

Sentencia C-456/12

INVASION DE AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLOGICA-Inhibición para pronunciarse por ineptitud de la demanda

Luego de examinar el texto de la demanda y el destinado a corregirla, la Sala (i) no encuentra argumentos de naturaleza constitucional que permitan advertir de manera clara una confrontación entre el contenido de las expresiones acusadas y el texto de las disposiciones superiores consideradas infringidas (ausencia de pertinencia en las razones); (ii) los argumentos no comprenden el contexto integral al cual pertenecen los segmentos impugnados (ausencia de certeza); (iii) la demanda extrae consecuencias generales que no permiten desarrollar y concretar la acusación (falta de especificidad); y (iv) no suministra una argumentación mínima que permita adelantar el juicio de constitucionalidad (carencia de suficiencia). En suma, los argumentos expresados por los demandantes no permiten a la Corte adelantar la confrontación del texto impugnado con las disposiciones constitucionales que se invocan como vulneradas, siendo procedente la inhibición para proferir fallo de fondo respecto de la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

Referencia: expediente D-8844

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 1453 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Actor: Jorge Eduardo Chemas y otro

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Eduardo Chemas y otro solicitan a la Corte que declare parcialmente inexecutable el artículo 39 de la Ley 1453 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del siete (7) de diciembre de 2011, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, y al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, iv) invitar a las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de Antioquia, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, como también a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, al Centro de Estudios en Política y Legislación Ambiental de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJusticia-, y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que emitieran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma, subrayando los apartes demandados:

“LEY 1453 DE 20111

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 39. El artículo 337 del Código Penal quedara así:

Artículo 337. Invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva, de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El que promueva, financie, dirija, se aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de las conductas descritas en este artículo, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

III. LA DEMANDA

Consideran los demandantes que el precepto impugnado desconoce lo establecido en los

artículos 1º, 2º, 6º, 16, 24, 28, 29, 79 y 80 de la Constitución Política. En su concepto, los artículos 1º y 6º resultan vulnerados por cuanto toda conducta, bien sea de particulares o de servidores públicos, debe ajustarse a los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico y la misma podrá ser sancionada en cuanto contravenga dichos parámetros. Según el principio de legalidad, consagrado en el artículo 6º superior, los lineamientos establecidos en la ley deben ser claros, ciertos y expresos, para evitar la comisión de arbitrariedades por parte del Estado.

Explican los accionantes que en materia penal los tipos no pueden ser ambiguos, confusos ni tácitos, para evitar el riesgo de sancionar conductas no reconocidas como ilícitas. En su criterio, la norma parcialmente acusada dispone que será sancionado penalmente quien permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título, consagrándose como hecho punible conductas indeterminadas. Permanecer, así sea de manera temporal, es una descripción genérica en la que se enmarcan diversas conductas llevando a que el destinatario no pueda establecer cuando contraviene el mandato penal.

Para los demandantes, cualquier conducta humana realizada en las áreas que se pretende proteger estaría sancionada penalmente, debido a la falta de claridad en la norma. Esta califica como indebido el uso de los recursos naturales sin otro calificativo, es decir, resulta indeterminado el precepto, llevándolo a la contradicción con los postulados del Estado de derecho, de legalidad y de tipicidad.

Respecto de los artículos 28 y 29 de la Carta Política, consideran los accionantes que el principio de legalidad tiene desarrollo punitivo en estos dos preceptos, los cuales resultan desconocidos debido a que la norma demandada contiene elementos abstractos y generales que imprimen vaguedad e indeterminación que la hacen violatoria del principio de tipicidad.

Además, estiman violado el artículo 16 superior, debido al contenido abierto de la disposición acusada que busca imponer una sanción penal desproporcionada, por cuanto la conducta descrita no implica una grave afectación de derechos, más aún si se tiene en cuenta el carácter residual y de última ratio que reviste la potestad punitiva del Estado. La norma sanciona severamente conductas tan inofensivas como caminar con ánimo meramente

recreativo, acampar e incluso adelantar investigaciones con fines meramente científicos, que no conlleven indebidas formas de afectación a las zonas en donde tienen lugar y todas las cuales implican una permanencia así sea temporal.

También consideran violado el derecho a la libertad de locomoción, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, por cuanto se impone una limitación desproporcionada e irrazonable al sancionar conductas inocuas como el mero tránsito a través de zonas determinadas, lo que hace nugatorio el ejercicio del derecho de circulación protegido con la norma superior citada. La norma sanciona penalmente la circulación por aproximadamente el 50% del territorio nacional.

