

demanda, vulnerarían el principio de legalidad por hacer incierta la conducta típica.

La pregunta que cabe es, entonces, ¿qué más debieron decir o argumentar los demandantes? ¿Está la Corte creando exigencias argumentativas tales que van en contravía del mandato constitucional que considera la acción de inconstitucionalidad una *acción ciudadana*? ¿Cómo será posible entonces estudiar de fondo la constitucionalidad de estos artículos, con cinco demandas actualmente en contra, si todas ellas han sido formuladas en análogos y muy similares términos, y con cargos idénticos?

Para el magistrado, el estudio de fondo de los cargos era necesario, además, por al menos tres razones: (i) correspondía mostrar que el legislador, antes que distanciarse del propósito de proteger el medio ambiente, apuntó a la complejidad del fenómeno criminal que relaciona estrechamente apropiación masiva de baldíos y deforestación y, frente a conductas pluriofensivas, decidió dar prelación al medio ambiente sobre la propiedad; (ii) era imperativo observar que el delito demandado es contrario a los supuestos de regularización de la ocupación irregular de baldíos y derivar por tanto un condicionamiento a la exequibilidad del artículo 337 penal; (iii) era necesario profundizar en los requisitos de los tipos penales en blanco y abiertos en materia penal para concluir que los reenvíos normativos y las nociones abiertas que contiene el artículo son determinables y garantizan el principio de legalidad.

SENTENCIA C-367-22 (oct 20)

M.P. Natalia Ángel Cabo

Expediente D-14729

Norma acusada: Ley 2111 de 2021 (art. 1, parcial)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA DEL ARTÍCULO 1 (PARCIAL) DE LA LEY 2111 DE 2021 POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSTITUYE EL TÍTULO XI “DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE” DE LA LEY 599 DE 2000, SE MODIFICA LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

1. Norma objeto de control constitucional

**LEY 2111 de 2021
(julio 29)**

“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.”



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:

Título XI

De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

Capítulo I

De los delitos contra los recursos naturales

Artículo 328. Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables.

<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que con incumplimiento de la normatividad existente se apropie, acceda, capture, mantenga, introduzca, extraiga, explote, aproveche, exporte, transporte, comercie, explore, trafique o de cualquier otro modo se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, corales, biológicos o genéticos de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cuarenta y tres mil setecientos cincuenta (43.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa a través de la práctica de cercenar aletas de peces cartilaginosos (tiburones,

rayas o quimeras), y descartar el resto del cuerpo al mar.

Artículo 328A. Tráfico de fauna. <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que trafique, adquiera,

exporte o comercialice sin permiso de la autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente los especímenes, productos o partes de la fauna acuática, silvestre o especies silvestres exóticas, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de trescientos (300) hasta cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa a través de la exportación o comercialización de aletas de peces cartilaginosos (tiburones, rayas o quimeras).

Artículo 328B. Caza ilegal. <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, cazare, excediere el número de piezas permitidas o cazare en épocas de vedas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de treinta y tres (33) a novecientos treinta y siete (937) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Artículo 328C. Pesca ilegal. <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialice, transporte, procese o almacene ejemplares o productos de especies vedadas, protegidas, en cualquier categoría de amenaza, o en áreas de reserva, o en épocas vedadas, o en zona prohibida, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a las que hubiere lugar, en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta

mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos, artes y métodos de pesca no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente, para cualquier especie.

2. Modifique, altere o atente, los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos y pesqueros, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales.

3. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.

Parágrafo. La pesca de subsistencia no será considerada delito, cuando se ajuste a los parámetros establecidos en la normatividad existente.

Artículo 329. Manejo ilícito de especies exóticas. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, introduzca, trasplante, manipule, siembre, hibride, comercialice, transporte, mantenga, transforme, experimente, inocule o propague especies silvestres exóticas, invasoras, que pongan en peligro la salud humana, el ambiente o las especies de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 330. Deforestación. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el

siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, quemé, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará a la mitad cuando:

1. Cuando la conducta se realice para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito o para mejora o construcción de infraestructura ilegal.

2. Cuando la conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada.

(...)

Artículo 331. Manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos.

<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, importe, manipule, experimente, posea, inocule, comercialice, exporte, libere o propague organismos genéticamente modificados, microorganismos, moléculas, sustancias o elementos que pongan en peligro la salud o la existencia de los recursos fáunicos, florísticos, hidrobiológicos, hídricos o alteren perjudicialmente sus poblaciones, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 332. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.

<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Capítulo II

De los daños en los recursos naturales

Artículo 333. Daños en los recursos naturales y ecocidio.

