



## COMUNICADO 02

Febrero 1 y 2 de 2023

**SENTENCIA C-013-23 (febrero 1)**

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-14806**

**Norma acusada: Ley 2111 de 2021, artículo 1° (parcial)**

**CORTE RESUELVE ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-411 DE 2022, LA CUAL DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE 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”  
(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 1°. Sustitúyase el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” Capítulo Único, Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente, artículos 328 a 339, del libro II, PARTE ESPECIAL DE LOS DELITOS EN GENERAL de la Ley 599 de 2000, por el siguiente:

(...)

#### **CAPÍTULO V DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS DE LA NACIÓN**

**Artículo 337. Apropiación ilegal de baldíos de la Nación.** El que usurpe, ocupe, utilice, acumule, tolere, colabore o permita la apropiación de

*baldíos de la Nación, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se ajuste a lo descrito en el artículo 323 de lavado de activos y despojo de tierras.*

PARÁGRAFO 1°. La conducta descrita en este artículo no será considerada delito si la misma se ajusta a los condicionamientos y requisitos señalados en la Ley 160 de 1994, así como en el Decreto Ley número 902 de 2017 para la adjudicación de bienes baldíos.

PARÁGRAFO 2°. Cuando la conducta descrita en el artículo anterior sea cometida por personas campesinas, indígenas o afrodescendientes, que dependa su subsistencia de la habitación, trabajo o aprovechamiento de los baldíos de la nación no habrá lugar a responsabilidad penal.

---

<sup>1</sup>Publicada en el Diario Oficial 51.750 del 29 de julio de 2021.

**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”.

## 2. Decisión

**Único. ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-411 de 2022, mediante la cual esta corporación decidió *“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 Corte 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; y (ii) el artículo 83 de la Carta por presunta vulneración del principio de buena fe y confianza legítima.

La Sala Plena dando aplicación a la línea jurisprudencial reiterada en materia de cosa juzgada, observó que el artículo demandado en esta oportunidad ya fue analizado por la Corte en la sentencia C-411 de 2022, en la que se declaró su inexecutable. Por lo cual, es claro que no cabe duda de que operó en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243). En consecuencia, la Sala Plena decidió estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se apartó de la decisión mayoritaria y salvó el voto por las siguientes razones:

1. Hay una ausencia total de congruencia entre la demanda y los cargos admitidos, que se deriva de falta de aptitud de la demanda, cuyo análisis lamentablemente se omitió en la sentencia. En efecto, a pesar de tratarse de una demanda de cargo único en el auto admisorio de la demanda se admiten dos cargos y se niegan tres. Tras dicho auto, el demandante insiste en que se trata de un cargo único por violación del artículo 83 superior, al considerar que los artículos 337 y 337A vulneraban el principio de la buena fe, junto con los de seguridad jurídica y confianza legítima. La sentencia de la que me aparto, sin embargo, hace referencia tanto a la violación del artículo 83 (principio de la buena fe), como de los artículos 157 y 158 (principio de unidad de materia).

Muestra de tal déficit argumentativo mínimo son las intervenciones ciudadanas que quedan resumidas en la sentencia en función de dos cargos distintos: “el cargo de unidad de materia” y “el cargo de violación al principio de buena fe”. Pero aún más, en la síntesis de la intervención de la Procuradora se hace alusión, por separado, a cargos por violación del principio de unidad de materia; por violación del principio de conectividad e identidad flexible; y por violación de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima. Un estudio juicioso de aptitud de la demanda habría llevado a la Sala a declararse inhibida.

2. Teniendo en cuenta que la sentencia se refiere al cargo -no formulado- de violación del principio de unidad de materia, era imperativo tener en cuenta la Sentencia C-366 de 2022, en la que la Corte se declaró inhibida para decidir de fondo, afirmo respecto de ese mismo cargo: “la demanda carece de certeza. Esto, porque la parte actora supone, sin fundamento y de manera equivocada, que el delito de apropiación ilegal de baldíos únicamente protege la propiedad estatal, con lo que, además, pasa por alto la existencia de tipos penales pluriofensivos.” La decisión mayoritaria afirma, en términos análogos -aunque no como cargo independiente-, que el delito de apropiación ilegal de baldíos protege la propiedad privada más no el medio ambiente, ignorando que en los delitos pluriofensivos el legislador puede asignar mayor relevancia al que considere un interés superior.

Al proseguir con un estudio de fondo como hizo la Sala en este caso, era imperativo al menos explicar por qué aquí no son aplicables los argumentos esgrimidos para dicha inhibición frente a una argumentación coincidente en relación con el principio de unidad de materia

3. En consecuencia, si bien este despacho no acompañó la decisión de inhibición de la sentencia C-366 de 2022, ese precedente era vinculante para este caso y por tanto la decisión debió ser inhibitoria.

### **SENTENCIA C-014-23 (febrero 2)**

**M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera**

**Expediente D-14677**

**Norma acusada: Ley 2197 de 2022 (parcial)**

## **LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLES ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA –LEY 2197 DE 2022–, LA EXEQUIBILIDAD Y LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE OTRAS**

### **1. Norma objeto de control constitucional**

#### **LEY 2197 DE 2022 (Enero 25)**

**por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.**

**“ARTÍCULO 4o.** Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 33A.

Artículo 33A. Medidas en caso de declaratoria de inimputabilidad. En los casos de declaratoria de inimputabilidad por diversidad sociocultural o de inculpabilidad por error de prohibición culturalmente condicionado, el fiscal delegado que haya asumido la dirección, coordinación y control de la investigación ordenará a la autoridad competente la implementación de medidas pedagógicas y diálogo con el agente y dejará registro de estas.

Si con posterioridad a la implementación de las medidas de pedagogía y diálogo, el agente insiste en el desarrollo de conductas punibles contra el mismo bien jurídico tutelado, las nuevas acciones no se entenderán amparadas conforme con las causales de ausencia de responsabilidad o de imputabilidad.