Finalmente, añaden como textos violados los artículos 79 y 80 de la Carta Política, debido a que la norma hace materialmente imposible la permanencia temporal en zonas de reserva forestal, cuando la medida busca proteger los recursos naturales y el medio ambiente. Concluyen explicando que el segmento impugnado debe ser declarado inexecutable por vago, indeterminado, desproporcionado e irrazonable.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El representante del Ministerio solicita a la Corte que declare executable el segmento demandado. Explica que los actores han hecho una interpretación errónea del tipo penal, si se tiene en cuenta las diversas acepciones del verbo permanecer y la remisión al uso que debe dársele a las áreas de reserva forestal, siendo su lectura adecuada el envío a las Leyes 2 de 1959, 21 de 1991, 70 de 1993, 1021 de 2006, 1152 de 2007, como también al Decreto 2164 de 1995, sistema normativo que precisa las definiciones de áreas de reserva forestal, parque regional, ecosistemas, y precisan sus usos y destinaciones.

Para el interviniente, se trata de un tipo penal en blanco que debe ser complementado para su interpretación empleando todo el sistema normativo que le sirve para precisar su contenido y alcance.

1. Fiscalía General de la Nación

En defensa de la exequibilidad del aparte demandado, la representante de la Fiscalía General de la Nación señala que es el legislador quien define las conductas punibles atendiendo a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, los cuales en el presente caso no han sido desconocidos, toda vez que sancionar la invasión de áreas de especial importancia ecológica por el uso indebido o la ocupación de facto y dolosa de bienes raíces de vital importancia para la Nación, como son los pertenecientes a las comunidades aborígenes, de afrodescendientes, reserva forestal, o de interés estratégico, es plenamente compatible con lo estipulado en los artículos 7, 8, 63, 79 y 80 de la Carta Política.

Para la interviniente el tipo penal no adolece de indeterminación, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha explicado que el delito lo comete quien ocupa, penetra o se introduce, de manera fraudulenta, clandestina, arbitraria o violenta en bienes inmuebles que no le pertenecen (tierras o edificios ajenos), con la intención de alcanzar un provecho para sí o para un tercero, ingrediente subjetivo que no necesariamente entraña apropiarse en todo o en parte del bien, sino que puede constituirlo, por ejemplo, una intrusión temporal y parcial con el fin de establecerse allí por algún tiempo o para ejercer una forma de explotación del inmueble. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 21 de abril de 2010).

Concluye la interviniente señalando que el tipo penal sanciona la ocupación ilegítima en forma dolosa de un bien raíz con la finalidad de obtener provecho, sin importar si es temporal o permanente, no se sanciona el simple contacto físico con un inmueble como falazmente lo pretenden creer los demandantes. Además, el uso indebido del predio está definido en la Ley y en los reglamentos sobre materia ambiental, con lo cual no se quebrante el principio de legalidad ni el de tipicidad

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Jefe del Ministerio Público considera que la Corte se debe declarar inhibida para fallar en el presente caso, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda. En su criterio, la demanda más que demostrar la indefinición del tipo penal pretende demostrar una indefinición ad hoc respecto de uno solo de los varios predicados previstos, cuando los mismos verbos rectores no pueden ser indefinidos en uno y solo uno de los predicados, y definidos o específicos en

los demás, sin violentar el principio lógico de no contradicción.

Agrega que contrario a lo expuesto por los accionantes, las reservas forestales son territorios definidos con precisión igual o superior a la de resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva, de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, lo que impide duda en cuanto al territorio o factor espacial de la conducta típica. Definido el lugar o espacio, no hay complejidad para establecer si una persona permanece en él así sea de manera temporal, como tampoco hay dificultad para definir si la persona hace uso debido o indebido de los recursos naturales existentes en este espacio.

Los defectos del tipo derivan más de la subjetiva lectura hecha por los demandantes que del texto mismo, ya que transitar, atravesar o recorrer un lugar no es permanecer en él como lo afirman los actores, quienes confunden asentarse o mantenerse con ir de paso.

