

Sentencia C-439/22

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

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y ABSOLUTA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

Expediente: D-14.595

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, modificados por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021, *“por medio del cual se sustituye el título XI de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente de la ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”*

Magistrado Ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991,¹ con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por los ciudadanos Juan Manuel Charry Urueña y Lorena Garnica de la Espriella, en contra de los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, modificados por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021.

I. ANTECEDENTES

¹ “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtir ante la Corte Constitucional”.

1. El 30 de noviembre de 2021¹, los ciudadanos Juan Manuel Charry Urueña y Lorena Garnica de la Espriella, presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra de las normas enunciadas en los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, modificados por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021, “*por medio del cual se sustituye el título XI de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente de la ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones*”.

2. En su escrito inicial, los demandantes formularon cinco cargos. En el *primer cargo* indicaron que las antedichas normas, desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible y el de unidad de materia, porque el texto de los mismos no hizo parte del proyecto de ley inicial que se radicó ante el Congreso de la República, sino que fueron incluidos durante el segundo debate y fueron aprobados por la Cámara de Representantes, sin que el tema incluido con la adición, hubiere sido debatido y aprobado en las comisiones respectivas.

3. En el *segundo cargo* señalaron que en las normas demandadas se concreta la política criminal del Estado y que, como tal, debían respetar los principios de racionalidad y proporcionalidad. Afirman que el legislador desconoció dichos principios, en tanto no efectuó un análisis desde el punto de vista de la política criminal para determinar la idoneidad y la proporcionalidad de la respuesta penal sobre las conductas de apropiación ilegal de baldíos de la Nación y financiación de la apropiación ilegal de baldíos de la Nación, lo que redundaba en que cualquier infracción a las disposiciones legales sobre baldíos termine siendo penalizada, cuando existen procedimientos administrativos a través de los cuales se pueden sancionar ese tipo de conductas y que resultan ser idóneos, razonables y proporcionados.

4. En el *tercer cargo* sostuvieron que se configuró un vicio en el trámite legislativo, que terminó con la expedición de las normas acusadas, en tanto se adelantó sin contar con el concepto previo que, acorde a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, debía emitir el Consejo Superior de Política Criminal, en su calidad de órgano asesor del Gobierno Nacional.

5. En el *cuarto cargo* argumentaron que el derecho penal es la *última ratio* del derecho sancionatorio. Por tanto, al haber ya otras medidas sancionatorias, de tipo diferente al penal, la sanción penal es innecesaria, inconstitucional y desproporcionada.

6. En el *quinto cargo* dijeron que en las normas, actualmente vigentes en materia de baldíos, se establecen varios mecanismos para el aprovechamiento de esos bienes estatales por parte de los particulares; pero que sólo algunas de esas formas de apropiación y aprovechamientos de baldíos, quedaron expresamente exceptuadas de ser consideradas delitos, por lo que, aducen, cualquier apropiación que se realice conforme a las leyes que no fueron exceptuadas, terminará siendo penalizada, y eso

resulta inaceptable.

7. Mediante Auto del 18 de enero de 2022, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda de inconstitucionalidad luego de constatar que los demandantes no cumplieron con la carga argumentativa exigible, conforme a la jurisprudencia constitucional. En concreto, advirtió que la demanda no reunía las condiciones mínimas de argumentación en cuanto a *especificidad, pertinencia y suficiencia*.

8. Posteriormente, por medio de Auto del 9 de febrero de 2022, y previa corrección de la demanda, el magistrado sustanciador la admitió únicamente respecto del primero de los cinco cargos formulados, en el que se acusa a las normas demandadas de desconocer los principios de consecutividad e identidad flexible y el de unidad de materia.

9. Los actores no presentaron recurso de súplica frente al referido auto, razón por la cual este quedó en firme. Por tanto, se procedió a cumplir con las órdenes previstas en él y, en consecuencia, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se ofició a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran las Gacetas de Congreso en las que constara la totalidad de los antecedentes de la ley y del instrumento bajo revisión. Asimismo, una vez recaudado dicho material probatorio, se comunicó sobre el inicio del proceso a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República y a los Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho, se dio traslado a la Procuradora General de la Nación, se fijó en lista el asunto y se invitó a diversas entidades públicas y privadas, para que rindieran su concepto técnico.

A. Norma demandada

10. A continuación, se transcribe las disposiciones demandadas, conforme fueron publicadas en el Diario Oficial 51.750 del 29 de julio de 2021:

“Ley 2111 de 2021
(julio 29)²

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

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

² Diario Oficial No. 51.750 del 29 de julio de 2021.

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

11. En el cargo admitido, la demanda afirma que los artículos 337 y 337A acusados, vulneran los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política, porque, el texto de aquellos no hizo parte del proyecto de ley inicial que se radicó ante el Congreso de la República, sino que fue incluido durante el segundo debate, siendo aprobado por la Cámara de Representantes, sin que el tema incluido con la adición hubiere sido debatido y aprobado en las comisiones respectivas, “*violando de esta manera el*

principio de identidad y consecutividad” y el de unidad de materia.

12. En concreto, explica la demandada que: 1) *“inicialmente el bien jurídico protegido eran los Recursos Naturales y Medio Ambiente y la penalización de la Destinación Ilegal de Tierras Establecidas. Finalmente, se aprobaron disposiciones relativas a la protección del Patrimonio Público y la penalización de la apropiación ilegal de los baldíos de la Nación, que son sustancialmente diferentes”*; y 2) las normas demandadas *“abordan temas vinculados a la tenencia de la tierra por cuanto se refieren a la figura de la apropiación u ocupación de baldíos, asunto que es completamente ajeno al que trató el Proyecto de Ley e incluso al título y articulado de la Ley 2111 de 2021, por medio del cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” razones suficientes para declarar la inexequibilidad de las normas demandadas por no respetar la unidad de materia”*.

13. Bajo ese entendido, la demanda indica que en el trámite legislativo no se respetó el objeto de regulación. Señala que, *“del Título XI de la Ley 599 de 2000 “de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” así como del objeto mismo del Proyecto de Ley propuesto, aunado al título de la Ley 2111 de 2021, se evidencia que el bien jurídico protegido es el de Recursos Naturales y Medio Ambiente, lo que no guarda conexidad con el texto de las normas demandadas que penalizan la Apropiación Ilegal de Baldíos de la Nación.”* Acorde a la demanda, la conducta tipificada en el artículo 337 demandado, *“hace referencia a la tenencia de la tierra y de ningún modo guarda relación con la naturaleza y medio ambiente, supuestos bienes jurídicos tutelados de acuerdo con el Proyecto de Ley No. 283 de 2019”*.

14. Explica que ello no fue así antes de las enmiendas realizadas al texto objeto de segundo debate, pues, en un primer momento la conducta típica era la de *destinación ilegal de tierras establecidas*, que penalizaba a *“el que utilice o destine con uso diferente para el cual fueron definidas las tierras establecidas, declaradas, tituladas o delimitadas por autoridad competente”* así como a *“quien use o destine tierras sobre las cuales se hubiese cometido deforestación para fines distintos a la resiembra o restructuración”* cuya pena aumentaría si *“tuviera como consecuencia un impacto ambiental (IA) igual o superior a veinticinco (25)”*.

15. En cuanto al artículo 337A, explica que éste *“no existió en el Proyecto de Ley radicado, sino que se incluyó hecha la enmienda al texto objeto de segundo debate”* y *“continúa la lógica del 337 en cuanto protege un bien jurídico distinto a Recursos Naturales y Medio Ambiente, distanciándose del objeto mismo de la Ley 2111 de 2021”*.

16. La demanda señala que la ley 599 de 2000 cuenta con un *“capítulo específico de los delitos relacionados con la propiedad inmueble”* en el que se tipifican los delitos contra el patrimonio económico, incluyendo los que atentan contra el patrimonio del Estado. Así, afirma que las normas demandadas se corresponden es

con ese tipo de delitos, mas *“no tienen relación alguna con el objeto del proyecto de ley inicialmente presentado, ni mucho menos con su justificación, la cual parte del artículo 79 de la Constitución Política, que corresponde al derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación”*.

17. Bajo ese entendido, la demanda concluye que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos penales que hacen parte del Título XI de la Ley 599 de 2000, como lo son la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, o la invasión de áreas de especial importancia ecológica, *“la apropiación de baldíos no implica en sí misma la generación de un impacto ambiental negativo o la alteración y destrucción del medio ambiente, razón por la cual no puede calificarse esta conducta, ni la financiación para ello, un delito que pueda enmarcarse dentro de los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente”*.

C. Trámite procesal

18. Como viene de reseñarse, la demanda fue admitida sólo respecto del primer cargo, por medio de Auto del 9 de febrero de 2022. En esta misma providencia, se dispuso: 1) la solicitud de todos los antecedentes de la ley y del instrumento bajo revisión, 2) la comunicación sobre el inicio del proceso a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República y al Ministro del Interior, así como al de Justicia y del Derecho; 3) el traslado al Procurador General de la Nación; 4) la fijación en lista del asunto; y 5) la invitación a diversas entidades públicas y privadas, para que rindieran su concepto técnico³.

19. En estricto orden cronológico, se recibieron en el proceso las siguientes intervenciones: 1) la de la Universidad Sergio Arboleda,⁴ 2) la de los ciudadanos Juan Carlos Lozada Vargas y Juanita María Goebertus Estrada, 3) la del Ministerio de Justicia y del Derecho,⁵ 4) la del ciudadano Juan Carlos Forero Ramírez, 5) la de la Universidad Nacional de Colombia,⁶ 6) la de la Universidad de los Andes,⁷ y 7)

³ Las entidades invitadas a rendir su concepto técnico fueron: la Fiscalía General de la Nación, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de Política Criminal, la Dirección Nacional de Inteligencia, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Colegio de Abogados Penalistas de Colombia y los Departamentos de Derecho Penal de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana y Sergio Arboleda, así como el Área de Derecho Penal y Grupo de Estudios Cesare Beccaria de la Universidad de los Andes y las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, EAFIT, de Antioquia y de Caldas.

⁴ Interviene el ciudadano Fernando Velásquez Velásquez, en calidad de Director del Departamento de Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda.

⁵ Interviene el ciudadano Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, en su condición de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁶ Interviene el ciudadano Diego David Aldana Carrillo, en su condición de profesor de la Facultad de Derechos, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

⁷ La intervención la suscriben Mauricio Madrigal, Silvia Quintero Torres, Natalia Mendivelso Guillén, Diana Sepúlveda, y Felipe Uribe, como directos y miembros, respectivamente, de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública; así como los ciudadanos Juliana Bustamante Reyes, Antonia Díaz Montgomery y Valentina Pardo Salazar, en calidad de directora y miembros, respectivamente, del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes.

la de la Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible.⁸ También se recibió el concepto de la Señora Procuradora General de la Nación.

D. Intervenciones

20. Por razones metodológicas, las intervenciones ciudadanas se agruparán a partir de su solicitud principal, en dos categorías: a) las que defienden la exequibilidad de las normas demandadas; y b) las que solicitan la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones normativas acusadas.

a) Intervenciones que defienden la exequibilidad de las normas demandadas

21. La *Universidad Sergio Arboleda* recuerda que el Código Penal está compuesto de dos partes: una general y una especial. La primera de ellas, contiene todos los principios que fundamentan la segunda, pues comprende las “*prescripciones relativas al injusto (causas de justificación, tentativa, concurso de personas en el hecho punible, etc.)*”, como “*una función complementaria de los tipos de delito*”. Mientras que la segunda parte, la especial, “*se ocupa de las descripciones de las conductas delictivas y, por ende, de los preceptos que fundamentan el injusto penal*”, así como de las sanciones imponibles.

22. Bajo ese entendido, indica que, en la parte especial, cada título está dado “*con la idea de reunir todas las figuras punibles semejantes bajo un común denominador, que es un determinado bien jurídico*”. Señala que las descripciones típicas pueden dividirse entre los que atentan contra bienes jurídicos individuales, como la vida, la integridad personal, el patrimonio económico, entre otros; o los que lo hacen contra bienes jurídicos colectivos, “*que hacen referencia a intereses públicos como la existencia y la seguridad del Estado, el régimen constitucional, la administración pública, la administración de justicia, el orden económico social y, por supuesto, para aterrizar en las figuras que aquí interesan, los recursos naturales y el medio ambiente, etc*”.

23. Así, explica que, gracias al bien jurídico, “*se ponen de relieve los intereses que en cada caso se protegen de manera particular, con lo cual el legislador plasma la escala de valores sociales que profesa e indica sus distintas jerarquías*” y, además, cumple una función de orientación para interpretar la ley penal. Destaca, entonces, que “*el legislador reúne en un mismo título diversas figuras que afectan determinado interés jurídico y dentro del mismo las distribuye, ora porque correspondan a verdaderas subclasificaciones del bien jurídico genérico ora porque de manera fragmentaria ello acontezca*”.

24. De otra parte, hace referencia a los principios de consecutividad, identidad

⁸ Interviene el ciudadano Rodrigo Botero García, en calidad de representante legal y director ejecutivo de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

flexible y de unidad de materia. Respecto de los dos primeros, indica que ellos se predicen de los proyectos de ley o de su articulado, pero considerado éste como un conjunto y no de cada artículo de manera aislada. Con base en la sentencia C-084 de 2019, recuerda que, la exigencia consiste en que *“las distintas etapas del proceso legislativo se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar la materia”*. En cuanto al principio de unidad de materia, indica que si bien guarda una estrecha relación con los primeros, busca *“que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión”*.

25. En cuando al asunto objeto de examen, indicó que, en efecto, entre el primer y segundo debate, las normas demandadas sufrieron modificaciones en su redacción. Así, refirió que, *“en un sentido estricto es evidente que en el caso concreto no existen identidad y consecutividad absolutas por lo cual se podría afirmar que esos postulados se desconocen”*. Sin embargo, aduce que ha sido la misma Corte Constitucional la que ha dado un sentido amplio o flexible a dichos postulados, de tal manera que, para que un cargo como el propuesto prospere, *“se requieren quiebres groseros y burdos de los textos de los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política; por eso, mutaciones como las que se observan en el trámite de una normativa como la aquí planteada –con todo y ser muy reprochables cuando se piensa en una buena técnica legislativa, en los cometidos del concepto de bien jurídico y en el respeto al principio de legalidad-, no alcanzan a tener ese calado exigido por la Corte”*.

26. Señala que los cambios que se dieron, *“afectan los bienes jurídicos que, en apariencia, se desprenden de los nombres dados a los títulos o capítulos del Código Penal por parte de los hacedores de las leyes”*, pero recuerda que aquellos simplemente cumplen con una función informadora para el intérprete de la norma, más *“no se trata de una camisa de fuerza que no pueda soslayarse”*; por lo que el mero hecho de haberse anunciado en un principio la protección del medio ambiente, y que luego se hablara de la propiedad del Estado, no torna, *per se*, los artículos 337 y 337A demandados, en inconstitucionales.

27. Explica que estas normas son compatibles con la Constitución, porque al redactar una conducta punible el legislador puede proteger varios bienes jurídicos *“y ello no depende de la denominación que se le [dé] al título o capítulo respectivo, ello no significa que la ubicación de algunas figuras en una sede que no guste a los intérpretes –si bien es algo que atenta contra la buena técnica legislativa–, torne a las normas que las contienen por sí solas en contrarias a los dictados de la Constitución Política”*. Afirma que, en esa medida, las normas acusadas no dan cuenta de un desconocimiento manifiesto o grosero de los artículos 157, 158 y 160 superiores y deben ser declaradas exequibles.

28. Por su parte, los ciudadanos **Juan Carlos Lozada Vargas y Juanita Goebertus Estrada, Representantes a la Cámara**, indicaron que las disposiciones demandadas

se ajustan a la Constitución y, por tanto, la Corte debe declarar su exequibilidad.

29. Para fundamentar esa afirmación, en primer lugar, dicen que *“los usos que se han previsto para los baldíos hacen que su importancia rebase la mera protección del patrimonio público”*, en tanto *“son bienes en torno a los cuales se ha desarrollado la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 superior) y que permiten la protección del medio ambiente”*. Recordaron que se ha llamado Constitución ecológica, *“al conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”*, y que tienen alcance, inclusive, para la protección de las generaciones futuras; por lo que, se *“condiciona el crecimiento económico y el desarrollo social al cuidado de nuestros recursos y ecosistemas naturales”* y es lo que se conoce como la función social y ecológica de la propiedad, expresamente reconocida en el artículo 58 constitucional.

30. Asimismo, señalan que el legislador ha impuesto límites a la función social y ecológica de la propiedad, por ejemplo, al establecer las zonas de reservas de los recursos naturales renovables y que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales, el cual está constituido, en su gran mayoría, por baldíos de la Nación y son inadjudicables, inalienables, inembargables e imprescriptibles. Destacaron, igualmente, que en razón de dichas funciones es que se ha regulado el tema de la adjudicación legal de baldíos, así como la extinción de dominio de predios rurales, *“cuando su uso comporta una transgresión a las normas de conservación ambiental, uso racional y mejoramiento de los recursos naturales, preservación y restauración del ambiente o cuando se violen las normas de protección de reserva forestal”*.

31. En segundo lugar, recuerdan que la paz es un eje axial de la Constitución de 1991, e indican que el Acuerdo Final para la Paz, *“es el más reciente y mayor esfuerzo estatal por lograr materializar la aspiración constitucional de paz”* y que lo dispuesto en él y en el Acto Legislativo 02 de 2017 *“es de rango constitucional”*. De manera que corresponde al legislador *“expedir las leyes que se requieran para la correcta y progresiva implementación de las disposiciones del Acuerdo Final. Eso incluye por su puesto a las normas de carácter penal que, en ejercicio del principio democrático, el legislativo considere pertinentes”*.

32. Con base en la antedicha afirmación, los intervinientes aducen que los artículos 337 y 337A demandados, *“son auténticas normas que implementan el Acuerdo Final”*, en la medida que, redundan en la materialización de múltiples fines y deberes del Estado, de principios, valores y derechos fundamentales, entre los que se encuentra *“la protección del ambiente, la consecución de la paz y del orden social justo, la garantía de acceso a la tierra y los derechos de las víctimas del conflicto a la reparación y no repetición”*.

33. Explican que en el Acuerdo Final para la Paz, se incluyó el principio de

democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, previendo para su materialización, un fondo de tierras del cual hacen parte los baldíos indebidamente ocupados o apropiados y los recuperados mediante procesos agrarios. De esta manera, afirman que es claro que los artículos demandados obran como desarrollos normativos encaminados a coadyuvar la implementación del Acuerdo en este punto y permitir que los campesinos y, en general, las víctimas del conflicto armado, tengan acceso a la tierra.

34. En tercer lugar, afirman que la acusación en el asunto *sub judice* no tiene sustento real, por cuanto, *“desde la radicación del proyecto de ley hasta su aprobación los ponentes expusieron y justificaron las razones por las que cada uno de los delitos, incluyendo aquellos tipificados en los artículos 337 y 337A, tenían estrecha relación tanto con el título, como con el bien jurídico que se pretende proteger, a saber: el medio ambiente”*. Explicaron que la demanda parte de una lectura demasiado exegética de los cambios que a lo largo del trámite legislativo tuvieron las normas demandadas, lo cual resulta *“incompatible con el real alcance que esta corporación le ha dado a los principios de consecutividad e identidad flexible”*.

35. Específicamente, aducen que en virtud del principio de unidad de materia, ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional, *“los proyectos de ley deben identificar en su título las materias sobre las cuales tratarán y las disposiciones que los contienen deberán enmarcarse en dicha delimitación y, a su vez, deberán guardar entre sí una relación y coherencia interna, desde una perspectiva sustancial”*.

36. De otra parte, recordaron los criterios de conexidad que esta Corte ha establecido para determinar si una disposición cumple o no con la unidad de materia: temática, causal, teleológica y sistemática. Esto, para luego indicar que en el presente asunto dichos criterios se satisfacen. Aducen que existe conexidad temática, en tanto los delitos de apropiación ilegal de baldíos y su financiación, *“no solo pretenden la protección de los recursos naturales que se encuentran en este tipo de bienes, sino que además responden a un fenómeno criminal cuyo núcleo gira en torno justamente a la usurpación, ocupación, destinación, uso, acumulación y apropiación de los terrenos sobre los que actualmente no existen derechos de propiedad”*. Afirman que basta revisar el proyecto de ley desde su radicación, para constatar que la tipificación de dichas conductas *“se enmarca en los fines que justificaron la elaboración del proyecto, a saber: la materialización del mandato constitucional de proteger la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica del país. Áreas que, además, están conformadas justamente su gran mayoría por bienes baldíos”*.

37. Destacaron que desde la radicación del proyecto de ley, se propuso la tipificación del delito de *destinación ilegal de tierras establecidas* y que *“en el proyecto se identificó que algunas de las causas directas de conductas como la deforestación y el aprovechamiento ilícito de recursos naturales son la expansión*

de la frontera agropecuaria. La extracción ilícita de minerales, la expansión de la infraestructura y la extracción de madera, asuntos que necesariamente están relacionados con la cuestión agraria”. Así, señalaron que sea cual sea la denominación que se dé al delito, “es claro que el sentido de la propuesta es la tipificación de conductas que en la actualidad están llevando al uso de bienes públicos (baldíos) que no están destinados a actividades como la agricultura, la minería o la ganadería y que, con ocasión de este fenómeno se están causando afectaciones ambientales”.

38. Asimismo, refirieron que existe conexidad causal, en tanto, “no se trató entonces de una inclusión intempestiva y a último minuto de los delitos que hoy se cuestionan, sino una propuesta que estuvo precedida de un análisis previo en el que se evidenció que la ocupación, usurpación, utilización, acumulación y apropiación de baldíos guardan un nexo directo con los procesos de deforestación, cambios en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y ganadera, entre otros flagelos que actualmente están poniendo en riesgo los ecosistemas, así como los recursos naturales del país”.

39. En cuanto a la conexidad teleológica, indicaron que se satisface, porque “cada uno de los delitos creados, así como las modificaciones a los tipos penales existentes y las supresiones, se identificaron con un objeto común y respondieron a una finalidad determinada y que se mantuvo durante todo el trámite del proyecto, la cual fue la protección del ambiente”. Señalaron que, siguiendo esa línea, es que el legislador identificó las “conductas que en la actualidad están poniendo en riesgo de forma más gravosa la protección de los recursos naturales del país”, para tipificar los delitos que terminaron por conformar la Ley 2111 de 2021, entre los que se encuentran la apropiación ilegal de baldíos y su financiación.

40. De igual forma, argumentaron que la conexidad sistemática en el caso concreto, está dada, porque “existe una relación intrínseca entre la protección de los baldíos y la protección del ambiente” que se hace evidente en la información dada a lo largo del trámite legislativo, sobre la relación entre fenómenos como la deforestación, la expansión de la frontera agrícola, el cultivo ilícito, entre otros, con los terrenos baldíos de la Nación, así como la adjudicación irregular de éstos en procesos de prescripción adquisitiva de dominio. Por ello, afirman que “de ninguna manera se pueden desligar las cuestiones agrarias de las cuestiones ambientales”.

41. De otra parte, indicaron que, el título de la Ley 2111 de 2021 y las normas acusadas guardan relación, pues “no es posible desligar la función ecológica de ningún tipo de propiedad y menos aún de los baldíos de la Nación. Especialmente cuando dichos bienes están siendo usados para expandir la frontera agrícola y ganadera del país o para desarrollar actividades ilegales, en perjuicio de los recursos naturales que allí se preservan y en perjuicio de un proceso de asignación estatal de la tierra que se ajuste con los mandatos constitucionales en materia ambiental y de protección a los derechos fundamentales”.

42. En punto de los principios de consecutividad e identidad flexible, afirman que también fueron respetados en la producción de la Ley 2111 de 2021. Explican que: 1) los delitos que hoy se cuestionan, tuvieron su origen en la conducta de *destinación ilegal de tierras establecidas*, incluida en el texto del proyecto radicado el 30 de octubre de 2019 y con el que se “*pretendía sancionar penalmente la utilización o el destino de tierras para actividades distintas a aquellas definidas, tituladas o delimitadas por la autoridad competente*”; 2) en primer debate, el autor del proyecto sostuvo que detrás del fenómeno de la deforestación hay delincuentes que se dedican a acaparar tierras en favor de las bandas criminales, obteniendo la titulación de un número importante de tierras. Argumentan que estas circunstancias dejan en evidencia que, “*desde la primera discusión del proyecto se puso de presente que el fenómeno criminal que actualmente amenaza con mayor entidad nuestros recursos naturales del país tiene una relación indefectible con la apropiación de tierras, y particularmente de los bienes baldíos de la Nación. Esto atado a la finalidad de expandir, principalmente, la frontera agrícola, ganadera o de sembrar cultivos ilícitos*”.

43. Luego, recordaron que, durante del primer debate se presentó una proposición “*que buscaba precisar, con mayor claridad, la necesidad de penalizar expresamente la conducta relativa a la apropiación ilegal de baldíos de la nación*”. Esto, en atención a las razones que sustentaron la iniciativa legislativa y a la operación de grupos organizados al margen de la ley que actualmente atentan de forma grave y sistemática contra el ambiente del país, a partir de la apropiación ilegal de tierras que logran, principalmente, a través de la deforestación.

44. Asimismo, recordaron que se conformó una subcomisión “*con la finalidad de estudiar las proposiciones presentadas por los representantes a la Cámara pertenecientes a la Comisión Primera*” y que, sobre el particular, el ponente manifestó que se aceptaba la proposición sobre la apropiación ilegal de baldíos de la Nación, por ser muy importante de cara a las cifras sobre deforestación que indicaban que en los primeros cuatro meses del año 2021, se había desforestado más territorio que en todo el año 2009.

45. Por lo anterior, los intervinientes afirman que, “*a partir del primer debate se ajustó el articulado para crear el delito de apropiación ilegal de baldíos de la Nación, como se evidencia en la Gaceta 1127 del 16 de octubre de 2020, en la que se publicó el texto presentado para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Adición que tuvo como consecuencia un debate consciente y coherente por parte de los representantes y que se dio en el marco de otro delito similar que había sido planteado desde la necesidad del proyecto*”.

46. También indicaron que, “*previo al debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, los ponentes designados en la Comisión Primera de la Cámara radicarón una enmienda a la ponencia presentada para segundo debate, la cual se originó en las reuniones adelantadas con el Gobierno Nacional y, en particular con*

los ministerios de Ambiente, Justicia, Minas, Defensa e Interior y la Fiscalía General de la Nación, quienes manifestaron interés en complementar las propuestas planteadas en la iniciativa”. Afirman que, “para este punto de la discusión se ajustó el delito de apropiación ilegal de baldíos de la Nación modificando los verbos rectores y se incluyó el delito de financiación de la apropiación ilegal de los baldíos de la Nación”.

47. Aseveran que la inclusión del delito de financiación, obedeció a la información recibida de los referidos ministerios y de la Fiscalía General de la Nación, “sobre las dinámicas al margen de la ley que actualmente están desarrollando conductas que atentan contra el ambiente con la finalidad de apropiarse de los baldíos de la Nación”. Asimismo, aducen que si bien la conducta contemplada en el artículo 337A demandado no se había planteado en los anteriores debates, “vale la pena señalar que desde la radicación del proyecto existían dos delitos que mantenían una estructura similar y que habían sido identificados como “promoción y financiación a la deforestación” y “financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica”. En esa medida, ya el legislador había identificado la necesidad de penalizar no solo la realización de conductas materiales que afectaran de forma directa al ambiente, sino también la financiación de dichas conductas. Esto, respondiendo justamente a la forma en la que, en la práctica, están operando estas empresas criminales”.

48. En este punto, destacan que el trámite siguió su curso en la Comisión Primera del Senado donde se dieron importantes discusiones sobre los delitos contemplados en los artículos 337 y 337A demandados, en las que se resaltó la importancia de aquellos para “estructurar una política nacional en contra de la deforestación”. Destacaron, igualmente, que fue en esta etapa donde se propuso el ajuste para que en el artículo 337 se incluyera el párrafo que determina que el delito de apropiación ilegal de baldíos no se entiende configurado si la apropiación se da conforme a lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017. Asimismo, ponen de presente que agotada la discusión en esta comisión, se publicó la ponencia para segundo debate en el Senado, en el que consta la inclusión de otro párrafo al artículo 337, relacionado con la no criminalización de los campesinos, de manera que el debate en la plenaria del Senado se realizó con estos ajustes.

49. Luego, indicaron que, como “existieron diferencias entre el contenido del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes y la plenaria del Senado de la República, se surtió un proceso de conciliación que culminó con la aprobación y publicación, por parte de ambas cámaras, del texto acogido de forma definitiva”, y que corresponde a aquel identificado como Ley 2111 de 2021. Siendo evidente, entonces, “que el proyecto de Ley 283 de 2019 Cámara- 446 de 2021 Senado, surtió el trámite determinado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, correspondiente a 4 debates y a la correspondiente conciliación de los textos aprobados en las plenarias de Cámara y Senado” y, por tanto, se cumplió con el principio de consecutividad.

50. En cuanto al principio de identidad flexible, concluyeron que *“las modificaciones que surtieron los artículos que hoy se demandan obedecieron a cambios razonables, que respondieron al debate democrático, al refinamiento en la identificación del núcleo de la problemática que se pretende abordar. En todo caso, siempre se enmarcaron en la temática general de la ley y su discusión (desde el primer debate) siempre tuvo lugar en el marco de la identificación de aquellas conductas que, por lesionar de forma gravosa el bien jurídico que se pretendía tutelar con el proyecto, debían incluirse en el Título XI del Código Penal”*. Afirman que la acusación parte de una lectura ligera, *“pues los demandantes no consideraron el contenido de los debates y se limitaron a observar únicamente los textos de las ponencias”*, por lo que no se percataron que el cambio de texto para el segundo debate *“respondió justamente al contenido sustancial del primer debate, a las proposiciones que en esa etapa se presentaron y a las discusiones y acuerdos que una subcomisión alcanzó. Por ende, esa modificación lejos de vulnerar el mandato constitucional del artículo 160 superior, responde al cumplimiento de lo que tal disposición constitucional prevé”*, siendo entonces evidente, *“que no se configura la causal de inconstitucionalidad alegada por los demandantes”*.

51. En sentido similar se pronunció el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, al afirmar que el cargo admitido no está llamado a prosperar, por cuanto, las normas demandadas se relacionan con aspectos centrales del proyecto de ley 446/2021 Senado y 283/2019 Cámara, *“que fueron ampliamente debatidos, por lo que en su trámite no se vulneraron los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad”*.

52. En primer lugar, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional,⁹ recordó, que la función primordial del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas ajenas o que no tengan conexión con lo que se está regulando. Asimismo, señaló que la unidad de materia implica una relación objetiva y razonable entre lo que predica el título de la ley con el contenido y entre el mismo contenido, atendiendo a los criterios de conexidad temática, conexidad causal, conexidad teleológica y conexidad sistemática.

53. Acorde a lo anterior, refirió que en el caso concreto, *“hay que advertir que desde la exposición de motivos del proyecto y en los diferentes debates que se surtieron en [el] seno del Congreso se habló de la problemática de acaparamiento ilegal de tierras como un fenómeno que afectaba los recursos naturales y el medio ambiente por su relación directa con situaciones como la expansión de la frontera agrícola, la deforestación y otros fenómenos que están poniendo en riesgo el patrimonio natural del país”*.

54. Recalcó que, en la ponencia del proyecto de ley, se hizo alusión a la necesidad de crear un tipo penal que sancionara la *destinación ilegal de tierras establecidas*, lo cual evidencia que *“desde el proyecto inicial se pretendían sancionar fenómenos*

⁹ Alude a las Sentencias C-254 de 2004, C-400 de 2010 y C-133 de 2012.

de apropiación de tierras y destinación ilegal de ecosistemas”. Destacó, igualmente, que en el informe de la ponencia para primer debate, se realizó una descripción del fenómeno de deforestación, indicando, entre otras cosas, que dicho *“fenómeno afectaba principalmente a los terrenos baldíos de la Nación”*. Asimismo, señaló que, con posterioridad, en el marco del debate se presentó una *“proposición aditiva que incluía el tipo penal de apropiación ilegal de baldíos”*, la cual *“fue acogida y quedó recogida en el texto con enmiendas para segundo debate Cámara”*.

55. Con base en lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho sostiene que *“los artículos demandados tienen conexidad temática”*, en tanto el legislador no entró a regular el uso legal de los baldíos de la Nación, pues ello corresponde a otros ámbitos del derecho como el agrario o el administrativo; sino que, en este caso, está protegiendo el medio ambiente mediante la sanción penal en los casos descritos en las normas demandadas. Resalta que *“las modificaciones que sufrieron los artículos cuestionados y su inclusión, fueron fruto de una amplia discusión en la cual siempre se resaltó que existe una relación causal entre conductas de apropiación ilegal de tierras y baldíos con fenómenos que afectan el medio ambiente y los recursos naturales como la deforestación, la expansión de la frontera agrícola, entre otros”*.

56. En segundo lugar, el ministerio adujo que *“la modificación a la denominación del tipo y la inclusión del delito de financiación y apropiación de baldíos son propias de la aplicación del principio de identidad flexible”*, en virtud del cual, tal y como ocurrió en este caso, el legislador introdujo modificaciones y adiciones para el segundo debate, *“pues está dentro de sus límites realizar los ajustes que considere pertinentes para la correcta definición de una norma que guarda una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate”*.

57. En último lugar y, apoyándose en lo dicho por esta Corte en la Sentencia C-084 de 2019, sobre el principio de consecutividad, aduce que *“el Congreso no tiene la obligación de aprobar igual cantidad de artículos con igual texto en el transcurso de los debates (...) sino que el tema hubiere sido abordado y que el texto hubiere surgido como consecuencia del debate parlamentario”*. Así, concluyó que en el asunto *sub judice* las modificaciones realizadas a los tipos penales de que tratan los actuales artículos 337 y 337A del Código Penal, dejando por fuera los usos ilegales inicialmente incluidos, *“no implica que se haya cambiado el sentido de lo que se pretende sancionar sino, por el contrario, que se incluye una redacción más amplia que pueda comprender y eventualmente sancionar todos los fenómenos de acaparamiento ilegal de baldíos que afectan o pueden llegar a afectar el medio ambiente”*. Por estas razones, solicita se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

58. Por su parte, la **Universidad de los Andes** rindió concepto en el que hizo alusión a los problemas que en materia ambiental se derivan del fenómeno de la deforestación. Señaló que en los últimos años se ha presentado un aumento de las

áreas deforestadas, lo cual, *“va en contravía con las disposiciones normativas del país en materia ambiental, que en diversas ocasiones han establecido un deber de ceñir las actividades de la administración pública al principio de desarrollo sostenible y el deber de conservar determinadas áreas que, por sus cualidades e importancia ecológica, tienen una vocación de protección”*.

59. Resaltó que, entre los principales problemas que se derivan de la deforestación, se encuentra la erosión en áreas hidrográficas, que pone en riesgo la calidad del agua, interrumpe la contención natural de las crecidas de los cauces y perjudica la generación de energía eléctrica. Destacó que en zonas como la Amazonía, además, dicho fenómeno *“ha generado la emisión descontrolada de gases de dióxido de carbono, fragmentando el ecosistema, alterando los recursos hídricos, degradando el suelo y amenazado las especies de flora y fauna nativas”*.

60. Asimismo, explicó que, acorde al IDEAM, *“las principales causas de deforestación en el país son la praderización con fines de acaparamiento de tierras, las prácticas ilegales de ganadería extensiva, rutas de acceso e infraestructura no autorizada, los cultivos ilícitos y actividades mineras”*. Destacó que estas prácticas tienen incidencia en el cambio climático, pues de ellas se deriva un aumento en la emisión de gases de efecto invernadero.

61. Así las cosas, concluyó que la deforestación es el mayor problema ambiental que enfrenta el país, que debe ser regulado prioritariamente y que se trata de *“un asunto transversal que involucra el despojo de tierras, la vulneración sistemática de los derechos humanos, en especial para las personas defensoras del ambiente y para las comunidades étnicas y campesinas, es un tema transversal a todos los sectores de la administración pública”*.

62. Recordó que Colombia, como parte de un proceso de transformación hacia el desarrollo sostenible, ratificó el Acuerdo de París, cuyo contenido *“efectiviza los fines esenciales de la Constitución sobre el derecho a contar con un medio ambiente sano”*. Igualmente, destacó que, si bien en el ordenamiento nacional existen normas como el Decreto 298 de 2016 y la Ley 1931 de 2018, que propenden por la gestión del cambio climático y la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático, respectivamente; en ninguna de ellas *“existe un abordaje real respecto a la protección de los derechos humanos, los cuales (...) tienen una conexión innegable con el medio ambiente”*, reconocida por instancias como la CIDH en la resolución 03 de 2021.

63. Explicó que esa conexión está dada por prácticas que tienen incidencia directa en el cambio climático, como lo es la práctica de la deforestación. Argumentó que aquellas *“no sólo tienen un impacto en el medio ambiente entendido como bien jurídico, sino que constituye un riesgo generalizado para toda la población, especialmente para los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y campesinas que habitan diferentes territorios del país, ya que se ven gravemente afectadas por los efectos adversos del cambio climático hasta el punto de poner en*

peligro su supervivencia, su forma de vida y la relación propia de su cultura con el territorio”, y en esa medida, deben ser sujetos de especial protección, inclusive, a través del “desarrollo de normativa como la tipificación de delitos ambientales”.

64. Bajo ese marco general, resaltó la importancia ambiental de los tipos penales contemplados en los artículos 337 y 337A demandados. Explicó que el derecho a la propiedad que emana del artículo 58 superior, tiene una función ecológica, que surgió como una *“respuesta ante el uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano”* y que busca la preservación de las futuras generaciones a través del desarrollo sostenible. De ahí, las mayores restricciones que se han presentado para la apropiación de los recursos naturales y a las facultades que sobre ellos tienen los propietarios de las tierras donde se encuentran.

65. Bajo ese entendido, dijo que la restricción a la ocupación de baldíos que emana de los preceptos acusados, corresponde a un *“ejercicio de armonización normativa que tiene como objetivo brindar la protección de derechos fundamentales, como el ambiente sano y otros como la propiedad, con la posibilidad de imponer ciertas limitaciones válidas que se ajusten a los principios constitucionales”*. Afirma que el componente ambiental de dichas normas está dado por la función social y ecológica que la Constitución otorga a la propiedad y que, en esa medida, en este asunto *“no se estaría configurando una violación al principio de unidad de materia”*.

66. Asimismo, refirió que la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, buscan la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, y ello *“responde a las distintas problemáticas ambientales que se han generado como producto de la adjudicación de baldíos. Por consiguiente, en el artículo 337, cuando se establece como condicionamiento para la no constitución del delito el cumplimiento de los requisitos presentes en las mencionadas leyes, se incluye evidentemente la protección al medio ambiente como elemento relevante dentro del proceso de adjudicación”*.

67. Indicó que los delitos de apropiación ilegal de baldíos y su financiación, *“tienen una relación directa y fundamental con el Acuerdo Final de Paz suscrito en 2016, los derechos de las víctimas y otros aspectos relativos a los fines esenciales del Estado”*. Recordó que, acorde a la Constitución, la paz, además de ser un derecho y un deber, es un valor fundante del Estado y un principio que debe guiar las acciones de las autoridades públicas.

68. Luego, hizo referencia al carácter vinculante del Acuerdo Final para la Paz, para indicar que el mismo resulta relevante, en tanto los tipos penales demandados, son normas a través de las cuales se implementa dicho acuerdo y, por tanto, aquel debe tenerse como parámetro de interpretación en este asunto.

69. En sustento de esa afirmación, señaló que los bienes baldíos son un pilar de la

Reforma Rural Integral que hace parte del Acuerdo, la cual está *“orientada a cumplir con los derechos de las víctimas del conflicto armado”* que son, además, sujetos de especial protección. Explica que dicha reforma busca articular el derecho a la tierra de las víctimas, con la posibilidad de formar un proyecto de vida que garantice su subsistencia y les permita tener una vida digna. Asimismo, indicó que el Fondo de Tierras para la materialización de la reforma tiene, entre otras fuentes, los baldíos indebidamente ocupados y recuperados a favor de la Nación, *“así, los baldíos se relacionan con los derechos de las víctimas del conflicto y con la primera dimensión del derecho de acceso a la tierra”*.

70. En ese sentido, adujo que *“las normas demandadas son un vehículo penal fundamental para la denuncia, persecución y recuperación de los territorios baldíos ocupados ilegalmente, los cuales hay que recuperar bajo el poderío del Estado para que se pueda surtir el Acuerdo de Paz y garantizarse a las víctimas sus derechos a la reparación y a la no repetición”*. Destacó que la tipificación de los delitos demandados, constituye *“una herramienta que busca empoderar a las comunidades o personas que son víctimas”*, para que acudan a denunciar y renuncien a los actos violentos para resolver los conflictos derivados de la ocupación de dichas tierras. Esto, redundante, indefectiblemente, en que el Estado pueda investigar y judicializar a quienes cometan dichas conductas delictivas y tenga un panorama más claro, integral y transparente de la situación de las tierras baldías y pueda utilizarlas *“para cumplir con los derechos de no repetición y de reparación de las víctimas del conflicto armado”*.

71. Por último, hizo alusión a la función social que tiene la propiedad en un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro. Indicó que la redistribución territorial *“tiene un enfoque solidario y en ese sentido, la adjudicación de baldíos supone el beneficio de comunidades vulnerables”*. Así, afirma que las normas demandadas guardan coherencia con dicha función social, pues se trata de disposiciones íntimamente ligadas con el proceso de redistribución territorial y *“que materializan la posibilidad y obligación del Estado de promover el acceso a la propiedad”*.

72. A su turno, la **Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible** se refirió al medio ambiente como un concepto constitucional complejo. Adujo que, acorde a la Corte Constitucional,¹⁰ el concepto de medio ambiente involucra no solo los distintos elementos que se conjuran para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, sino que también tiene que ver con la protección de los mismos, a partir de una noción que va más allá del utilitarismo. Destacó, igualmente que, de conformidad con la normativa colombiana, el medio ambiente tiene una utilidad pública y constituye un patrimonio común.

73. De otra parte, señaló que actualmente existen 7 zonas delimitadas como de reserva forestal, que *“fueron establecidas para el desarrollo de la economía*

¹⁰ Cita la Sentencia C-123 de 2014.

forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”, pero no hacen parte de las áreas consideradas como protegidas. Sin embargo, destacó que, acorde al Código de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente, no es posible la adjudicación de bienes baldíos que se encuentren en esas zonas ni en los parques nacionales naturales.

74. Explicó que la deforestación es un problema que afecta grandes áreas forestales a lo largo del territorio nacional, mayormente en el Amazonas y que sus motores o causas, son principalmente, la expansión de la frontera agrícola, la minería ilegal, la praderización, la tala ilegal, los cultivos ilícitos, el desarrollo irregular de infraestructura y la ganadería extensiva, la mayoría de los cuales tienen fuertes vínculos con el acaparamiento de tierras. Asimismo, refirió que entre los actores de la deforestación, se encuentran grupos criminales organizados, facilitadores, grupos armados no estatales y la mano de obra que corresponde a los habitantes de las poblaciones a quienes los dos primeros amenazan para que lleven a cabo las labores de deforestación sin necesariamente ser miembros de dichos grupos u organizaciones.

75. Luego, señaló que revisado el trámite legislativo que terminó con la expedición de la Ley 2111 de 2021, se advierte que los dos artículos demandados, encuadran en la motivación del proyecto de ley: *“materialización del mandato constitucional de proteger la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica del país. Áreas que incorporan en alta proporción bienes baldíos”*. Indicó que la inclusión de los tipos penales de apropiación ilegal de baldíos y su financiación, es imprescindible, y que dichas conductas se enmarcan en una destinación ilegal de tierras, pero referida concretamente a baldíos.

76. En cuanto a la violación al principio de unidad de materia alegada por los demandantes, indicó que en aras de verificar si se cumple o no con dicho principio, *“no se debe acudir a una interpretación exegetica entre la redacción de los distintos artículos y el título seleccionado, sino que se debe realizar un análisis de fondo que permita identificar si en efecto existe un hilo conductor entre ellos y entre los distintos artículos que se ponen a consideración del Congreso de la República”* y si se cumplen los criterios de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Con estos argumentos, concluyó que los artículos 337 y 337A acusados, tienen unidad de materia *“con el título de la Ley en que son introducidas, y guardan coherencia frente al contenido de las demás disposiciones que la componen”*.

77. Por otra parte, refirió que la creación de los tipos penales de que trata la Ley 2111 de 2021, *“tiene como finalidad establecer una política criminal efectiva acorde con la Constitución, que dé alcance al derecho constitucional de conservación y protección del ambiente”*. Señaló, además, que al momento de discutirse los tipos penales demandados e incluirse en el proyecto de ley, la autora de la proposición hizo referencia al apoderamiento de los terrenos baldíos a través de dinámicas de deforestación, para señalar que incluir el apoderamiento ilegal de

baldíos como forma de hacer frente al fenómeno de la deforestación, sería un gran avance en la protección de la biodiversidad y el medio ambiente.

78. Para la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible la antedicha consideración es acertada, en tanto varios motores de la deforestación, tienen como finalidad el apoderamiento u ocupación ilegal de los baldíos. Destacó, igualmente, que en etapas posteriores del trámite legislativo, se expusieron los índices de la tasa de deforestación en los que se aprecia que, en los primeros cuatro meses del año 2020, en la Amazonía se había deforestado más terreno que en todo el año 2009, y que la mayoría correspondía a bienes baldíos sin que en ese entonces existieran herramientas legales para que los responsables sufrieran alguna consecuencia por dicha apropiación ilegal.

79. Por último, resaltó el hecho de que, en la redacción que finalmente fue aprobada, se salvaguarden los derechos de los campesinos, las comunidades negras e indígenas y de los ciudadanos que ejercen la ocupación de conformidad con las reglas establecidas en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 902 de 2017.

80. Así, concluyó que es clara y evidente la unidad de materia en la ley de delitos ambientales, así como la necesidad de proteger los baldíos frente a acciones indebidas que afectan directamente el medio ambiente, por lo que los artículos demandados deben ser declarados exequibles.

b) Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas

81. La *Universidad Nacional de Colombia* solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas. A partir de la doctrina de esta Corporación,¹¹ refirió que el principio de identidad flexible busca que a lo largo del trámite legislativo el proyecto de ley conserve su materia o núcleo temático, pero que en el caso concreto, se vislumbra *“en forma diáfana que en el segundo debate no se presentaron meras “enmiendas” (...) sino una disposición totalmente distinta a la discutida en el primer debate, con verbos rectores distintos, otro objeto sobre el cual recae la conducta, unas finalidades no contempladas ni debatidas inicialmente por la comisión respectiva y la eliminación del aumento de penas por impacto ambiental”*. Afirma este interviniente, que *“resulta bastante forzado”* sostener que, en punto de los artículos 337 y 337A demandados, lo que se hubiere presentado durante el trámite legislativo pueda calificarse como *“enmiendas”* o *“desarrollo de lo anterior”*, *“cuando es fácil distinguir que se trata de otra disposición completamente diferente”*.

82. Partiendo del antedicho marco general, destacó que: a) en el primer debate lo que se discutió fue la posibilidad de sancionar la destinación ilegal de tierras

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-992 de 2001, C-1147 de 2003, C-307 de 2004, C-753 de 2004, C-208 de 2005, C-942 de 2008 y C-726 de 2015.

establecidas y no la apropiación ilegal de baldíos de la Nación; b) lo debatido y aprobado durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, no se puede entender como el desarrollo o la precisión del delito de destinación ilegal de tierras establecidas, pues el objeto material, los verbos rectores, las finalidades con las que debe actuar el sujeto activo y las consecuencias al impacto ambiental son sustancialmente diferentes y distantes de lo discutido en el primer debate; c) los artículos 337 y el 337A demandados son extraños a todo el proyecto de ley porque no recaen directamente sobre los recursos naturales y el medio ambiente, sino sobre los baldíos de la Nación; y d) la nueva disposición no fue incorporada por una comisión de conciliación.

83. Sostuvo que, a la luz del principio de identidad flexible, no es suficiente cualquier cercanía temática entre la proposición nueva del segundo debate y lo ya debatido y votado en primer debate; sino que, se debe examinar si se trata de una materia autónoma que podría plantearse en un proyecto de ley independiente. Así, afirma que, en este caso, es claro que las conductas acusadas podrían subsistir por fuera del Título de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y, en esa medida, debieron incorporarse en un proyecto de ley autónomo dirigido a establecer delitos para la protección del patrimonio público.

84. En cuanto al principio de consecutividad, la Universidad Nacional de Colombia indicó que cualquier incumplimiento de las obligaciones que el artículo 157 superior impone al legislador, configura un vicio por elusión del debate. Recordó que la elusión puede ser de carácter formal o material, para finalmente indicar que, en el asunto objeto de control constitucional, se configuró la modalidad material, *“ya que, como la conducta de la apropiación ilegal de baldíos de la Nación fue introducida en el segundo debate, está claro que la comisión permanente de la Cámara no la discutió como era su deber puesto que la conducta aprobada en el primer debate era sustancialmente distinta”*. Recalcó que este vicio se hace aún más evidente en torno al artículo 337A cuestionado, pues éste no fue modificado sino adicionado en segundo debate y, por tanto, *“se omitió una específica deliberación y votación sobre su contenido”*.

85. De otra parte, adujo que el principio de unidad de materia, *“busca garantizar que los artículos de un proyecto de ley estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión y por lo tanto impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido general de la iniciativa”*, para lo cual es necesario realizar un juicio en el que se analice la conexidad, entre la disposición acusada y la ley que la contiene.

86. En virtud de dicho juicio, indicó que en el *sub judice* no existe conexidad temática, porque *“la apropiación ilegal de baldíos, describe una afectación de carácter esencialmente patrimonial y no necesariamente incluye elementos relacionados con el deterioro o depredación de los recursos naturales y el medio ambiente”*. Destaca que no todos los bienes baldíos ilegalmente apropiados son importantes desde el punto de vista ecológico, ni existe *“todavía un inventario de*

baldíos de la Nación para establecer cuáles si la tienen y cuáles no”.

87. De otra parte, sostuvo que tampoco existe conexidad causal ni conexidad teleológica, por cuanto, en la exposición de motivos del proyecto de ley *“no se hizo referencia alguna al tema de los baldíos, ni mucho menos se identificó desde un comienzo la necesidad de sancionar penalmente su apropiación ilícita como parte de las medidas para conseguir los objetivos específicos de la ley”.*

88. Por último, señaló que las normas demandadas tampoco tienen conexidad sistemática. A su juicio, *“la disposición acusada 337 y su delito de financiación conexo 337A rompen la racionalidad interna que caracteriza la Ley 2111 de 2021 por lo que resultan ajenas al objeto general de la ley”.*

89. Por su parte, el ciudadano **Juan Carlos Forero Ramírez** indicó que apoya en su integridad la acusación formulada en el cargo primero de la demanda, pues los artículos 337 y 337A desconocen los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia y deben ser declarados inexecutable.

90. En sustento de su afirmación, el ciudadano explicó que, *“en el caso concreto, las modificaciones que sufrieron las disposiciones que hoy en día son los artículos 337 y 337A del Código Penal a lo largo del trámite legislativo de lo que hoy es la ley 2111 de 2021, fueron modificaciones sustanciales, que alteraron la esencia del proyecto de ley originalmente debatido”.* Señaló que no es necesario estudiar en detalle lo que sucedió en cada debate, pues, *“basta una simple comparación entre el texto de la norma debatida durante el primer debate de la Cámara de Representantes, y el texto definitivo que fue sancionado, para evidenciar que se trata de una mutación de la esencia de la norma: una transformación de una norma ambiental a una norma agraria, que se introdujo de manera fraudulenta y sin surtir la totalidad de los debates”.*

91. Adujo que las modificaciones y adiciones que se realizaron a las normas acusadas, introdujeron *“una temática distinta de los asuntos y temas que se discutieron y votaron en primer debate.”* Explicó que, por el título y objeto definidos en la exposición de motivos, era claro que lo que se buscaba era una reforma de los delitos que tutelan el bien jurídico del medio ambiente y los recursos naturales. Empero, los referidos artículos, *“tal y como fueron sancionados, no responden a estos objetivos ni tienen las características de los delitos ambientales; tema que fue objeto y esencia del primer debate.”* Las normas acusadas, en cambio, *“castigan la ocupación, acumulación, usurpación y utilización de baldíos cuando ello se da en violación a lo dispuesto a las leyes 160 de 1994 y el decreto ley 902 de 2017, normas de naturaleza agraria, y no ambiental”.*

92. A partir de ese entendimiento, afirmó que entre el texto final y la esencia del proyecto original no existe conexidad. Refirió que esta situación se hace evidente, por ejemplo, *“cuando se analizan las excepciones contempladas e introducidas con posterioridad al primer debate”.* A su juicio, al contemplar como causal eximente

de responsabilidad de las conductas descritas, el que sean realizadas por campesinos, indígenas o afrodescendientes para garantizar su subsistencia, habitación o trabajo, el legislador se alejó de la temática debatida en primer debate, *“pues el cuidado del medio ambiente es independiente de las condiciones socio económicas del agente -como lo demuestran los demás tipos penales que tutelan el medio ambiental-”*.

93. Asimismo, indicó que la falta de univocidad temática y de conexidad teleológica, se evidencia también al analizar el artículo 337 demandado, pues en él se establece que no habrá responsabilidad penal si la apropiación de los baldíos de la Nación se hace conforme a la ley 160 de 1994 y al Decreto 902 de 2017, es decir, conforme a *“dos normas que no guardan la más mínima relación con el medio ambiente, y en cambio sí, son normas de naturaleza agraria.”* Siendo evidente que, el simple hecho de cumplir con lo establecido en esas normas agrarias, *“no implica, per se, que el medio ambiente no sea o no vaya a ser gravemente afectado: incluso en un bien baldío, legítimamente ocupado”*.

94. A manera de conclusión, señaló que *“la protección del patrimonio público puede ser una preocupación legítima y un fin constitucionalmente válido, resulta abiertamente contrario a la Constitución, en desarrollo de sus artículos 157, 160 y el principio de unidad de materia, que el legislador introduzca modificaciones que no guardan univocidad temática con lo abordado durante el primer debate en el trámite legislativo, y que con dichas modificaciones busque introducir una norma aduciendo que propende por la salvaguarda del medio ambiente, cuando la realidad resulta ser otra”*.

E. Concepto del Ministerio Público

95. La Procuradora General de la Nación, en un primer acápite, indicó que el reproche de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia formulado por los demandantes en el asunto *sub judice* guarda identidad con los cuestionamientos presentados en los procesos D-14.616 y D-14.743AC, en los que rindió concepto previamente, solicitando a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 337 y 337A del Código Penal, incorporados por el artículo 1º de la ley 2111 de 2021. En consecuencia, solicita que en esta oportunidad, en lo que tiene que ver con el mencionado principio, la decisión sea la de *“estarse a lo resuelto en las sentencias que se adopten en estas últimas causas”*.

96. No obstante, reiteró los argumentos de su postura, indicando que las disposiciones acusadas no desconocen el principio de unidad de materia. En primer lugar, recuerda que la normativa general de los bienes baldíos de la Nación, dada por la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, regula aspectos sobre la protección al medio ambiente. Explica que, *“en virtud de la función social y ecológica que tiene la propiedad, el legislador puede disponer que no exploten ciertas tierras baldías a efectos de destinarlas para la reserva o conservación de los recursos naturales renovables”* y de ahí, que pueda establecer que de ciertos

baldíos no sea posible adelantar procedimientos de apropiación o adjudicación por parte de particulares, como cuando se trata de zonas de reservas naturales de bosques o de especies nativas, pues se propende por su protección *“frente a los distintos actos materiales o jurídicos del hombre que tengan la virtualidad de generar una amenaza a las riquezas que en materia de flora y fauna habitan dichos espacios ecológicos”*.

97. En segundo lugar, refiere que de la literalidad y de los antecedentes legislativos de los artículos 337 y 337A demandados, se infiere que prohíben la ocupación de los baldíos de la nación *“con fines agroindustriales, entre otras razones, debido a la afectación que ello tiene para el medio ambiente”*. También indica que en el trámite legislativo que terminó con la expedición de la Ley 2111 de 2021, se evidencia que dichas disposiciones fueron adoptadas con fundamento *“en la necesidad de enfrentar la deforestación que se está presentando sobre bienes baldíos, es decir, la explotación contraria a las leyes que ordenan la materia y que imponen como presupuesto de uso de dichas tierras la protección del ambiente.”* Así, concluye que estos tipos penales protegen no solo el patrimonio público *“representado en los bienes fiscales que son objeto de aprovechamiento ilícito”*, sino también, el medio ambiente, *“afectado por la explotación indiscriminada y sin control de los recursos que se encuentran, por lo general, en dichos inmuebles de propiedad de la Nación”*.

98. En tercer lugar, indica que las normas objeto de reproche respetan las exigencias del principio de unidad de materia, en tanto, *“tienen una relación clara con el título del cuerpo normativo en el que se encuentran contenidas”*, ya que: 1) establecen dos tipos penales *“que tiene como objetivo la protección de dos bienes jurídicos, a saber, el patrimonio público y el medio ambiente”*; y 2) el título de la Ley 2111 de 2021 señala que *“tiene por finalidad sustituir la regulación del Código Penal sobre los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”*. Explica que al tratarse de conductas pluriofensivas por cuanto vulneran más de un bien jurídico, el legislador tiene la potestad de escoger el acápite en que desea incluirlas, *“teniendo en cuenta uno de los varios intereses jurídicos que protege, sin que con ello se desconozca el ordenamiento superior por la elección razonable que realice”*.

99. Luego, afirma que entre las normas demandadas y el cuerpo normativo del cual hacen parte, existe: 1) conexidad causal y teleológica porque la Ley 2111 de 2021 *“fue expedida con el propósito de actualizar los tipos penales que protegen el medio ambiente ante fenómenos como la contaminación y la deforestación, y las disposiciones acusadas fueron adoptadas específicamente para enfrentar esta última afectación que se presenta regularmente en los bienes baldíos de la Nación por el desconocimiento de la normativa vigente sobre la materia”*; y 2) conexidad temática y sistemática, en tanto la referida ley busca actualizar los delitos que protegen el bien jurídico del medio ambiente, y los artículos demandados junto a los demás tipos penales que la integran, *“pretenden asegurar la salvaguarda integral de los recursos naturales”*.

100. Así, concluye que los artículos 337 y 337A cuestionados, *“tienen un carácter instrumental en relación con la protección del medio ambiente, la cual es la finalidad principal pretendida por el legislador al expedir la Ley 2111 de 2021. Ello permite presuponer una correspondencia lógica entre aquellas y la materia general de dicho cuerpo normativo y, a su turno, se denota el respeto por el principio de unidad de materia”*.

101. En el segundo acápite, el Ministerio Público indica que en el trámite de expedición de las normas demandadas, *“se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible”*, en la medida *“que los textos correspondientes fueron debatidos y aprobados en los cuatro debates que exige la Constitución, teniendo algunas modificaciones que pueden calificarse como propias de las deliberaciones parlamentarias”*.

102. En sustento de aquella afirmación, explica que en las gacetas del Congreso se encuentra que la tipificación de los delitos de apropiación de baldíos y su financiamiento, tuvo su origen en una proposición presentada durante el primer debate de la iniciativa parlamentaria, la cual, según consta en las gacetas, *“fue aprobada por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes”*. Resalta el hecho de que, al fundamentar la proposición, se indicó que la inclusión de esos delitos era importante porque el apoderamiento ilegal de los baldíos se logra a través de dinámicas de deforestación que afectan el medio ambiente. Así, destaca que la proposición fue debatida y avalada en esta instancia del trámite legislativo.

103. Luego, explica que una revisión de las gacetas también permite constatar que: 1) durante el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, *“a partir de la consideración de que las conductas asociadas a la apropiación de baldíos y la financiación de las mismas eran acciones diferenciables que deben ser sancionadas de forma distinta, se decidió escindir la tipificación en dos delitos”*; 2) en el tercer debate en la Comisión Primera Permanente del Senado de la República, se discutieron los dos artículos, *“optándose por incluir algunas precisiones en la descripción de los tipos y en sus acciones”*; 3) en el cuarto debate la Plenaria del Senado de la República debatió sobre dichas normas y terminó aprobándolas con modificaciones pequeñas; y 4) dado que había discrepancias entre los textos aprobados en una y otra cámara, *“se adelantó la fase de conciliación, en la cual se privilegiaron las disposiciones acogidas por el Senado de la República con algunas precisiones tomadas de los preceptos adoptados por la Cámara de Representantes”*, dando origen a los artículos aquí demandados.

104. Así, concluye que el respeto de los artículos 337 y 337A a los principios de consecutividad e identidad flexible es palmaria, ya que: a) a lo largo de los cuatro debates dichas disposiciones mantuvieron un núcleo temático y es *“falso que se trate de normas que fueron incorporadas en el segundo debate”*, pues se incorporaron desde el primer debate vía proposición, siendo debidamente aprobados

por la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes; b) las modificaciones que se efectuaron al texto de los referidos artículos, *“obedecieron a la intención de perfilar la redacción de los delitos y sus sanciones, pero no a cambiar su objeto”*; y c) las discrepancias entre los textos aprobados en cada cámara *“fueron superadas de manera razonable y sin desnaturalizar su contenido mediante el trámite de conciliación”*. En esta medida, solicita que, en punto de la acusación a los principios de consecutividad e identidad flexible, la Corte declare la exequibilidad de las normas demandadas.

F. Síntesis de las intervenciones

105. Las anteriores intervenciones se sintetizan en el siguiente cuadro, a partir de su solicitud principal:

Exequibilidad	Inexequibilidad
Universidad Sergio Arboleda	Universidad Nacional de Colombia
Juan Carlos Lozada Vargas y Juanita Goebertus Estrada	Juan Carlos Forero Ramírez
Ministerio de Justicia y del Derecho	
Universidad de los Andes	
Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible	
Procuraduría General de la Nación	

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

106. En virtud de lo previsto en el artículo 241.4 de la Carta Política, la Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, ya que se trata de disposiciones contenidas en una ley de la República.¹²

B. Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

107. En atención a lo dispuesto en el artículo 243 superior, de vieja data, la Corte ha explicado que, en aras de garantizar la estabilidad de sus decisiones judiciales, la certeza respecto de sus efectos y la seguridad jurídica,¹³ no es viable emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de una norma cuya compatibilidad con la Carta Política fue previamente analizada y decidida en una sentencia de mérito. Quiere esto significar, que en sede del control abstracto de

¹² “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 2007, C-147 de 2022, entre otras.

constitucionalidad, está prohibido ejercer un doble control sobre una misma norma, por haber operado la cosa juzgada constitucional.

108. No obstante, esa regla general no excluye, en todos los casos, la posibilidad de que exista un doble pronunciamiento. Esto, en la medida en que una norma puede ser objeto de varias demandas y en ellas los cargos de inconstitucionalidad planteados pueden obedecer a razones distintas, no estudiadas ni tenidas en cuenta en la decisión previa.¹⁴ También puede suceder que el estudio realizado por la Corte se haya limitado a evaluar la constitucionalidad de la disposición demandada solo respecto de algunas normas superiores y no de la totalidad de la Carta;¹⁵ o puede haberse variado la identidad del texto normativo.¹⁶ En todos estos eventos, es viable el nuevo estudio de fondo y la emisión de la correspondiente sentencia.¹⁷

109. Por lo anterior, a través de senda jurisprudencia, esta Corte se ha encargado de delimitar el alcance de sus pronunciamientos y ha caracterizado varios tipos de cosa juzgada constitucional. Así, en razón del objeto de control, ha dicho que el referido fenómeno puede ser *formal* o *material*. La cosa juzgada es *formal*, cuando el nuevo estudio solicitado recae sobre un texto normativo igual al analizado en una decisión de constitucionalidad previa;¹⁸ y es *material*, cuando en la sentencia anterior, se “*examinó una norma equivalente a la demandada contenida en un texto normativo distinto. De forma que, aunque se trate de disposiciones diferentes, producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla*”.¹⁹

110. De otra parte, en atención al cargo de constitucionalidad, ha sostenido que la cosa juzgada puede ser: *absoluta o relativa*:²⁰

- (i) Es *absoluta*, cuando en la decisión anterior se agotó todo el debate sobre la constitucionalidad de la norma demandada, porque el examen se efectuó frente a la Constitución en su integridad, esto es, de cara a la totalidad de las normas de rango constitucional, siendo inviable un nuevo estudio.
- (ii) Es *relativa*, cuando el control realizado previamente, se juzgó la validez constitucional únicamente desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles, siendo procedente una nueva decisión sobre la misma disposición normativa, pero con fundamento en acusaciones distintas. Esta, a su vez, es *explícita*, cuando en la parte resolutive de la sentencia se dice expresamente que el pronunciamiento se limita a los cargos

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-243 de 2021, entre otras.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-243 de 2021.

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2015, C-064 de 2018, C-128 de 2020, C-243 de 2021, C-337 de 2021, C-272 de 2022, entre otras.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 2021.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2015, C-064 de 2018, C-128 de 2020, C-243 de 2021, C-337 de 2021, C-272 de 2022, entre otras.

analizados; y es *implícita*, cuando, pese a no hacerse tal referencia, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

111. Asimismo, la Corte ha encontrado que hay pronunciamientos en los que la cosa juzgada es *aparente*, por cuanto en la parte resolutive de la sentencia se declara la constitucionalidad de una norma, sin que en la parte motiva realmente se haya realizado un análisis de la misma.²¹

112. Adicionalmente, esta Corporación ha precisado que para la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, deben concurrir tres condiciones, así: “i) la norma demandada debe guardar identidad con el contenido normativo consignado en la disposición jurídica que fue objeto de examen en la decisión previa; ii) los cargos de inconstitucionalidad que formula la nueva demanda deben ser materialmente semejantes a los propuestos y estudiados con antelación por la Corte; y iii) el parámetro normativo de validez constitucional debe ser el mismo, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”.²²

C. Imposibilidad de realizar el juicio de constitucionalidad, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal y absoluta, en relación con la Sentencia C-411 de 2022

113. En la reciente Sentencia C-411 de 2022, dictada en el trámite del expediente D-14.616, la Sala estudió una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de los artículos 337 y 337A del Código Penal, conforme a la reforma introducida en este código por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021.

114. En dicha sentencia se analizaron tres problemas jurídicos, a saber: “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?”

115. Al resolver el primer problema jurídico esta Sala concluyó que las normas demandadas no desconocen el principio de unidad de materia, en tanto guardan unidad temática con el título de la ley y la generalidad de su contenido. En concreto, se indicó que, lejos de haber sido un asunto omitido en las discusiones

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias 243 de 2021, C- 337 de 2021, entre otras.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-128 de 2020, concordante con las sentencias C-272 de 2022, C-243 de 2021, C-063 de 2018, C-007 de 2016, C-228 de 2015, entre otras.

dadas a lo largo de los cuatro debates en el Congreso, el contenido de dichos artículos fue motivado y ampliamente discutido.

116. En cuanto al segundo problema jurídico, esta Corporación concluyó que las normas demandadas son incompatibles con la Constitución. En concreto, explicó que:

- (i) Los tipos penales de apropiación ilegal de baldíos de la nación y su financiación, incorporados al Código Penal a través del artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, no cumplen con el nivel de determinación que requiere el principio de legalidad en sentido estricto.²³
- (ii) La tipificación de esas conductas punibles, desconoce el principios de proporcionalidad en materia penal. Tras efectuar un test estricto de proporcionalidad, la Corte encontró que los referidos delitos cumplen con un fin imperioso, pero que la medida no era estrictamente necesaria ante la ausencia de articulación de la normatividad sobre bienes baldíos: 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 de legalidad de bien baldío.

117. Con fundamento en la anterior conclusión, en la Sentencia C-411 de 2022 la Corte resolvió “[d]eclarar *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 337 A”.

118. En vista de la anterior circunstancia, la Sala no puede ocuparse del estudio propuesto por los demandantes en este caso, pues ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal y absoluta. En efecto, la demanda en este proceso recae sobre las mismas normas, y sobre la constitucionalidad de las mismas ya se pronunció la Corte, de manera definitiva, al declarar su inexequibilidad. Más allá de la circunstancia de que las razones de dicha decisión difieran de lo que se plantea en el presente proceso, lo cierto es que la Sentencia C-411 de 2022 ya definió de manera definitiva el asunto,²⁴ de suerte que el debate sobre la constitucionalidad de los artículos 337 y 337 A del Código Penal ya no es viable.²⁵

119. Por tanto, por sustracción de materia, la Sala no puede estudiar nuevamente

²³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-411 de 2022.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2015, C-064 de 2018 y C-128 de 2020, entre otras.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-096 de 2017.

la compatibilidad de las normas demandadas con la Constitución, así se trate de cargos parcialmente diferentes, pues dichas normas ya han sido judicialmente expulsadas del ordenamiento jurídico.²⁶

120. Por lo anterior, y debido a que la Sentencia C-411 de 2022 se produjo estando este proceso en trámite, esto es, con posterioridad a la admisión de la demanda *sub examine*, lo único procedente en este asunto es declarar estarse a lo resuelto en dicha sentencia.²⁷

D. Síntesis

121. En esta oportunidad la Sala Plena debía ocuparse de decidir una demanda de inconstitucionalidad de la que solo se admitió un cargo en que se afirmaba que los delitos de *apropiación ilegal de los baldíos de la nación* y *financiación de la apropiación ilegal de los baldíos de la nación* contemplados en los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, respectivamente, contrariaban los mandatos contenidos en los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política, por desconocer los principios de consecutividad e identidad flexible y el de unidad de materia.

122. Acorde a la demanda, el texto de esos tipos penales no hizo parte del proyecto de ley inicial que se radicó ante el Congreso de la República, sino que fue introducido durante el segundo debate parlamentario que terminó con la expedición de la Ley 2111 de 2021, siendo aprobado por la Cámara de Representantes, sin que el tema incluido con la adición hubiere sido debatido y aprobado en las comisiones respectivas. Asimismo, se indicó que en el trámite legislativo no se respetó el objeto de regulación, pues aquellos delitos se refieren a la tenencia de tierra y no guardan relación alguna con el medio ambiente, esto es, con el bien jurídico que de acuerdo al proyecto de ley presentado en el año 2019, era el que se buscaba proteger. Según la acusación, se trata de conductas delictivas que atentan contra el patrimonio del Estado, por lo que deberían hacer parte del capítulo del Código Penal que tipifica los delitos contra el patrimonio económico y no de aquel que corresponde a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, en tanto la apropiación ilegal de baldíos y su financiación, no implican, en sí mismos, la afectación del medio biótico ni guardan relación alguna con el artículo 79 constitucional.

123. Durante el trámite se recibieron siete intervenciones, la mayoría de las cuales, coincidió con el concepto del Ministerio Público, al señalar que la demanda carecía de sustento, porque entre el primer y segundo debate, las normas demandadas sufrieron modificaciones en su redacción que no fueron sustanciales y guardaban relación con la motivación inicial del proyecto y, en esa medida, no resultaban contrarias al ordenamiento constitucional y debían ser declaradas exequibles.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-306 de 2022.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-327 de 2021 y C-007 de 2016, entre otras.

124. No obstante, antes que se pudiera abordar el estudio de constitucionalidad propuesto, los tipos penales demandados dejaron de existir en el ordenamiento jurídico, pues la Sala dictó la Sentencia C-411 de 2022, en la cual declaró la inexequibilidad de los artículos 337 y 337 A del Código Penal, conforme a la modificación introducida a ese Código por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021.

125. En consecuencia, la Sala declarará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-411 de 2022, pues a raíz de lo decidido en esa providencia, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

UNICO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-411 de 2022, en la cual se declaró **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, cúmplase y archívese el expediente.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General