<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo se entiende por ecocidio, el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas.

Parágrafo 2. Por impacto ambiental grave se entenderá, la alteración de las condiciones ambientales que se genere como consecuencia de la afectación de los componentes ambientales,

eliminando la integridad del sistema y poniendo en riesgo su sostenibilidad.

Capítulo III

De la contaminación ambiental

Artículo 334. Contaminación ambiental.

<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que con incumplimiento de la normatividad existente contamine, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertimientos, radiaciones, ruidos, depósitos, o disposiciones al aire a la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas superficiales, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales en tal forma que contamine o genere un efecto nocivo en el ambiente, que ponga en peligro la salud humana y los recursos naturales, incurrirá en prisión de sesenta y nueve (69) a ciento cuarenta (140) 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 en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en este artículo, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código concorra alguna de las circunstancias siguientes:

1. Cuando la conducta se realice con fines terroristas.
2. Cuando la emisión o el vertimiento supere el doble de lo permitido por la normatividad existente o haya infringido más de dos parámetros.
3. Cuando la persona natural o jurídica realice clandestina o engañosamente los vertimientos, depósitos, emisiones o disposiciones.

4. Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa o judicial competente de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el presente artículo.

5. Que se haya ocultado o aportado información engañosa o falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se haya obstaculizado la actividad de control y vigilancia de la autoridad competente.

6. Cuando la contaminación sea producto del almacenamiento, transporte, vertimiento o disposición inadecuada de residuo peligroso.

(...)

Artículo 335. Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice experimentos con especies, agentes biológicos o bioquímicos que constituyan, generen o pongan en peligro la supervivencia de las especies de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 (parcial) 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”, en relación con los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, por el cargo analizado en esta sentencia, siempre y cuando se entienda que las normas de reenvío que sean de naturaleza administrativa deben ser expedidas por las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental con competencias regulatorias; sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con un alcance general y de conocimiento público.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda formulada contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 2111 de 2021, que sustituyó e incluyó los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal (entre otros), por la violación del artículo 29 de la Constitución que consagra el derecho al debido proceso y los principios de legalidad y tipicidad de las normas penales, como cargo único.

El actor argumentó que la fórmula ‘con incumplimiento de la normativa existente’, presente en los artículos sustituidos, es inconstitucional porque no cumple con los estándares de certeza, claridad y precisión que debe acreditar cualquier tipo penal en blanco. Según el demandante, estos

criterios están estrechamente relacionados con el principio de definición taxativa en materia penal, que permite que el juez y la ciudadanía conozcan con inequívoca exactitud la conducta penalizada. Para el demandante, la indeterminación de los tipos penales en blanco demandados se deriva de la abundante y compleja normatividad en materia ambiental que existe en el país. Por esa razón, la norma penal pierde las características de claridad y precisión; y ello constituye una violación al debido proceso de quien sea acusado por dichos delitos.

Al analizar el cargo admitido, la Corte encontró que la demanda era apta por el cargo único que se presentó. Posteriormente, la Sala Plena hizo un breve recuento del contenido del derecho al debido proceso y su relación con los principios de legalidad y taxatividad en materia de legislación penal. Así mismo, reiteró las reglas constitucionales cuando se trata de remisiones normativas de tipos penales en blanco propios e impropios en materia penal. Finalmente, revisó la naturaleza especial de la regulación ambiental en el país y su dimensión como bien jurídico protegido por el derecho penal.

Al abordar el análisis del caso concreto la Corte encontró que los tipos penales demandados eran tipos penales en blanco, en los cuales se encontraba justificada la remisión normativa a la regulación ambiental. La Corte concluyó que los verbos rectores y las sanciones consagradas en los artículos demandados estaban determinadas con precisión y claridad en los tipos penales sustituidos. En esa medida, la controversia se centró en determinar si las remisiones para completar los ingredientes normativos del tipo penal en los delitos ambientales demandados, cumplían con las condiciones que la Corte ha establecido para que los tipos penales en blanco impropios puedan ser declarados constitucionales.

La Corte evidenció que el legislador usó la fórmula 'con incumplimiento de la normatividad existente', con el fin de determinar tales ingredientes normativos complementarios, con el objetivo de ajustar la legislación penal a los contenidos ambientales, evitar contradicciones y unificar el lenguaje técnico sobre la materia. Para el legislador, el uso de esta fórmula de remisión permite hacer compatible la necesidad de proteger los bienes jurídicos ambientales a través del derecho penal, y el carácter dinámico y de enfoque regional que tiene el derecho ambiental en el país.

Esta Corporación, después de analizar los requisitos de las remisiones normativas propias e impropias en materia penal, determinó que la eventual indeterminación de las normas ambientales, que se deriva de

su complejidad es superable. La normatividad ambiental en el país – a pesar de ser extensa –, conserva una lógica que se deriva del Sistema Nacional Ambiental, pues en este sistema están agrupadas las entidades que tienen competencias regulatorias en esta materia. Por eso, esta Corte entiende que la fórmula usada por el legislador es constitucional, siempre y cuando se entienda que las normas de reenvío que sean de naturaleza administrativa deben ser expedidas por las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental con competencias regulatorias; sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con un alcance general y de conocimiento público.

De esta manera se cumplen los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para las remisiones de los tipos penales en blanco a normas de carácter infra-legal. Estas condiciones buscan dotar de certeza y publicidad a los tipos penales de manera que tanto los operadores jurídicos como la ciudadanía en general sepan cuáles son las conductas sancionadas.

Así las cosas y determinada la referida condición, la Corte Constitucional concluyó que el artículo primero (parcial) de la Ley 2111 de 2021, en referencia a los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, respeta los principios legalidad y taxatividad en materia penal, previstos en el artículo 29 de la Constitución Política.

4. Salvamentos de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** salvaron su voto.

1. La magistrada **Diana Fajardo Rivera** salvó su voto. En su concepto, la configuración de los tipos penales que fueron sometidos al estudio de esta Corporación genera serios problemas de inconstitucionalidad, pues al exigir que para la determinación clara y precisa de la conducta prohibida se acuda a la “*normatividad existente*”,¹ crea un considerable ámbito de indeterminación, el cual no es admisible en materia penal; indeterminación que, además, no se supera con el condicionamiento acogido por la mayoría.

2. Como punto de partida, la Magistrada disidente afirmó (i) la importancia del bien jurídico protegido a través de los tipos penales cuestionados: los recursos naturales y el medio ambiente, así como la necesidad, que ha defendido en muchas otras decisiones proferidas por

¹ El enunciado demandado fue “con incumplimiento de la normatividad existente”.

este Tribunal, de que el ordenamiento jurídico prevea garantías para su efectiva protección. También destacó que, (ii) tal como lo ha sostenido en providencias previas,² en el marco del derecho ambiental el ejercicio de las competencias normativas por todas las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental es constitucionalmente relevante. En particular, en virtud del principio de rigor subsidiario, es, sin duda, razonable -y adecuado- que las entidades con facultades regionales y locales en la materia avancen en la protección del medio ambiente. También reconoció que, (iii) en la relación entre derecho penal y derecho ambiental, las características de este último determinan la configuración de tipos penales en blanco; técnica legislativa que, por sí misma, no es inconstitucional, pero que exige un análisis riguroso y cuidadoso en aras de establecer si otorga la certeza y seguridad requeridas para identificar aquello que está prohibido y que puede tener consecuencias en derechos como la libertad personal.

Precisó adicionalmente, (iv) que no desconoce que la Corte Constitucional ha admitido la posibilidad de que en materia penal la fuente normativa a la que reenvía un tipo en blanco tenga un carácter infra-legal. Esto se discutió, por ejemplo, en la Sentencia C-605 de 2006, en la que se encontró ajustado a la Constitución que para completar -identificar- la conducta de tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos,³ se acudiera a las sustancias que el Consejo Nacional de Estupefacientes así determinara a través de un acto administrativo aplicable en el orden nacional. La Corte Constitucional, en dicha oportunidad, estimó que era posible, sin desconocer los principios de legalidad y tipicidad penal, efectuar una integración normativa con un acto expedido por una autoridad administrativa.

3. Dicho lo anterior, la Magistrada destacó que para que un reenvío a una disposición infra-legal sea constitucional, se requiere de la concurrencia de una serie de requisitos, dirigidos a garantizar que se satisfagan las exigencias de protección de los derechos a la libertad y debido proceso en una democracia. Así, el nivel de indeterminación que se admite en la norma penal (tipo en blanco) se compensa porque la norma a la que remite ofrece las características necesarias y suficientes para que la conducta reprochada por el Estado esté descrita de manera clara, precisa y cierta. En esta dirección, cuando el reenvío remite a disposiciones infra-legales se requiere, no solo de precisión y una regulación previa, sino de que su alcance sea general y su conocimiento público.

² Ver, por ejemplo, la Sentencia C-145 de 2021. M.P. Andrea Paola Meneses Mosquera. SV. Diana Fajardo Rivera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos.

³ Ley 599 de 2000, artículo 382.

Con fundamento en estas exigencias, en el caso analizado en esta oportunidad, le correspondía determinar a la Corte Constitucional si el Legislador, con su referencia a la expresión “*normatividad existente*”, garantizó dichos requisitos. Parte fundamental de la discusión, en concepto de la Magistrada disidente, dependía de admitir que, dada la pluralidad de autoridades con competencia normativa ambiental, así como la facultad de los entes locales de ir más allá en la protección del ambiente (*rigor subsidiario*), esta regulación genera dos grandes riesgos. Primero, que la dispersión normativa haga difícil identificar la conducta reprochada; y, segundo, que materialmente sea posible que, como consecuencia del ejercicio normativo por todas las autoridades competentes, existan tipos penales diferenciados según el orden regional o local en el que se analice una conducta. Este examen resultaba imprescindible para determinar si una configuración legal como la prevista en los artículos del Código Penal cuestionados, cumplía el requisito, por ejemplo, de *generalidad* (o carácter general) exigido por la Corte Constitucional.

En su criterio, la fragmentación normativa y, asociada a esta, los mayores inconvenientes para garantizar su conocimiento público, generan una indeterminación contraria a la Carta, tanto para quienes deben ajustar su comportamiento a la ley penal, como para quienes, como operadores judiciales, tienen que valorar -a partir de disposiciones que ofrezcan certeza, precisión y claridad- la posible infracción al ordenamiento. Aunque reiteró que es constitucionalmente posible que el Legislador prevea tipos en blanco en asuntos ambientales, indicó que le es exigible que en ejercicio de sus competencias democráticas establezca criterios claros y precisos que permitan identificar el ordenamiento o tipo de ordenamiento al que acude para completar la descripción de una conducta penal.

4. Por esto, para la magistrada Fajardo Rivera, un condicionamiento como el acogido por la Sala Plena no conduce efectivamente a reducir la indeterminación, pues simplemente reitera los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que la remisión de un tipo penal en blanco a una disposición infra-legal se considere ajustada a la Carta. Además, pasa por alto que, en un ordenamiento democrático, le corresponde al Legislador garantizar la definición estricta de los preceptos penales.

Para ella, la Corte Constitucional debió explorar otras posibilidades como, por ejemplo, condicionar el enunciado demandado en el entendido de que la “*normatividad existente*” es aquella con *alcance nacional*,

proferida, por supuesto, por autoridades del Sistema Nacional Ambiental y debidamente publicitada. Esta referencia a lo *nacional*, en su concepto, por lo menos, hacía frente a la fragmentación o dispersión normativa en diferentes ámbitos regionales y locales. Incluso, en su concepto, pudo considerar la posibilidad de dar este entendimiento, acompañado de un exhorto al Congreso de la República para que subsanara la indeterminación relativa que genera la fórmula actualmente acogida en los tipos penales estudiados.

5. Ahora bien, para la magistrada Fajardo Rivera, una remisión en materia penal a regulaciones solamente del orden nacional -con independencia de si son legales o infra-legales-, no se opone a que, en otros escenarios sancionatorios, por el grado de flexibilidad con el que los principios de legalidad y tipicidad son valorados, las normas regionales y/o locales generaran la posibilidad de sanciones, por ejemplo, administrativas.

6. Finalmente, reconoció que, por los bienes jurídicos tutelados, las características del derecho ambiental y la garantía de los principios del derecho penal en una democracia, este era un asunto complejo; pero, precisamente por su relevancia, resultaba necesario exigir del Legislador un uso adecuado y responsable del derecho penal como *ultima ratio*, comprometido con la prevalencia de principios tales como los de legalidad y tipicidad. Estos son, en últimas, componentes esenciales del estado de derecho en un orden democrático. Resultaba necesario, además, considerar que, mientras la protección del ambiente exige la concurrencia entre niveles territoriales y la colaboración armónica de diversas autoridades, lo que da lugar a la pluralidad normativa descrita; el uso del derecho penal solo es válido cuando las leyes son *ciertas, previas, escritas y estrictas*. Este delicado equilibrio responde a la decisión constituyente de conjugar las fórmulas de *estado social* y *estado de derecho*, en nuestra configuración política.

Por su parte, la magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** salvó su voto respecto de la decisión adoptada por la mayoría, al considerar que los tipos penales en blanco demandados en esta oportunidad contienen remisiones normativas que, aun con el condicionamiento adoptado por la mayoría, desconocen el principio de legalidad estricta en materia penal, que exige que los elementos del tipo penal, incluyendo todos los ingredientes del mismo, sean definidos con precisión en normas expedidas por el legislador.

Si bien lo anterior no se opone a que las leyes que consagran tipos penales contengan remisiones a normas administrativas de tipo técnico, esa remisión normativa del tipo penal en blanco debe hacerse a normas

que sean delimitadas de manera suficientemente concreta, cosa que no ocurre en este caso. El reenvío a toda la normatividad ambiental de cualquier nivel territorial y de cualquier rango normativo exige al ciudadano corriente estar al tanto de un caudal regulatorio que no es de conocimiento ni aun de los ambientalistas expertos. Lo anterior con grave riesgo de privación de la libertad, sin el cumplimiento estricto del principio de legalidad penal, en clara violación del artículo 29 superior.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** también salvó su voto en este asunto y se apartó de la decisión de declarar la exequibilidad de los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 334, y 335 del Código Penal, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021. A su juicio, la fórmula de remisión normativa '*con incumplimiento de la normatividad existente*', usada por el legislador para completar el contenido prohibitivo de los tipos penales allí descritos, desconoce los principios de legalidad y taxatividad en materia penal.

No hay duda de que el amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para establecer el diseño de los tipos penales (art. 150 CP) tiene por propósito permitirle reprimir las conductas que atentan contra los bienes jurídicos de mayor importancia para la sociedad, como es el caso de aquellas que ponen en peligro o lesionan el ambiente. Esto último encuentra sustento constitucional en el artículo 2 *superior*, que consagra la obligación de las autoridades de proteger los derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia, así como de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Desde luego, este margen de configuración no es absoluto porque cuenta con barreras infranqueables que deben ser respetadas por el legislador, como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, porque constituyen verdaderos controles formales al ejercicio del poder punitivo del Estado. Dos de estos límites están representados en los principios de legalidad y taxatividad en materia penal.

Al respecto es importante anotar que el principio de legalidad, que forma parte del derecho fundamental a un debido proceso (art. 29 CP), en lo relativo a la elaboración de normas penales, de manera general se concreta en la garantía de que solamente pueda ser objeto de sanción una conducta que esté señalada como punible de forma previa y expresa en una norma con fuerza de ley, sea en sentido formal como material, de manera que, además, se respete en su integridad, el principio de reserva de ley.

Como la señalado reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, v.gr. en la Sentencia C-559 de 1999, el principio de legalidad penal constituye una

de las principales conquistas del constitucionalismo pues constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos ya que les permite conocer previamente cuándo y por qué “motivos pueden ser objeto de penas ya sea privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas.”⁴ De esa manera, ese principio protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal. Por eso es natural que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (CP art. 29)⁵.

Este principio de legalidad penal tiene varias dimensiones y alcances. La más natural es la reserva legal, esto es, que la definición de las conductas punibles corresponde al Legislador, y no a los jueces ni a la administración, con lo cual se busca que la imposición de penas derive de criterios generales establecidos por los representantes del pueblo, y no de la voluntad individual y de la apreciación personal de los jueces o de funcionarios administrativos. La reserva legal es, entonces, una importante garantía para los asociados. Por ello esta Corporación ha precisado que “un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una ley que así lo señale.”⁶

De otra parte, el principio de taxatividad, que está estrechamente ligado al principio de legalidad, supone que todos los elementos que describen las conductas punibles, así como las consecuencias derivadas de la realización de aquellas, se encuentren descritas en la ley de manera clara, precisa y determinada.

Como puede verse, se trata de dos principios que se interrelacionan y que hunden sus raíces en el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, de modo que pueden ser definidos como el centro de un verdadero sistema penal democrático y garantista, puesto que una de sus funciones es servir de parámetro para la valoración de la constitucionalidad de los tipos penales.

Por eso, la doctrina y la jurisprudencia, nacional e internacionales, han entendido que en materia penal, el principio de legalidad en sentido lato

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1999. Ver igualmente, entre otras, las Sentencias C-127 de 1993, C-2465 de 1993 y C-344 de 1996.

⁵ Ver igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 15-1 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 9, aprobados por nuestro país mediante las leyes 74 de 1968 y 16/72, respectivamente.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1999.

o reserva legal, esto es, que la ley debe definir previamente los hechos punibles, no es suficiente y debe ser complementado por un principio de legalidad en sentido estricto, también denominado como el principio de tipicidad o taxatividad,⁷ según el cual, las conductas punibles deben ser no sólo previamente sino taxativa e inequívocamente definidas por la ley, de suerte, que la labor del juez penal se limite a verificar si una conducta concreta se adecua a la descripción abstracta realizada por la ley. Según esa concepción, que esta Corte ha prohijado, sólo de esa manera, el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, pues sólo así protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal. En efecto, únicamente si las descripciones penales son taxativas, pueden las personas conocer con exactitud cuáles son los comportamientos prohibidos y la labor de los jueces, en el proceso de adecuación típica, se limita a determinar si, conforme a los hechos probados en el proceso, el acusado cometió o no el hecho punible que se le imputa.

La Corte ha reconocido que el principio de estricta legalidad o taxatividad tiene entonces dos implicaciones naturales: (i) la prohibición de la analogía *in malam partem* y (ii) la proscripción de los tipos penales ambiguos. En efecto, si se permite o se ordena al juez aplicar analógicamente un tipo penal, o si la descripción penal no es inequívoca sino ambigua, entonces el respeto al principio de legalidad es puramente formal, y pierde gran parte de su sentido garantista, pues los ciudadanos no sabrían con exactitud, y de manera previa, cuáles son las conductas prohibidas. Por ello esta Corporación ya ha indicado que la Constitución prohíbe la vaguedad o ambigüedad de las normas penales,⁸ y no es casual que solo sean los Estados totalitarios los que han recurrido a tipos penales ambiguos.

Todo lo anterior muestra, ha dicho la Corte, que por paradójico que suene, en materia penal el principio de legalidad vincula no solo a los jueces sino también al propio legislador, pues ese principio constitucional consagra un doble mandato: así, ordena a los jueces que sólo sancionen conductas previamente establecidas en la ley, pero a su vez, impone al Legislador el deber de definir de tal manera las conductas punibles, que éstas sean inequívocas y empíricamente verificables. Sólo así los jueces estarán verdaderamente sometidos a la ley y se asegura el derecho de defensa de los acusados, quienes tienen entonces la posibilidad de refutar en el proceso las acusaciones precisas que les formula el Estado. En tales circunstancias, la Corte ha concluido que la mala redacción de una norma

⁷ Al respecto, ver por todos, Luigi Ferrajoli. *Razón y derecho. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995, párrafos 6.3., 9 y 28.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1999.

que define un hecho punible no es un asunto de poca monta, sino que tiene relevancia constitucional, puesto que puede afectar el principio de legalidad penal estricta, ya que no queda clara cuál es la conducta que debe ser sancionada. Por ende, si en general en todos los campos del derecho, la buena técnica jurídica es siempre recomendable, en el campo penal es no sólo importante sino necesaria, pues los defectos de redacción de una disposición, que generen ambigüedad penal, pueden implicar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión. Así, las cosas, una conclusión se ha impuesto ya en la jurisprudencia constitucional: en la medida en que la norma acusada es confusa, y no resulta posible precisar con claridad cuál es la conducta que ha sido penalizada, entonces es necesario declarar su inconstitucionalidad, por violación del principio de estricta legalidad penal.

Además de lo ya señalado, el Magistrado Ibáñez Najar destacó que la libertad de las personas no puede supeditarse a unas descripciones en extremo amplias (art. 28 CP), que incluso son difíciles de concretar en la práctica, como lo reconoce la mayoría al referirse a la necesidad de una formación o una mejor divulgación respecto de la normatividad ambiental existente. Incumplir las normas no siempre constituye delito, ni compromete, en consecuencia, la libertad personal y ello puede corregirse a través de procesos administrativos sancionatorios.

Empero, en el caso objeto de examen, parecería que incumplir cualquier norma ambiental relacionada con los artículos demandados, sea de naturaleza legal o administrativa, proferida por una autoridad nacional, regional, departamental, distrital, metropolitana, provincial, municipal, local o corregidal y, por lo tanto, más allá de su rango y jerarquía, y sin que haya una precisión al respecto, constituye delito sancionable con pena privativa de la libertad, lo cual, lejos de configurar una verdadera regulación punitiva, constituye un caos que genera zozobra e incertidumbre que afecta la seguridad jurídica y con ella las libertades y garantías fundamentales.

Es cierto que con anterioridad la Corte ha avalado el empleo de la técnica legislativa de reenvío normativo, la cual permite establecer tipos penales en blanco sean impropios o propios, lo cual significa que el alcance de la prohibición que consagran no puede ser determinado de manera autónoma sino que deben tomarse en cuenta otras disposiciones del ordenamiento jurídico, con lo cual esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, pero siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente.

Como lo señaló la Corte en la Sentencia C-605 de 2006,⁹ el concepto de tipo en blanco es un hallazgo que Karl Binding¹⁰ extrajo de sus investigaciones sobre la estructura del tipo penal. Para este tratadista alemán, la estructura del tipo penal es bipartita, esto es, descansa sobre dos pilares fundamentales: el precepto y la pena. La división binaria del tipo penal es una realidad impuesta por el principio de legalidad penal conocido como *nullum crimen nulla poena sine lege*. Por un lado, el principio establece que no existe delito sin ley, lo que significa que no existe delito sin precepto de reproche; y, por el otro, el principio prescribe que no existe pena sin ley, lo que quiere indicar que, una vez se ha descrito el precepto, éste no puede ser sancionado si el legislador no contempla la pena correspondiente. El precepto del tipo penal es la descripción de la conducta que infringe una prohibición o de la omisión que incumple un mandato. Por su parte, la sanción es el tipo de reacción que el Estado diseña para la verificación de la conducta o la omisión. Para Binding, la mayoría de disposiciones penales son completas o plenas porque tanto el precepto como la pena están totalmente determinados en el tipo. No obstante, en algunos casos, la norma prevé la sanción, pero ofrece una descripción parcial del precepto, refiriendo, para su complementación, a otro texto legal.

Pero la teoría de la ley penal en blanco evolucionó hacia el concepto de tipo penal en blanco, concepto de mayor extensión que abarca la remisión del tipo no sólo al texto de la ley, sino al de otras disposiciones normativas de contenido extra o infralegal.

Así entonces, no resulta incompatible dicho reenvío si se trata de completar el tipo penal con normas con fuerza de ley que tienen la misma jerarquía que las contenidas en el Código Penal y, solo por excepción, tampoco se afectaría con el reenvío a una determinada, precisa y determinada regulación administrativa proferida por una sola autoridad administrativa del orden nacional, puesto que para la Corte Constitucional, los tipos en blanco responden a la necesidad de regulación de fenómenos dinámicos cuya volatilidad escapa a una descripción estricta del tipo y exige una actualización normativa permanente. Para esta Corporación, la figura jurídica descansa sobre el reconocimiento de que el principio de legalidad no es absoluto y que la obligación de ofrecer una descripción típica de los delitos va hasta donde la naturaleza de las cosas lo permite. En respuesta a dicha limitante, impuesta por la misma realidad de las cosas y por la evidente

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-605 de 2006.

¹⁰ *Die normen und ihre ubertretung*, 24, I,2, pp. 161 y ss, citado por Enrique Cury en “*La Ley Penal en Blanco*”, Editorial Temis, 1988, p. 24.

complejidad del fenómeno delictivo, el legislador admite que otras disposiciones complementen la descripción legal.

En todo caso, como se ha señalado por esta Corte, la remisión o reenvío del tipo penal en blanco a normas de rango administrativo tiene sus propias reglas, las cuales están diseñadas para conservar las garantías derivadas del principio de legalidad en el marco de una metodología que renuncia a dar aplicación estricta al mismo. Para la Corte, la remisión que opera en la complementación del tipo penal en blanco debe cumplir cuatro requisitos fundamentales. En primer lugar, la remisión debe ser precisa; en segundo lugar, debe ser previa a la configuración de la conducta. La norma de complemento debe ser, en tercer término, de conocimiento público y, finalmente, debe preservar, como cualquier norma del ordenamiento, los principios y valores constitucionales.

La claridad, precisión e identificación de la normativa destino de la remisión ha dicho la Corte, permiten al usuario de la regulación penal conocer el alcance exacto del tipo integrado. Al decir la Corte que *“esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente”*¹¹, lo que la Corporación pretende resaltar es la necesidad de que la remisión goce de tal nivel de claridad, que el intérprete comprenda su alcance sin ambages, anfibologías o equívocos. Ello porque, sólo a partir de la certeza de la remisión se garantiza plenamente el principio constitucional dependiente del debido proceso que impone la prohibición de que alguien sea condenado por motivo no establecido en la ley. La remisión expresa, clara y precisa permite integrar la norma de complemento a la disposición del tipo penal, haciendo de ambas una sola, a la que el destinatario de la disposición debe sujetar su conducta.

Sin embargo, cuando el reenvío se hace a cualquier norma administrativa, sin identificar y precisar su fuente, contenido, orden o jerarquía, proferida por cualquier autoridad pública de cualquier orden o nivel administrativo, el tipo penal se torna en vago, impreciso e indeterminado y su aplicación práctica, como se advierte en las normas analizadas en este proceso, en las cuales el reenvío se hace en términos en extremo amplios, desconoce los principios de legalidad y taxatividad en materia penal, por cuanto este tipo de elaboraciones normativas impiden a su destinatario conocer, en toda su dimensión, los contornos del comportamiento penalizado por la norma y en esta medida, también afectan la libertad de las personas, que no pueden saber, antes de

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-559 de 1999.

realizar su conducta, de manera cierta e inequívoca, todas las consecuencias penales que de ella pueden seguirse.

Así, entonces, el Magistrado Ibáñez Najar destacó que, al tenor de la jurisprudencia constitucional y con fundamento en los mandatos que se desprenden de los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 28 ibidem, la fórmula de remisión normativa '*con incumplimiento de la normatividad existente*' no permite a los destinatarios de la norma conocer con precisión el contenido completo del supuesto de hecho sancionado penalmente por las normas, lo cual la torna inconstitucional.

Por esa vía, el magistrado sostuvo que la referencia genérica a la normatividad y la posibilidad de que bajo este concepto se agrupen diferentes tipos de normas de por lo menos ocho (8) niveles administrativos en los cuales existen por lo menos 2.000 autoridades nacionales y de los distintos niveles territoriales, desconoce el principio de legalidad en su dimensión de *lex certa* [ley cierta]: "*tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no haya ambigüedades.*"

En efecto, dada la referencia a elementos normativos de naturaleza diversa, no sólo de normas de rango y jerarquía de ley, no hay la suficiente claridad y precisión en torno al alcance de las prohibiciones que plantea la fórmula de remisión normativa.

Lo dicho sobre la imprecisa determinación de los contornos de las conductas sancionadas, incluso podría llegar a afectar la labor de adecuación típica que deben efectuar los operadores judiciales. En realidad, no hay suficiente claridad y certeza sobre la definición de lo que podría entenderse por el juzgador como delito, con lo cual se deja en manos del investigador acusador y luego del juzgador un amplio margen de apreciación, en desmedro del derecho de defensa, del principio de legalidad y de los límites a la competencia del juzgador. Es decir, con una afectación grave e injustificada del debido proceso, que es aplicable a este tipo de actuaciones y que, a su vez, tiene incidencia directa en una eventual restricción de la libertad.

Con fundamento en lo anterior, el Magistrado Ibáñez Najar señaló que los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 334, y 335 del Código Penal no son compatibles, en lo que atañe a la remisión normativa que en ellos se contempla, con lo previsto en los artículos 28 y 29 de la Carta Política, por lo que, a su juicio, ha debido declararse su inexecutable.

Finalmente, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la decisión adoptada por la Sala Plena. En primer lugar, señaló que, conforme lo tiene precisado la Corte Constitucional, si el tipo penal en blanco reenvía a normas extrapenales determinables, precisas, de alcance general y público conocimiento, preexistentes a la ocurrencia del hecho, y que busquen preservar principios y valores constitucionales, aquel se ajusta al principio de legalidad estricta. De no haberse satisfecho alguna de estas exigencias, la Corte debió declarar la norma inexecutable en lugar de entrar a completar el contenido del tipo penal en blanco a través de condicionamientos, pues con ello estaría haciendo las veces de legislador en materia criminal y no de juez constitucional. Por otra parte, consideró que el condicionamiento adoptado en el presente caso, a más de inadecuado, podría llegar a ser contraproducente al haber determinado que las normas de reenvío solo podían ser expedidas por instituciones públicas adscritas al Sistema Nacional Ambiental, cuando bien podría suceder que los tipos penales examinados no solo remitan a normas expedidas por estas, sino también a otras emitidas por autoridades administrativas que no hacen parte de dicho Sistema, como podría ocurrir con el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. De manera que, en lugar de asegurar la certeza sobre el contenido del tipo penal, el condicionamiento en este caso puede llegar a desconfigurarla.

SENTENCIA SU-368-22 (oct 20)
M.P. Alejandro Linares Cantillo
Expediente T-8.329.538

CORTE NEGÓ EL AMPARO AL DEBIDO PROCESO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE UN MIEMBRO DE UNA COMUNIDAD RELIGIOSA QUE SOLICITÓ SU PENSIÓN DE VEJEZ, Y EN CONSECUENCIA DEJÓ EN FIRME LA SENTENCIA PROFERIDA POR LA SALA DE CASACIÓN LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La Sala Plena de la Corte Constitucional revocó las sentencias proferidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 13 de mayo de 2021, que, en sede de tutela, confirmó la proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de octubre de 2020, y en su lugar, decidió negar el amparo al debido proceso y a la seguridad social del accionante, y por ende, dejar en firme la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, proferida el 1° de julio de 2020.

Tras verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales proferidas por órganos de cierre, la Corte delimitó el objeto de análisis del caso, a determinar si