Añade la Vista Fiscal que el legislador ha ejercido adecuadamente su potestad de configuración de los tipos penales, mientras los accionantes le han dado al texto impugnado un alcance que no deriva de manera directa y objetiva de su texto, sin que se los argumentos expuestos sirvan para demostrar una contradicción entre el segmento demandado y el texto de la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad para proferir fallo de mérito

Como lo ha expuesto la Corte², la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo judicial de control objetivo o abstracto, en virtud del cual quienes están legitimados pueden acudir ante la Corte Constitucional para solicitar que, previo el cumplimiento de un proceso, el Tribunal se pronuncie sobre la conformidad de un precepto legal demandado con lo establecido en el texto de la Carta Política. Por tratarse de una acción judicial es natural que previamente las competencias hayan sido asignadas por el ordenamiento jurídico, como

también es lógico que las respectivas reglas de procedimiento provean sobre autoridad competente, legitimación por activa, lapso para admisión de la demanda, traslado, notificaciones, términos de caducidad, intervinientes, incidentes, pruebas y práctica de las mismas, debate y decisión.

En los asuntos propios del control de constitucionalidad por vía principal, antes de iniciar el trámite y como condición necesaria para todo pronunciamiento de mérito caracterizado por sus efectos erga omnes, la Corte tiene a su cargo el deber de verificar que el escrito presentado para pedir la declaración de inexecutable cumpla con ciertos requisitos previstos en el sistema normativo y precisados por la jurisprudencia. Estos condicionamientos son desarrollo del concepto "Estado de derecho", entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país (C. Po. arts. 40-6 y 95-5).

2.1. La observancia de las reglas sobre competencia de los órganos del Estado garantiza el debido proceso, comunica certeza a las relaciones jurídicas y significa garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales. En desarrollo del concepto de Estado de derecho e inescindiblemente unido a él, se cuenta con el principio de legalidad consagrado, entre otros, en los artículos 6º y 1214 de la Constitución Política.

En desarrollo del principio de legalidad, el artículo 241 de la Carta Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde ejercer sus competencias en los estrictos y precisos términos allí establecidos. Es decir, la Corte únicamente puede conocer y tramitar los asuntos que el ordenamiento jurídico le asigna, siguiendo las prescripciones impuestas por el legislador; por tanto, en materia de control por vía principal u objetiva, la Corporación está sometida a lo dispuesto en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991.

2.2. El Decreto 2067 de 1991 prevé en el artículo 2º los requisitos formales que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para que proceda su admisión. Según esta norma:

"Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”(Subraya la Sala).

2.3. La Corte ha señalado que las razones de inconstitucionalidad a las cuales alude el numeral tercero, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En la Sentencia C-1052 de 20015, además de sistematizar y precisar estos conceptos, la Corporación agregó que se trata de exigencias que constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir el ciudadano cuando, en ejercicio de sus derechos políticos, acude ante el Tribunal Constitucional. En la mencionada providencia la Corporación precisó:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”⁶, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁷ “y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita”⁸ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda⁹. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer

proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”¹⁰.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”¹¹. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”¹² que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad¹³.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales¹⁴ y doctrinarias¹⁵, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”¹⁶; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia¹⁷, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹⁸ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se

estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

2.4. Aun cuando se trata de una acción pública ejercida por ciudadanos que no están en el deber de reunir calidades de expertos en derecho, sí impone a quien la ejerce una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación para permitir a la Corte Constitucional discernir sobre las razones que el demandante pretende esgrimir y a partir de las cuales se producirá una decisión judicial que hará tránsito a cosa juzgada y tendrá efectos erga omnes.

2.5. En relación con el trámite que se imprime a la demanda presentada ante la Corte Constitucional, bien puede ocurrir que desde el comienzo el Magistrado Sustanciador decida admitirla, sin que esta circunstancia obligue a la Corporación a proferir una sentencia de mérito, toda vez que a lo largo del respectivo proceso intervendrán las autoridades que jurídicamente están en el deber de hacerlo, entre ellas el Procurador General de la Nación, también los agentes públicos y los particulares que resulten invitados, así como los ciudadanos que en ejercicio de sus derechos decidan participar; además, la Corte podrá convocar audiencias públicas para escuchar expertos, solicitar pruebas y debatir durante sus sesiones, para finalmente adoptar la respectiva decisión valorando todos los argumentos expuestos y las pruebas aportadas.

Es decir, admitir la demanda y darle trámite permite a la Corporación contar con elementos de juicio suficientes para, llegado el momento, resolver si existe o no mérito para adoptar una decisión de fondo. Las reglas del proceso judicial consagradas en el Decreto 2067 de

1991, permiten a la Corte admitir, inadmitir o rechazar la demanda; en caso de admitirla darle trámite y contar con un periodo razonable durante el cual el proyecto de sentencia es radicado en la Secretaría General, difundido entre los Magistrados y luego debatido, todo para que la Sala Plena cuente con los medios de convicción suficientes para resolver sobre la cuestión que se le plantea.

3. Ineptitud de la demanda instaurada en el presente caso

3.1. La demanda presentada por el ciudadano Jorge Eduardo Chemas Jaramillo y otro fue inadmitida mediante auto del quince (15) de noviembre de dos mil once (2011), por considerar el Magistrado Sustanciador que los actores no habían logrado estructurar en debida forma un cargo de inconstitucionalidad que cumpliera con las exigencias mínimas de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Consideró el Magistrado en aquella oportunidad que los demandantes se habían limitado a señalar una aparente contradicción entre la norma parcialmente acusada y las disposiciones superiores consideradas infringidas.

La inadmisión tuvo que ver, entre varias razones, con la falta de integración normativa, circunstancia fundada en la ausencia de cargos contra la expresión “a los que se refiere este título”, perteneciente a la norma parcialmente impugnada. Sin abarcar este fragmento, como se dijo en esa oportunidad, resultaba incomprensible el texto demandado.

En la providencia del quince (15) de noviembre de dos mil once (2011), se explicó que el concepto de violación estaba fundado en afirmaciones generales basadas en transcripciones normativas y de decisiones de la Corte Constitucional, que impedían determinar en forma concreta las razones de inconstitucionalidad.

3.2. El escrito de corrección¹⁹ fue presentado dentro del término previsto en el decreto 2067 de 1991.

3.3. Aplicando el principio pro actione la demanda fue admitida mediante auto del siete (7) de diciembre de dos mil once (2011). Sin embargo, la Sala, una vez evaluadas las intervenciones allegadas al expediente y analizados los argumentos de los accionantes,

concluye que los demandantes no elaboraron la argumentación para fundar su pretensión en los términos que les fueron señalados en el auto del quince (15) de noviembre de 2011, mediante el cual fue inadmitida la demanda.

3.4. Es pertinente reiterar el texto parcialmente demandado, recordando que se trata del artículo 39 de la Ley 1453 de 2011, mediante el cual fue modificado el artículo 337 del código penal.

“Artículo 337. Invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva, de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El que promueva, financie, dirija, se aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de las conductas descritas en este artículo, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

3.5. Como se ha dicho, la demanda no fue corregida en los términos señalados en el auto que dispuso inadmitirla. A folios 4, 5, 6 y 7 del documento posteriormente presentado por los actores aparecen las definiciones gramaticales de los verbos rectores del tipo, entre ellos invadir, permanecer así sea de manera temporal y realizar uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título, verbos que son ubicados en el texto del artículo 39 de la Ley 1453 de 2011, para pedir a la Corte que los declare inexequibles, ya que, en su criterio, “... permanecer así sea de manera temporal, por un lado, y realizar uso indebido de algunos recursos naturales, por el otro, ambas conductas realizadas en unas determinadas

áreas del territorio nacional, sean conductas que el legislador haya decidido calificar mediante las expresiones demandadas como delitos en Colombia. Y se pretende la inexecutableidad de estas expresiones concretas ya que las mismas son las que consagran los diferentes verbos rectores diferenciadores y esenciales de las conductas punibles que consideramos que es inconstitucional consagrar como tales ...". (Folio 7 del escrito).

3.6. Los demandantes consideran violatorio del principio de legalidad que la norma no determine qué es "indebido" uso de los recursos naturales, con lo cual, según los accionantes, cualquier autoridad podrá establecer cuando la conducta es delictiva. Añaden que las expresiones "permanezca así sea de manera temporal" y "realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en", contravienen los mandatos de claridad y certeza de las conductas punibles.

Luego de una extensa disertación sobre los principios de legalidad, tipicidad, certeza y claridad de los tipos penales, concluyen que, en su parecer, la descripción elaborada por el legislador los desatiende.

3.7. En relación con este argumento es oportuno destacar lo expuesto en este caso por la Fiscalía General de la Nación, entidad que en su intervención explicó que "la invasión de áreas de especial importancia ecológica" fue tipificada para sancionar el uso indebido o la ocupación de facto y dolosa de bienes raíces de vital importancia para la Nación, entre ellos los pertenecientes a las comunidades aborígenes, de afrodescendientes, reserva forestal o de interés estratégico.

La vocera del ente investigador sostuvo que los demandantes incurrieron en un error de interpretación, si se tiene en cuenta que la Corte Suprema de Justicia ha explicado el alcance de esta clase de comportamiento delictivo, al determinar que "... lo comete quien ocupa, penetra o se introduce de manera fraudulenta, clandestina, arbitraria o violenta en bienes inmuebles que no le pertenecen (tierras o edificios ajenos), con la intención de alcanzar un provecho para sí o para un tercero, ingrediente subjetivo que no necesariamente entraña apropiarse en todo o en parte del bien sino que puede constituirlo, por ejemplo, una intrusión temporal y parcial con el fin de establecerse allí por algún tiempo o para ejercer una forma de explotación del inmueble". (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 21 de abril de 2010).

Con este argumento la interviniente quiso demostrar que las razones de la demanda no cumplen el requisito de certeza, por cuanto son en realidad una falacia.

3.7. En el mismo sentido, el representante del Ministerio de Justicia y del Derecho, al intervenir en el presente caso, consideró que los demandantes hacen una interpretación propia que no corresponde al contenido de las expresiones que consideran inexequibles, ya que según estas la conducta punible la realiza quien permanezca así sea de manera temporal, es decir, se mantenga sin mutación así sea por algún tiempo en determinado lugar, agregando la norma que también será sancionado el que haga "... uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título ...".

A diferencia de lo que creen los accionantes, el vocero del Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la remisión que hace el tipo penal no está limitada por su propio texto sino que la conducta punible también tiene una remisión externa respecto del uso que debe dársele a las áreas de reserva. Así, el interviniente cita la Ley 2 de 1959, "por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables", menciona además la Ley 21 de 1991, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptada por la 76ª reunión de la conferencia general de la O.I.T., Ginebra 1989", añade como referente legislativo la Ley 70 de 1993, "por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política", también la Ley 1021 de 2006, "por la cual se expide la Ley general forestal", la Ley 1152 de 2007, artículo 158, incisos 6 y 7, "por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto colombiano de desarrollo rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones",

Para demostrar que se trata de un tipo penal en blanco y que los demandantes desconocen la interpretación que debe darse a las conductas en él descritas, añade el representante del Ministerio que el Decreto 2164 de 1995, "por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, restructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional", normatividad que contribuye a precisar los conceptos de áreas de reserva, de terrenos propiedad colectiva, parque regional y ecosistemas, precisando materias relacionadas con sus usos y destinaciones.

Con esta argumentación el vocero del Ministerio de Justicia y del Derecho pretende demostrar que la demanda está fundada en una errónea interpretación de las expresiones impugnadas, ya que éstas envían para su adecuada lectura a otras normas que resultan necesarias para comprender el alcance del tipo penal en blanco denominado “invasión de áreas de especial importancia ecológica”.

3.8. De su parte, el Procurador General de la Nación intervino para solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar sobre el fondo de la cuestión planteada. Para la Vista Fiscal, la demanda está dirigida a cuestionar, no el tipo penal de invasión de áreas de especial importancia ecológica o la protección de bienes jurídicos como los resguardos o reservas indígenas, los terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, los parques regionales, las áreas o ecosistemas de interés estratégico o áreas protegidas, sino que está encaminada a procurar la inexequibilidad de un segmento del artículo 337 del código penal, esto es el que alude a la reserva forestal.

Es decir, los verbos rectores del tipo “permanecer” o “uso indebido”, no están referidos únicamente a la reserva forestal sino a los demás territorios mencionados en la norma. Para el Ministerio Público no hay vaguedad en los verbos rectores, siendo esta una consideración subjetiva, fundada en la interpretación que hacen los actores de la norma parcialmente demandada. La demanda es inepta, entonces, por no comprender todos los predicados referentes a las conductas descritas en el tipo.

Para el Jefe del Ministerio Público, “los argumentos de la demanda, más que demostrar la indefinición de los tipos penales, pretenden demostrar una indefinición ad hoc, respecto de uno solo de los varios predicados previstos, cuando los mismos verbos rectores no pueden ser indefinidos en uno y sólo uno de los predicados, y definidos o específicos en los demás, sin violentar el principio lógico de no contradicción”²⁰.

De lo anterior concluye la Vista Fiscal que no puede aducirse duda en cuanto al territorio o factor espacial de la conducta típica, por lo tanto, no hay complejidad en determinar si el sujeto activo lo invade o permanece en él, como tampoco hay dificultad para definir si la persona hace uso debido o indebido de los recursos naturales existentes en este espacio. Es decir, los argumentos de la demanda están fundados en la particular y subjetiva interpretación que de la norma hacen los accionantes.

4. Luego de examinar el texto destinado a corregir la demanda y de disponer darle trámite a la misma, analizados los argumentos aportados por los intervinientes y los razonamientos expuestos por el Procurador General de la Nación, la Corte concluye que la demanda adolece de ineptitud sustantiva, circunstancia que conduce a un fallo inhibitorio.

A esta determinación llega la Sala después de analizar detenidamente tanto el escrito inicial como el presentado para corregir la demanda, ya que en uno y otro son comunes los argumentos basados en la interpretación subjetiva que hacen los actores del segmento que impugnan, Así, a folio 7 del escrito de corrección manifiestan:

“De esta manera, el alcance normativo emanado de la expresión “(...) permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en ..” que consideramos que contraviene las disposiciones constitucionales infringidas reseñadas en el título III de la presente demanda, es que permanecer así sea de manera temporal, por un lado, y realizar uso indebido de algunos recursos naturales, por el otro, ambas conductas realizadas en unas determinadas áreas del territorio nacional, sean conductas que el legislador haya decidido calificar mediante las expresiones demandadas como delitos en Colombia. Y se pretende la inexecutable de esas expresiones concretas ya que las mismas son las que consagran los diferentes verbos rectores diferenciadores y esenciales de las conductas punibles que consideramos que es inconstitucional consagrar como tales...”.

Para los demandantes, las expresiones impugnadas carecen de determinación y dejan al operador jurídico un amplio margen de interpretación, ya que en ellas no están precisados los conceptos de “permanencia temporal” y “uso indebido de los recursos naturales” (folio 9 del escrito de corrección). A este respecto es pertinente manifestar que por tratarse de un tipo penal en blanco, los elementos normativos que conducirían a una interpretación adecuada del texto demandado y que permitirían en cada caso concreto determinar cuando el sujeto activo está incurso en una o en otra conducta, hacen parte de otros estatutos jurídicos no mencionados por los accionantes pero existentes, como lo expuso en su intervención el representante de la Fiscalía General de la Nación (folio 232 y siguientes del expediente).

Considera la Sala que los demandantes hacen una interpretación de la norma impugnada

limitada a la reserva forestal, que no corresponde al contenido de las expresiones que estiman inexequibles por la presunta violación de los principios de legalidad y tipicidad, en el contexto normativo del cual hacen parte. Como consecuencia de esta forma de interpretar el precepto, no tienen en cuenta que los verbos rectores permanecer y uso indebido se refieren a los demás territorios mencionados en la disposición. Por tanto, no se puede hacer una interpretación del tipo penal sin tener en cuenta todos los elementos descritos en él para extraer de su texto una supuesta indefinición legal.

Luego de examinar el texto de la demanda y el destinado a corregirla, la Sala (i) no encuentra argumentos de naturaleza constitucional que permitan advertir de manera clara una confrontación entre el contenido de las expresiones acusadas y el texto de las disposiciones superiores consideradas infringidas (ausencia de pertinencia en las razones); (ii) los argumentos no comprenden el contexto integral al cual pertenecen los segmentos impugnados (ausencia de certeza); (iii) la demanda extrae consecuencias generales que no permiten desarrollar y concretar la acusación (falta de especificidad); y (iv) no suministra una argumentación mínima que permita adelantar el juicio de constitucionalidad (carencia de suficiencia).

4.1. En suma, los argumentos expresados por los demandantes no permiten a la Corte adelantar la confrontación del texto impugnado con las disposiciones constitucionales que se invocan como vulneradas, siendo procedente la inhibición para proferir fallo de fondo respecto de la constitucionalidad de las expresiones acusadas pertenecientes al artículo 39 de la Ley 1453 de 2011.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para decidir en relación con la demanda instaurada por los ciudadanos Jorge Eduardo Chemas Jaramillo y otro contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 1453 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras

disposiciones en materia de seguridad”.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSÓN PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011.

2 Cfr., entre otras, las sentencias C-743 de 2010, C-369 de 2011 y C-587 de 2011.

3 Constitución Política art. 6º. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

4 Constitución Política art. 121. “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

5 Cfr. C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-293 de 2008.

6 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-428 de 1996.

7 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; la Corte también se inhibió de conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, por cuanto “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

8 Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, por cuanto la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad para proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

10 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001, entre otras.

11 Cfr. Corte Constitucional sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

12 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000 y C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

14 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

15 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar

un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

16 Cfr. *Ibíd.* Sentencia C-447 de 1997.

17 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

18 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

19 Ver folio 85 y siguientes del expediente.

20 Folio 7 del concepto No. 5305 emanado del Despacho del Procurador General de la Nación.