

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 2111 de 2021 "por medio del cual se sustituye el título XI "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras d...

Milton José Pereira <mpereirab@unicartagena.edu.co>

Mié 02/03/2022 12:08

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Cartagena de Indias D. T. y C, marzo de 2022

**Honorables:  
Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.**

<b>Referencia</b>	<b>Acción pública de inconstitucionalidad</b> contra la Ley 2111 de 2021 "por medio del cual se sustituye el título XI "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones". (parcial)
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Respetados Magistrados:**

Ante ustedes se dirige **MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO**, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena; en uso de mi derecho constitucional consagrado en el numeral 7 del artículo 95 y 40 numeral 6 de la Constitución Política, para interponer **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra de la Ley 2111 del 29 de julio de 2021 (parcial) "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". Los artículos demandados contrarían la Constitución de acuerdo con los fundamentos que se exponen en el documento adjunto.

--

Milton José Pereira Blanco

Cartagena de Indias D. T. y C, marzo de 2022

**Honorables:  
Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.**

<b>Referencia</b>	<b>Acción pública de inconstitucionalidad</b> contra la Ley 2111 de 2021 "por medio del cual se sustituye el título XI "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones". (parcial)
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Respetados Magistrados:**

Ante ustedes se dirige **MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO**, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena; en uso de mi derecho constitucional consagrado en el numeral 7 del artículo 95 y 40 numeral 6 de la Constitución Política, para interponer **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra de la Ley 2111 del 29 de julio de 2021 (parcial) "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". Los artículos demandados contrarían la Constitución de acuerdo con los fundamentos que se expondrán líneas abajo.

La presente demanda se estructura de acuerdo con las exigencias del decreto 2067 de 1991, el cual en su artículo 2 señala:

**Artículo 2°** Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

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

Procedamos a señalar las normas acusadas, veamos:

## I. NORMAS ACUSADAS

Las normas acusadas son las siguientes:

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

***El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;***

**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 ETJ 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.** *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.** *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.** *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.** *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 considera delito, cuando se ajuste a los parámetros establecidos en la normatividad existente.*

**Artículo 329. Manejo ilícito de especies exóticas.** *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) mees y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 330. Deforestación.** *El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, 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.** 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.** 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.** 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.** *El que con incumplimiento de la normatividad existente contamine, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertimientos, radiaciones, ruidos, depósitos, o disposiciones al aire, 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.** *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 y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)"

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar la normatividad Constitucional infringida:

**Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.**

**Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.**

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."

## III. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD

Se fundamenta jurídicamente esta acción pública y a la vez de un Derecho del ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución Nacional, el cual me faculta para interponer acciones públicas, como es del caso en defensa de la Constitución y de la Ley, además el artículo 4 de la Constitución Nacional que contiene el principio de supremacía constitucional y el artículo 241 numeral 4 que señala como autoridad competente a la Corte Constitucional para conocer de las demandas propuestas en contra de las leyes; así mismo tengo como fundamentos en derecho las Reglas Legales, contenidas en el Decreto 2067/1991 que hace referencia al Régimen Procedimental de los Juicios y Actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

## IV. COMPETENCIA

La competencia para el conocimiento de esta acción corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional de 1991 ya que la norma bajo examen corresponde formal y materialmente a una ley de la república.

#### **V. NATURALEZA DE LA LEY 2111 DE 2021**

La ley demandada es una ley ordinaria, por lo cual es procedente el control de constitucionalidad de conformidad a lo establecido en los Artículos 40 numeral 6° y 95 numeral 7° de la Constitución Política. Con esta Ley se sustituye el Título XI de la Ley 599 de 2000, referente a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, creando nuevos tipos penales, modificando los existentes, amplía penas y aumenta multas; modifica la ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), adiciona la estructura organizativa y funcional de la fiscalía general de la Nación y dicta otra suerte de disposiciones.

Como aspectos sustanciales tenemos los siguientes:

#### **VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

En la presente acción pública se sostiene el siguiente cargo único:

**CARGO ÚNICO:** Los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, al establecer remisiones amplias referentes a “*con incumplimiento de la normatividad existente*”, que se tornan vagas, pocos precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión.

- **ARGUMENTO 1.** La expresión “*con incumplimiento de la normatividad existente*” de los tipos penales de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación del tipo penal frente a lo que puede ser considerado delito, desconociendo el principio de tipicidad y legalidad. Las disposiciones demandadas configuraron las conductas de tipos en blanco que no son claras, específicas y precisas para conocimiento de sus destinatarios. Esta indeterminación deja librado a la discrecionalidad inadmisibles de las autoridades administrativas, al juez y a la Fiscalía General de la Nación, la determinación, cuando el comportamiento constituye delito.
- **ARGUMENTO 2.** La remisión normativa de los tipos penales demandados de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 riñe con el principio de estricta legalidad constitucional, al tonarse indeterminada por la abundante normatividad que hasta la fecha existe y regula la materia de la protección y cuidado del medio ambiente, lo que dificulta el conocimiento de los ciudadanos sobre la prohibición de las

conductas que los mismos proscriben, por cuanto no se establecen criterios o parámetros para la determinación de la expresión “*con incumplimiento de la normatividad existente*” .

Por la conexidad de los argumentos que soportan la imputación del cargo a las normas demandadas de la ley 2111 de 2021 planteado en el presente *petitum*, se desarrollaran de manera conjunta, los siguientes:

- **Aspectos comunes a los argumentos 1 y 2**

- 1- Los tipos penales incorporados por la Ley 2111 de 2021 objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, por su descripción y estructuración, pertenecen a los conocidos tipos penales en blanco, lo cuales al definir el supuesto de hecho (es decir, la conducta que se quiere prohibir) el Legislador menciona un referente normativo específico, por lo que se habla de una remisión o reenvío normativo.
- 2- La figura de los tipos penales en blanco, según lo expuesto por la doctrina, son un hallazgo de Karl Binding. Como lo explica Monroy Cabra (2007-p-30) “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 conocido como *nullum crimen nulla poene sine lege*. Por un lado, el principio establece 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 este no puede ser sancionado si el legislador no contempla la pena correspondiente. Ahora bien, el precepto del tipo penal es la descripción de la conducta, que infringe una prohibición o de la omisión que incumple un mandato (...) para BINDING, la mayoría de las 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 legal.”
- 3- La doctrina y la jurisprudencia colombiana ha reconocido la legitimidad de los tipos penales en blanco, admitiendo que su existencia no vulnera *per se*, el principio de legalidad en materia penal. Estos son válidos, siempre que, una vez efectuada la remisión, se cumplan los requisitos de certeza, claridad y precisión exigidos por el principio de estricta legalidad, de manera que la norma objeto de remisión debe también respetar el principio de definición taxativa<sup>1</sup>, pues sólo así el juez penal y los ciudadanos pueden conocer inequívocamente cuál es la conducta penalizada. Además, la norma objeto de remisión debe existir al momento de la integración definitiva del tipo, ser determinada, de público conocimiento, y respetar los derechos fundamentales.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-605 de 2006

- 4- Ahora bien, al momento de estudiar los tipos penales en blanco, el punto de discusión recae en los límites que establece el principio de legalidad, al ser este uno de los elementos más importantes del debido proceso y un elemento esencial de un estado constitucional, entendido como barrera o dique a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del poder.
- 5- El principio de legalidad se divide, principalmente, en dos especies, ambas consustanciales al derecho penal moderno. Primero, *el principio de mera legalidad* hace referencia a la reserva legislativa para definir los tipos y las sanciones penales. Desde este punto de vista el principio supone que la libertad solo es limitable en virtud de decisiones adoptadas en el foro democrático del Congreso de la República y que los demás órganos que ejercen el poder público (en especial las autoridades administrativas y los jueces) tienen vedada la definición de las conductas prohibidas por la vía del derecho penal. El destinatario de este principio, entendido como límite del debido proceso es, principalmente, el juez, que sólo podrá iniciar y adelantar un juicio con base en normas promulgadas por el Congreso de la República, salvo las potestades limitadas del Gobierno en estados de excepción.

En segundo lugar, el principio de *estricta legalidad* se refiere a una forma de producción de las normas, consistente en la definición precisa, clara e inequívoca de las conductas castigadas. Esta segunda dimensión del principio de legalidad que, se anuncia desde ya, se refiere a la controversia planteada en este trámite, constituye el centro de un sistema garantista. Es un presupuesto para que los ciudadanos conozcan realmente las conductas permitidas y prohibidas y no sean entonces sujetos de un poder plenamente discrecional inadmisibles de una amplitud incontrolable en manos de los jueces y es, por lo tanto, una garantía epistémica de la libertad y la dignidad humana, en tanto la capacidad de toda persona para auto determinarse.<sup>2</sup>

- 6- De lo anterior se tiene, que el principio de legalidad se concreta en dos aspectos: que exista una ley que prevea la hipótesis o situación de que se trate y que tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha situación o conducta, aspectos que buscan limitar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio de sus prerrogativas. Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional a establecido:

La definición precisa que exige el principio de estricta legalidad (en adelante se preferirá esta expresión o la de taxatividad en la definición del tipo) es el centro de un sistema de derecho penal garantista, pues la definición clara de la conducta es también una condición para verificar desde el punto de vista fáctico su ocurrencia y, por lo tanto, para aportar pruebas a favor o en contra de su configuración; ejercer el derecho de defensa e intentar el control de las

---

<sup>2</sup> Sentencia C- 091/17

decisiones, bien a través de los recursos judiciales, bien mediante la crítica social a las providencias.

Esta norma se dirige principalmente al juez, pero su eficacia compromete la legitimidad de las actuaciones judiciales, evita la discrecionalidad judicial (en el ámbito penal, donde debe ser más restringida) y favorece la libertad y dignidad de las personas<sup>3</sup>.

- 7- De esta manera, existen dos garantías intrínsecas en el principio de legalidad. Una de carácter material, que exige que tanto la conducta como la sanción estén previa y claramente establecidas a la comisión de la falta o infracción (*lex praevia*), permitiendo conocer de manera suficiente la conducta reprochada (*lex certa*). Otra de carácter formal, que demanda que la descripción y elementos de la conducta y las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas estén previstos en la ley o en norma con fuerza de ley, pudiéndose hacer remisión a otras del mismo rango o, incluso, al reglamento, siempre y cuando los elementos estructurales de la conducta antijurídica hayan sido determinados<sup>4</sup>.
- 8- En ese orden, manifiesta la Honorable corte en la sentencia C- 2019 del 2017 que “el principio de legalidad busca el cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado.”
- 9- A su vez, de forma implícita en el principio de legalidad, encontramos el principio de tipicidad, el cual hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas, conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

*“Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la “exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas*

---

<sup>3</sup> Ídem

<sup>4</sup> Sentencias C-1011 de 2008, C-031 de 2012, C-401 de 2013, C-412 de 2015 y C-135 de 2016

*y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.”*

De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) *Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;* (ii) *Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;* (iii) *Que exista correlación entre la conducta y la sanción;*<sup>5</sup>

Según lo sostenido hasta este punto, es claro entonces que, tanto la jurisprudencia constitucional como la doctrina, aceptan la remisión normativa de los tipos en blanco, siempre y cuando dicha remisión sea precisa y el cuerpo normativo esté previamente determinado, garantizando de este modo que los destinatarios de la norma conozcan con prelación en que consiste la conducta ilícita. La Corte Constitucional en sentencia C-333 de 2001, en su salvamento de voto, señaló que la remisión a ordenamientos extra-penales para determinar el complemento normativo respeta el principio de legalidad, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a. Que se preserve la reserva de ley en la descripción del núcleo esencial de la conducta prohibida. La definición de este aspecto no puede dejarse a la norma complementaria, sea esta escrita o de derecho consuetudinario. Tampoco son admisibles los “tipos en blanco al réves”, en los cuales la norma complementaria define la sanción.
- b. Que la norma complementaria sea siempre preexistente a la conducta.
- c. Que la norma complementaria defina con claridad los aspectos que no definió el tipo en blanco.

Solamente así queda a salvo la *lex previa*, puesto que con anterioridad se conoce con absoluta claridad cual es la conducta prohibida y la pena a imponer, la *lex scripta*, porque tanto la pena como la conducta han sido determinadas por el legislador en su contenido básico, y la *lex certa*, en razón a que el tipo no da lugar a indeterminaciones de ninguna naturaleza.

#### **- Imputación concreta frente al cargo primero.**

Los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos, al establecer remisiones amplias referentes a “*con incumplimiento de la normatividad existente*”, que se tornan vagas, pocas precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión, por cuanto se deja el núcleo básico en manos de las normas complementarias, lo que desconoce el artículo 29 de la C.N. Lo anterior impide conocer con absoluta claridad en que consiste el tipo penal y aunque la

---

<sup>5</sup> Sentencia C-713 del 2012

conducta se enuncie en el tipo penal la falta de precisión torna el delito como indeterminado, vago e impreciso.

En los tipos penales demandados en la presente acción de inconstitucionalidad, se tiene entonces, que la remisión realizada a la “*normatividad existente*” torna en indeterminadas las definiciones complementarias de estos tipos penales, toda vez que la legislación colombiana expedida en torno a la protección del medio ambiente es un complejo sistema de normas de distintos niveles dentro de las pirámide normativa, lo que dificulta su comprensión y plena determinación de la conducta ilícita e incluso dificultando su efectiva aplicación para las distintas autoridades. Es importante resaltar que los reenvíos imprecisos como el que hacen los tipos penales demandados impiden determinar cuando nos encontramos inmersos en el comportamiento prohibido, quedando a la discrecionalidad inadmisibles de las autoridades su configuración y, con ello, se quebranta la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal, imperativa en el derecho penal.

La legalidad de los delitos, las faltas o infracciones y de las penas o sanciones se compone de tres exigencias: reserva de ley (ley formal), previa (irretroactividad desfavorable) **y cierta**, del que se deriva la exigencia de tipicidad, es decir, la descripción del comportamiento punible de manera clara, precisa y cierta que implique que la decisión de sancionar un comportamiento y la sanción a imponer, no dependan de la voluntad del operador jurídico, juez o autoridad administrativa, sino del legislador, expresada de manera previa y abstracta, sin consideración del caso concreto o del investigado. La tipicidad exige la descripción inequívoca del comportamiento, en el mismo texto o por remisión, que ahora se convierte en molde comportamental o tipo, a través de la determinación de los sujetos del comportamiento, de los verbos que describen la conducta u omisión reprochable y, en algunos casos, la inclusión de otros elementos descriptivos del comportamiento reprochable, tales como elementos normativos, que se interpretarán por su definición en otras normas, elementos descriptivos, de tiempo, modo y lugar y elementos subjetivos, de finalidad perseguida. Por tanto, los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos. En tal sentido:

- Los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, al establecer remisiones amplias referentes a “*con incumplimiento de la normatividad existente*”, que se tornan vagas, pocas precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión.

Por cuanto:

- a) La expresión “con incumplimiento de la normatividad existente” de los tipos penales de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación del tipo penal frente a lo que puede ser considerado delito, desconociendo el principio de tipicidad y legalidad. Las disposiciones demandadas configuraron las conductas de tipos en blanco que no son claras, específicas y precisas para conocimiento de sus destinatarios. Esta indeterminación deja librado a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, al juez y a la Fiscalía General de la Nación, la determinación, cuando el comportamiento constituye delito y,
- b) La remisión normativa de los tipos penales demandados de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 riñe con el principio de estricta legalidad constitucional, al tonarse indeterminada por la abundante normatividad que hasta la fecha existe y regula la materia de la protección y cuidado del medio ambiente, lo que dificulta el conocimiento de los ciudadanos sobre la prohibición de las conductas que los mismos proscriben, por cuanto no se establecen criterios o parámetros para la determinación de la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente” .

Lo anteriormente planteado se explicando lo que ha sostenido la Corte Constitucional con ocasión al debido proceso en el sistema constitucional

- **El debido proceso en el sistema constitucional**

El derecho al debido proceso surge como una prerrogativa en favor del sujeto sobre el cual recae una decisión judicial o administrativa para que, los diferentes entes de control ajusten sus decisiones conforme a la constitución, las leyes y en genera la normatividad propia de cada juicio., de esa forma se pretende evitar las arbitrariedades que en el marco de las decisiones se puedan ejecutar, por parte de quien ejerce dichas facultades judiciales y/o administrativa. Al respecto, la Constitución Política de Colombia en su art 29 regula el derecho fundamental al debido proceso, y señala:

*“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se*

*alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.  
Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.*

Sobre este derecho la H. Corte Constitucional en sentencia T 002 de 2019 “...La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad” y cuyo alcance está supeditado al deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010 concluyó que el derecho fundamental al debido proceso comprende:

- a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*
- b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.*
- c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.*
- d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.*
- e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.*
- f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”*

En la Sentencia C-496/15 se sostuvo que:

De esta manera, el derecho al debido proceso, además de ser un derecho, constituye uno de los pilares de nuestro Estado Social, en la medida en que opera no sólo como una garantía para las libertades ciudadanas, sino como *un contrapeso al poder del Estado*, - en particular al *ius puniendi*. En ese orden de ideas, la necesidad de

racionalizar el ejercicio del poder público y privado hace necesario un proceso que garantice: **(i)** la definición de los elementos básicos que estructuran cualquier relación jurídica, señalando tanto los supuestos relevantes para reconocer una conducta como jurídicamente significativa, como los efectos (consecuencias o sanciones) que se siguen de su incumplimiento, **(ii)** la identificación de la autoridad que es el tercero imparcial competente para adoptar las decisiones relativas a los desacuerdos que surjan en la relación jurídica, **(iii)** la existencia de medios jurídicos (acciones o recursos) que se puedan emplear en los casos en los que quienes hacen parte de una determinada relación jurídica estiman necesario la intervención de un tercero (la autoridad competente) para resolver las posibles diferencias que se originan en dicha relación jurídica, **(iv)** el conocimiento por parte de todos los interesados, tanto de los elementos que estructuran la relación jurídica que se establece y sus efectos concretos, como de los remedios jurídicos de los que gozan las partes para proteger sus intereses, y, finalmente, **(v)** el efectivo ejercicio de las herramientas jurídicas con las que el interesado puede adelantar su defensa ante las autoridades o terceros.

Con esas precisiones, se pasará ahora a explicar otro punto importante,

- **El principio de legalidad de las faltas**

El Principio de legalidad encuentra su fundamento en el debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional. La legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley.

La jurisprudencia constitucional<sup>6</sup>, define a este principio así “*el principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión. Sobre esta específica materia, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que la potestad sancionatoria se estructura a partir del principio de legalidad, en tanto sin una atribución de legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar y, por tanto, esta disciplina en aplicación de este principio está supeditada a: “(i) que el señalamiento de la sanción*

---

<sup>6</sup> Sentencia C 412 de 2015

*sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.”*

Para la Corte Constitucional la potestad sancionatoria resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración y la ejecución de sus fines, porque permite realizar los valores del orden jurídico institucional y es la respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para garantizar la organización y el funcionamiento de la administración. Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso. El Constituyente hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 29 Superior), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables con ciertos matices a las actuaciones administrativas sancionatorias, ya que se trata de proteger bienes jurídicos diferentes. En ese sentido, la Corte Constitucional sostuvo que el derecho administrativo sancionador se encuentra al igual que el derecho penal, sujeto al principio constitucional de legalidad que a su vez se encuentra integrado por los principios de tipicidad y reserva de ley, los cuales constituyen pilares rectores del debido proceso, junto al principio de proporcionalidad. No obstante, tales principios consagrados en la Carta Política adquieren matices de flexibilidad y menos rigurosidad para el caso del derecho administrativo sancionador en sus modalidades disciplinaria en sentido estricto frente a sus propios servidores, y correccional que aplica a la generalidad de los administrados.

El inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política instituye que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Este precepto que busca garantizar el debido proceso consagra el principio de legalidad en virtud del cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en la norma previa, sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada a las autoridades administrativas. Además, este principio también exige que la sanción se encuentre predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta. La relevancia del principio de legalidad no puede entonces ser soslayada, pues como fue anotado en la sentencia C-710 de 2001 ostenta una doble condición: es el principio rector tanto del ejercicio del poder como del derecho sancionador.

Por tanto, se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: el principio de división de poderes y la relación entre el individuo y el Estado. La consecuencia que se deriva de este principio es que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto imputado (CP art. 29). Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo

permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad<sup>7</sup>.

Sobre este particular es importante señalar que el artículo 29 constitucional dispone que el debido proceso “*se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, constituyéndose en la regulación jurídica previa que limita los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad dependa de su propio arbitrio, sino se encuentre sometida a los procedimientos establecidos en la ley. Por su parte, el inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política, prescribe que “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”, todo ello, con el fin de garantizar el debido proceso, dentro del cual se reconoce como pilar fundamental el principio de legalidad.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad exige: “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad. El primero de ellos exige que sea el Legislador, como autoridad de representación popular, el facultado para producir normas de carácter sancionador. Sobre este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, **sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.** (...)”

En ese mismo contexto, la Corte Constitucional señaló que el principio de legalidad que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas está integrado, a su vez, por otros dos principios: **el de reserva legal y el de tipicidad**. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. (...) Así las cosas, “el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación

---

<sup>7</sup> Sentencia C-135/16

popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal<sup>8</sup>.

En síntesis, los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado es el principio de legalidad, en virtud del cual **“las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa”**<sup>9</sup>.

- **El principio de legalidad de los delitos, los procedimientos y las penas**

La Constitución Política colombiana establece un orden protector de las libertades de las personas, entre otros, del libre desarrollo de la personalidad, (artículo 16), de la libertad de conciencia (artículo 18), de cultos (artículo 19), de expresión (artículo 20), de escoger profesión y oficio (artículo 26), enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27), libertad personal (artículo 28) y libertad económica y de empresa (artículo 333), entre otras. Este sistema no se basta con la enunciación de las libertades constitucionales; consagra, además, una serie de garantías para protegerlas: tanto los límites y cargas para su limitación, como a la previsión de instrumentos para vigilar el cumplimiento de los límites y cargas para la limitación de las libertades (el control de constitucionalidad de las leyes, el control de juridicidad de los actos administrativos, el *habeas corpus*, el *habeas data*, etc.).

Dentro del derecho fundamental al debido proceso, en materia sancionatoria, penal o administrativa, ocupa un lugar preponderante el principio de legalidad de los delitos, las faltas o las infracciones, los procedimientos para determinar la responsabilidad y las penas o sanciones que se pueden imponer. Se trata del principal instrumento de salvaguarda de las libertades que refleja en la regla que sólo podrá imputarse responsabilidad, por los hechos descritos en la ley y que, por lo tanto, quien actúa dentro de ese marco, tiene la tranquilidad de no poder ser responsabilizado. En estos términos, el principio de legalidad busca garantizar la seguridad jurídica y excluir la arbitrariedad. Este principio tiene dos grandes componentes: por una parte, la legalidad de los delitos, las faltas o las infracciones y de las penas o las sanciones y, por otra parte, la legalidad de los procedimientos, es decir, “*las formas propias de cada juicio*” e, incluso, la legalidad del juez o autoridad competente para decidir, en los términos del artículo 29 de la Constitución. Su contenido es complejo.

La legalidad de los delitos, las faltas o infracciones y de las penas o sanciones se compone de tres exigencias: reserva de ley (ley formal), previa (irretroactividad desfavorable) y cierta, del que se deriva la exigencia de tipicidad, es decir, la descripción del comportamiento punible de manera clara, precisa y cierta que implique que la

---

<sup>8</sup> C-921-01

<sup>9</sup> Sentencia C-530/2003.

decisión de sancionar un comportamiento y la sanción a imponer, no dependan de la voluntad del operador jurídico, juez o autoridad administrativa, sino del legislador, expresada de manera previa y abstracta, sin consideración del caso concreto o del investigado. La tipicidad exige la descripción inequívoca del comportamiento, en el mismo texto o por remisión, que ahora se convierte en molde comportamental o tipo, a través de la determinación de los sujetos del comportamiento, de los verbos que describen la conducta u omisión reprochable y, en algunos casos, la inclusión de otros elementos descriptivos del comportamiento reprochable, tales como elementos normativos, que se interpretarán por su definición en otras normas, elementos descriptivos, de tiempo, modo y lugar y elementos subjetivos, de finalidad perseguida. De acuerdo con lo anterior, los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, al establecer remisiones amplias referentes a “*con incumplimiento de la normatividad existente*”, que se tornan vagas, pocas precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión.

Si bien es cierto, la tipicidad no excluye por completo la discrecionalidad del juez o de la autoridad administrativa, sino que la restringe hasta llegar a un grado admisible, aquel que garantice la reserva de ley y evite la arbitrariedad, lo cual no se satisface en los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas pues establece remisiones amplias referentes en cuanto a la expresión *con incumplimiento de la normatividad existente*”, que se tornan vagas, pocas precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión.

#### - **El Principio de Tipicidad**

Sobre el principio de tipicidad implícito en el de legalidad ha dicho la Corte Constitucional (Sentencia C 699 de 2015) que se refiere a “...la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión...”.

Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos: “*Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la “exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.” De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción...*”.

En consecuencia, el principio de tipicidad le exige al legislador a establecer claramente en qué circunstancias una conducta resulta punible o sancionable, con el propósito de que los sujetos pasivos de la norma sepan las circunstancias en las que las conductas son objeto de reproche.

Sobre la tipicidad, la sentencia C-721 de 2015 señala que:

*De conformidad con el principio penal de tipicidad que desarrolla el principio fundamental ‘nullum crimen, nulla poena sine lege’, y que cabe extender a la disposición mediante la cual se establecen las infracciones y las sanciones disciplinarias correspondientes, aquella debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las sanciones, así como la correlación entre unas y otras.*

*Al respecto la Corporación ha afirmado que las diferencias principales que se encuentran entre la tipicidad en el derecho penal delictivo y en el derecho sancionatorio disciplinario: (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias y concretamente la posibilidad de establecer tipos disciplinarios en blanco y (ii) la amplitud que goza la autoridad disciplinaria para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios.*

*Empero, cabe precisar que como lo ha puesto igualmente de presente la Corte, en aras de preservar el principio de reserva de ley, es para el legislador un imperativo constitucional fijar en la ley disciplinaria, como mínimo<sup>126</sup>: **(i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso.***

La sentencia C-301 de 2011 sobre el particular ha sostenido que:

La jurisprudencia constitucional de manera reiterada ha señalado que en materia de fijación de las conductas penales típicas, el legislador goza de un amplio poder de definición, en tanto es a él a quien corresponde establecer la política en materia criminal. Este mandato en condiciones de normalidad indelegable no es sólo manifestación del Estado de derecho sino también del Estado democrático, pues la definición de las conductas punibles debe operar en el foro representativo, plural y deliberativo del Congreso, de modo que en su concreción normativa, puedan verse reflejados los intereses de todos los miembros de la comunidad. Esta discusión pública, ha dicho la Corte, “debe permitir que la respuesta penal no sea un recurso contingente que el poder político utiliza a discreción, sin debate, para hacer frente a las dificultades del momento”, sino que la misma sea el resultado de la “discusión colectiva y democrática de las políticas criminales a fin de evitar la intervención penal inútil y perjudicial”.

Naturalmente dicha atribución debe ceñirse a las exigencias del principio de tipicidad según el cual, *“la ley debe definir, de manera clara, precisa e inequívoca, la conducta punible”*. Con este principio se busca *“que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos”*, es decir, la realización del principio fundamental *“nullum crimen, nulla poena sine lege”*, que permita al destinatario de la norma conocer exactamente la conducta prohibida y sancionada penalmente y por lo cual, se debe evitar la indeterminación del tipo penal, para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria. En este sentido, los principios de legalidad de la pena y dentro de ella, de tipicidad, sirven al mismo tiempo como herramienta de protección de los derechos fundamentales que se pueden ver vulnerados en ejercicio del poder punitivo del Estado, tanto desde el punto de vista de la libertad como de la igualdad. Pero también, garantizan la seguridad jurídica de los ciudadanos *“por cuanto les permite conocer cuándo y por qué motivos pueden ser objeto de penas ya sean 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”*.

(...) Con todo, lo anterior no significa que el legislador no pueda emplear diversas técnicas para la configuración normativa del delito, con las cuales sea posible incluir en el precepto las diferentes y complejas modalidades con que pueden actuar los individuos, en este caso, para desplegar conductas penalmente reprochables. Pues como la evolución de la metodología de operación del derecho penal ha demostrado, cada vez resulta más exigente la determinación de las conductas que deben penalizarse, en la medida en que cada vez las relaciones sociales y económicas son más complejas y el comportamiento humano se asocia más con la tecnología siempre en expansión, diversificación y evolución.

Por todo ello se ha concluido que, *“el apego irrestricto al principio de legalidad afecta la capacidad de penetración del derecho penal e implica un riesgoso abandono de fundamentos que resultan cruciales para la conservación de los intereses públicos”*. De ahí que se hayan reconocido y admitido diversos tipos penales, a saber: i) los *“básicos, especiales, subordinados, elementales, compuestos, completos, incompletos, autónomos y en blanco”* según la estructura normativa del mismo; ii) los *“monosubjetivos, plurisubjetivos, de sujeto indeterminado o de sujeto cualificado”*, con respecto al sujeto activo; iii) los *“simples, complejos, de lesión y de peligro”*, en cuanto al bien jurídico tutelado; y iv) *“de mera conducta, de resultado, de conducta instantánea, de conducta permanente, de acción, de omisión, abiertos y cerrados”*, con referencia a su contenido.

En tal sentido, a nuestro juicio, y con base a los argumentos expuestos de orden constitucional los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, al establecer remisiones amplias referentes a *“con incumplimiento de la normatividad existente”*, que se tornan vagas, pocas precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión, teniendo en cuenta que a) la expresión *“con incumplimiento de la normatividad existente”* de los tipos penales de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación del tipo penal frente a lo que puede ser considerado delito, desconociendo el principio de tipicidad y legalidad.

Las disposiciones demandadas configuraron las conductas de tipos en blanco que no son claras, específicas y precisas para conocimiento de sus destinatarios. Esta indeterminación deja librado a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, al juez y a la Fiscalía General de la Nación, la determinación, cuando el comportamiento constituye delito y, la remisión normativa de los tipos penales demandados de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 riñe con el principio de estricta legalidad constitucional, al tonarse indeterminada por la abundante normatividad que hasta la fecha existe y regula la materia de la protección y cuidado del medio ambiente, lo que dificulta el conocimiento de los ciudadanos sobre la prohibición de las conductas que los mismos proscriben, por cuanto no se establecen criterios o parámetros para la determinación de la expresión “*con incumplimiento de la normatividad existente*”<sup>10</sup>.

#### **VII. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PRESENTE DEMANDA**

En este punto, procedemos a mostrar que esta demanda cumple ampliamente con los requisitos de admisibilidad establecidos tanto en el Decreto 2067 de 1991 como en la propia jurisprudencia constitucional.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece primero que la demanda debe señalar y transcribir las normas acusadas. Ese requisito es cumplido pues la demanda está dirigida contra la ley 2111 de 2021 artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335.

---

<sup>10</sup> La doctrina penal ha reconocido el problema de la tipicidad en materia de delitos ambientales. Sobre el particular se ha dicho que los delitos ambientales presentan a) La indefinición del objeto de protección, que dificulta gravemente la correcta interpretación del tipo penal, dada por la función orientadora que el bien jurídico cumple para el efecto. Al no estar específicamente determinada en la norma la totalidad de la conducta, se generan dificultades de interpretación del tipo. b) Se desdibuja la frontera entre derecho administrativo sancionador y derecho penal, al estar integrado el tipo penal por elementos de autoría propia del derecho administrativo. Se genera entre ambos ordenamientos un puente de conexión que dificulta su entendimiento, funcionando en paralelo ante una misma conducta. c) La falta de permanencia del tipo penal, al albur de las modificaciones administrativas, lo cual introduce notables dosis de inseguridad jurídica. Es evidente que la norma administrativa está más expuesta a continuas modificaciones y evoluciones que pretenden recoger el suceder real de los fenómenos que comprende en su legislación. De esta misma forma será entonces evolutiva la norma penal al tener parte de su contenido en esa disposición administrativa cambiante. El derecho penal ha sido tradicionalmente más estable. En el tiempo cambia menos lo que la sociedad entiende por delito, que lo que la administración pueda definir como ilícito administrativo, y de allí el temor a su vulnerabilidad. Estos problemas —predicables en general de esta categoría— han hecho que un sector de la doctrina pregone la radical separación entre derecho administrativo ambiental y delito ecológico. Así, incluso, se señala que si el derecho penal se ata al derecho administrativo, aquel se degrada a mera norma de castigo, a ataques dirigidos contra intereses administrativos, con la consecuencia de que el ámbito de protección penal ya no estaría trazado por el legislador penal, sino por el legislador administrativo. Trasladando esto a la práctica concreta, las condiciones de aplicación del precepto penal estarían en manos de los órganos administrativos correspondientes. *Paula Cadavid*. Algunos aspectos del delito medioambiental en la jurisprudencia española. Revista N° 18 Ene.-Mar. 2007.

El segundo requisito formal establecido por ese artículo es que la demanda señale las normas constitucionales infringidas, lo cual está cumplido al señalar como norma vulnerada la señalada en el artículo 29 de la C.N.

El tercer requisito establecido por el artículo 2 del decreto 2067 de 1991 debe señalar las razones por las cuales esas normas constitucionales fueron infringidas. Y precisamente la demanda muestra con claridad como las disposiciones demandadas de la ley 2111 de 2021, transgreden el derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad y tipicidad por cuanto al establecer remisiones amplias referentes a “*con incumplimiento de la normatividad existente*”, tornan vagas, pocos precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión, ya que la expresión “*con incumplimiento de la normatividad existente*” de los tipos penales de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación del tipo penal frente a lo que puede ser considerado delito, desconociendo el principio de tipicidad y legalidad. Las disposiciones demandadas configuraron las conductas de tipos en blanco que no son claras, específicas y precisas para conocimiento de sus destinatarios. Esta indeterminación deja librado a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, al juez y a la Fiscalía General de la Nación, la determinación, cuando el comportamiento constituye delito y, la remisión normativa de los tipos penales demandados de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 riñe con el principio de estricta legalidad constitucional, al tonarse indeterminada por la abundante normatividad que hasta la fecha existe y regula la materia de la protección y cuidado del medio ambiente, lo que dificulta el conocimiento de los ciudadanos sobre la prohibición de las conductas que los mismos proscriben, por cuanto no se establecen criterios o parámetros para la determinación de la expresión “*con incumplimiento de la normatividad existente*”.

Cuarto, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que la demanda debe señalar las razones por las cuales la Corte es competente, requisito que fue ampliamente cumplido en nuestro escrito. En tal sentido, en el capítulo V y VI del presente medio introductorio se exponen tanto las razones de como la norma demandada desconoce las normas alegadas infringidas sino también se explican los alcances del derecho al debido proceso, el principio de legalidad y tipicidad en materia penal.

Los cargos planteados en la presente demanda cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. En ese sentido, explicaremos porque los cargos planteados, esto es, el primer y segundo cargo cumplen con los requisitos materiales establecidos por la jurisprudencia constitucional desde la sentencia C-1052 de 2001.

En cuanto al primero de los requisitos materiales, esto es, la certeza, la demanda cumple con el requisito, pues los cargos se dirigen contra las proposición normativa que efectivamente están contenidas en las disposiciones acusadas, pues, la expresión

“con incumplimiento de la normatividad existente” de los tipos penales contenidos en los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 transgreden el derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad y tipicidad al establecer remisiones amplias que tornan vagos, imprecisos e indeterminados los tipos penales demandados. En ese marco, el cargo propuesto señala que los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas desconocen el principio de legalidad y de tipicidad de los delitos, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, al establecer remisiones amplias referentes a “con incumplimiento de la normatividad existente”, que se tornan vagas, pocas precisas e indeterminadas en los tipos penales introducidos por la Ley en cuestión. Lo anterior se sostiene principalmente con los siguientes argumentos:

- La expresión “con incumplimiento de la normatividad existente” de los tipos penales de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 demandadas es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación del tipo penal frente a lo que puede ser considerado delito, desconociendo el principio de tipicidad y legalidad. Las disposiciones demandadas configuraron las conductas de tipos en blanco que no son claras, específicas y precisas para conocimiento de sus destinatarios. Esta indeterminación deja librado a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, al juez y a la Fiscalía General de la Nación, la determinación, cuando el comportamiento constituye delito y,
- La remisión normativa de los tipos penales demandados de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 riñe con el principio de estricta legalidad constitucional, al tonarse indeterminada por la abundante normatividad que hasta la fecha existe y regula la materia de la protección y cuidado del medio ambiente, lo que dificulta el conocimiento de los ciudadanos sobre la prohibición de las conductas que los mismos proscriben, por cuanto no se establecen criterios o parámetros para la determinación de la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente”.

Segundo, la demanda cumple con el requisito de claridad, teniendo en cuenta que la explica de manera coherente y nítida el contenido de la censura y la justificación. El cargo explica de manera detallada como las disposiciones demandadas, esto es, artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 transgreden el derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad y tipicidad, pues la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente” de los tipos penales cuestionados son vagos e imprecisos y deja abierta la aplicación del tipo penal frente a lo que puede ser considerado delito, desconociendo el principio de tipicidad y legalidad. De igual forma, las disposiciones demandadas configuraron las conductas de tipos en blanco que no son claras, específicas y precisas para conocimiento de sus destinatarios. Esta indeterminación

deja librado a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, al juez y a la Fiscalía General de la Nación, la determinación, cuando el comportamiento constituye delito y, la remisión normativa de los tipos penales demandados de que tratan los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 riñe con el principio de estricta legalidad constitucional, al tonarse indeterminada por la abundante normatividad que hasta la fecha existe y regula la materia de la protección y cuidado del medio ambiente, lo que dificulta el conocimiento de los ciudadanos sobre la prohibición de las conductas que los mismos proscriben, por cuanto no se establecen criterios o parámetros para la determinación de la expresión “*con incumplimiento de la normatividad existente*”. Para ellos se explica en el capítulo VII de la demanda, el alcance del debido proceso, del principio de tipicidad y legalidad en materia penal.

En cuanto a los requisitos de pertinencia y especificidad, la presente demanda cumple con tales requisitos, pues, el cargo formulado contra los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 de la ley 2111 de 2021 y los argumentos expuestos son de naturaleza eminentemente constitucional, y consisten en agresiones a los artículos 29 de la C.N, por desconocimiento del principio de legalidad y tipicidad en materia penal. La demanda desarrolla suficientemente el alcance constitucional del debido proceso y muestra como la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente” tornan vagos, imprecisos e indeterminados los tipos penales de las disposiciones demandadas, desconociendo el artículo 29 de la C.N.

Por último, la presente demanda cumple con el requisito de suficiencia, pues, el cargo planteado referentes a la transgresión al debido proceso por desconocimiento al principio de legalidad y tipicidad, de los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 de la ley 2111 de 2021 generan una duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, que amerita un pronunciamiento por parte de la H. Corte Constitucional frente a la presente demanda.

En ese marco, la presente demanda cumple tanto con los requisitos formales, como con los requisitos materiales de admisibilidad, por emitir un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional sobre los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 328D, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 de la ley 2111 de 2021, con ocasión al cargo formulado.

Por lo anterior expuesto,

#### **VIII. PRETENSIÓN**

En la presente acción pública de inconstitucionalidad se plantea como pretensión lo siguiente:

Que se declare la *inexequibilidad* de los artículos 328, 328 A, 328 B, 328 C, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, del título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” del Libro II parte Especial de los Delitos en General de la Ley 599 de 2000, incorporados por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021 “*POR MEDIO DEL CUAL SE SUSTITUYE EL TÍTULO XI “DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE” DE LA LEY 599 DE 2000, SE MODIFICA LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” de conformidad a lo citado en el punto (I).

**IX. NOTIFICACIONES**

El suscrito recibe notificaciones en:

Cartagena de Indias, D, T y C, Barrio Bocagrande av. San Martín Cll. 11 #16, Edificio Torre grupo Área Oficina 10-04. Cartagena, Colombia.

Al correo electrónico: [mpereirab@unicartagena.edu.co](mailto:mpereirab@unicartagena.edu.co)

De los Honorables Magistrados, con todo respeto,



MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO  
c.c. 1128057977 de Cartagena