguarda de los recursos naturales.

29. A continuación, la procuradora puso de presente que ambos artículos se encuentran amparados por el amplio margen de configuración legislativa en materia penal, en tanto no superan los límites impuestos por la razonabilidad y proporcionalidad. En efecto, afirmó que no se desconoce el derecho de acceso progresivo a la tierra ni la seguridad alimentaria, según es claro a partir de los párrafos del artículo 337. Sobre esto, consideró importante tener en cuenta que “si bien los baldíos están destinados a la adjudicación para población campesina y étnica, esto debe hacerse conforme con el marco legal contenido en la ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017”, e igualmente, en todo caso la conducta no se tipifica cuando la subsistencia del sujeto de especial protección dependa de la tierra.

30. Por último, estimó que el artículo demandado supera el juicio de proporcionalidad, en la medida en que (i) los delitos persiguen la finalidad legítima de proteger el patrimonio público y el medio ambiente; (ii) son adecuados para alcanzar la finalidad, en tanto buscan desincentivar las conductas que atentan contra estos bienes jurídicos, y las normas agrarias y administrativas no tienen el mismo nivel de persuasión que las normas de carácter penal. Señala que según lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, las medidas criminalizadoras resultan legítimas cuando se pretende sancionar las afectaciones más graves a los bienes jurídicos más importantes dentro del ordenamiento jurídico, incluso si el Estado cuenta con mecanismos extrapenales de protección. Luego, en estos contextos se ha aludido a una protección multinivel en la que se articulan medidas punitivas con medidas de otro tipo.

31. Por lo expuesto, resaltó que en el curso del trámite legislativo se hizo énfasis en adecuar las conductas típicas a las actuales dinámicas que afectan y ponen en peligro el medio ambiente. En consecuencia, ambos delitos son proporcionales en sentido estricto, debido a que (i) liberan de responsabilidad a los sujetos indicados en los párrafos del artículo 337; y (ii) el objeto es castigar conductas altamente lesivas, “como el acaparamiento masivo de

baldíos realizado por grupos con cierta capacidad económica que ejecutan actividades agroindustriales que tienen el potencial de generar afectaciones ambientales relevantes”. Por otra parte, también atienden el mandato de legalidad en tanto que el objeto material de la conducta, así como el alcance de cada verbo rector, pueden ser determinados a partir de una remisión a la ley 160 de 1994 y el decreto 902 de 2017.

## . CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

32. 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.

### B. CUESTIÓN PRELIMINAR: APTITUD DE LA DEMANDA

33. 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-366 de 2022, en la que este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad de la misma disposición que en esta oportunidad es objeto de demanda. En el trámite que antecedió a la expedición del presente fallo, la Corte profirió la sentencia C-366 de 2022, en la que resolvió “Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000 (...)”.

34. 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 4° del artículo 6 del Decreto Ley 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”. Adicionalmente, tampoco era posible su acumulación, por cuanto las demandas se sometieron a un programa de reparto distinto. Precisamente, como se indicó en el auto 1133 de 2022, la Sala Plena consideró que no era procedente la solicitud de acumulación dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, dado que los asuntos fueron repartidos en distintos programas de trabajo.

35. En la sentencia C-462 de 2013, la Sala Plena se pronunció sobre los casos “en los cuales se ha producido una decisión inhibitoria previa como consecuencia de la inadecuada formulación de los cargos y, posteriormente, se presenta una demanda estructuralmente igual a la anterior. Para este Tribunal, en aquellos casos en los cuales (i) exista una sentencia inhibitoria de la Corte Constitucional adoptada en desarrollo de sus funciones de control abstracto, (ii) se presenta una nueva demanda en contra de la misma norma y (iii) el contenido de la demanda coincide claramente con la argumentación formulada en la anterior, debe la Corte inhibirse nuevamente”. En este caso, observa la Sala Plena que respecto de la decisión inhibitoria adoptada mediante sentencia C-366 de 2022 se formuló también un reproche de constitucionalidad en relación con (i) una potencial vulneración al principio de unidad de materia (arts. 158 y 159 superior); (ii) una potencial violación del derecho de acceso progresivo a la tierra (arts. 64 y 65 superior); y (iii) una potencial vulneración a la prohibición general de extralimitación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (arts. 6, 114 y 150 superior).

36. Se debe resaltar que no se admitió la demanda en el caso decidido en la sentencia C-366, 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. En consecuencia, el

reproche de constitucionalidad formulado contra el artículo 29 del Texto Superior, no ha sido estudiado por la Corte, ni se pronunció en la referida sentencia inhibitoria. En el presente caso, no se cuestionó una potencial vulneración del derecho de acceso progresivo a la tierra, por lo cual, no se realizará un énfasis en las razones de la decisión de ineptitud sobre este cargo en particular.

37. Es de resaltar que en el presente proceso, ninguna de las entidades intervinientes cuestionó la aptitud de los cargos, a diferencia en la mencionada sentencia C-366, la Superintendencia de Notariado y Registro cuestionó la aptitud por incumplimiento de los requisitos de certeza y pertinencia. Al analizar la aptitud de la demanda, la Sala Plena determinó que ninguno de los cargos admitidos resultaba apto para proferir sentencia. Ahora bien, es preciso señalar que en el presente caso el reproche de constitucionalidad formulado por violación del principio de unidad de materia (arts. 159 y 159 superior), también fue formulado y decidido por la Corte en la mencionada sentencia C-366. A continuación, se resumen las razones que conllevaron a la decisión de inhibición de la Sala Plena; igualmente, se expresan las razones por las cuales en el presente caso la demanda es apta y admite un pronunciamiento de fondo:

Decisión sentencia C-366 de 2022

Demanda presentada D-14616

Claridad

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” y del non bis in ídem, pues en el libelo no se profundizó sobre estos puntos.

En el presente caso, la Corte constata que sí se presentaron y desarrollaron argumentos que permiten identificar un hilo conductor, para fundamentar la vulneración del cargo por los artículos 158 y 169 del Texto Superior. Es claro que los demandantes cuestionan la falta de relación de las disposiciones demandadas, con el título de la Ley a la que fueron incorporadas y con las demás disposiciones de la ley, en la medida en que la conducta tipificada como delito, castiga la sola ocupación, utilización, usurpación o acumulación de bienes baldíos de la Nación, sin importar si la acción se despliega atentando o no contra el medio ambiente.

### Certeza

Los argumentos 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.

Encuentra la Sala Plena que en el presente caso los argumentos de los demandantes resultan ciertos, en la medida que, se sustentó en debida forma una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional. Lo anterior, por cuanto, los demandantes señalan de forma detallada las razones por las cuales las disposiciones demandadas resultan contrarias al principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 159 del Texto Superior. Para el efecto, cuestionan en detalle las modificaciones que surtió el tipo penal durante el trámite del proyecto de ley. A manera de ejemplo, señalan que el proyecto de ley no tenía por objeto penalizar la “apropiación de baldíos” ni su financiación, en su lugar tipificaba la “destinación ilegal de tierras establecidas”; y que dicho propósito se modificó en el curso del trámite, para apartarse del objetivo y finalidad de la Ley demandada.

### Especificidad

Los reproches de los demandantes no son específicos, puesto que, en lo que respecta al “argumento 1”, 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” , 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” , 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”, 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 2014, que reglamenta la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales.

Contrario a lo señalado en la sentencia C-366 de 2022, en el presente caso, los demandantes no sólo se limitaron a transcribir la norma acusada, sino que por el contrario explicaron en detalle cómo la norma demandada vulnera la Carta Política. Al respecto, señalan los demandantes las razones por las cuales consideran que existe una evidente ausencia de conexidad con el tema central de la Ley 2111 de 2021, y al respecto realizar el análisis de cada uno de los elementos que componen el análisis de conexidad. Por lo cual, encuentra la Corte que en este caso se presentaron argumentos de naturaleza estrictamente constitucional, y no de mera conveniencia, legales o de doctrina. De esta manera, la demanda es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

38. Por lo demás, debe señalarse que en la presente demanda de inconstitucionalidad, sí se presentaron cargos autónomos y argumentación expresa sobre el artículo 337 A de la Ley 599 de 2000. Por el contrario, en la sentencia C-366 de 2022, encontró la Corte que no existían cargos autónomos, y que al no aportarse elementos de juicio, no le correspondía a la Corte asumir un control de oficio. Este escenario no se presenta en esta demanda, por lo cual, la Corte reitera que en el presente caso se cumple con los requisitos de aptitud, también respecto del mencionado artículo 337A.

39. Conclusión. Como se observa del resumen de los cargos, las acusaciones planteadas por

los demandantes respecto de una potencial vulneración de lo dispuesto en los arts. 158 y 169 de la Constitución Política son claras, ciertas, específicas, pertinentes y generan una duda suficiente que permite a la Sala Plena avanzar en un estudio de fondo. Como se señaló, no se trata entonces de la misma demanda resuelta por la Corte en la sentencia C-366 de 2022, ni presenta la misma línea argumental que en su momento llevó a la inhibición. En consecuencia, la Sala aclara que un fallo inhibitorio anterior no obliga a la Corte a repetir la misma decisión, siempre que la nueva demanda cumpla con los requisitos que exige el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991. Señaló la Corte en la sentencia C-462 de 2013 que “la inhibición adoptada por la Corte no impide que el cargo de inconstitucionalidad de la norma en cuestión sea reformulado con un nuevo fundamento discursivo; pero sí determina la improcedencia de una nueva demanda con idéntico cargo de inconstitucionalidad basado en la misma argumentación”.

40. Por lo cual, lo dispuesto en la sentencia C-366 de 2022 no impide en este caso un pronunciamiento de fondo por parte de esta corporación, no se predicen efectos de cosa juzgada dado que se trata de una decisión de inhibición, y la demanda cumple con los requisitos de aptitud (art. 2º del Decreto Ley 2067 de 1991), y la demanda D-14616 cumple con los requisitos para emitir un pronunciamiento de fondo, por lo cual procede este tribunal a plantear los problemas jurídicos, método y estructura de la decisión.