En todo caso, se aplicarán las acciones policivas y de restitución de bienes previstas en el Código de Procedimiento Penal a las que haya lugar, a fin de garantizar el restablecimiento de los derechos de la víctima y las medidas de no repetición necesarias.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno nacional reglamentará y proveerá los programas de pedagogía y diálogo. Estos deberán respetar la diversidad sociocultural.

**ARTÍCULO 5o.** Modifíquese el artículo 37 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 37. La prisión. La pena de prisión se sujetará a las siguientes reglas:

1. La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de **sesenta (60) años**, excepto en los casos de concurso.

[...]

**ARTÍCULO 7o.** Modifíquese el artículo 58 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 58. Circunstancias de mayor punibilidad. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:

[...]

3. Que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación, referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o **minusvalía** de la víctima.

[...]

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 239 de la [L]ey 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 239. Hurto. El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses. La pena será de prisión de treinta y dos (32) meses a cuarenta y ocho (48) meses cuando la cuantía sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de prisión de cuarenta y ocho (48) meses a ciento ocho (108) meses cuando la cuantía sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**ARTÍCULO 13.** Adiciónese un artículo 264A a la Ley 599 de 2000, del siguiente tenor:

Artículo 264A. Avasallamiento de Bien Inmueble. El que por sí o por terceros, ocupe de hecho, usurpe, invada o desaloje, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, un bien inmueble ajeno, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veinte (120) meses.

Cuando la conducta se realice con violencia o intimidación a las personas la pena se incrementará en la mitad.

Cuando la conducta se realice mediante el concurso de un grupo o colectivo de personas, la pena se incrementará en una tercera parte.

Cuando la conducta se realice contra bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público, patrimonio cultural o inmuebles fiscales, la pena se incrementará en una tercera parte y si se trata de bienes fiscales necesarios a la prestación de un servicio público esencial la pena se incrementará en la mitad.

**ARTÍCULO 16.** Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 353B.

Artículo 353B. Circunstancias de agravación punitiva. La pena imponible para la conducta descrita en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las dos terceras partes, si la conducta la realiza así:

**1. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.**

[...]

**ARTÍCULO 20.** Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 429D.

Artículo 429D. Obstrucción a la función pública. El que mediante violencia o amenaza, en los términos del presente código promueva o instigue a otro a obstruir, impedir o dificultar la realización de cualquier función pública, incurrirá en prisión de treinta y seis (36) meses a sesenta (60) meses.

La pena se aumentará de la mitad a dos terceras partes cuando la conducta busque obstruir o impida la ejecución de órdenes de captura o procedimientos militares o de policía que estén regulados a través de la ley o reglamento.

**ARTÍCULO 21.** Modifíquese el numeral 5 y adiciónese el numeral 8 al artículo 310 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 310. Peligro para la comunidad. Para estimar si la libertad del imputado representa un peligro futuro para la seguridad de la comunidad, además de la gravedad y modalidad de la conducta punible y la pena imponible, el juez deberá valorar las siguientes circunstancias:

[...]

8. Además de los criterios previstos en el presente artículo, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta, al momento de realizar la valoración autónoma del peligro para la comunidad, **si la persona fue o ha sido imputada por delitos violentos, ha suscrito preacuerdo, aceptado cargos u otorgado principio de oportunidad en los últimos tres (3) años por la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal o contra el patrimonio económico.**

**ARTÍCULO 25.** *Ámbito de aplicación.* El presente Título se aplica a todas las personas naturales y jurídicas nacionales de conformidad con lo establecido en la presente norma, con excepción de la Fuerza Pública en el cumplimiento de su misión Constitucional, Legal y Reglamentaria.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2º del artículo 4 de la Ley 2197 de 2022.

**Segundo.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “sesenta (60) años”, contenida en el artículo 5 de la Ley 2197 de 2022, en los términos expuestos en la presente decisión.

**Tercero.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “minusvalía”, contenida en el numeral 3º del artículo 58 de la Ley 599 de 2000, y reemplazarla por la expresión “situación de discapacidad”.

**Cuarto.** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 13 de la Ley 2197 de 2022.

**PARÁGRAFO 1o.** Las personas nacionales podrán **adquirir, portar, comercializar, importar y exportar** armas, elementos y dispositivos menos letales; accesorios, partes y municiones, conforme a lo establecido por la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE).

**PARÁGRAFO 2o.** **Las personas extranjeras podrán comercializar, importar y exportar armas, elementos y dispositivos menos letales; accesorios, partes y municiones, conforme a lo establecido por la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE).**

**ARTÍCULO 30.** Regulación de armas, elementos, dispositivos menos letales y munición. El Gobierno nacional a través del DCCAE, o quien haga sus veces, regulará las armas, elementos, dispositivos menos letales y municiones que **se podrán comercializar, importar y exportar, al igual que los permisos correspondientes que cada una de estas actividades requiera,** mediante decreto reglamentario en un plazo no mayor a seis (6) meses.

**Quinto.** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 1° del artículo 16 de la Ley 2197 de 2002.

**Sexto.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 20 de la Ley 2197 de 2022.

**Séptimo.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*fue o ha sido imputada por delitos violentos,*” contenida en el numeral 8° del artículo 21 de la Ley 2197 de 2022.

**Octavo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de las expresiones “*ha suscrito preacuerdos*” y “*aceptado cargos*”, contenida en el numeral 8° del artículo 21 de la Ley 2197 de 2022, en el entendido que de que el juez de conocimiento haya aprobado el preacuerdo o la aceptación de cargos.

**Noveno.** Declarar **INEXEQUIBLE** los párrafos 1° y 2° del artículo 25 de la Ley 2197 de 2022.

**Décimo.** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 30 de la Ley 2197 de 2022.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió diez (10) cargos de inconstitucionalidad formulados en contra de varias disposiciones de la Ley 2197 de 2022 “*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*”. Tras el respectivo estudio, la Sala concluyó lo siguiente.

*Primero*, el cargo formulado contra el artículo 11 de la Ley 2197 de 2022 (hurto) es inepto por falta de *certeza, pertinencia y suficiencia*. De un lado, el actor se valió de una lectura aislada de cada uno de los apartes del artículo, como si se tratara de contenidos autónomos que no tienen ninguna relación sintáctica, con lo que omitiría una lectura integral de la disposición normativa. De otro lado, el demandante se basa en una clasificación doctrinaria de los tipos penales que no tiene relación alguna con el control abstracto de constitucionalidad de las leyes y cuestiona la constitucionalidad de la norma demandada amparado en escenarios de aplicación práctica en casos concretos.

*Segundo*, el inciso 2° del artículo 4 (Medidas en caso de declaratoria de inimputabilidad) de la Ley 2197 de 2022 vulnera los principios de diversidad étnica y cultural y de culpabilidad en materia penal. Esto, porque sin otra consideración, bastaría con que el procesado que haya

sido declarado inimputable o inculpable por diversidad sociocultural en un proceso anterior surta unas medidas pedagógicas y un diálogo, para que no pueda ser considerado inculpable o inimputable si vuelve a incurrir en una conducta punible. Con ello, se estaría negando al sujeto que se valore su situación particular frente a su entendimiento sobre la ilicitud de la conducta, por el simple hecho de haber surtido un proceso de diálogo y pedagogía. De esta manera, se estaría creando un régimen de responsabilidad objetiva y de derecho penal de autor, proscritos por el ordenamiento constitucional colombiano. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala resaltó que la inexequibilidad de la referida norma no impide que el juez penal valore en cada caso si un sujeto, que previamente ha sido considerado inimputable o inculpable en otro proceso y que reincide en un nuevo delito, tiene conciencia de la ilicitud de su actuar en la nueva ocasión.

*Tercero*, el aumento del máximo de la pena de prisión a sesenta (60) años previsto en el artículo 5 de la Ley 2197 de 2022, vulnera el derecho a la dignidad humana. A juicio de la Sala, y de conformidad con lo señalado en la sentencia C-383 de 2022, el Legislador no valoró elementos empíricos que dieran cuenta de la proporcionalidad y razonabilidad del referido aumento de cara a prevenir la comisión y la reincidencia en el delito. De igual forma, la Sala no encontró que en el debate democrático se haya tomado en consideración el marco de referencia que la jurisprudencia constitucional ha planteado frente al ECI en materia penitenciaria. En todo caso, ante el vacío normativo que supondría la eliminación de la expresión “sesenta (60) años”, la Sala acudió a la figura de la reviviscencia de la norma y concluyó que lo más apropiado era retomar el tope previsto antes de la modificación introducida por la Ley 2197 de 2022, de “cincuenta (50) años”, como límite máximo de la pena de prisión en Colombia.

*Cuarto*, el tipo penal de *avasallamiento de bien inmueble*, previsto en el artículo 13 de la Ley 2197 de 2022, viola los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica y protesta. La Sala consideró que era necesario llevar a cabo un *test* de proporcionalidad en sentido estricto para determinar si la norma era contraria a la Constitución. Como resultado de la aplicación de este *test*, concluyó que el referido tipo penal no superaba el estándar de necesidad, habida cuenta de que, por una parte, el Código Penal prevé otros tipos penales que sancionan algunas de las conductas tipificadas en el artículo 13 o relacionadas y, por otra parte, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contempla acciones para proteger los bienes inmuebles.

Quinto, la expresión “*minusvalía*”, prevista en la circunstancia descrita en el numeral 3° (circunstancias de mayor punibilidad) de la Ley 599 de 2000, vulnera el derecho a la dignidad humana de las personas con discapacidad. Para la Sala, dicha expresión tiene una connotación peyorativa, tal como lo señaló en su momento en la Sentencia C-458 de 2015. No obstante, a efectos de no tomar una decisión que supusiera una desprotección para las personas con discapacidad, consideró que lo más apropiado era reemplazar la palabra “*minusvalía*”, por la expresión “**situación de discapacidad**”, la cual está más acorde con el marco constitucional vigente.

Sexto, el numeral 1° del artículo 16 de la Ley 2197 de 2022, que estableció una circunstancia de agravación para el delito de *obstrucción a vías públicas que afecten el orden público* y el artículo 20 de la Ley 2197 de 2022, que creó el tipo penal de *obstrucción a la función pública*, **no vulneran el principio de legalidad en sentido estricto**. Por una parte, aunque el numeral 1° del artículo 16 *ib* contiene expresiones genéricas e indeterminadas, no carece de la claridad que permite a la ciudadanía saber cuál es el comportamiento que se prohíbe. Por otra parte, el artículo 20 *ib* no reviste una indeterminación insuperable a partir de una interpretación gramatical y sistemática de la norma.

Séptimo, por una parte, la expresión “*fue o ha sido imputada por delitos violentos,*” contenida en el numeral 8° del artículo 21 (circunstancias para determinar el peligro para la comunidad a efectos de imponer medidas de aseguramiento) de la Ley 2197 de 2022 viola el derecho a la presunción de inocencia. A juicio de la Sala, imponer al juez de control de garantías el deber de tener en cuenta el hecho de que el procesado haya sido imputado por delitos violentos en anterior oportunidad para considerar que es un peligro para la comunidad, supone entender que en el acto de formulación de imputación se ha desvirtuado la presunción de inocencia, lo cual no ocurre en una etapa tan temprana del proceso penal. Por otra parte, las expresiones “*ha suscrito preacuerdos*” y “*aceptado cargos*”, previstas en la misma disposición son exequibles siempre que el juez de conocimiento haya aprobado el preacuerdo o la aceptación de cargos. Para la Sala es posible considerar que cuando un juez aprueba la aceptación de responsabilidad expresada por un sujeto, se ha desvirtuado la presunción de inocencia de conformidad con lo previsto en la Ley 906 de 2004.

Octavo, los párrafos 1° y 2° del artículo 25 y el artículo 30 de la Ley 2197 de 2022 desconocen el monopolio estatal de las armas. Para llegar a esta conclusión, la Sala primero consideró que era necesario estudiar la constitucionalidad de todo el texto de los párrafos 1° y 2° del artículo

25 y del artículo 30, y no solo las expresiones cuestionadas por el demandante, razón por la cual efectuó la integración de la unidad normativa. Luego, la Sala advirtió que es contrario al monopolio de las armas, de un lado, permitir que la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos –DCCAE– establezcan la forma de adquirir, portar, comercializar, importar y exportar armas y, de otro lado, avalar que personas nacionales o extranjeras puedan desarrollar cualquiera de estas actividades en relación con las armas no letales, las cuales se enmarcan en el referido monopolio.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO**, **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron parcialmente el voto. De igual forma, la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** aclararon el voto. Por último, los magistrados **NATALIA ÁNGEL CABO**, **DIANA FAJARDO RIVERA**, **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

Las magistradas **Natalia Ángel**, **Diana Fajardo** y **Cristina Pardo** salvaron parcialmente el voto en relación con el artículo 16.1 de la Ley 2197 de 2022. Si bien compartieron la exequibilidad por el cargo estudiado de la expresión “[c]uando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad”, consideraron que la Corte ha debido declarar inconstitucional la expresión “o la dificulten”, por vulnerar el principio de legalidad estricta o taxatividad. En efecto, para las magistradas Ángel, Fajardo y Pardo, debido al alto grado de generalidad y de indeterminación de ese apartado normativo, no es posible saber cuál es el comportamiento que da lugar a la configuración de la circunstancia de agravación punitiva prevista en la mencionada disposición. En este sentido, manifestaron su preocupación frente a la posibilidad de que, por ejemplo, comportamientos como ponerse unas gafas oscuras, usar una cachucha o usar un tapabocas puedan encajar dentro de la circunstancia de agravación punitiva allí establecida, debido a la imprecisión de la expresión “o la dificulten”.

Por su parte, aunque estuvieron de acuerdo con la decisión tomada por la Sala Plena frente a todos los demás artículos estudiados, las magistradas **Natalia Ángel Cabo** y **Diana Fajardo Rivera** hicieron una reserva de aclaración de voto.

El magistrado **Antonio José Lizarazo** se apartó de la decisión consistente en declarar la inexecutable del inciso segundo del artículo 33A de la Ley 599 de 2000 (adicionado por el artículo 4° de la Ley 2197 de 2014), en cuanto establece las consecuencias de la reincidencia en escenarios de declaratoria de inimputabilidad sociocultural, por considerar que dicha disposición no vulneraba el principio de diversidad étnica y cultural, no restringía la protección a dicha diversidad, no constituía una discriminación por razones de origen o identidad étnica ni, mucho menos, desconocía el fuero indígena. Por tales razones, el magistrado Lizarazo advirtió que los cargos formulados contra la precitada disposición carecían de certeza y por tanto no eran aptos para generar un pronunciamiento de fondo.

Señaló el magistrado Lizarazo que la regla declarada inexecutable cumplía una finalidad constitucionalmente legítima como lo es la protección de valiosos bienes jurídicos y la garantía de las víctimas a la no repetición.

En cuanto al artículo 5° de la misma ley, compartió la decisión de su inexecutable aunque no las razones en las cuales se fundamentó tal decisión. Indicó en primer lugar que el legislador tiene la facultad para determinar la pena a imponer sin que la Constitución establezca un límite particular y concreto de años que se puede imponer a quien comete un delito. Más allá de eso, debe tenerse en consideración la pena que es efectivamente cumplida, pues es durante la ejecución de la pena que se generan mayores tensiones frente a los derechos fundamentales.

En este sentido, insistió en que no es posible concluir en abstracto que 60 años es contrario a la dignidad humana pues su desconocimiento sólo se configura si se examina la disposición en el contexto normativo y fáctico en el cual se inserta y se aplica. El legislador, sin embargo, se limita a aumentar las penas sin prever otras herramientas para alcanzar satisfactoriamente su fin resocializador y proteger la dignidad humana. De modo que la decisión de incrementar las penas, en lugar de contribuir a los fines previstos, profundiza el estado de cosas inconstitucional, ampliamente identificado por esta corporación. Por último, señaló que al legislador no se le puede exigir que decida basado en estudios empíricos, pues esto conllevaría unas cargas que no impone la Constitución, en detrimento del sistema democrático.

Por su parte, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez** señaló que la jurisprudencia de la Corte, que fue reiterada en esta sentencia, ha concluido enfáticamente que no es constitucionalmente aceptable criminalizar la protesta social. Por tanto, si la norma penal juzgada en este

caso criminaliza la protesta social debía declararse inexecutable, como en efecto se hizo, en una decisión que acompañó, pero si lo que se criminalizaba es otro tipo de conducta, como a mi juicio es posible advertir, a partir de su contenido normativo objetivo, este matiz no permitía llegar a la conclusión de que la norma era inexecutable respecto de todas las situaciones posibles. En efecto, si no está de por medio la protesta social, no hay una razón constitucional suficiente para concluir que la norma es incompatible con la Constitución.

Fijado así el contexto del caso, el magistrado Ibáñez Najar aclaró su voto puesto que acompañó la decisión en tanto la norma que fue declarada inexecutable no podía criminalizar la protesta social, pero formuló su disenso respecto de algunas de las razones adoptadas en la sentencia para justificar la decisión, pues consideró que por otras razones que sirvieron para su expedición, la norma se ajusta a la Constitución, al tiempo que los tipos penales existentes en el Capítulo VII del Título VII “*Delitos Contra el Patrimonio Económico*” de la Ley 599 de 2000, no tipifican las mismas conductas que el artículo 264 A del Código Penal revisado.

El delito de avasallamiento de bien inmueble constituye una afectación contra el patrimonio económico, que transgrede los derechos de los propietarios, poseedores o tenedores de estos. En efecto, las relaciones con bienes inmuebles, como son la tenencia, la posesión o la propiedad, son reconocidas y protegidas por el derecho; de ahí que esta norma realizaba el resguardo penal del patrimonio económico, que se relaciona directamente con los derechos y libertades económicas que hacen parte del “*modelo de economía social de mercado*”<sup>2</sup> de la Constitución Política de 1991.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la doctrina constitucional (Sentencia C-978 de 2010) el modelo de economía social de mercado es el que reconoce que “existe la libre iniciativa privada pero en la que a su vez el Estado se presenta como instrumento de justicia social ejerciendo cierta intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos para corregir las desigualdades sociales originadas por los excesos individuales o colectivistas”. Recientemente, (Sentencia C-056 de 2021) se ha precisado que, el modelo de economía social de mercado busca que las “reglas de la oferta y la demanda deben estar al servicio del progreso y desarrollo económico de la Nación”. Su finalidad es “*conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados para lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad*”. Este modelo se caracteriza por: (i) Reconocer “la importancia de una economía de mercado en la que se garantiza el ejercicio de las libertades económicas por parte de los particulares que desarrollan actividades productivas... en el entendido que la empresa es el motor del desarrollo económico y social y la protección de los mercados es esencial ‘*para la consecución de las condiciones materiales y la prosperidad de los*

Es necesario destacar que el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, establece que la propiedad es legítimamente reconocida “con arreglo a las leyes civiles”, y no puede ser desconocida.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la propiedad privada en su artículo 21-1, estableciendo que “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes” y que solo la ley puede subordinar su “uso y goce al interés social.” Sumado a esto, no puede olvidarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 29-a) de la misma Convención, ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de “permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”.

Esta Corporación, en la Sentencia C-278 de 2004, expresó sobre el derecho a la propiedad privada que “es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades.”<sup>3</sup>

En la citada decisión, se reiteraron las características del derecho a la propiedad privada:“(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue - en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, **con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas**”(subraya y negrilla fuera del original).

---

habitantes”. (ii) asignar al Estado una función de dirección e intervención en la economía “con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo”

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2004.

También resulta relevante en este caso la garantía de inviolabilidad del domicilio, prevista en el artículo 28 de la Constitución Política, que se predica respecto de un espacio que suele constituir la parte más importante del patrimonio económico de las personas o el sitio en el cual ellas se encuentran. Así, si el domicilio de las personas solo puede ser registrado “*en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley*”<sup>4</sup>, con mayor razón debe ser protegido, incluso por medio del Derecho Penal, de intrusiones e incursiones injustas y arbitrarias desplegadas por vías de hecho como las que se describían en el artículo 264A de la Ley 599 de 2000.

Al respecto no puede obviarse que los derechos y libertades no pueden ser plenamente efectivos en ninguna sociedad sin la correlativa e inescindible obligación de asumir y cumplir los deberes que tienen todas las personas. Dentro de tales deberes, sin duda, el más esencial es el de entender, aceptar y actuar conforme al principio reconocido en el artículo 31-2 de la Convención Americana, de acuerdo con el cual “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”<sup>5</sup> En el mismo sentido, el numeral 1 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que uno de los deberes fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, es “[r]espeter los derechos ajenos y no abusar de los propios.”<sup>6</sup>

Ahora, lo que se pretendía tutelar jurídicamente por medio del ejercicio legítimo del Derecho Penal con las conductas descritas en el artículo 264A de la Ley 599 de 2000, no sólo es el bien jurídico del patrimonio económico de las personas, sino el mismo contenido *iusfundamental* que puede adquirir este como parte de los derechos y libertades económicas de las personas y que se hace evidente cuando su ejercicio es esencial desde el punto de vista instrumental para la subsistencia, bien sea mediante el ejercicio del derecho fundamental al trabajo o a la libertad de empresa, que es fuente directa de los puestos de trabajo y por tanto de subsistencia para muchas más personas.

La redacción normativa del tipo penal consagrado en el artículo 264A de la Ley 599 de 2000, estableció un sujeto activo indeterminado mediante el uso de una fórmula de redacción penal estándar: “*el que por sí o por terceros*”. Se observa que la materialización o despliegue de sus verbos rectores, se realiza a través de una acción humana que se describe como

---

<sup>4</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 28, inciso primero.

<sup>5</sup> CONVENCION AMERICANA... Artículo 32-2

<sup>6</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 95, numeral 1.

una incursión, violenta o pacífica, temporal o permanente en un bien inmueble ajeno. Así, la descripción de la conducta típica se refiere al sujeto indeterminado que por sí mismo o valiéndose de terceras personas (i) ocupa [de hecho], (ii) usurpa, (iii) invade o (iii) desaloja mediante incursión o penetración hostil en un bien inmueble ajeno.

Así, la norma de avasallamiento, presenta un estándar constitucional -en principio adecuado- al contener de manera precisa, clara y puntual la conducta incriminada, dando cumplimiento al principio de legalidad. Los verbos rectores se encuentran delimitados, así como los sujetos, tanto activo como pasivo, y el objeto material.

El tipo penal cumple con el principio de lesividad y de residualidad, dado que la tenencia, posesión o el derecho de dominio respecto de inmuebles es una situación legalmente tutelada, que se ve afectada con los comportamientos descritos. Esta conclusión, se sustenta en que la adecuación legislativa del tipo penal de avasallamiento, consiste en la actuación propia o a través de terceros para ocupar, usurpar, invadir o desalojar un bien inmueble ajeno, con incursión violenta o pacífica, lo cual resulta diferente a los otros tipos penales vigentes.

El Legislador utilizó el término "*incursión*", entendida como una penetración hostil,<sup>7</sup> a partir de una de sus acepciones, que se refiere en términos generales a una "*penetración de corta duración*" en un territorio por sujetos con intenciones hostiles, independientemente de si ello conlleva o no el despliegue de actos violentos o no violentos.

El término "*incursión*" se usó en el artículo 264A, para describir la ocurrencia de una incursión o penetración no consentida, hostil e inamistosa, por parte de uno o varios sujetos indeterminados en los ámbitos materiales privados de otra u otras personas, independientemente de si tal incursión o penetración hostil o inamistosa se logra valiéndose de medios violentos o pacíficos.

En este sentido, de la lectura del artículo 264A, esto es de la descripción típica, se concluye que la conducta no exige un provecho ilícito para el autor o para un tercero, no demanda la alteración de los mojones o señales de linderos del inmueble, una perturbación violenta de la posesión o la destrucción de una parte o de todo el bien. En otras palabras, la conducta que sancionaba el delito de avasallamiento, consistía en la incursión violenta o pacífica en predio ajeno, para ocuparlo, usurparlo, invadirlo o desalojar al legítimo propietario, tenedor

---

<sup>7</sup> Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, 23.ª ed. Término: 'incursión', cuarta acepción.

o poseedor del bien inmueble, sin que se requiriera un elemento adicional, como la búsqueda de un provecho ilícito.

En efecto, el artículo 264A, es una norma distinta con un ámbito de tipicidad diferente al de aquellas disposiciones penales que prohíben la invasión de tierras o edificaciones o la perturbación de la posesión. Con el avasallamiento, se sanciona el hecho de irrumpir en inmueble ajeno de forma pacífica o violenta mediante actos de hecho que supongan invasión, usurpación o desalojo del inmueble. El avasallamiento se presenta, cuando se realiza una incursión temporal, sin el propósito de mantenerse en el predio, pues de lo contrario, se estaría frente al concurso de delitos, por lo que tampoco se transgrede el principio de prohibición de doble incriminación.

El avasallamiento de bien inmueble es diferente a la usurpación de inmueble, dado que la segunda ocurre cuando una persona se apropia en todo o en parte de un bien inmueble, o para derivar un provecho de él, destruye, altera o suprime los mojones o señales que fijan sus linderos o los cambia de sitio.

Por otro lado, la usurpación de tierras se diferencia del avasallamiento en que la primera demanda para su adecuación típica que el autor realice actos de señor y dueño, esto es la apropiación y en su defecto, el daño al inmueble, para derivar un provecho del bien, con la destrucción, alteración o la supresión de los mojones o señales que fijan los linderos del inmueble.

En lo referente a la invasión de tierras, esta conducta sucede cuando existe un propósito de obtener un provecho ilícito para sí o para otro, y se invade un terreno o edificación ajena; es decir, para adecuar la conducta humana al tipo, se requiere probar un provecho ilícito y si dicho provecho es legítimo, por ejemplo, una ceremonia religiosa o de armonización espiritual, no se configura el tipo penal de invasión de tierras.

El tipo penal de perturbación de la posesión sobre inmueble, ocurre cuando por medio de violencia sobre las personas o las cosas, se perturbe la pacífica posesión que otro tenga sobre un bien inmueble. Es decir, que la perturbación pacífica de la posesión, sin importar su duración, no se encuadra en la adecuación típica del delito de perturbación de la posesión, mientras que con el avasallamiento si.

Finalmente, el tipo penal de daño en bien ajeno, se presenta cuando una persona destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo

dañe un bien ajeno, mueble o inmueble. A diferencia de lo concluido por la Sala, el avasallamiento de bien inmueble, no tipifica la destrucción de bien inmueble.

En suma, el avasallamiento se tipificó para proteger desde el derecho penal, la propiedad o la posesión reconocida o protegida, respectivamente, de acuerdo con normas constitucionales y legales, ya que se penalizan las conductas que impiden su ejercicio legítimo. En otras palabras, se trata de una garantía para los propietarios, poseedores y tenedores, que lo reconocido o protegido por el derecho y que causa obligaciones (por ejemplo, los impuestos) será protegido frente a actos de personas que irrumpen pacífica o violentamente en predio ajeno, para ocuparlo, usurparlo, invadirlo o desalojar al propietario, poseedor o tenedor.

Este es un fenómeno recurrente en varias regiones del país en virtud del cual bandas de delincuentes, denominadas tierreros, se aprovechan de un grupo de personas que reclaman derechos ancestrales, para ocupar un predio ajeno, evitando el pacífico y tranquilo uso por parte de su legítimo propietario, poseedor o tenedor.

Antes de la conducta típica de avasallamiento, el derecho penal no tenía la herramienta jurídica para actuar con contundencia en contra de situaciones ilegales en las cuales, no solo se afecta la propiedad de los predios, sino se realizan construcciones ilegales, se evita la explotación legítima de los cultivos, como ocurre con la quema de los mismos, con lo cual se afecta al medio ambiente, se afecta el trabajo de las comunidades étnicas y se desconoce el ordenamiento territorial.

Todo lo anterior es ajeno al fenómeno de la protesta social y, frente a ello, las razones dadas por la sentencia adoptada con todo respeto no muestran por qué la norma demandada debía declararse inexecutable.

El derecho a la protesta pacífica supone que los ciudadanos puedan (i) ocupar, (ii) usurpar, (iii) invadir o (iii) desalojar bienes públicos, incluso bienes de naturaleza fiscal, esto con el fin de poder expresar su descontento sobre una situación, siempre que lo hagan de manera pacífica.

La Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017 indica que *“El ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública no solo implica la posibilidad de expresión, también implica la capacidad de atención. **Los manifestantes tienen el derecho de elegir el espacio público donde quieren expresar sus ideas, sus inquietudes o inconformidades respecto a***

*diferentes autoridades, y por otro lado, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada. El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia consagra que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación” (negrilla fuera del original).”*

*Así mismo, en la Sentencia T-366 de 2013 sostuvo que la “Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión toda parte del pueblo. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho.”*

Con estas salvedades, la protesta social pacífica no puede ocurrir con incursión en inmuebles de propiedad privada o de propiedad pública y de ocurrir esta hipótesis, se debe activar la protección del ordenamiento jurídico a favor del propietario, tenedor o poseedor del bien, incluida la persecución penal de quienes incurren en inmuebles ajenos.

**SENTENCIA C-015-23 (febrero 2)**

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-14809**

**Norma acusada: inciso 3° del artículo 14, numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022**

**CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL UNA SERIE DE FUNCIONES ATRIBUIDAS A LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ – CUNDINAMARCA Y A SU ÓRGANO DE GOBIERNO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

## 1. Norma objeto de control constitucional

**“LEY 2199 DE 2022<sup>8</sup>**  
**ORGÁNICA**  
 (febrero 8)

*Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. (...)*

**ARTÍCULO 14.** *Plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana. El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana es un instrumento de planeación de mediano y largo plazo que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible. Este plan contendrá dos componentes principales: uno de planeación socioeconómica y otro de ordenamiento físico - espacial.*

*El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana estará acompañado de un Plan Inversiones e incluirá los programas de ejecución.*

*El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana, y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación; también, se deberán tener en cuenta en los planes de desarrollo.*

*La Secretaría Técnica de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca prestará de forma gratuita asesoría y apoyo técnico, jurídico y financiero, a los municipios que lo soliciten, para la actualización y/o armonización de los planes de desarrollo municipales o planes de ordenamiento territoriales.*

**PARÁGRAFO 1.** *El plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana podrá formular su componente de ordenamiento físico - espacial por subregiones, teniendo en cuenta las entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y los criterios técnicos definidos por el observatorio metropolitano.*

**PARÁGRAFO 2.** *El consejo regional expedirá el acuerdo regional que defina la vigencia, adopción, parámetros y condiciones del plan Estratégico y Ordenamiento de la Región Metropolitana, el cual podrá ser revisado cada 6 años.*

(...)

**ARTÍCULO 16.** *Componente de ordenamiento físico - espacial del plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana. En su componente de ordenamiento físico - espacial, el Plan Estratégico de la Región Metropolitana deberá regular principalmente los siguientes aspectos:*

1. *La Gestión Integral del Agua.*
2. *El Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano.*
3. *El Sistema de Equipamientos Metropolitanos y su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.*

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2022

4. El modelo de ocupación metropolitana sujeto a la estructura ecológica principal regional.

5. Vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.

6. Los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.

7. Objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte de la Región Metropolitana, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

8. Las políticas para la protección de los suelos de valor agropecuario y forestal.

9. El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las

establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman la Región Metropolitana.

10. Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

(...)

**ARTÍCULO 22.** Sistema de toma de decisiones dentro del consejo regional. El Consejo Regional tomará sus decisiones de acuerdo con los siguientes criterios:

(...)

**Parágrafo 1°.** De no existir consenso en la primera votación, se procederá de la siguiente manera:

(...)

3. Se tomará la decisión por mayoría absoluta, y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** el inciso 3° del artículo 14, el numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del parágrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”, por los cargos analizados en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

3.1. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda en contra del artículo 14, el artículo 16 y el numeral 3° del parágrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Dichas disposiciones prevén (i) la función del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca consistente en proferir el componente físico-espacial del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los lineamientos de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial; (ii) el deber de los municipios asociados a la Región Metropolitana Bogotá

– Cundinamarca consistente en adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los demás lineamientos en materia de ordenamiento territorial; y (iii) el sistema de toma de decisiones del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca en casos entre los que no haya consenso entre las entidades territoriales asociadas. Lo anterior, dado que la demandante consideró que dichas disposiciones vulneran lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 313 y el artículo 325 de la Constitución.

3.2. Al estudiar la aptitud de la demanda, este tribunal consideró apta la demanda respecto del inciso 3° del artículo 14, el numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Igualmente, definió los problemas jurídicos por resolver, y a renglón seguido precisó (i) el alcance y la finalidad de la nueva figura asociativa establecida en el artículo 325 de la Constitución; y (ii) el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo. De esta manera, concluyó la Corte que (i) el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo sostenible; y (ii) la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, regionales, departamentales, municipales y distritales. Por lo demás, identificó que la función de los concejos para la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento esencial en el ordenamiento territorial, sujeto a la Constitución y a la Ley, y por eso no se trata de una función absoluta, ni que agote la función pública administrativa de ordenación del territorio.

1. En consecuencia, este tribunal señaló que las funciones atribuidas por las normas demandadas a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial no desconocen (i) los objetivos y, por tanto, la competencia de la figura asociativa; ni (ii) la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno para ejecutar el desarrollo sostenible de la región y para coordinar y concertar la acción de las entidades territoriales asociadas a dicha figura asociativa. Por lo cual, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 317 numeral 7° y 325 de la Carta Política.

3.3. Asimismo, la Corte encontró que la función de formular el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye

un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional, no constituyen violaciones a la autonomía municipal. Al respecto, señaló que (i) en las disposiciones acusadas las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la Constitución y la Ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC); y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la Región Metropolitana.

3.4. Por último, sostuvo este tribunal que el procedimiento de última instancia reprochado, para la toma de decisiones cuando no existe consenso en la primera votación, (i) constituye un mecanismo que facilita el consenso, por lo que el sistema decisorio elegido replica -en los mismos términos del art. 325 CP- la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Dichas entidades territoriales, esenciales para la existencia y equilibrio de la RMBC, son articuladoras de las decisiones por adoptar y de los esfuerzos en pro del desarrollo de la región; (ii) no se configura como un poder de veto, dado que el aval de dichas entidades es una expresión del objeto mismo de la Región; (iii) la propia Constitución establece de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, por lo que, la decisión del Legislador no es contraria al criterio del Constituyente. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, concluyó la Sala Plena que el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación, fijado por el Legislador orgánico, no desconoció la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del parágrafo transitorio 2º del artículo 325 de la Carta.

#### 4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó parcialmente su voto. Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO**, **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez** salvó su voto de manera parcial en relación con la declaratoria de exequibilidad del numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022. A su juicio, tal como fue aprobada la disposición acusada ella desconoce el artículo 325 de la Constitución Política en cuanto faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para vetar decisiones del

Consejo Regional en las que concurre la voluntad de la mayoría absoluta de la RMBC.

El magistrado **Ibáñez Najar** resaltó que el numeral 5 del párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución Política prevé 5 reglas para la toma de decisiones al interior del Consejo Regional, así:

1. El sistema de toma de decisiones que se adopte para la RMBC debe promover el consenso. Esto es, debe comprender mecanismos en los que se prefiera el consenso sobre otras formas de toma de decisiones y debe alinear incentivos para que las decisiones se tomen por consenso entre todos los miembros de esta figura asociativa.
2. Se prohíbe que haya un municipio núcleo. Es decir, todos los municipios que componen la RMBC tienen igual jerarquía y relevancia al interior de esa asociación. Se trata de una Región y no de un área Metropolitana.
3. No hay derecho al veto. Esto es, ninguna de las entidades que hace parte de la RMBC tiene poder suficiente para impedir la adopción de una decisión que tome la mayoría.
4. Ninguna decisión puede ser tomada por una sola de las entidades. Es decir, que ninguna de las entidades asociadas tiene el poder de adoptar una decisión a la que se oponga la mayoría.
5. Para dos casos puntuales (elección y remoción del director, gastos e inversiones de la región metropolitana) es necesario que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo. Es decir, estas son decisiones en las que es válido que el voto de dos de las entidades asociadas tenga más peso que el de las demás.

Como quiera que el veto es el derecho que tiene una persona o corporación para impedir la adopción de una decisión, ello implica que la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 constituye un límite al legislador en virtud del cual ninguna regla que este expida para la operación del Consejo Regional puede habilitar a las entidades que hacen parte de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca para que su sola voluntad obstaculice la adopción de una decisión que comparte la mayoría.

Contrario a lo decidido por la mayoría, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 desconoce la prohibición de veto prevista expresamente

en el artículo 325 de la Constitución Política. Ello, por cuanto faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Gobernador de Cundinamarca para impedir la adopción de una decisión que, sin tener consenso entre todos los miembros de la Región, cuenta con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros, excepto la Alcaldía y la Gobernación. Para ilustrar su punto, el Magistrado indicó que, en el caso hipotético de que la Región estuviera compuesta por 7 miembros cada uno de ellos con voto (por ejemplo, 5 municipios, el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca), por efecto de la norma acusada, la Gobernación de Cundinamarca podría bloquear una decisión en la que estuvieran de acuerdo la Alcaldía Mayor de Bogotá y los 5 municipios asociados restantes. De forma que, aunque 6 de los 7 miembros del Consejo regional acordaran adoptar la decisión, el hecho de que la norma acusada exija que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo, bloquea la toma de la decisión que desea la mayoría. Así mismo, si Cundinamarca y el resto de los municipios estuvieran de acuerdo en una decisión, Bogotá tendría el poder de vetar su adopción por efecto de lo previsto en el numeral 3 acusado.

En opinión del magistrado **Ibáñez Najar**, no es cierto que la regla de consenso mancomunado prevista en el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 debilite el poder de la Alcaldía Mayor de Bogotá o la Gobernación de Cundinamarca para vetar una decisión de la mayoría. Todo lo contrario, la disposición acusada confiere a esas dos entidades el poder de vetar una decisión aun si esta cuenta con la mayoría absoluta de los miembros de la Región. Esto claramente desconoce el mandato del artículo 325 de la Constitución Política que prohíbe en general el derecho al veto, no el derecho al veto de una sola entidad, sino el derecho al veto de una o varias entidades que conformen la Región.

El magistrado Ibáñez reconoció que la declaratoria de inexecutable podría tener consecuencias contrarias a la Constitución Política en la medida en que podría generar una parálisis al interior de la Región Metropolitana para la toma de decisiones en eventos en los que no exista consenso, y por esa vía frustraría los objetivos perseguidos por el Constituyente. Por ello, a su juicio, una vez constatada la violación del artículo 325 de la Constitución Política, la Sala Plena ha debido adoptar una sentencia integradora que, en aplicación del principio de conservación del derecho, pudiera hacer operativo el mecanismo decisorio sin que este violara la Constitución, mediante la eliminación de la concurrencia que da lugar a la inconstitucionalidad. La decisión a adoptar consistiría entonces en la declaratoria de executable condicionada de la disposición acusada en el entendido que la decisión

respecto de la cual no exista consenso se tomará la decisión por mayoría absoluta, siempre que dentro de esta se cuente con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá “o” de la Gobernación de Cundinamarca.



**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia