



COMUNICADO 39

Noviembre 23 de 2022

SENTENCIA C-411-22

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-14616

Norma acusada: Ley 2111 de 2021 (artículo 1º parcial)

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL LOS DELITOS DE APROPIACIÓN Y FINANCIACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS DE LA NACIÓN, POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA PENAL

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 2111 DE 2021”¹

(julio 29)

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

¹ Publicada en el Diario Oficial 51.750

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”.

2. Decisión

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.

3. Síntesis de los fundamentos

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 legalidad y juez natural; y (iii) artículo 29 – límites de configuración en materia penal, principio de proporcionalidad.

1. Como cuestión preliminar, estudió esta corporación si lo dispuesto en la sentencia C-366 de 2022 conllevaría a un escenario de cosa juzgada. Sin embargo, constató que en dicha sentencia la Corte se inhibió de pronunciarse sobre la norma demanda, lo cual, no impide en este caso un pronunciamiento de fondo, ya que (i) no se predicen efectos de cosa juzgada respecto de fallos inhibitorios; y (ii) esta demanda cumple con los requisitos de aptitud (art. 2º del Decreto Ley 2067 de 1991).

2. 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 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?

3. 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. En este sentido, 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.

4. A continuación, indicó la Sala Plena que la disposición demandada vulnera el principio de legalidad en sentido estricto 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 legalidad en sentido estricto 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, 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 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.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó el voto, mientras que la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** aclaró su voto. Los magistrados **DIANA FAJARDO RIVERA**, **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **PAOLA MENESES MOSQUERA**, **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y el magistrado encargado **HERNÁN CORREA CARDOZO**, se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se apartó de la decisión mayoritaria y salvó el voto por las siguientes razones:

1. Frente a los mismos cargos la Corte, mediante la Sentencia C-366 de 2022, se declaró inhibida para decidir de fondo. En aquella oportunidad la Corte concluyó que la demanda no cumplía con la carga argumentativa. En esta ocasión, sin embargo, desconociendo sus propios argumentos y sin justificar su cambio de postura, decidió pronunciarse sobre la demanda.

2. La decisión, por otra parte, si bien concluye que no se vulnera el principio de unidad de materia, desconoce que la formulación final del delito de ocupación ilegal de baldíos, antes que distanciarse del propósito inicial de proteger el medio ambiente -como alegó el demandante- profundizó tal protección, pues el legislador, teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno criminal que identificó, relacionó estrechamente la apropiación masiva de baldíos con deforestación, minería ilegal y otras afectaciones a los recursos naturales.

3. En cuanto al cargo por violación del principio de legalidad, por la supuesta indeterminación del artículo 337 al exigir que la conducta se realice "*sin el lleno de los requisitos de ley*", la decisión desconoce que tal tipo de remisión legal no sólo es propia de los delitos ambientales y similares, sino que es perfectamente determinable y precisa, esto es, cumple con las exigencias de los tipos penales en blanco. Cabe entonces la siguiente pregunta: ¿cómo es posible que en la reciente decisión C-367 de 2022 la Corte hubiera encontrada ajustada a la Constitución la fórmula "*con incumplimiento de la normativa existente*" a la que se remiten los demás delitos ambientales consagrados en la misma ley aquí cuestionada?, Tal contradicción es mayor si se tiene en cuenta que ésta

fórmula incorpora incertidumbres derivadas de las facultades de reglamentación de autoridades administrativas de diverso orden que forman parte del sistema nacional ambiental.

4. En relación con la supuesta indeterminación de la noción de "baldíos", la sentencia se contradice con lo que señaló en la reciente Sentencia C-366 de 2022, en el sentido de que tal supuesta indeterminación "*se fundamenta[n] en las consecuencias prácticas que, a su juicio, traería la aplicación de la norma objeto de las demandas*" pero no en razones objetivas. En efecto, la decisión mayoritaria confunde la dificultad práctica de probar la condición de baldío con la indeterminación de la noción misma que, a todas luces es determinable a partir del Código Civil y del régimen especial de baldíos, incluyendo la jurisprudencia constitucional reiterada en materia de presunción de baldíos. Parte del supuesto errado de que, por no existir claridad sobre la totalidad de los baldíos del país -una dificultad práctica-, no es posible perseguir un caso concreto de ocupación ilegal de baldíos. En particular, la ponencia ignora la importancia de los baldíos no adjudicables cuya razón de ser suele coincidir con la protección del medio ambiente.

5. Finalmente, precisó el magistrado Lizarazo que la valoración que aquí hizo la Corte del principio de necesidad como parte del de proporcionalidad, es excesiva e invade la esfera de configuración penal del legislador, dejando impotentes a las autoridades para perseguir un fenómeno criminal que el legislador consideró especialmente grave.

Por su parte, la magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** estuvo de acuerdo con la decisión de inexecutable parcial del artículo 1º de la Ley 2111 de 2021 adoptada por la mayoría, pero aclaró su voto por cuanto, a su juicio, 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.

A su parecer, 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.