### C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

41. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si (i) ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la Constitución Política), al introducir en la Ley 2111 de 2021, el artículo 1º (parcial) demandado?; (ii) ¿el Legislador desconoció el principio de estricta legalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución, con la competencia, objeto material y verbos rectores introducidos en los artículos 337 y 337A demandados?; y (iii) ¿el Legislador desconoció el principio de proporcionalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución, con la descripción típica contenida en los delitos demandados?

42. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala en primer lugar, procederá a reiterar su jurisprudencia sobre (i) el principio de unidad de materia; y (ii) la amplia potestad de configuración en materia penal y los límites a dicha potestad. Con fundamento en lo anterior, se procederá a resolver el caso concreto respecto de los cargos planteados. De superarse el cargo, la Sala procederá con el estudio de los problemas jurídicos (ii) y (iii), señalados en el numeral 41 anterior.

#### D. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA. Reiteración de jurisprudencia

43. De conformidad con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución, no serán admisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia general regulada en la ley. Igualmente, el artículo 169 de la Carta señala que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

44. Sobre el principio de unidad de materia, la jurisprudencia ha desarrollado criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a partir de los cuales se deberá verificar la conexión entre las disposiciones que conforman un texto legal y sus núcleos temáticos. La verificación sobre la existencia de una unidad de materia, se realiza a través de la conexidad existente, para lo cual tienen aplicación los siguientes criterios: (i) temático -conexión objetiva y razonable entre la disposición y el asunto general sobre el que versa la ley; (ii) causal -conexidad entre la disposición y los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley; (iii) teleológico -conexidad entre la disposición y los objetivos que persigue la ley en general; y (iv) sistemático -conexión interna entre las disposiciones que conforman la ley, de tal forma que constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.

45. Asimismo, el principio de unidad de materia conlleva una remisión al trámite legislativo,



en tanto que (i) “[e]l ámbito de transparencia de esta exigencia constitucional tiende a evitar que durante cualquier etapa del procedimiento legislativo se les dé trámite a disposiciones respecto de las cuales no se observa una conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo”; y (ii) “[e]l principio de unidad de materia persigue que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión”. A partir de ello, la Sala Plena ha señalado que para determinar si en el trámite legislativo se desconoció la unidad de materia, deberá determinarse en primer lugar el contenido temático de la Ley y, a partir de ello, compararlo con la disposición que se revisa.

46. Ahora bien, es importante precisar que la unidad de materia no conlleva una simplicidad temática en el asunto a regular, pues permite incluir varios temas dentro de una misma iniciativa, siempre que sus disposiciones atiendan a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad antes enunciados. Así, “los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad con los contenidos de esta”. De esta forma, según lo ha dicho la Corte, “es necesario ponderar el principio de margen de configuración legislativa con el principio de unidad de materia, pues, este último, no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo nugatorio”. Es decir, “la unidad de materia no debe ser interpretada de manera rígida”. En este orden de ideas, ha sostenido la Sala Plena que lo proscrito por la Constitución es la inclusión de asuntos o medidas que no apunten a un mismo fin, por lo que, como se dijo antes (ver supra, numeral 44) el control de constitucionalidad debe basarse en interpretaciones razonables y proporcionadas).

**E. SOLUCIÓN AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA NO VULNERA EL PRINCIPIO UNIDAD DE MATERIA**

47. Análisis del cargo planteado por los demandantes. Observa la Sala que para solicitar la inexecutable de los artículos 337 y 337A del Código Penal sustituidos en la disposición demandada, los actores comienzan por señalar que no puede entenderse, como una premisa general, que la ocupación de un baldío afecte el medio ambiente. Sostienen que si bien, tanto los baldíos como el medio ambiente son objeto de protección constitucional, esta se da en diferentes ámbitos y por razones diferentes: la protección de los bienes baldíos tiene por objeto garantizar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, mientras que la tutela del medio ambiente busca proteger la salud y vida de todos los ciudadanos en general.

48. En esta línea, para desarrollar su planteamiento, manifestaron que los tipos penales demandados no exigen la puesta el peligro del medio ambiente para su configuración, sino que castigan la sola usurpación, ocupación, utilización, acumulación, tolerancia, colaboración o permisión en la apropiación ilegal de bienes baldíos de la Nación, pero, enfatizan, sin importar si estas acciones se despliegan atentando o no contra el medio ambiente. Igualmente, desde una lectura sistemática, tampoco encuentran relación alguna con la generalidad de las disposiciones contenidas en la ley. Finalmente, señalan que el contenido del texto finalmente aprobado no se corresponde con las finalidades señaladas en la exposición de motivos ni en el curso del trámite legislativo.

49. Para resolver el interrogante planteado, la Sala considera importante recordar, en primer lugar, que el principio de unidad de materia se refiere a la conexidad que existe entre las disposiciones que integran una ley y sus núcleos temáticos, y se valora a través de los criterios temático, causal, teleológico y sistemático. En este orden de ideas, considerando que este análisis permite una remisión al trámite legislativo (ver supra, numeral 45), la Sala comenzará por reiterar las razones que allí se expusieron para la expedición de los artículos 337 y 337A demandados, y a partir de ello entrará a establecer si hay conexidad en virtud de los criterios causal y teleológico.

50. Trámite legislativo adelantado ante la Cámara de Representantes, Comisión Primera. La

exposición de motivos del proyecto de ley fue publicada en la Gaceta 1083 de 2020, y en la misma se dijo que su objeto sería actualizar el título XI del Código Penal, introduciendo nuevos tipos penales y ajustando los verbos rectores a las nuevas modalidades de los delitos ambientales. En tal sentido, se dijo que, a efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 79 de la Constitución, se tipifican como delitos en el Código Penal aquellas conductas que generen un daño o pongan en riesgo tanto los recursos renovables como no renovables del país. De esta manera, el objeto de la ley fue hacer frente a las nuevas dinámicas sociales que, una vez advertidas por el Legislador, deben ser abordadas desde el derecho penal para lograr una efectiva protección del medio ambiente. Por esto, se insistió en que “el Código Penal se ha quedado corto para prevenir y sancionar el comportamiento de aquellos que atentan contra el ambiente y los recursos naturales, tanto renovables como no renovables”.

51. Igualmente, en dicha exposición de motivos se puso de presente la importancia de hacer frente a la deforestación a través de un tipo penal autónomo, en tanto, según se ha dicho especialmente en la declaración de Nueva York sobre bosques en 2014, en la cual, Colombia se comprometió a reducir por completo la deforestación en su territorio para 2030. En este orden de ideas, se hizo un fuerte énfasis en esta problemática causada por la expansión de la frontera agrícola, la extracción ilícita de minerales, expansión de infraestructura, extracción de madera, incendios forestales y “el uso, distribución y derechos de propiedad sobre la tierra”.

52. De esta manera, se observa que el artículo numerado originalmente como 337 en el proyecto de ley se refería a “la destinación ilegal de tierras establecidas”, y señalaba que “el que utilice con uso diferente para el cual fueron definidas las tierras establecidas, declaradas, tituladas o delimitadas por autoridad competente, incurrirá en prisión (...) en la misma pena incurrirá quien use o destine tierras sobre las cuales se hubiese cometido deforestación para fines distintos a la resiembra o restauración”. Por su parte, también se previó el delito de deforestación.

53. En el primer debate se hizo énfasis en el impacto nocivo que tiene la deforestación para el medio ambiente, señalando que “hay unos delincuentes detrás de esta deforestación anual que comprenden los ritmos, las maneras y los momentos en que esto se debe hacer, para terminar, acaparando tierras en favor de bandas delincuenciales, que al final terminan ellas siendo tituladas por esos terrenos en nuestro país”. En consecuencia, el Legislador buscó hacer frente a esta problemática “creando el delito de deforestación y por supuesto del delito de financiación de la deforestación”, en tanto que, según el ponente, no son los campesinos que necesitan subsistir de sus cultivos quienes realizan estas conductas, sino que “detrás de ellos hay unas estructuras criminales” de tal manera que “los beneficiarios de la deforestación en Colombia no son los campesinos; son grandes terratenientes acaparadores de tierras (resaltado por fuera del texto original)”. Luego de esto, se puso de presente que “una de las dinámicas que se está viendo justamente (...) es el apoderamiento ilegal de baldíos que se hace a través de una dinámica de deforestación (...) entre trescientas y trescientas cincuenta mil hectáreas de tierra deforestadas al año con fines de apoderarse de esa tierra que es baldío”. Por esto, se solicitó la inclusión de la apropiación ilegal de baldíos dentro del texto del proyecto.

54. Asimismo, se dijo que (i) “no podemos [esgrimir] la supuesta defensa del campesino para hacernos los de la vista gorda con aquellos terratenientes, aquellos latifundistas, aquellos mafiosos que se están apoderando de nuestra tierra, de la Amazonía, de la Orinoquía, pero que además la están deforestando y están generando graves consecuencias, no solamente para Colombia sino para el resto de la humanidad”; (ii) el autor y ponente señaló que fue aceptada “una proposición muy importante de la doctora Juanita María Goebertus (...) que de hecho yo venía trabajando con una ONG que nos ha mostrado la gravedad de las cifras de deforestación en el país en este primer tramo de los años (...) es realmente una situación catastrófica lo que está viviendo la Amazonía colombiana en este principio de año y tiene que ver con el tema de la apropiación ilegal de los baldíos del Estado, que hoy no es un delito en Colombia”; y por su parte (iii) otro representante, al aludir a la problemática en el nivel regional, expuso que “[u]n departamento como el Caquetá, que tiene tanto territorio de baldíos, que permanentemente están siendo objeto de presión por deforestación, aparte de la presión social que se generó hace 40 o 50 años cuando le dijeron a la gente vaya tumba monte y hágase una finca en el territorio del departamento del Caquetá (resaltado por fuera

del texto original)".

55. Como resultado de lo expuesto, se aprobó en primer debate un artículo 337A, sobre apropiación ilegal de baldíos de la Nación. Luego, en el marco de una audiencia pública celebrada para obtener mayores elementos de juicio la procuraduría general de la Nación sostuvo que "se están cometiendo delitos ambientales de forma descontrolada en el territorio, y eso tiene como trasfondo la usurpación y el despojo de los territorios, en su mayoría públicos, aunado a la falta de un catastro multipropósito". A su vez la directora de PNN señaló que el proyecto tiene el propósito de castigar a los responsables de "los procesos de deforestación y de la invasión de áreas de baldíos y parques naturales (...) [e]stos delitos de apropiación de baldíos empiezan como deforestación, siguen con ganadería, para luego convertirse en proyectos industriales agrícolas".

56. En la ponencia para segundo debate se modificó la redacción en el sentido de castigar a quien "se apropie, usurpe, use, utilice, acumule, o destine baldíos de la Nación con fines de expansión ilegal de la frontera agrícola, para ganadería en zonas no permitidas, para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito, exploración y explotación ilícita de minerales o para mejora o construcción de infraestructura ilegal" (resaltado por fuera del texto original).

57. Trámite legislativo adelantado ante la Plenaria de la Cámara de Representantes. En el segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes se aludió a que "en los últimos 5 años 600.000 hectáreas de baldíos se han perdido y se han deforestado a través de procesos de apoderamiento ilegal de estas tierras. De ahí la importancia del capítulo que se incluye en este proyecto sobre garantizar que perseguimos penalmente los procesos de apoderamiento de tierras, pero no como se hace a través de la operación Artemisa para poner en una foto a unos cuantos campesinos que están siendo perseguidos por ser ellos quienes cortan directamente, no, para concentrarnos en quienes están detrás de financiar a estas personas y pagarles para que haya procesos de apoderamiento de baldíos". Así las

cosas, con los tipos penales propuestos “se persigue la que es hoy la principal causa de la deforestación en Colombia”.

58. Por otra parte, se hicieron algunas manifestaciones en contrario, al señalar que “tenemos que juntar el tema de baldíos con el tema ambiental, todos estamos de acuerdo, todos estamos de acuerdo con no a la deforestación, todos estamos de acuerdo que posiblemente si no hacemos algo hoy, mañana lo vamos a lamentar pero ojo, estamos llevando a la cárcel a nuestros campesinos que son gente de buena que no tiene la culpa de que el Estado, en muchos años, no les haya titulado sus tierras (...) por eso a mí me preocupa este artículo 337, debatamos en otro proyecto de ley con argumentos el tema de titulación de baldíos pero no lo incluyamos en una ley que busca de manera muy loable que el medio ambiente se proteja”. Igualmente, se llamó la atención sobre el hecho de que, si el Estado mismo no conoce cuáles son los bienes baldíos, no debería tipificarse la conducta, en tanto esto abarca una problemática que requiere un análisis mucho más profundo, y se calificó el abordaje de esta problemática como “un mico”.

59. Seguidamente, en el curso de dicho debate se hizo alusión a que, en efecto, los baldíos son uno de los principales objetivos de las prácticas de deforestación, y se sostuvo que “en esta legislación ambiental nos tenemos que meter con el tema de los baldíos (...) porque está demostrado por todas las cifras, e incluso por la cifras de asesinatos de líderes ambientales en Colombia, ahí está el estudio de Global Witness (...) que muestra cómo de los 64 líderes ambientales asesinados en el país, 35 fueron asesinados por el tema de acaparamiento de tierras (...) luego el tema de la tenencia de la tierra en Colombia es la principal causa de la pérdida de biodiversidad en nuestro país (...) es absolutamente imposible en un país como Colombia separar la deforestación del acaparamiento de tierras y por eso no tenemos que atacar solamente el síntoma sino que tenemos que atacar la causa de la deforestación en Colombia, lo dice además el informe presentado por la PGN, el artículo publicado por El Tiempo, y la ONU en el año 2018 (...) es absolutamente imposible combatir el crimen organizado que deforesta si no combatimos el acaparamiento de tierras y por supuesto la invasión de áreas protegidas y por supuesto también la apropiación ilícita de baldíos de la

Nación”.

60. Por último, en respuesta a los reparos frente a los artículos 337 y 337A (ver supra, numeral 58) se mencionó que era necesario “comprobar la finalidad de la apropiación para efectos de acreditar la comisión del delito”, es decir, que la criminalización se da cuando la actividad agrícola “ocurre en zonas no permitidas”, queriendo decir que “un campesino que hace uso de un baldío que tiene la pretensión de que este le sea adjudicado, que tiene una serie de vacas, tiene una actividad ganadera en un lugar perfectamente lícito porque no es una zona protegida [p.ej. PNN], no tiene ningún riesgo y no debería tener ningún temor ante este artículo”, e igualmente, se sostuvo que “el tema de los baldíos es el corazón de la problemática ambiental más grave que tiene Colombia que se llama la deforestación (...) es absolutamente imposible separar la tragedia, la catástrofe de la deforestación del acaparamiento de los baldíos (...) somos conscientes que la ganadería y la expansión de la frontera agrícola genera deforestación y vamos a ponerle un límite, un tatequeto diciendo que a partir de ahora no se deben apropiar o acumular baldíos”, de tal manera que “si no atacamos el proceso de usurpación ilegal de baldíos, de acumulación ilegal de baldíos por encima de la UAF, el riesgo es que seguimos dejando la puerta abierta para la deforestación”.

61. En este orden de ideas, el texto aprobado en segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes indicaba que “[e]l que se apropie, usurpé (sic), use, ocupe, utilice, acumule, o destine baldíos de la nación con fines de expansión ilegal de la frontera agrícola, para ganadería en zonas no permitidas, para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito, exploración y explotación ilícita de minerales o para mejora o construcción de infraestructura ilegal, incurrirá en prisión (...)”, al igual que se tipificó la financiación de dicha apropiación.

62. Trámite legislativo adelantado ante el Senado, Comisión Primera. En la ponencia para primer debate en la comisión primera del Senado se dijo que, con los tipos penales

demandados, “se busca luchar contra nuevos fenómenos que causan grave afectación a los recursos naturales y el medio ambiente, nuestra selva tropical húmeda y bosques”. En este orden de ideas, al hacer alusión a la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques a la que se refiere el CONPES 4021 de 2020, se mencionan como ejes de acción del Ejecutivo: (i) la intervención en la conflictividad rural sobre la tenencia y acceso a la tierra, en la medida en que ello “genera presión sobre el bosque”; (ii) la importancia de monitorear procesos de otorgamiento de derechos sobre predios baldíos inadjudicables ubicados en zona de reserva forestal; y (iii) la recuperación de baldíos para asegurar la sana apropiación del territorio y el uso sostenible de los bosques.

63. En este orden de ideas, se sostuvo que la falta de tipificación de las conductas contenidas en los artículos 337 y 337A en el Código Penal “representa dificultades en la implementación de medidas de control y sanción para evitar mayores deterioros en la situación medioambiental”, así como “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, o infraestructura ilegal, bajo el entendido de que no cumplen con la función social de la propiedad. Ahora bien, este delito conexo a la deforestación, permite que se ejecuten conductas punibles como el acaparamiento de tierra y es un escenario en que grupos ilegales y terratenientes pagan a campesinos para la realización de estas prácticas ilegales”.

64. Por último, el informe de ponencia para primer debate hizo énfasis en que “[e]n reportes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, una de las preocupaciones que veían en el largo plazo para Colombia era que la expansión de cultivos ilícitos dependía, en ciertos casos, de la falta de información estadística sobre el origen y control de algunos terrenos en el país. Y puntualmente, hacían referencia a los baldíos, pues ante una gran extensión de bosques y selvas, el narcotráfico aprovecha para utilizar dichos bienes y aumentar la economía ilícita”.

65. El primer debate en la Comisión Primera del Senado comenzó con una manifestación en



contra de los artículos demandados, al señalar que “buena parte de la minería de Nariño, parte del Cauca, se hace en los límites y algunas veces tocan esas zonas baldías y entonces ¿vamos a arreglar el problema criminalizando? El concepto de baldío no guarda una relación directa con el medio ambiente, por lo tanto, es un error usarlo para tipificar conductas en el Código Penal relacionadas con el medio ambiente”. Por otra parte, se hizo referencia a los campesinos que “van siendo desalojados ya sea por la presión del conflicto o porque terminan producto de las necesidades, vendiendo los baldíos que han descombrado, que han abierto en la selva, y seguir adentrándose y ampliando la frontera agrícola”.

66. El texto aprobado en primer debate en el Senado consignó que “[e]l 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 (...)”, y allí mismo se incluyeron los dos párrafos que prevén una excepción a la responsabilidad penal, así como se conservó la tipificación de la financiación de la apropiación ilegal (artículo 337A).

67. Trámite legislativo en el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República. En la ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado se reiteró el contenido de la ponencia para primer debate. Por otra parte, en el debate de Plenaria no se dio alguna explicación de conexidad sobre las disposiciones demandadas, y el texto allí aprobado corresponde a la redacción actual de los artículos. Finalmente, en el trámite de conciliación no se incluyó alguna explicación o motivación adicional sobre este particular, salvo una reiteración en líneas generales sobre la relación entre el acaparamiento de tierras baldías de la Nación y la deforestación.

68. La disposición demandada cumple con el principio de unidad de materia, al verificarse la conexidad. Según fue expuesto por la Corte en sus consideraciones generales, el principio de unidad de materia busca preservar, en esencia, que las disposiciones contenidas en la Ley se relacionen con la materia general regulada en ella. Para establecer esta conexidad, puede acudirse al trámite legislativo e identificar las causas y objeto de la Ley que se revisa, así

como debe analizarse el texto de la Ley en su conjunto para establecer si guarda relación con una disposición en específico (ver supra, sección II.D). Asimismo, la Corte ha señalado que el grado de rigor del examen de unidad de materia puede ser menor cuando ha existido un debate intenso durante el trámite de aprobación de la disposición.

69. Como se señaló, el contenido temático de la Ley 2111 de 2021 obedece a la inclusión de nuevos tipos penales y circunstancias de agravación punitiva en torno a la protección del medio ambiente. El motivo que llevó a la expedición de este ordenamiento fue aumentar la protección de este bien jurídico cuya alteración impacta, a su vez, la vida y salud de toda la población. En este orden, se buscó “responder a los actuales fenómenos que causan daños devastadores en el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como interés nacional principal y prevalente en Colombia”, y en concreto “con la creación de los nuevos tipos penales se busca luchar contra nuevos fenómenos que causan grave afectación a los recursos naturales y el medio ambiente, nuestra selva tropical húmeda y bosques”.

70. En consecuencia, para que una disposición sea conexa con la ley en su conjunto, debería estar orientada a identificar conductas nocivas sobre el medio biótico presente en zonas forestales, en las fuentes de recursos naturales, áreas de especial importancia ecológica, áreas protegidas, y en general cualquier descripción típica que esté orientada a preservar el espectro que el Legislador identifique como “recursos naturales y el medio ambiente”, tales como la atmósfera, las aguas en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, fuentes de energía, recursos geotérmicos, recursos biológicos de las aguas y recursos del paisaje.

71. Asimismo, se evidencia (i) la intención del Legislador de tipificar conductas que afectan los recursos naturales (conexidad temática); además de que (ii) evidencia la Sala una conexión objetiva y razonable entre ambas disposiciones y el tema general regulado en la Ley. De esta manera, es dado afirmar que el Legislador buscó identificar la relación entre la alteración al medio ambiente y la ocupación de bienes baldíos de la Nación (conexidad

causal); (iii) con el propósito de facilitar la lucha contra la deforestación (conexidad teleológica); y, por tanto, (iv) todos los delitos previstos en la Ley 2111 de 2021 responden a una misma lógica de protección de dicho bien jurídico (conexidad sistémica). Ir más allá de esto, en un análisis de unidad de materia, desconocería abiertamente el margen de competencia asignado a la Corte en este juicio particular (ver supra, sección II.D).

72. Lo anterior, en tanto que el objeto de la política criminal es perseguir a aquellas personas responsables de la deforestación a gran escala que, lejos de encontrarse en situación de vulnerabilidad, sacan provecho, en muchas ocasiones, de los sujetos de especial protección que instrumentalizan para estos fines (ver supra, numerales 53, 54, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65 y 66). Sobre esto, además, precisa la Sala que hubo un debate recurrente a lo largo de todo el trámite legislativo, hasta el último debate en que se discutió el informe de conciliación en la Cámara, por lo cual no puede desconocerse que sin duda los delitos previstos en los artículos 337 y 337A fueron parte integral del debate en la instancia legislativa, debido a su unidad de materia con el tema general regulado en la iniciativa.

73. Conclusiones respecto del primer problema jurídico. De esta manera, siguiendo la regla definida por la Corte en las sentencias C-896 de 2012 y C-215 de 2021, si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma como en este caso se evidencia el desarrollo de un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad resulta menos exigente, en tanto ya se controló uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.

74. La Sala Plena al desarrollar un juicio de conexidad de baja intensidad observa que la disposición demandada no vulnera el principio de unidad de materia, en tanto los tipos penales incluidos en la norma parcialmente demandada se encuentran unidos temáticamente al título de la ley y la generalidad de su contenido. En concreto, se evidencia

que lejos de haber sido un aspecto omitido en las discusiones del Congreso, el contenido de los artículos 337 y 337A del Código Penal fueron expresamente motivados y discutidos. En consecuencia, nota la Sala Plena que respecto de este primer reproche de constitucionalidad la disposición demandada resulta exequible.

75. A continuación, procederá la Sala Plena a plantear las reglas relacionadas con el desarrollo de los reproches de constitucionalidad formulados por los demandantes, ante una presunta vulneración del artículo 29 de la Carta Política, seguido del análisis en el caso concreto.

#### F. AMPLIA POTESAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA PENAL Y LÍMITES A DICHA POTESAD. Reiteración de jurisprudencia

76. Amplia potestad de configuración del Legislador en materia penal. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, el Legislador tiene una amplia potestad de configuración para desarrollar la política criminal del Estado y determinar el contenido concreto del derecho penal. Esta facultad se deriva de lo previsto en los artículos 114 y 150-2 de la Constitución, e implica que la definición de las conductas típicas ha sido asignada al Legislador, es decir, cuentan con reserva de ley. Dicha competencia se fundamenta tanto en los principios democráticos y de soberanía popular, como en la necesidad de que el diseño de las respuestas penales a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social sean producto de una discusión que integre al colectivo y en la cual prime la participación democrática. Por esto, el juez sólo podrá iniciar y adelantar un juicio con base en las normas proferidas por el Congreso de la República, salvo las potestades limitadas del Gobierno en estados de excepción.

78. De cara al establecimiento de límites al ejercicio de la amplia potestad de configuración del Legislador en materia penal, la jurisprudencia constitucional ha sistematizado algunos límites basados en el principio de estricta legalidad, el principio de exclusiva protección de bienes jurídicos, incluyendo la observancia de los instrumentos internacionales ratificados en Colombia, y el deber de respeto por los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad:

## Principio

## Contenido

### (i) Principio de estricta legalidad

\* El principio de legalidad se encuentra consagrado en el ordenamiento constitucional, como desarrollo al debido proceso (Art. 29 CP), así como lo dispuesto en el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

\* El principio de estricta legalidad ha sido entendido, desde un punto de vista positivo, como el deber del legislador de actuar con el mayor nivel posible de precisión y claridad, y desde una perspectiva negativa, en el sentido de que son inadmisibles los supuestos de hecho y las penas redactadas en forma incierta o excesivamente indeterminada. Por lo tanto, “todos los componentes de un tipo penal (sujetos, verbos rectores, ingredientes subjetivos y objetivos, sanción, agravantes, etc.) deben estar determinados o ser razonablemente determinables por el intérprete.”

\* En atención a este principio, el Estado debe observar que: (a) existe reserva de ley porque la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del Legislador; (b) la definición de la conducta punible y su sanción debe contemplarse de forma clara, precisa e inequívoca; y, (c) las leyes penales no pueden aplicarse de forma retroactiva, a menos que opere el principio de favorabilidad penal.

\* En la sentencia C-507 de 2014 la Corte explicó que “La reserva de ley exige que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse mediante ley, o cuando menos se

funde en ella, en ciertos casos bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, y denominada estricta reserva legal; y en otros bajo la noción de ley en sentido material, permitiendo la intervención del ejecutivo como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley (art. 150.10 de la CP)”.

#### (ii) Principio de exclusiva protección de bienes jurídicos

\* El derecho penal implica valorar socialmente: (a) aquellos bienes jurídicos que ameriten protección, es decir, los valores esenciales de la sociedad; (b) las conductas reprochables que puedan lesionar tales intereses; (c) los elementos para atribuir responsabilidad al sujeto activo; y, (d) el quantum de la sanción aplicable.

\* En consecuencia, no cualquier afectación a estos bienes jurídicos puede ser objeto de respuesta por parte del derecho penal.

#### (iii) Principio de necesidad de la intervención penal relacionado a su vez con el carácter subsidiario, fragmentario y de última ratio del derecho penal

\* El ius puniendi debe operar solamente cuando las demás alternativas de control han fallado.

\* No existe obligación para el Estado de sancionar penalmente todas las conductas reprochables.

\* La criminalización de un comportamiento es el último recurso en el espectro de las sanciones al que puede recurrir.

#### (iv) Principio de culpabilidad

Conforme al artículo 29 Superior, el derecho penal en Colombia es de acto y no de autor. Esto implica que, en atención al postulado del Estado Social de Derecho y a la dignidad de la persona humana, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa”.

#### (v) Principios de proporcionalidad y razonabilidad en materia penal

La Corte ha explicado que, si bien el Legislador cuenta con una amplia potestad de

configuración normativa para el diseño de la política criminal del Estado y, en consecuencia, para la tipificación de conductas punibles es evidente que no por ello se encuentra vedada la intervención de la Corte cuando se dicten normas que sacrifiquen los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales.

(vi) Bloque de constitucionalidad y otras normas superiores

Estas normas deben ser observadas al momento de redactar las normas penales. Bajo tal premisa, el Legislador debe atender de manera especial las reglas que: (a) contienen garantías para los derechos fundamentales; y, (b) constituyen parámetro de constitucionalidad de obligatoria consideración en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

79. Elementos que componen el principio de estricta legalidad. Este principio, según lo ha referido la jurisprudencia, dispone que “[e]n virtud de los principios de legalidad y tipicidad el legislador se encuentra obligado a establecer claramente en qué circunstancias una conducta resulta punible y ello con el fin de que los destinatarios de la norma sepan a ciencia cierta cuándo responden por las conductas prohibidas por la ley. No puede dejarse al juez, en virtud de la imprecisión o vaguedad del texto respectivo, la posibilidad de remplazar la expresión del legislador, pues ello pondría en tela de juicio el principio de separación de las ramas del poder público, postulado esencial del Estado de Derecho” (resaltado por fuera del texto original). En este orden de ideas, es claro para la Corte que se encuentran proscritos los tipos penales ambiguos.

80. Ha insistido la Sala en que el principio de estricta legalidad, aplicado a la producción de normas, exige que haya una definición precisa, clara e inequívoca de las conductas castigadas, aspecto que constituye el centro de un sistema garantista que evita que los ciudadanos queden sujetos a un poder plenamente discrecional en cabeza de los jueces. Estas premisas han sido reiteradas de manera reciente por la Sala Plena, al afirmar que el principio de legalidad exige que (i) los aspectos esenciales de la conducta y la sanción estén contenidas en la ley; y (ii) tanto la conducta como las sanciones deben ser determinadas de

tal forma que no haya lugar a ambigüedades.

81. Consideraciones sobre los tipos penales abiertos y en blanco, frente al principio de estricta legalidad. Para el caso de los tipos penales abiertos y en blanco, ha señalado la Sala que todos los componentes de un tipo penal (sujetos, verbos rectores, ingredientes subjetivos y objetivos, sanción y agravantes) deben estar determinados o ser razonablemente determinables por el intérprete. Sin embargo, esto no siempre puede cumplirse por completo en el texto mismo del delito, en tanto que algunos fenómenos dinámicos y complejos requieren de la remisión a un contexto más amplio para su comprensión. Por esto, al momento de analizar la legalidad del delito, el intérprete debe establecer si es posible, a partir de una interpretación razonable y referentes objetivos y verificables, determinar la conducta ilícita en que puede incurrir el sujeto activo.

82. Según lo ha explicado la Sala, en el caso de los tipos penales en blanco esto se logra a través de una remisión clara y concreta que permite complementar el tipo penal con otro texto normativo (remisión directa), mientras que en el caso del tipo penal abierto, al tratarse de expresiones con un contenido semántico amplio o de relativa vaguedad porque así lo amerita el contexto, sólo serán ajustados a la Constitución si dicha indeterminación está justificada, es moderada y existen referencias que permitan precisar su contenido y alcance. Sobre esto último, ha precisado la Sala que los textos complementarios de la norma legal “deben provenir de una fuente con autoridad suficiente para proyectarse sobre la ley y deben ser accesibles para la población. Así, pueden hallarse en otras normas de jerarquía legal o supra legal, y en la interpretación de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia”.

83. Jurisprudencia aplicable a los tipos penales ambiguos. Acorde con lo expuesto, se ha declarado la inexequibilidad de una disposición cuando esta “señala una descripción tan amplia y ambigua que no permite definir el supuesto de hecho” dejando elementos a la mera discrecionalidad del operador judicial, y, por lo tanto, permitiendo además que en la práctica se configure un tratamiento desigual e injustificado para los sujetos activos del delito según el criterio que adopte cada despacho judicial. Igual camino se ha tomado frente a aquellas



normas en las que no es clara la sanción imponible, y además, no es posible colegir con claridad la conducta que se buscó tipificar ni aun interpretando de forma sistemática y razonable el ordenamiento jurídico. Lo mismo ha ocurrido cuando no puede inferirse de manera inequívoca a qué tipo penal corresponde una circunstancia de agravación, y cuando se han incluido expresiones que generan una definición circular de la conducta punible e impiden su concreción. En sentido contrario, la Corte ha advertido que aquellas acusaciones que se refieren a la imposibilidad probatoria de demostrar los elementos del tipo (por ejemplo, las razones que tuvo el sujeto activo) no pueden ser resueltas desde la óptica de la tipicidad, en tanto se refieren, precisamente, a asuntos propios de la actividad probatoria y no de la configuración típica del delito.

84. Fundamentos del principio de razonabilidad y proporcionalidad en materia penal. Como se señaló, la jurisprudencia ha reconocido que el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración en materia penal para establecer la sanción que le corresponde a cada delito. Sin embargo, el ejercicio de esa facultad encuentra límites en la Constitución. Por lo cual, las decisiones que adopte el Congreso en el asunto deben tener sustento en criterios de razonabilidad y proporcionalidad (ver *supra*, numerales 76 a 78). Al respecto, ha señalado la Corte que el principio de proporcionalidad proviene del principio del Estado social de Derecho y del respeto por la dignidad humana.

85. Esto significa que, durante el proceso de formación de la norma que impone una sanción penal, el Legislador debe exponer argumentos que justifiquen la adopción de la norma en una valoración objetiva de elementos tales como: (i) la importancia del bien jurídico tutelado; (ii) la gravedad de la amenaza o ataque a ese bien jurídico tutelado; (iii) la repercusión de la afectación al bien jurídico en el interés general y en el orden social; (iv) el ámbito diferenciado (dolo o culpa) de responsabilidad subjetiva del infractor; y, (v) la necesidad de esa protección específica en contraste con otros medios preventivos igualmente idóneos, entre otros.

86. Metodología del test de proporcionalidad en materia penal. En lo que se refiere al test de proporcionalidad en materia penal, el principio se concreta en la ponderación de bienes en el sentido de una prohibición de exceso. Al respecto, la Corte ha señalado que el principio de proporcionalidad “apunta a una relación medio-fin, esto es, si para la consecución de un propósito constitucionalmente válido el medio seleccionado por el legislador en materia penal, resulta ser acorde con la gravedad del hecho punible y la lesión a los bienes jurídicos tutelados”. Así, la Corte ha diseñado una metodología para determinar la proporcionalidad de los tipos penales:

#### Idoneidad o adecuación de la medida

La cual hace relación a que la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulte lo “suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir”.

#### Finalidad

Debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución.

#### Necesidad

La limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que, de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, injiera en la efectividad del derecho intervenido.

#### Proporcionalidad en sentido estricto

Evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior. En otras palabras, es a partir de este específico modelo de test que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida tiene la virtualidad de

reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia

#### G. SOLUCIÓN AL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA PENAL

87. Sobre el estado de cosas inconstitucional en materia de tierras y apropiación de baldíos - Reiteración de jurisprudencia. En la sentencia SU-288 de 2022, la Corte constató empíricamente que la concentración de la tierra en Colombia ha llegado a ser una de las mayores del mundo y el campesinado la población más pobre y vulnerable del país, no sólo a causa de los problemas históricos en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de reforma rural y de baldíos, sino como producto de la violencia sistemática a que se ha visto enfrentada la sociedad colombiana durante más de medio siglo, la cual ha tenido como epicentro el campo y como principal víctima la población campesina. Esta problemática se reflejó en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 al momento de abordar el proyecto del actual artículo 64 de la Constitución. Esta problemática conllevó al punto I del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el cual se sentaron las bases para la transformación estructural del campo, entre otros, para dar una solución a la propiedad de la tierra y su concentración, la exclusión del campesinado, la formalización de la propiedad, la modernización del sistema de catastro.

88. En dicha oportunidad, reconoció este tribunal que de conformidad con los índices de concentración y redistribución de la tierra y su incidencia en las dinámicas del conflicto, las cifras oficiales demuestran que, para 2017, el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad continúa en niveles altos, con un valor del índice de Gini de área de propietarios de 0,869 a escala nacional. Cuanto más cercano a 1 más concentrada está la propiedad

(pocos propietarios con mucha tierra), y cuanto más cercano a 0 mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con mucha tierra). Con ello, Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo.

89. Asimismo, señaló la Corte (i) la falta de un adecuado diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a regularizar la relación de la población campesina con la tierra, perpetúa la inequidad a la que históricamente ha estado sometida, máxime cuando las autoridades en cuya cabeza se han radicado funciones específicas para minimizar la brecha, han omitido el cumplimiento de sus responsabilidades; (ii) aun cuando se trata de un problema diagnosticado ampliamente y que está en la base del conflicto de nuestro país, las soluciones se han aplazado de manera indefinida; (iii) existe una debilidad institucional en la gestión de los baldíos, la cual ha conllevado al incumplimiento de las funciones de clarificación de la propiedad, adjudicación y recuperación de bienes baldíos.

90. Sobre este último asunto, destacó esta corporación que en el Auto 222 de 2016, se indicó que la autoridad agraria presentó el plan nacional solicitado a pesar de advertir “cierta dificultad debido a las imprecisiones e inexactitudes en el número de bienes baldíos, su situación y su ubicación, como quiera que, en ninguna época, se ha realizado o adelantado de forma acuciosa una tarea similar.” Y como la SNR informó sobre “26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el Incoder o quien haga sus veces en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras”, su verificación “puede llevarse a cabo en el largo plazo, siempre y cuando la Entidad disponga de un equipo de trabajo conformado por profesionales en derecho, ingenieros catastrales, ingenieros agrónomos e ingenieros de sistemas y técnicos en manejo documental y archivo; equipo que debe estar enfocado, exclusivamente, en las actividades de revisión y evaluación de la información suministrada por la SNR y la interposición y seguimiento de las acciones de tutela en los casos en que sea pertinente.”

91. Asimismo, reconoció la Corte en la mencionada sentencia SU-288 de 2022 que la información registral incompleta y desactualizada, además de contribuir a que la informalidad tenga las escandalosas proporciones mencionadas, son ejemplo de la forma en la que tradicionalmente el campesino se ha relacionado con la tierra. Los problemas registrales no sólo son el resultado de la incapacidad institucional de cumplir con los mandatos asignados, sino del diseño institucional y procedimental mismo. Si bien se trata de una problemática exclusiva del derecho civil, lo cierto es que la informalidad entorpece el desarrollo, desincentiva la inversión, dificulta el acceso al sistema financiero, impulsa los mercados ilegales de tierras y cultivos, y, entre otras, genera espacios para el conflicto. De esta manera, en la mencionada sentencia la Corte evidenció de primera mano la precariedad de los sistemas de información a la que están sometidos quienes pretenden regularizar su propiedad, a pesar de contar con una detallada regulación los problemas de registro resultan preocupantes, pues el rezago en el ejercicio de la depuración de la información los convierte en ineficientes, incompletos e inciertos.

92. Para la Corte, la situación descrita refleja una problemática estructural que ha facilitado el despojo, la excesiva concentración de la propiedad rural y, en algunos casos, la apropiación indebida de baldíos; todo lo cual ha afectado intensamente los derechos de acceso a la tierra de los campesinos y de otros sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, esta corporación adoptó en la sentencia SU-288 de 2022 una serie de remedios constitucionales orientados a la coordinación de las acciones interinstitucionales que le permitieran el cumplimiento de la sentencia, así como la actualización del Plan Marco de implementación del AFP, el acceso público a la información, la articulación del catastro multipropósito con las demás políticas que deban implementarse con enfoque territorial, y la implementación del sistema general de información catastral y el sistema general de información de tierras, entre otras medidas. Igualmente, debido a que la autoridad de tierras manifestó su propia incapacidad para solucionar la problemática advertida en la sentencia T-488 de 2014, y que ha concentrado su estrategia de defensa en la interposición de acciones de tutela, se le ordenó la adopción de un plan de acción que le permitiera contar con una efectiva definición del universo de predios rurales, lo cual a su turno le permitiera realizar un plan de recuperación de baldíos, bajo los criterios establecidos en la mencionada sentencia de unificación.

93. El artículo 1º (parcial) demandado se refiere a tipos penales en blanco. Debe partir la Sala Plena por precisar que el artículo 1º (parcial) demandado, contiene los artículos 337 y 337A, los cuales son sin lugar a dudas tipos penales en blanco, en tanto se refieren a verbos rectores que recaen sobre bienes baldíos, así como a normas de remisión a la legislación agraria, a saber la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017. De esta manera, al momento de dar aplicación e interpretar dichos tipos penales, el juez ordinario debe necesariamente remitirse a normas extrapenales.

94. Partiendo del reconocimiento de dichas normas, se debe resaltar que la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional con respecto a los tipos penales en blanco es amplia. Mediante diferentes pronunciamientos, este tribunal estableció que la remisión a otros preceptos normativos no debe, necesariamente, ser expresa. Por el contrario, es posible que el reenvío sea tácito. Como quedó señalado en los numerales 79 a 83, se pueden extraer conclusiones valiosas que permiten entender el rol que se le ha asignado a esta figura en el ordenamiento penal colombiano y los requisitos que ha establecido la Corte Constitucional para considerar constitucional a un tipo penal en blanco. Recientemente esta corporación reiteró que, si el tipo penal en blanco reenvía a normas extrapenales determinables, precisas, de alcance general y público conocimiento, preexistentes a la ocurrencia del hecho, y que busquen preservar principios y valores constitucionales, aquel se ajusta al principio de legalidad estricta.

95. En primer lugar, se puede mencionar que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son tipos penales en blanco aquellos tipos penales en los que “el supuesto de hecho se encuentra desarrollado total o parcialmente por una norma de carácter extrapenal”. Según diferentes sentencias de la Corte, entre las que se cuentan la C-559 de 1999, la C-301 de 2011, la C-121 de 2012, la C-091 de 2017 y la C-367 de 2022, los tipos penales en blanco juegan un rol importante en la legislación penal, puesto que le permiten al Legislador abordar temas especializados y en permanente evolución, lo cual es imperativo para adaptar las normas jurídicas a las necesidades sociales en un mundo cambiante como el nuestro. Así, es claro que la mera existencia de tipos penales en blanco en nuestro ordenamiento no implica

su inconstitucionalidad, toda vez que la Corte los ha reconocido como figuras útiles, valiosas y legítimas dentro de la amplia potestad de configuración que tiene el Legislador en materia penal, pues es a él a quien le corresponde la estructuración de la política criminal en nuestro país.

96. En segundo lugar, la Corte Constitucional si se ha pronunciado en el sentido de que, para ser constitucionales y respetar efectivamente los principios de legalidad y de tipicidad, los tipos penales en blanco que el Legislador cree, deben cumplir con ciertas características precisas: (i) es importante que las normas a las que el Legislador remite al intérprete (sean estas legales o infra legales), definan y complementen con claridad y sin equívocos el supuesto de hecho del tipo penal; adicionalmente, (ii) las normas de remisión deben ser preexistentes al momento de la conformación del tipo penal (conducta delictiva), más no precedentes respecto de la disposición penal; (iii) las normas de remisión, por otra parte, deben ser de conocimiento público, en aras de preservar el principio de legalidad y garantizar que nadie sea sancionado por normas desconocidas. En este orden de ideas las normas de remisión, sean legales o administrativas, deben satisfacer el requisito de publicidad; por último, (iv) las normas a las que el Legislador se remiten deben preservar tanto principios como valores de nuestro ordenamiento constitucional.

97. La norma demandada es inexecutable por desconocer el principio de estricta legalidad en materia penal que se deriva del art. 29 de la Constitución Política. Debe señalar la Sala Plena que la legitimidad de la pena en un Estado democrático, además de ser definida por la ley, ha de ser necesariamente justa, lo que indica que en ningún caso puede el Estado imponer penas desproporcionadas, innecesarios o inútiles. Recuerda la Sala Plena que el derecho penal se enmarca en el principio de mínima intervención, y el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos; la decisión de criminalizar un comportamiento humano es la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena que implica en su máxima drasticidad la pérdida

de la libertad es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales. De esta manera, la amplia potestad de configuración del Legislador, se debe fundamentar en criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

98. La Corte ha indicado que el principio de estricta legalidad, “desde un punto de vista positivo, ordena al legislador actuar con el mayor nivel posible de precisión y claridad; desde una perspectiva negativa implica que son inadmisibles desde el punto de vista constitucional los supuestos de hecho y las penas redactadas en forma incierta o excesivamente indeterminada.” En el caso de los tipos penales en blanco, que se caracterizan por remitir a otros contenidos normativos, la Corte ha sostenido que dicha remisión debe gozar de tal nivel de claridad “que el intérprete comprenda su alcance sin ambages, anfibologías o equívocos. Ello porque, sólo a partir de la certeza de la remisión se garantiza plenamente el principio constitucional dependiente del debido proceso que impone la prohibición de que alguien sea condenado por motivo no establecido en la ley.”

99. Se debe resaltar que el principio de estricta legalidad constituye una de las más importantes garantías a la libertad personal y a la dignidad humana, pues sólo mediante una definición taxativa de los tipos penales, pueden las personas, dirigir su conducta conforme a las exigencias legales. Asimismo, se constituye en una salvaguarda a la igualdad, pues permite que sólo hechos iguales sean objeto del mismo castigo. La extrema indeterminación frustraría el propósito, al permitir castigos por hechos que se encuentran lejos del marco que el Congreso de la República estimó fundamento de su decisión punitiva. A la luz del mencionado principio de estricta legalidad, los tipos penales abiertos, al permitir un grado de indeterminación en los elementos normativos del tipo, son aquellos que para su correspondiente adecuación exigen el ejercicio interpretativo de la autoridad judicial. En este caso, el principio de estricta legalidad se entenderá satisfecho: (i) si la configuración típica contempla los elementos básicos para delimitar la prohibición; y (ii) si el destinatario, mediante un ejercicio interpretativo ordinario, puede comprender cuál es el comportamiento sancionado y el alcance de la prohibición, “o cuando existe un referente especializado que



precisa los parámetros específicos del contenido y alcance de la prohibición.”

100. A la luz de la decantada jurisprudencia constitucional, para este tribunal en el presente caso se vulnera el principio de estricta legalidad. Lo anterior, dado que no es admisible que la indeterminación en el tipo penal sea disipada por vía de una presunción legal -la cual por su naturaleza admite prueba en contrario-. Si bien la presunción de bien baldío es indispensable para que, por ejemplo, en el marco de los procesos civiles, se proteja el patrimonio del Estado, lo cierto es que esta no puede ser una figura jurídica idónea para saldar la falta de certeza ínsita a la configuración de los tipos penales objeto de análisis. Como se evidenció en la sentencia SU-288 de 2022 (ver *supra*, numerales 87 a 92), por ejemplo, existen deficiencias en los registros catastrales y de instrumentos públicos, asuntos que no sólo impiden tener certeza sobre los bienes baldíos, sino que también dificultan la prueba sobre la propiedad privada, lo que resta certeza a la adecuación típica de los tipos penales demandados.

101. El régimen de baldíos al que remiten las disposiciones acusadas cuando señala que se castiga la apropiación, utilización, entre otros, de bienes baldíos “sin el lleno de los requisitos de ley” genera discusiones interpretativas complejas, así como valoraciones probatorias amplias, frente a lo cual el ciudadano no está en capacidad de establecer de forma razonable y previa si su proceder se enmarca o no en una conducta criminal. En efecto, el régimen de baldíos, en su integralidad, ha generado discusiones interpretativas y conflictos entre, por una parte, jueces civiles y autoridades administrativas; y, por otra, las altas cortes (así lo demuestra la SU-282 de 2022). Estos conflictos podrían trasladarse ahora a la justicia penal, pese a que como se ha señalado la Constitución exige una precisión aún mayor en el campo penal puesto que involucra el máximo poder punitivo del Estado y la eventual sanción de privación de libertad. Tal indeterminación afecta el principio de estricta legalidad de las disposiciones acusadas pues, en síntesis, implicaría que no será fácil saber, antes de la decisión del juez penal, qué conductas están castigadas y cuáles no. Esta conclusión también repercute en el artículo 337A en tanto que este último está atado a la suerte del primero cuando señala que la conducta de financiación ocurre ante la “apropiación ilegal de baldíos

de la nación descrita en el artículo anterior.”

102. Así, cabe resaltar que la incertidumbre identificada en el objeto material de la conducta no puede ser superada a partir de una presunción legal sobre la existencia de un bien baldío. Esta incertidumbre sin lugar a dudas contraviene el principio de estricta legalidad, y de paso genera (i) una potencial vulneración a la presunción de inocencia, pues en el proceso penal si algo se presume es la inocencia, y no un elemento de cara a desvirtuarla, sin fundamento en una prueba, sino sobre la base de una presunción que admite prueba en contrario, como la diseñada sobre los baldíos; y (ii) una inversión desproporcionada de la carga de la prueba, pues el procesado, al que se presume constitucionalmente inocente, para su defensa, estaría obligado a desvirtuar la presunción de baldíos, con las dificultades probatorias que de ello se siguen, que incluso resultan complejas para el propio Estado, tal y como lo identificó la Corte en la sentencia SU-288 de 2022.

103. Por lo cual, es claro que la remisión a la legislación agraria no le permite al ciudadano de forma previa entender con claridad y sin equívocos el supuesto de hecho del tipo penal. Sin duda, el juez penal tiene el papel esencial en la interpretación de la norma, sin embargo le es dado realizar analogías, realizar interpretaciones amplias de las normas sancionatorias, realizar ejercicios interpretativos que le han sido asignados a otra entidad, como es el caso de la definición de la existencia o no de un bien baldío en cabeza de la ANT. En consecuencia, al juez penal no le quedaría alternativa en el marco del proceso penal que dar constancia de una indeterminación insuperable sobre el objeto material en el cual recae la conducta objeto de investigación, y esperar un pronunciamiento por parte de una autoridad distinta al juez natural de la causa, lo cual de nuevo evidencia una clara violación al principio de estricta legalidad, frente a la ambigüedad e incertidumbre del hecho objeto del tipo penal.

104. Conclusiones. Con fundamento en lo expuesto en los numerales 97 a 103 de esta sentencia, los artículos demandados deben declararse inexecutable por violación al principio de estricta legalidad, en la medida que, la descripción del tipo penal – en especial, cuando se

remite a los requisitos de ley del régimen de baldíos- no cumple con el nivel de determinación que exige la jurisprudencia constitucional, para los tipos penales en blanco. En este caso, destaca la Corte que el contenido del tipo penal abierto no puede colmarse de manera fácil, directa, clara y comprensible para todos los ciudadanos, y no en un caso de ambigüedad del lenguaje o referido a la indefinición del bien baldío. Se reitera que el principio de estricta legalidad “es el centro de un sistema de derecho penal garantista, pues la definición clara de la conducta es también una condición para verificar desde el punto de vista fáctico su ocurrencia y, por lo tanto, para aportar pruebas a favor o en contra de su configuración; ejercer el derecho de defensa e intentar el control de las decisiones, bien a través de los recursos judiciales, bien mediante la crítica social a las providencias”.

105. La norma demandada es inexecutable por desconocer el principio de proporcionalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución. Según se constató el Legislador tiene una amplia potestad de configuración en materia penal, por lo cual, tiene una amplia competencia que le permite definir, con sujeción a los límites antes descritos los delitos y las penas. En virtud de dicha potestad de configuración, destaca la Sala Plena que es posible que el Legislador decida crear tipos penales que tengan como propósito la protección del medio ambiente. Lo anterior, aunado a la exigencia de protección del medio ambiente establecida en el artículo 79 del Texto Superior. Por ejemplo, señaló la Corte que es un objetivo del Estado Social de Derecho la protección de la naturaleza y su biodiversidad.

106. Sin embargo, recuerda la Corte que los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad se erigen como límites materiales al derecho penal. Así, como se señalará a continuación, al dar aplicación al test estricto de proporcionalidad es claro que la norma cumple un fin imperioso, pero la medida no es estrictamente necesaria ante la ausencia de articulación de la normatividad sobre bienes baldíos, entendida como la falta de registro, la problemática histórica de la tierra en nuestro país, la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las conductas que pretendían ser desincentivadas con la medida, entre estas, la deforestación (artículos 330 y 330A del Código Penal), el derecho penal como ultima ratio, y como ya se señaló una potencial afectación a la presunción de inocencia, pues

considera la Sala Plena que se invierte la carga de la prueba al procesado al obligarle a desvirtuar la presunción legal de bien baldío.

107. En primer lugar, es claro que los tipos penales demandados tienen una finalidad constitucionalmente imperiosa, dado que buscan la protección del patrimonio público y del medio ambiente. Por lo cual, existe una conexidad entre ambos bienes jurídicos que las normas demandadas pretender proteger, a saber, impedir la ocupación ilegal de bienes baldíos y evitar que con dicha ocupación se pueda afectar gravemente los recursos naturales de la Nación.

108. En segundo lugar, destaca la Corte que los tipos penales resultan idóneos para la protección de los bienes jurídicos patrimonio público y protección del medio ambiente, ambos mandatos descritos en la Constitución Política. En esta medida, en relación con la idoneidad de las normas demandadas el Legislador sustentó su legitimidad en la ocupación irregular de baldíos como la razón principal de la deforestación de los bosques en Colombia. Desde esta óptica, para el Legislador se está frente a un tipo penal pluriofensivo, por medio del cual se busca la protección del patrimonio público y del medio ambiente. De esta manera, encuentra este tribunal que la disposición demandada resulta idónea para la protección de los bienes jurídicos tutelados. En efecto, encuentra este tribunal *prima facie* que las sanciones penales pueden ser conducentes para sancionar y desincentivar conductas que afecten de forma grave el patrimonio público y, por esa vía, los recursos naturales, como lo sería la ocupación ilegal de predios.

109. En tercer lugar, cabe mencionar que en el ordenamiento legal se encuentran previstas otras disposiciones que regulan (i) el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos en zonas de reserva forestal, (ii) la extinción del derecho de dominio en favor de la Nación sobre aquellos predios en los cuales se transgreda la normatividad ambiental, (iii) la definición de la frontera agrícola, en aras de diferenciar las áreas donde pueden desarrollarse las actividades agropecuarias de las áreas de protección ecológica, así como (iv) la

prohibición de adjudicar baldíos en áreas de reserva forestal. Sin perjuicio de lo anterior, considera la Sala Plena que si bien existen otras medidas menos lesivas para la protección del patrimonio público y el medio también, es razonable que el Legislador hubiese optado por las sanciones penales para desincentivar la ocupación ilegal de predios, pese a la existencia de medidas administrativas orientadas a una finalidad similar, dado el impacto y la nocividad que dicha conducta tiene en la sociedad. Sobre el particular, la Corte resalta que no existen argumentos que permitan desvirtuar la validez de los tipos penales cuestionados, y encuentra que resulta razonable que el Legislador concluyera que las demás medidas previstas en el ordenamiento no tenían la entidad para desincentivar la ocupación ilegal de bienes baldíos, como sí lo podría hacer la sanción penal.

110. En cuarto lugar, no obstante, considera este tribunal que las normas demandadas no son proporcionales en sentido estricto. Lo anterior, por cuanto (i) generan una afectación intensa en otras garantías fundamentales, como el acceso a la propiedad, la cual supera los beneficios sociales que traería la penalización de la ocupación ilegal; y (ii) los problemas de tipicidad de las normas demandadas – como se señaló en los numerales 97 a 104 de esta sentencia- podrían incidir fuertemente en el debido proceso de las personas procesadas por estas conductas, lo cual supera con creces las finalidades que persigue la norma.

111. Como se señaló existe un estado de cosas inconstitucional en materia de tierra. De esta manera, constató la Corte en la sentencia SU-288 de 2022 que existen problemas estructurales que inciden en la resolución de la definición sobre la propiedad en nuestro país, tales como las deficiencias históricas en los sistemas de registro de instrumentos públicos a cargo del Estado que dificulta o impide la prueba sobre la propiedad privada. En dicha sentencia, evidenció la Corte que el cálculo de informalidad en la tenencia de la tierra en el país es del 52,7% para la vigencia 2019. La cifra podría ser mayor debido a que dentro de los datos analizados no se incluyó el territorio sin formación catastral, que, según el documento CONPES 3958 de 2019, equivale al 28%.

112. La anterior información es relevante debido a que la informalidad genera inestabilidad en la tenencia, posesión o propiedad sobre la tierra, entorpece el desarrollo, desincentiva la inversión, dificulta el acceso al sistema financiero, impulsa los mercados ilegales de tierras y cultivos, y genera espacios para el conflicto y el despojo, entre otras consecuencias. Asimismo, identificó que el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra y, de estos, el 59.5% presenta informalidad en la propiedad. Además, según el III Censo Nacional Agropecuario, el 74% de los municipios, que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene catastro rural desactualizado. Como resultado de lo anterior, en la mencionada sentencia se realizaron múltiples exhortos al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que, en el marco de sus competencias, realicen la consolidación y actualización de los sistemas de registro, entre otras medidas, que brinden seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de la tierra, así como el derecho de los campesinos al acceso progresivo a la propiedad.

113. Frente a dicho estado de cosas inconstitucional, es dado concluir que la norma demandada hace un uso del derecho penal para castigar conductas por años toleradas por el mismo Estado. Así, las conductas tipificadas en la norma parcialmente demandada es una consecuencia de la inoperancia del Estado, falta de acción que avaló la ocupación o adquisición indebida de baldíos y que hoy pretende modificar o solucionar imponiendo penas. Lo anterior, desconoce los parámetros del derecho penal como ultima ratio. Así, reconoce esta corporación que como lo señalaron varios congresistas en el trámite legislativo, los demandantes y algunos intervinientes, resulta entonces abiertamente contrario al principio de proporcionalidad que una ley de la República sancione penalmente a quien se apropie de un predio baldío o financie actividades relacionadas con tal apropiación, cuando los ciudadanos no cuentan con elementos prácticos para identificarlos pues no existe un registro completo y actualizado que permita identificarlos, invirtiendo la carga de la prueba y afectando así la presunción de inocencia del ciudadano.

114. De esta manera, intervenir de modo punible a quién usurpe, ocupe, utilice, acumule, tolere, colabore o permita la apropiación de baldíos, o financie dichas actividades, en el

marco del grave incumplimiento del régimen especial de baldíos detectado por la Corte en la sentencia SU-288 de 2022, conlleva a afirmar sin duda alguna que resulta desproporcionado frente a los ciudadanos, quienes no deberían ser los receptores de una solución penal a dicha problemática. En efecto, uno de los descriptores del tipo como es la “apropiación” de baldíos ha sido tolerada por años en este país, por lo que considera este tribunal que elevar ahora dicho comportamiento a la categoría de delito, bajo la búsqueda de una protección ambiental sin duda desconoce los parámetros del derecho penal como última ratio, propios de los contenidos de necesidad y proporcionalidad de los tipos penales.

115. Resulta entonces forzoso concluir -en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos 105 a 114- que en este caso no se supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, dado que si bien se persigue una finalidad imperiosa consistente en proteger los bienes de la Nación, esto es, el patrimonio público y el medio ambiente, se genera una afectación intensa en otras garantías fundamentales que supera los beneficios sociales que traería la penalización de las conductas señaladas en la norma demandada. Destaca la Corte que se respeta la amplia potestad de configuración del Legislador en materia penal, sin embargo bajo la situación de contexto señalada es claro que la sanción jurídico penal debería venir acompañada de una política institucional que ofrezca claridad sobre la condición de la propiedad. Solamente, cuando dicha política se articule adecuadamente podría el Legislador avanzar en diferentes dimensiones, incluyendo el establecimiento de un delito penal en los términos de la norma demandada.

116. Conclusiones sobre los problemas jurídicos (ii) y (iii) de esta ponencia. Por las anteriores razones, concluye la Sala Plena que los tipos penales contenidos en el artículo 1º (parcial) demandado, resultan inconstitucionales por violación al principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal (artículo 29 de la Constitución Política). Destaca este tribunal que dicha declaratoria de inexecutable no desconoce ni impide que el Legislador conlleve actividades que busquen luchar contra la deforestación, el cambio climático, los derechos humanos, y la protección al medio ambiente y a los recursos humanos.

## H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

117. Correspondió a la Sala Plena 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; (ii) artículo 29 – límites de configuración en materia penal, principio de estricta legalidad y juez natural; y (iii) artículo 29 – límites de configuración en materia penal, principio de proporcionalidad.

119. A renglón seguido, la Corte debía analizar tres problemas jurídicos consistentes en determinar si (i) ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la Constitución Política), al introducir en la Ley 2111 de 2021, el artículo 1º (parcial) demandado?; (ii) ¿el Legislador desconoció el principio de estricta legalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución, con la competencia, objeto material y verbos rectores introducidos en los artículos 337 y 337A demandados?; y (iii) ¿el Legislador desconoció el principio de proporcionalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución, con la descripción típica contenida en los delitos demandados?

120. Tras reiterar su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia, y sobre la amplia potestad de configuración del legislador en materia penal y sus límites, concluyó que la disposición demandada no vulnera el principio de unidad de materia. Recordó este tribunal que la disposición parcialmente demandada fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo, por lo que se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, y de esta manera, el requerimiento de conexidad resultó menos exigente, en tanto ya se controló uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el principio de unidad de materia. Así, en el caso concreto evidenció esta corporación que lejos de haber sido un aspecto omitido en las



discusiones del Congreso, el contenido de los artículos 337 y 337A del Código Penal fueron expresamente motivados y discutidos, por lo que, encontró la Sala Plena que las disposiciones demandadas respecto de este primer reproche de constitucionalidad resultan exequibles.

121. A continuación, indicó la Sala Plena que la disposición demandada vulnera el principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal, y por lo tanto, procederá a declarar su inexequibilidad. Lo anterior, tras considerar que los artículos 337 y 337A contenidos en la norma demanda:

i. (i) No cumplen con el nivel de determinación que requiere el principio de estricta legalidad en materia penal; y

( ) Son violatorios al principio de proporcionalidad. Recordó la Corte que los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad se erigen como límites materiales al derecho penal. Así, al dar aplicación al test estricto de proporcionalidad concluyó que la norma cumple un fin imperioso, es idónea y necesaria, pero no es estrictamente proporcional ante la ausencia de articulación de la normatividad sobre bienes baldíos, entendida como la falta de registro, la problemática histórica de la tierra en nuestro país, la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las conductas que pretendían ser desincentivadas con la medida, entre estas, la deforestación (artículos 330 y 330A del Código Penal), el derecho penal como ultima ratio, y una potencial afectación a la presunción de inocencia, pues consideró la Sala Plena que se invierte la carga de la prueba al procesado al obligarle a desvirtuar la presunción legal de bien baldío.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

Con Aclaración de Voto

DIANA FAJARDO RIVERA

MAGISTRADA

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con excusa

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

DELITOS DE APROPIACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN-Indeterminación del tipo penal deviene de la calidad de bien baldío (Aclaración de voto)

La inconstitucionalidad derivaba de la indeterminación fáctica existente actualmente respecto de la calidad de dicho tipo de bienes, pues la prueba sobre la condición de tales no es fácilmente determinable para la ciudadanía en general, debido a la desactualización histórica del sistema nacional de registro que origina una falta de certeza sobre la verdadera tradición histórica de los inmuebles. Lo que exige la intervención de las autoridades administrativas (ANT) y judiciales para la clarificación de la condición de bien baldío. Así las cosas, la prueba relativa a la condición de baldío de un inmueble resulta difícil para la ciudadanía en general, siendo una carga desproporcionada que hacía que el tipo penal

examinado por la Corte no obedeciera a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Referencia: Expediente D-14.616.

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”.

Actores: Humberto Antonio Sierra Porto y Juan Carlos Forero Ramírez.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación, presento aclaración de voto respecto de la decisión mayoritaria adoptada en la sentencia C-411 de 2022.

A pesar de que estoy de acuerdo con la decisión de inexequibilidad parcial del artículo 1º de

la Ley 2111 de 2021 adoptada por la mayoría, aclaro mi voto por cuanto estimo que la razón de la inconstitucionalidad no radicaba en la indeterminación normativa relativa al concepto de “baldío”, ni a la manera en la que puede obtenerse la adjudicación por ocupación de este tipo de bienes, dado que estos asuntos están hoy claramente definidos en la Ley 160 de 1994 y el Decreto ley 902 de 2017 y han sido precisados por la jurisprudencia constitucional, particularmente en la Sentencia SU- 288 de 2022.

Estimo que la inconstitucionalidad derivaba de la indeterminación fáctica existente actualmente respecto de la calidad de dicho tipo de bienes, pues la prueba sobre la condición de tales no es fácilmente determinable para la ciudadanía en general, debido a la desactualización histórica del sistema nacional de registro que origina una falta de certeza sobre la verdadera tradición histórica de los inmuebles. Lo que exige la intervención de las autoridades administrativas (ANT) y judiciales para la clarificación de la condición de bien baldío. Así las cosas, la prueba relativa a la condición de baldío de un inmueble resulta difícil para la ciudadanía en general, siendo una carga desproporcionada que hacía que el tipo penal examinado por la Corte no obedeciera a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En los anteriores términos presento aclaración de voto de la decisión de la sentencia C-411 de 2022.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

## ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-411/22

Referencia: expediente D-14.616

Asunto: 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”.

Magistrada ponente:

Alejandro Linares Cantillo

1. 1. La Sentencia C-411 de 2022 resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra dos disposiciones del Código Penal que introdujeron los delitos de apropiación ilegal de baldíos y su respectiva financiación. La Sala Plena declaró la inexecutable tras considerar que los artículos en cuestión (i) no cumplen con el nivel de determinación que requiere el principio de estricta legalidad en materia penal y (ii) son violatorios al principio de proporcionalidad.



2. Si bien comparto la conclusión a la que llegó la providencia, tengo algunas diferencias con la manera en que fueron desarrollados los argumentos que soportan la decisión, lo que me llevó a presentar esta aclaración de voto.

3. Coincido en que los tipos penales no respetan el principio de legalidad. Es cierto que el concepto de bien baldío está suficientemente delimitado y es claro en la legislación y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Desde el mismo Código Civil se ha entendido que estos bienes están constituidos por “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.” El problema, en realidad, no es la definición de bien baldío, sino su régimen de regulación, así como los obstáculos prácticos asociados a su identificación, los cuales fueron abordados ampliamente por la Sentencia SU-288 de 2022.

4. Aceptar la tesis -como parece insinuarse en algunos párrafos de la Sentencia C-411 de 2022- según la cual los problemas estructurales del régimen de baldíos impactan la regulación de las conductas ilícitas sería incorrecto, no sólo porque desconocería que las normas analizadas se dirigen a aquellos casos en los que está acreditado o sería acreditable que se trata de inmuebles de tal naturaleza, sino porque desconocería que, pese a las grandes dificultades de la cuestión agraria en Colombia, el ordenamiento jurídico tampoco presenta vacíos absolutos para identificar un bien baldío. En últimas, no es razonable llegar al punto de que los problemas estructurales asociados a la identificación de estos bienes impactan en todos ellos, pues hay muchos bienes cuya naturaleza baldía es indiscutible; y mucho menos hablar de una ausencia de definición del concepto de baldío.

5. A mi parecer, el problema de legalidad radica en que el régimen de baldíos al que remite el artículo 337 del Código Penal cuando señala que se castiga la apropiación o utilización de baldíos “sin el lleno de los requisitos de ley” genera discusiones interpretativas complejas, así como valoraciones probatorias amplias, frente a lo cual el ciudadano no está en

capacidad de establecer de forma razonable y previa si su proceder se enmarca o no en una conducta criminal. En efecto, el régimen de baldíos, en su integralidad, es muy complejo y ha generado discusiones interpretativas y conflictos entre, por una parte, jueces civiles y autoridades administrativas; y, por otra, las altas cortes. Así lo demuestra la Sentencia SU-282 de 2022.

6. Si estos conflictos se trasladan a la justicia penal, donde la Constitución exige una precisión aún mayor que en otros ámbitos puesto que involucra el máximo poder punitivo del Estado y la eventual sanción de privación de libertad, la indeterminación se proyecta sobre todo el tipo penal que trae el artículo 337 del Código Penal pues, en síntesis, no será fácil saber, antes de la decisión del juez penal, qué conductas están castigadas y cuáles no. Esta conclusión también repercute en el artículo 337A en tanto que este último está atado a la suerte del primero cuando señala que la conducta de financiación ocurre ante la “apropiación ilegal de baldíos de la nación descrito en el artículo anterior”. Por tal razón acompañé la declaratoria de inexequibilidad en los términos descritos.

7. Coincido pues en que los artículos demandados debieron declararse inexecutable en la medida que la descripción del tipo penal (particularmente, cuando remite a los requisitos de ley del régimen de baldíos) no cumple con el nivel de determinación que requiere el principio de legalidad en materia penal frente a los ciudadanos, pero no por la inexistencia de un concepto de bien baldío en la legislación.

8. Aunque lo anterior era suficiente para declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas, la providencia también adelantó un análisis estricto de proporcionalidad en donde incluyó otros tantos argumentos que no tuvieron mayor desarrollo y que incluso resultan problemáticos a mi modo de ver.

9. En concreto, la providencia concluyó que la norma es desproporcionada en tanto que,

primero, la apropiación y usurpación de baldíos se trató de una situación tolerada durante años por el Estado (párrs. 113 y 114) y, segundo, porque los ciudadanos serían receptores de una sanción penal con el fin de solucionar esta problemática (párr. 114).

10. Al respecto, considero que se trata de consideraciones que no tienen la fuerza argumentativa para contribuir al análisis de proporcionalidad estricto. Por un lado, el que históricamente una conducta haya tenido lugar en el país no es en sí mismo una razón para impedir que se creen tipos penales para contrarrestar sus efectos. Por otro lado, imponer sanciones penales no es, en general ni en abstracto, un ejercicio desproporcionado del poder punitivo del Estado.

11. Planteo estas observaciones porque me parece innecesario e insuficiente la manera en que la providencia propone un test estricto de proporcionalidad, aunque las normas en cuestión ni siquiera superaban el principio de legalidad. Además, algunos de los argumentos enunciados en la providencia podrían enviar el mensaje equivocado según el cual la situación histórica de los baldíos impide establecer tipos penales alrededor de la usurpación, apropiación, acaparamiento o utilización indebida de los mismos. Considero que esa no fue la orientación de la Sala Plena al momento de revisar estas normas, ni tampoco puede asumirse como un límite definitivo al Legislador.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada