

Sentencia C-367/22

Expediente: D-14.729

Demanda de inconstitucionalidad contra 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” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

Demandante:
Milton José Pereira Blanco

Magistrada Ponente:
NATALIA ÁNGEL CABO

Bogotá, D. C., (20) veinte de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas y magistrados Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside–, Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najjar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Hernán Correa Cardozo (e), Paola Andrea Meneses Mosquera y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Milton José Pereira Blanco solicitó a esta Corte que declare la inconstitucionalidad parcial del 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 y se dictan otras disposiciones. Dicho artículo 1° modificó e incluyó varios delitos en el Código Penal, de los cuales el accionante demanda los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335. Para el accionante, dichas normas vulneran el artículo 29 de la Constitución Política, por incumplir los principios de tipicidad y legalidad que rigen el derecho penal. Este fue el único cargo presentado.

2. Mediante Auto del 28 de marzo de 2022¹, la entonces magistrada encargada inadmitió la demanda por incumplimiento de los requisitos de aptitud del cargo y concedió un término de tres días hábiles para corregirla. El 4 de abril de 2022, el demandante presentó la corrección² y, después de la revisión pertinente, este despacho admitió la demanda mediante Auto del 25 de abril de 2022³.

3. En ese mismo auto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, el despacho ordenó: (i) fijar en lista las normas acusadas para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio de este proceso al Presidente del Congreso; e (iv) invitar a los Ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Fiscalía General de la Nación; así como, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a los observatorios de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional y Ambiental de Bogotá, a la Red por la Justicia Ambiental y a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, del Rosario, Sergio Arboleda, Javeriana, EAFIT, de Cartagena, Libre de Colombia y Nacional de Colombia para que, de considerarlo pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

5. Las normas demandadas son las siguientes:

“Ley 2111 de 2021
(Julio 29)

Diario Oficial No. 51.750 de 29 de julio de 2021

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio del cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

¹ Expediente digital, archivo: “[D0014729-Auto Inadmisorio-\(2022-03-30 15-32-51\).pdf](#)”.

² Expediente digital, archivo: “[D0014729-Corrección a la Demanda-\(2022-04-04 05-47-39\).pdf](#)”.

³ Expediente digital, archivo: “[D0014729-Auto Admisorio-\(2022-04-28 12-19-53\).pdf](#)”.

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, 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. <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. (...)"

III. LA DEMANDA

6. El ciudadano Milton José Pereira Blanco⁴ presentó demanda de inconstitucionalidad 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.

7. El actor afirmó que los artículos mencionados utilizan una fórmula de remisión normativa que hace que los tipos penales sean indeterminados. El actor explicó que la utilización de la fórmula “con incumplimiento de la normativa existente” hace que los artículos demandados sean inconstitucionales porque ella 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. Por ese motivo, consideró que

los reenvíos imprecisos como el que hacen los tipos penales demandados impiden determinar cuándo 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 penal⁵.

En esa medida, el accionante recalcó que las normas acusadas tienen un nivel de indeterminación que riñe con los principios de legalidad y tipicidad de las conductas punibles. Esa indeterminación 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.

⁴ El demandante acreditó su condición de ciudadano con su cédula. Expediente digital, archivo “[D0014729-Cédula-\(2022-03-08 16-58-27\).pdf](#)”.

⁵ Expediente digital, archivo “[D0014729-Presentación Demanda-\(2022-03-08 16-57-17\).pdf](#)”, p. 9.

8. El actor reconoció que el legislador puede usar la fórmula de remisión o reenvío normativo, pero siempre bajo estándares de claridad y precisión que permitan determinar o complementar el contenido de un tipo penal. Sin embargo, en el caso de las normas demandadas, la remisión es tan extensa e innumerable que hace que el contenido penal sea ininteligible. El actor argumentó que las reglas en materia de protección ambiental se encuentran en diferentes niveles normativos como el nacional, el departamental o el municipal, lo que implica que se trate de una normativa dispersa, abundante y compleja. Por tanto, en estos casos concretos, las remisiones normativas no aclaran el contenido de los tipos penales y, por el contrario, pueden presuponer equívocos y confusiones a la hora de determinar las conductas prohibidas.

El demandante explicó, por ejemplo, que en materia ambiental se aplica el principio de rigor subsidiario, que otorga mayor potestad a las normativas ambientales expedidas por la autoridad local, por encima de la nacional. Con ello, podría darse el caso que la norma penal en blanco pueda ser llenada de manera diferente dependiendo de la región del país en que se adecúe penalmente o que conduzca a acciones diferentes si se la lee en clave nacional o en clave regional. Todo lo cual afecta de manera trascendental los componentes del debido proceso relacionados con legalidad, tipicidad, seguridad jurídica, libertad personal y garantía de no arbitrariedad.

9. En el escrito de corrección de la demanda, el actor fortaleció sus argumentos al explicar que la remisión normativa presente en los artículos demandados constituye un condicionamiento genérico e indeterminado que transgrede las garantías fijadas en el artículo 29 de la Constitución. El demandante aseguró que dicho contenido normativo es tan general

(...) que no solo incluye los incumplimientos o violaciones de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 sino, además, cualquier disposición ambiental vigente que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Es decir, no existe certeza en cuanto a las normas complementarias que integran el tipo penal ambiental.⁶

10. El demandante explicó que la técnica del ‘reenvío dual o reenvío del reenvío’ se da cuando la remisión normativa a su vez remite a otras normas. En ese sentido, afirmó que dicha técnica afecta los principios de legalidad y de tipicidad en materia penal, pues no es factible determinar cómo se concretan las conductas que serán sancionadas. En el caso de las normas acusadas existe una copiosa regulación extrapenal de la cual se desprenden reenvíos normativos duales, lo cual, lejos de aclarar las conductas punibles sancionadas, las sumerge en la indeterminación. Para ilustrar lo anterior, el accionante indicó que los artículos 328, 333 y 334 del Código Penal –sobre el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables, ecocidio o contaminación ambiental– incurrían en ese error debido a que el ordenamiento jurídico-ambiental colombiano regula estas materias en distintos niveles y existen normas departamentales y municipales diferentes. Esto trae como

⁶ Expediente digital, archivo “[D0014729-Corrección a la Demanda-\(2022-04-04 05-47-39\).pdf](#)”, p. 4

consecuencia grave que el tipo penal sea de aplicación diversa y con alcances regionales distintos.

En igual sentido, el actor se refirió a los artículos 329, 331 y 335 relativos al manejo ilícito de especies exóticas, manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos, y a la experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos. Indicó que el reenvío normativo dual en esos casos impide tener certeza y claridad sobre la norma complementaria, ya que

(...) no se definió si el reenvío es para las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 o a reglamentos específicos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la autoridad que por libertad configurativa hubiese determinado el legislador, sino a todas las normas existentes sobre la materia.⁷

Así mismo, en lo relativo al artículo 330 del Código Penal –sobre deforestación– el actor afirmó que el reenvío es vago y genérico porque sobre esa materia existen competencias concurrentes entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas regionales. El primero, fija los cupos globales y determina las especies para el aprovechamiento de bosques naturales. Las segundas, otorgan los correspondientes permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento.

11. Para evitar este tipo de situaciones, el demandante recordó que la jurisprudencia constitucional exige el cumplimiento de ciertos parámetros para las remisiones normativas, así: (i) que la remisión sea precisa; (ii) que la remisión sea previa a la configuración de la conducta; (iii) que la norma de complemento sea de conocimiento público y, (iv) que la norma preserve los principios y valores constitucionales. Desde su óptica, ninguna de las remisiones de los artículos demandados cumple esos parámetros, porque la fórmula es imprecisa y no permite el conocimiento de las conductas sancionadas.

12. Finalmente, el actor explicó que existe un grave problema con el derecho penal ambiental, pues la consagración de tipos penales en blanco en materia ambiental siempre conducirá a la indeterminación. El problema surge porque la normatividad ambiental en el país, por su misma naturaleza, dificulta los componentes de claridad y precisión que requieren las normas penales. Por ello, el demandante señaló que la Corte Constitucional debería abordar este asunto desde una perspectiva que le permita, de manera conjunta, facilitar la represión de ciertos hechos o conductas que atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales y, a la vez, garantizar el derecho al debido proceso y el respeto por la legalidad y la tipicidad de las conductas penales, como dos de sus componentes más importantes.

IV. INTERVENCIONES

⁷ Ib., p. 12.

Universidad Pontificia Javeriana de Bogotá

13. Dos miembros del semillero de Derecho Penitenciario de la Universidad Javeriana⁸ solicitaron a la Corte declarar la **inexequibilidad** de las normas demandadas, debido a que no obedecen a los lineamientos jurisprudenciales para la consagración de tipos penales en blanco y remisiones normativas. Los intervinientes citaron jurisprudencia constitucional⁹ y algunos tratadistas en derecho penal¹⁰, para argumentar que una norma penal debe ser clara, precisa e inequívoca, pues, de lo contrario, contraviene el contenido, la naturaleza y el alcance de los principios de legalidad y tipicidad, lo cual conduce a su inconstitucionalidad. En su opinión, la remisión normativa o los tipos penales en blanco no son en sí mismos inconstitucionales. Sin embargo, la remisión normativa debe respetar ciertas condiciones para no quebrantar el principio de legalidad, la tipicidad, la seguridad jurídica y el debido proceso. En el caso de las normas demandadas, estas condiciones no se cumplen porque la remisión normativa es ambigua, indeterminada y no ofrece claridad sobre las conductas punibles reguladas.

14. Después de citar algunas de las normas a las que podría llegar a remitirse cada uno de los artículos demandados, los intervinientes concluyeron que la regulación ambiental faculta no solo al Congreso de la República para expedir ‘la normativa existente’ sino también a autoridades administrativas como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, las Corporaciones Autónomas Regionales y los departamentos, distritos y municipios. En esa medida, en criterio de los intervinientes, el reproche del demandante tiene cabida porque la remisión es excesivamente amplia, ambigua e imprecisa. Además, sostienen que esa regulación ambiental fluctúa constantemente y depende en buena parte de un componente regional que desvirtúa cualquier posibilidad de satisfacer los principios de legalidad y tipicidad.

Universidad Externado de Colombia

15. Tres docentes investigadores de la Universidad Externado¹¹ solicitaron a la Corte que declarara la **exequibilidad condicionada** de las normas acusadas, en el entendido de que la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente” hace referencia a las disposiciones generales expedidas por las autoridades ambientales del orden nacional¹².

Así mismo, sugirieron a la Corte que adoptara una serie de medidas complementarias como, por ejemplo, disponer que las autoridades ambientales del orden nacional y regional elaboren y actualicen periódicamente una relación del marco normativo

⁸ Expediente digital, archivo “D0014729-Conceptos e Intervenciones-(2022-05-18 17-35-43).pdf”. Escrito presentado el 18 de mayo de 2022, por Norberto Hernández Jiménez y Felipe Andrés Mesa Motta, como miembros del semillero en Derecho Penitenciario de la Universidad Javeriana.

⁹ Sentencias C-1164 de 2011, C-827 de 2011 y C-181 de 2016.

¹⁰ En especial a Claus Roxin y a Fernando Velásquez.

¹¹ Expediente digital, archivo “D0014729-Conceptos e Intervenciones-(2022-05-19 12-35-00).pdf”. Escrito presentado el 19 de mayo de 2022, por Ángela María Amaya Arias, Luis Felipe Guzmán Jiménez y Daniel Cardona Soto docentes investigadores de la Universidad Externado.

¹² Ib.

aplicable para cada uno de los recursos naturales y lo comuniquen periódicamente por sus páginas web. Igualmente, propusieron realizar capacitaciones y campañas pedagógicas de divulgación normativa en distintos niveles y sectores ambientales, con el fin de ampliar la base de conocimiento de las normas aplicables para la adecuada configuración de los tipos penales.

16. Los intervinientes argumentaron que la protección penal del medio ambiente debe atender al carácter dinámico, difuso y multisectorial del derecho ambiental, de manera que tenga en cuenta el diseño institucional de la protección al ambiente existente en el país. Para ello es clave entender que, por virtud del principio de rigor subsidiario, se permite que las autoridades ambientales regionales en Colombia expidan normatividad ambiental propia. En consecuencia, la herramienta de los tipos penales en blanco en materia ambiental sí podría llegar a ser problemática, en tanto afectaría el principio de legalidad en materia de sanciones penales.

17. A pesar de lo anterior, los intervinientes también sostuvieron que paradójicamente por ese mismo carácter dinámico, difuso y multisectorial del derecho ambiental, la regulación penal que busca la protección del ambiente y de los recursos naturales, solo es viable a partir de la utilización de tipos penales en blanco y de remisiones normativas. En esa medida, el asunto que la Corte debe definir está relacionado con determinar si el reenvío normativo que tiene la norma demandada permite un nivel de certeza respetuoso del principio de legalidad o si, por el contrario, existe el riesgo de ambigüedad. En ese sentido, las preguntas relevantes para los intervinientes son si “¿la norma de reenvío será aquella expedida por la autoridad del orden nacional? o por ¿la autoridad ambiental regional?”¹³.

18. Al proponer una solución para el caso concreto, los intervinientes encontraron que la mejor forma de compatibilizar las lógicas del derecho penal y el ambiental, es que la Corte defina con claridad que las remisiones normativas solo pueden referirse a normas del orden nacional. Lo anterior, para que las condiciones de certeza, precisión y claridad que deben cumplir los tipos penales se satisfagan. Los intervinientes consideran que esta solución permite que se resguarde la competencia de las autoridades ambientales regionales en materia sancionatoria ambiental, pero delimita con mayor claridad las conductas prohibidas penalmente, de manera que se conserva el carácter general y abstracto del derecho penal y el carácter fragmentario o difuso del derecho ambiental.

19. Finalmente, los intervinientes explicaron que declarar la inexecutable de estas normas no es una solución viable por varias razones. En primer lugar, porque las dificultades en la interpretación de los tipos penales ambientales no se generan por la remisión normativa como técnica legislativa, sino por la dispersión regulatoria propia del ordenamiento ambiental. Y, en segundo lugar, pues las normas demandadas son el sustento normativo de la protección penal del medio ambiente y retirarlas del ordenamiento jurídico constituiría una vulneración al principio de no regresión en materia ambiental.

¹³ Ib.

Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁴

20. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó a la Corte declarar **exequible** las normas acusadas al considerar que las remisiones normativas no solo están permitidas en nuestro ordenamiento jurídico sino que, además, son necesarias para la efectiva regulación de ciertas temáticas como la ambiental. Adicionalmente, explicó que la fórmula de remisión normativa usada en la norma demandada no es novedosa y ha sido estudiada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, sin que se advierta problemas de legalidad.

21. El Ministerio de Justicia y del Derecho sostuvo que las normas acusadas respetan el principio de legalidad en los términos fijados por la Corte Constitucional, pues permiten su determinación y ofrecen certeza. Así mismo, explicó que la jurisprudencia constitucional “ha admitido límites a este principio al permitir delitos que gocen de un cierto grado de indeterminación en su descripción típica como los tipos penales abiertos y los tipos penales en blanco”¹⁵. Para este ministerio es claro que cuando se trata del medio ambiente y de la protección a la naturaleza, en general, la regulación es amplia y multinivel, razón por la cual es necesaria una norma penal en blanco. En esa medida, aseveró que:

(...) exigirle al legislador que detalle cada norma receptora de la remisión no sólo es innecesario, sino que es contrario a la técnica legislativa, lo mismo que haría inocua e ineficaz la norma sancionadora. Ello quebrantaría la atemporalidad de la norma penal, pues exigiría que cada que se expide una norma reguladora del medio ambiente, tendría que modificarse el Código Penal para su aplicación.¹⁶

En conexión con lo anterior, el interviniente explicó que los problemas de supuesta indeterminación de la norma demandada por la abundante normativa existente no son exclusivos del derecho ambiental. Como ejemplo, expuso que el artículo 410 del Código Penal que tipifica el delito de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, contiene una remisión o reenvío a un conjunto normativo copioso y complejo como el que regula la contratación estatal que se encuentra en varias leyes y decretos reglamentarios. El interviniente reconoce que en estos casos debe hacerse “un ejercicio complejo, pero que es cotidiano en los estrados judiciales”¹⁷.

22. De otra parte, el Ministerio recordó que es imprescindible garantizar “la efectividad del derecho humano universal, colectivo y constitucional de gozar de un medio ambiente sano”¹⁸ y proteger “la diversidad e integridad del ambiente”¹⁹. Con ese objetivo se tramitó la Ley 2111 de 2021, para establecer conductas penales y circunstancias de agravación punitiva que desincentiven “los actuales fenómenos

¹⁴ Expediente digital, archivo “D0014729-Conceptos e Intervenciones-(2022-05-19 04-09-48).pdf”. Escrito presentado el 19 de mayo de 2022, por Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, en representación del ministerio.

¹⁵ Ib.

¹⁶ Ib.

¹⁷ Ib.

¹⁸ Ib.

¹⁹ Ib.

que causan daños devastadores en el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como interés nacional principal y prevalente de Colombia”²⁰. Por ello, el Ministerio señaló que la normativa demandada, desde el punto de vista teleológico, es necesaria, urgente y de rigurosa aplicación, conforme al mandato constitucional y en concordancia con instrumentos internacionales.

Harold Eduardo Sua Montaña²¹

23. El ciudadano Sua Montaña solicitó a la Corte declarar “temporalmente” **exequible** las normas acusadas “en el entendido de que carecerán de validez constitucional si al finalizar la primera legislatura del nuevo cuatrienio legislativo el Congreso no ha estipulado cuáles son las normas ambientales cuyo incumplimiento configura el supuesto fáctico de los tipos penales allí establecidos”²². El interviniente si bien considera que el demandante tiene razón en su cargo, considera que si se declarara de inmediato la inexecutable de las normas acusadas se podría generar un impacto negativo en la protección de los bienes jurídicos relativos al medio ambiente y a los recursos naturales.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN²³

24. La Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la **executable** de la norma acusada. Para la Procuraduría es claro que los tipos penales en blanco son una excepción al principio de legalidad estricta, pero su utilización es válida si se justifica en la “necesidad de regular fenómenos dinámicos cuya volatilidad escapa a una descripción estricta del tipo y exige una actualización normativa permanente”²⁴, como ocurre en materia ambiental. Esas afectaciones al principio de legalidad estricta han sido limitadas por la Corte Constitucional cuando ha determinado que la técnica de remisión en materia penal es constitucional si cumple determinados parámetros de claridad y precisión. Expresamente, el Ministerio Público indicó que:

(...) no se niega que la normativa ambiental es extensa y dispersa, pero lo cierto es que resulta identificable y, por ello, es válida la remisión que los tipos penales acusados hacen a la misma. En punto de ello, se destaca que la carga que genera para los ciudadanos el amplio grupo de estatutos que deben revisar para ejecutar lícitamente actividades que impacten el medio ambiente, se fundamenta en los deberes superiores de “proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.²⁵

Teniendo en cuenta tales premisas, la Procuraduría estimó que en el caso concreto se justifica la utilización de tipos penales en blanco porque el reenvío normativo se realiza con el fin de complementar la conducta que se sanciona.

²⁰ Ib.

²¹ Expediente digital, archivo: “[D0014729-Conceptos e Intervenciones-\(2022-05-16 10-30-12\).pdf](#)”, del 16 de mayo de 2022.

²² Ib., p. 2.

²³ Expediente digital, archivo “[D0014729-Concepto del Procurador General de la Nación-\(2022-06-16 15-27-58\).pdf](#)”. Escrito presentado el 16 junio de 2022, por Juan Sebastián Vega Rodríguez, procurador auxiliar para Asuntos Constitucionales.

²⁴ Ib.

²⁵ Ib.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda porque se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra varios preceptos que forma parte de una ley de la República –la Ley 2111 de 2021 y el Código Penal–, y sobre los cuales no ha habido un pronunciamiento anterior. Esto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología

26. Este asunto fue admitido según el Auto del 28 de marzo de 2022, reseñado en el párrafo 2 de esta sentencia y ninguno de los intervinientes propuso la ineptitud de la demanda. En todo caso, a fin de aclarar el objeto de la demanda, esta Sala Plena considera necesario hacer una breve precisión. En algunos apartes de la demanda, el actor pareciera concentrar su reclamo de inconstitucionalidad solo sobre la fórmula “con incumplimiento de la normatividad existente” usada en los tipos penales acusados. Sin embargo, al señalar las normas acusadas el accionante determina claramente que su demanda de inconstitucionalidad recae sobre la integralidad de algunos de los artículos modificados por el artículo 1° de la Ley 2111 de 2021. En consecuencia, la Corte se pronunciará sobre tales normas en su integridad, pero exclusivamente respecto del cargo único presentado.

27. De acuerdo con lo expuesto, en el presente caso la Corte Constitucional debe determinar si la utilización de la fórmula de remisión o reenvío normativo consistente en la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente”, presente en los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, sustituidos por el artículo 1° parcial de la Ley 2111 de 2021, quebranta el derecho al debido proceso y los principios de legalidad y taxatividad de las normas penales consagrados en el artículo 29 de la Constitución. En el análisis de dicho problema jurídico, la Corte (como de hecho lo solicita el demandante) considerará la diversidad de las normas de derecho ambiental y el hecho de que sean expedidas por autoridades de diferentes niveles como el nacional, el departamental y el municipal.

28. Para dar solución al problema jurídico, la Corte, en primer lugar, hará un breve recuento sobre el derecho al debido proceso y su relación con los principios de legalidad y taxatividad en materia de legislación penal. En segundo lugar, recordará las reglas constitucionales para remisiones normativas en materia penal. En tercer lugar, revisará la naturaleza especial de la regulación ambiental en el país y su dimensión como bien jurídico protegido por el derecho penal. Finalmente, y con base en ese recuento general, la Corte abordará el problema jurídico planteado y adoptará una decisión frente al caso concreto. En esa medida, esta Sala planteará un análisis comprensivo de la fórmula de reenvío normativo común a todos los artículos demandados: “con incumplimiento de la normatividad existente”. Esto con el fin de

evaluar la constitucionalidad de esa remisión normativa a la luz de los principios de legalidad y taxatividad en materia penal.

3. El debido proceso y los principios de legalidad y taxatividad en materia penal

29. El debido proceso es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución. Se compone de un conjunto de garantías previstas para la protección de las personas vinculadas a cualquier actuación judicial o administrativa²⁶. Su propósito es servir de límite al ejercicio del poder público y, muy especialmente, al despliegue del poder punitivo del Estado, de manera que busca proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad y asegurar la igualdad de la ciudadanía ante eventuales sanciones²⁷. El debido proceso constitucional tiene varias dimensiones y alcances²⁸, de los cuales en esta sentencia interesa destacar los relacionados con los principios de legalidad y taxatividad en materia penal.

30. El **principio de legalidad** en materia penal es una de las principales conquistas del constitucionalismo democrático²⁹ y constituye parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso. En virtud de este principio toda autoridad estatal tiene prohibido actuar de manera arbitraria y, en cambio, debe apegarse al ordenamiento jurídico y a las formas propias de cada juicio o procedimiento³⁰, para preservar los derechos de la ciudadanía. Como se precisó, este principio también constituye un importante dique que protege a la ciudadanía del ejercicio del poder coercitivo del Estado frente a ciertos derechos y libertades.

31. La legalidad tiene una doble connotación: por un lado, se erige como el principio rector del ejercicio del poder público en un Estado Social de Derecho y, por el otro, irradia de legitimidad al derecho sancionador estatal. En esa medida, la legalidad tiene relación con al menos dos aspectos básicos del Estado constitucional moderno. Primero, con el principio de separación de poderes, del cual se deriva la potestad del legislador para definir las leyes y a partir del cual se establece la reserva legal para definir los delitos y las penas³¹. Segundo, con la prohibición de la arbitrariedad y el hecho de que el ejercicio del poder punitivo del Estado solamente es posible si está previamente autorizado por la ley³².

²⁶ Garantías como el derecho al juez natural, el derecho a la defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la independencia e imparcialidad de las y los jueces o funcionarios, entre otros.

²⁷ Sentencia C-980 de 2010.

²⁸ En efecto, el debido proceso no sólo está relacionado con la legalidad y la tipicidad, sino que involucra otras dimensiones como el derecho al juez natural, al non bis ibídem, a la favorabilidad en pro del acusado o procesado, el principio de presunción de inocencia, la proporcionalidad en los delitos y las penas, entre muchas otras dimensiones.

²⁹ Sentencia C-599 de 1999 y C-818 de 2005.

³⁰ Sentencias C-980 de 2010, C-163 de 2019.

³¹ Recuérdese que la legitimidad es un concepto estrechamente relacionado con el proceso de elaboración de leyes a partir del respeto del principio democrático, que es a su vez se fundamenta en el principio de soberanía popular. Sentencia C-739 de 2000.

³² Sentencia C-710 de 2001.

32. El artículo 29 de la Constitución³³ establece que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante un juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio³⁴. De este aparte normativo se desprenden deberes a cargo del legislador como: (i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas; (ii) señalar anticipadamente las respectivas sanciones; (iii) definir las autoridades competentes para hacer los juicios; y (iv) establecer las reglas sustantivas y procesales aplicables³⁵. Estos deberes tienen fundamento en cuatro máximas que se derivan del principio de legalidad: (i) no existe delito sin ley; (ii) no existe pena sin ley previa; (iii) una persona solo puede ser juzgada por sus actos ante juez previamente establecido; y (iv) nadie puede ser juzgado sino en virtud de un juicio legal con el respeto de las normas establecidas.

33. El contenido del principio de legalidad puede entenderse en un sentido amplio y en un sentido estricto. Por un lado, en sentido amplio, la legalidad hace referencia a la necesaria reserva legal en la creación de los delitos y las penas, y a la prohibición general de la aplicación retroactiva de las leyes penales. Esta última prohibición de retroactividad de los delitos admite como excepción única el principio de favorabilidad penal. Desde esta perspectiva, el principio de legalidad garantiza a los asociados que la libertad individual, así como los demás derechos fundamentales afectados con la intervención del derecho penal, solo puedan ser limitados en virtud de las decisiones adoptadas por el Congreso de la República como órgano de representación popular. Esto implica, a su vez, que las demás autoridades del Estado, especialmente las administrativas y las judiciales, tengan vedada la posibilidad de definir conductas típicas, por lo que deben circunscribir sus actuaciones a las leyes³⁶.

34. De otro lado, el principio de legalidad en sentido estricto, ha sido denominado como **principio de taxatividad**³⁷, tipicidad o estricta legalidad. Esto exige del legislador la descripción taxativa, precisa, clara e inequívoca de los elementos que estructuran el hecho punible³⁸, de manera que la ciudadanía conozca realmente las conductas prohibidas y sancionadas por el derecho penal. El principio de taxatividad o la estricta legalidad protege a las personas del ejercicio arbitrario e incontrolable del poder de los jueces y se erige como una garantía del derecho de defensa y de la libertad individual, además de salvaguardar la seguridad jurídica³⁹.

35. La taxatividad exige que la descripción de todos los elementos del tipo penal como los sujetos, los verbos rectores, las modalidades subjetivas u objetivas, la sanción, los agravantes y los demás ingredientes normativos estén determinados o

³³ “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.”

³⁴ Este principio también está consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en los artículos 8 y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución.

³⁵ Sentencias C-9939 de 2002 y C-592 de 2005.

³⁶ Sentencia C-091 de 2017.

³⁷ Sentencia C-599 de 1999.

³⁸ Sentencias C-996 de 2000 y C-091 de 2017.

³⁹ Sentencia C-091 de 2017.

sean determinables⁴⁰. De todas maneras, es claro que siempre existirán grados de ambigüedad o vaguedad derivados del uso regular del lenguaje o de la textura abierta del derecho⁴¹. Por esa razón, esta Corte ha establecido que para verificar si una norma penal cumple con el principio de taxatividad es preciso determinar si es posible trazar con claridad la frontera que separa el comportamiento lícito del ilícito⁴². Si esto es posible, por lo menos en relación con los cargos de legalidad y taxatividad, la norma analizada debe ser declarada exequible con fundamento en el principio de conservación del derecho que expresa el respeto a la voluntad democrática. De lo contrario, la norma debe ser declarada inexecutable.

36. En línea con lo anterior, esta Corte también ha indicado que para que se pueda predicar el cumplimiento del principio de taxatividad deben reunirse al menos tres elementos: i) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley, ii) que exista correlación entre la conducta y la sanción⁴³, y iii) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque dicha conducta está determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas⁴⁴.

37. Teniendo en cuenta esos elementos, uno de los supuestos que genera cierta tensión con el principio de taxatividad penal, es el de la posibilidad que tiene el legislador de establecer tipos penales en blanco. Tal tensión se genera porque los tipos penales en blanco usan remisiones o reenvíos a otras normas extrapenales, para definir alguno de los elementos que conforman el supuesto de hecho o conducta delictiva⁴⁵. Frente a este supuesto, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha admitido la posibilidad de que la ley penal realice las mencionadas remisiones normativas extrapenales, siempre que se respeten algunos requisitos que buscan garantizar la vigencia del principio de estricta legalidad. Este punto será abordado a continuación.

4. Reglas constitucionales respecto de las remisiones normativas en materia penal

38. Los tipos penales en blanco son normas que se caracterizan por no consagrar la totalidad de los elementos del tipo penal de manera autónoma. En esa medida, para determinar la conducta sancionada, el legislador remite a disposiciones extrapenales del ordenamiento jurídico. Estas pueden ser de rango legal, caso en el cual la remisión es propia, o infra-legal, conocida como remisión impropia. En otras palabras, el tipo penal en blanco, es un tipo penal que contiene una norma imperfecta, dado que algunos de sus elementos deben ser complementados o determinados a

⁴⁰ Sentencia C-996 de 2000, C-444 de 2011 y C-091 de 2017, entre muchas otras.

⁴¹ Hart, H. L. A (2011) [1961]. *El Concepto del Derecho*. 3ª ed. Abeledo Perrot: Buenos Aires.

⁴² Sentencia C-444 de 2011.

⁴³ Sentencias C-343 de 2006, C-713 de 2012 y C-412 de 2015.

⁴⁴ Sentencias C-343 de 2006, C-713 de 2012 y C-412 de 2015.

⁴⁵ Mezger, E. (1958) *Derecho penal: parte general*, Buenos Aires: Bibliográfico Argentino; o Mir Puig, S. (1982) *Introducción a las bases del Derecho Penal*. Barcelona: Bosch.

través de normas jurídicas distintas que puede ser otra ley, un decreto, una resolución o, incluso, un mandamiento de una autoridad administrativa⁴⁶.

39. Una de las principales características de los tipos penales en blanco es que la remisión a que hacen referencia **debe ser extrapenal**. Por ello es preciso distinguir un tipo penal en blanco, de una remisión normativa simple. En este sentido, el Código Penal colombiano cuenta con remisiones normativas simples que no son tipos penales en blanco. Esto sucede, por ejemplo, con el artículo 138⁴⁷, sobre acceso carnal violento en persona protegida, que remite al artículo 212 del mismo código, para determinar qué se entiende por acceso carnal violento. Así mismo, con el artículo 119⁴⁸, que consagra las circunstancias de agravación punitiva para los delitos por lesiones personales y que remite expresamente al artículo 104 del mismo cuerpo normativo para replicar las circunstancias de agravación punitiva que se establecieron para los delitos por homicidio. Otro ejemplo es el artículo 111 sobre lesiones personales, que remite expresamente a los “artículos siguientes” para determinar las sanciones⁴⁹. De los anteriores ejemplos, puede deducirse que las remisiones normativas simples pueden usarse para determinar el tipo penal (ejemplo 1), las circunstancias de agravación (ejemplo 2) o incluso las penas (ejemplo 3). Todo ello es posible sin que se vislumbren mayores problemas de constitucionalidad porque se trata de remisiones simples a otras normas penales.

40. Por el contrario, los tipos penales en blanco hacen referencia a remisiones a normas jurídicas que no hacen parte del Código Penal. De estas últimas remisiones se ocupará esta sentencia, por lo cual, en adelante cuando se haga referencia a la expresión ‘remisión o reenvío normativo’, debe entenderse como la remisión extrapenal del tipo penal en blanco.

41. Entendida esa distinción, es preciso establecer cuál es la justificación para utilizar tipos penales en blanco. En la actualidad estos tipos penales se justifican por la necesidad de proteger ciertos bienes jurídicos que se desarrollan en el marco de actividades sociales variables, dinámicas y que debe ser actualizadas de manera continua⁵⁰. Por ello, para regular penalmente una conducta social de estas características, es preciso la utilización de un mecanismo flexible que ajuste el contenido del tipo penal a los cambios y actualizaciones de ciertas materias. Usualmente, los tipos penales en blanco se habían limitado en el país a asuntos económicos, de comercio exterior o de salubridad pública. Sin embargo, hoy en día,

⁴⁶ Sentencia C-739 de 2000.

⁴⁷ Código Penal. **Artículo 138. Acceso Carnal Violento En Persona Protegida.** El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice acceso carnal por medio de violencia en persona protegida incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para los efectos de este Artículo se entenderá por acceso carnal lo dispuesto en el artículo 212 de este código.

⁴⁸ Código Penal. **Artículo 119. Circunstancias de agravación punitiva.** Cuando con las conductas descritas en los artículos anteriores, concurra alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 104 las respectivas penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.

⁴⁹ Código Penal. **Artículo 111. Lesiones.** El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, incurrirá en las sanciones establecidas en los artículos siguientes.

⁵⁰ Sentencia C-739 de 2000.

las temáticas se han ampliado para incluir materias relacionadas con la protección al medio ambiente y a los recursos naturales.

42. Ahora bien, la Corte Constitucional desde sus inicios abordó la tensión que existe entre los principios de legalidad y taxatividad y los tipos penales en blanco⁵¹. En una de sus primeras decisiones sobre la materia, señaló que el legislador puede recurrir a esas remisiones normativas al tipificar una conducta penal, siempre y cuando “(...) el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente”⁵². Desde entonces, la Corte ha examinado múltiples tipos penales en blanco, algunos de los cuales han sido declarados inconstitucionales y otros constitucionales, por violación del principio de legalidad estricta. En esta ocasión es preciso revisar aquellos en los cuales se estudiaron tipos penales que hacían remisiones normativas para complementar las conductas sancionadas.

43. Por ejemplo, en la Sentencia C-599 de 1999, la Corte examinó una norma⁵³ que establecía la responsabilidad penal de las sociedades de intermediación aduanera, por la realización de conductas que estaban consagradas en otra ley que regulaba el contrabando⁵⁴. En ese momento, esta Corporación declaró la inexecutable de algunos incisos de dicha norma debido a que su redacción era confusa y no fue posible establecer con claridad cuál era la conducta que el legislador quería sancionar. Así las cosas, la Sala Plena explicó

que la mala redacción de una norma 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.⁵⁵

44. En otra oportunidad, en la Sentencia C-843 de 1999, la Corte evaluó un artículo de la Ley 492 de 1999⁵⁶, que creaba el seguro ecológico y modificaba el Código Penal. La norma demandada señalaba que cuando ciertos hechos punibles fueran imputables a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente podía imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, directivos o funcionarios involucrados por la conducta delictiva, “además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones”⁵⁷. En este momento, la Corte explicó que el principio de taxatividad penal implica no solo que las conductas sean descritas de forma precisa y clara, sino también que las sanciones deben estar previamente

⁵¹ Sentencias C-127 de 1993, C-599 de 1999 o C-739 de 2000.

⁵² Sentencias C-599 de 1999

⁵³ Artículo 68 de la Ley 488 de 1998

⁵⁴ La remisión normativa era al artículo 15 de la Ley 383 de 1997.

⁵⁵ Sentencia C-599 de 1999.

⁵⁶ Artículo 26 de la Ley 491 de 1999

⁵⁷ Sentencia C-843 de 1999.

determinadas. Es decir, que es necesario que las normas penales estipulen los montos y tiempos máximos y mínimos de las sanciones. Para la Corte, la norma acusada no determinaba los límites temporales de las sanciones ni sus elementos constitutivos y, por ello, la declaró inexecutable. En esta misma sentencia se explicó que:

En casos de ambigüedad en los tipos penales, ya sea por indeterminación de la conducta o de la sanción, no es procedente que, por medio de una sentencia de exequibilidad condicionada, esta Corporación precise cuál es la conducta verdaderamente penalizada, o cuál es la sanción imponible (...) [E]n esos eventos el principio de conservación del derecho sólo puede tener una operancia muy limitada, pues la Carta ha señalado con claridad que corresponde al Legislador, y no al juez constitucional, establecer los delitos (CP art. 29). Por ende, en estos casos, en general la decisión adecuada es declarar la inconstitucionalidad del tipo penal ambiguo, a fin de evitar que los jueces asuman la elaboración de la política criminal, función que no les corresponde.

45. Esta regla sobre el condicionamiento de tipos penales es muy específica y solo aplica para casos de ambigüedad insuperable cuando el cargo está relacionado con la infracción de la taxatividad en materia penal. En efecto, en el caso analizado en la sentencia C-843 de 1999, un eventual condicionamiento por parte de la Corte hubiera implicado que esta corporación determinara los montos máximos y mínimos de las sanciones porque la ley no los consagraba. Como se indica en el aparte citado, en estos casos de ambigüedad insuperable debe evitarse los condicionamientos para que los jueces constitucionales no asuman la elaboración de la política criminal en el país, ya que esta es una función del legislador. Es por ello que se debe distinguir entre este tipo de casos de ambigüedad insuperable y aquellos en los cuales o bien la ambigüedad es superable o bien no se trata de asuntos de indeterminación. En estos dos últimos escenarios la Corte puede emitir sentencias de constitucionalidad condicionada. De hecho, en múltiples ocasiones este tribunal ha condicionado normas del Código Penal colombiano tanto en su parte general como en la especial, con dicho fin⁵⁸.

46. Ahora bien, para continuar con el análisis propuesto, en la Sentencia C-739 de 2000, la Corte Constitucional examinó la norma⁵⁹ que tipificaba como delito el acceso, uso o prestación del servicio de telefonía móvil celular y de otros servicios de telecomunicaciones, mediante copia o reproducción no autorizadas⁶⁰. Para los demandantes dicha norma violaba el artículo 29 de la Constitución porque consignaba un tipo penal en blanco, ambiguo y vacío de contenidos concretos e inequívocos. En ese momento, la Corte declaró executable la conducta punible porque se establecían con claridad los verbos rectores y las sanciones, pero inexecutable algunas expresiones de los incisos normativos por ser imprecisas e inexactas⁶¹. En todo caso, esta Corporación dejó claro que:

⁵⁸ Sentencias C-317 de 2002, C-370 de 2002, C-789 de 2008, C-100 de 2011, C-163 de 2021, C-233 de 2021 o C-164 de 2022

⁵⁹ Artículo 6° de la Ley 422 de 1998

⁶⁰ En ese momento la Corte concluyó que la norma analizada no era un tipo penal en blanco porque incluía todos los elementos necesarios de un tipo penal completo, claro e inequívoco. Por tanto, declaró la executable de la norma.

⁶¹ Resuelve: “DECLARAR EXECUIBLE el artículo 6° de la Ley 422 de 1998, salvo los segmentos “u otro servicio de telecomunicaciones”, “o preste servicios o actividades de telecomunicaciones con ánimo de lucro no autorizados” de su primer inciso, que se declaran inexecutable. Así mismo se declaran inexecutable el inciso segundo y el inciso tercero de este artículo (...)”

En nada contraría el ordenamiento superior el hecho de que el legislador recurra a esta modalidad de tipo penal [tipo penal en blanco], siempre y cuando verifique la existencia de normas jurídicas precedentes que definan y determinen, de manera clara e inequívoca, aquellos aspectos de los que adolece el precepto en blanco, cuyos contenidos sirvan efectivamente al intérprete, específicamente al juez penal, para precisar la conducta tipificada como conducta punible (...)"

47. En suma, de estas sentencias⁶² puede concluirse preliminarmente que además de la regla general por la cual la remisión normativa de los tipos penales en blanco es constitucional si es clara e inequívoca, se derivan otras sub-reglas como que: (i) la redacción de la norma debe permitir al intérprete establecer claramente cuál es la conducta que el legislador pretende sancionar; (ii) la determinación debe establecerse al menos de los elementos estructurales del tipo penal, es decir, la conducta y las sanciones; y (iii) en casos de ambigüedad insuperable en los tipos penales no es posible que la Corte, a través de interpretación, fije el alcance de dichos tipos penales, ya que esta es una función propia del legislador.

48. Ahora bien, la Corte también ha declarado la exequibilidad de varias normas que contemplan normas penales en blanco, después de pasarlas por el tamiz del principio de legalidad estricta o taxatividad. Es el caso de la Sentencia C-917 de 2001 en el cual la Corte evaluó la constitucionalidad de los artículos 410 y 413 del Código Penal⁶³, que consagran los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y prevaricato por acción. El demandante en esa ocasión acusó esas normas por violar el principio de legalidad, en tanto se autorizaba a los operadores jurídicos para estructurar los elementos básicos del tipo penal. En ese momento, la Corte declaró la exequibilidad de ambos artículos al entender que sí era posible determinar que los reenvíos normativos que hacían las normas acusadas –bajo la fórmula de ‘sin el cumplimiento de los requisitos legales’– complementaban la conducta de forma clara y precisa. La Corte concluyó que:

a) El artículo 410 de la Ley 599 de 2000 (...), describe como conducta delictual el tramitar contratos sin observación de los requisitos legales esenciales, o la celebración o liquidación sin verificar el cumplimiento de los mismos, razón ésta por la cual habrá de acudirse, en cada caso, a la norma legal vigente, en cuanto al establecimiento de tales requisitos en cada uno de los distintos tipos de contrato. De esta forma se integra la normatividad vigente para la aplicación de la conducta considerada por la ley como delito (...). Así las cosas, el cargo formulado no puede prosperar, por cuanto no se quebranta el principio de legalidad.

b) En cuanto al prevaricato por acción (...), encuentra **la Corte que la conducta está descrita de manera inequívoca por el legislador, pero ella requiere que se haya proferido una resolución, dictamen o concepto que resulte contrario a la ley, de manera manifiesta, lo que indica claramente que esa conducta constitutiva de delito tiene como referente necesario a la ley, en cada caso concreto**, para comparar, luego, la actuación del servidor público al emitir la resolución, dictamen o concepto, de lo que podrá concluirse, por parte del funcionario penal competente, si se ajustó a la ley, o si la quebrantó, y si esa violación, en caso de existir, resulta manifiesta, es decir, ostensible. (...)

⁶² Que han sido posteriormente reiteradas, por ejemplo, por la sentencia C-091 de 2017, que declaró la inexecutable de la expresión “constitutivos de hostigamiento”, del artículo 134B del Código Penal, por ser altamente indeterminada.

⁶³ En esa demanda también se hizo referencia a los artículos 146 y 149 del antiguo Código Penal, Decreto 100 de 1980, debido a que para ese momento todavía existían procesos bajo ese régimen.

No puede, entonces, aceptarse la acusación de vaguedad e imprecisión, que resultaría en desmedro de la garantía de legalidad, sino que, ha de concluirse que, contrario de lo sostenido por el demandante, esa garantía de la descripción del delito de prevaricato por acción, sí se ha cumplido a plenitud. En lo esencial, la conducta objeto del reproche jurídico penal ha sido descrita por la ley. Es decir, lo que constituye el propio núcleo de la conducta delictiva es conocida por los destinatarios de la ley penal y por los funcionarios encargados de aplicarla, al igual que las sanciones respectivas fueron previstas para cada uno de estos delitos por la ley.

49. Por su parte, en la Sentencia C-121 de 2012, la Corte evaluó un artículo de la Ley 1453 de 2011 que modificó el Código Penal. En esa ocasión, los demandantes consideraron que el delito por empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos era contrario a la legalidad estricta porque introducía un factor de ambigüedad e incertidumbre sobre el alcance de la prohibición. La Corte explicó que la expresión ‘objeto peligroso’ no era incompatible con el principio de estricta legalidad comoquiera que, a pesar de tratarse de un tipo penal de remisión, sí es posible para el intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada.

50. Posteriormente, en la Sentencia C-191 de 2016, esta Corte evaluó los delitos de contrabando, fraude aduanero y lavado de activos, que modificó la Ley 1762 de 2015. Los demandantes consideraron que se violaba el principio de legalidad con esos delitos porque los verbos rectores utilizados por el legislador para describir los delitos de contrabando y lavado de activos eran vagos e imprecisos. Además, según los actores, las normas acusadas violaban el principio de legalidad, al consagrar expresiones como ‘por cualquier medio’ o ‘realice cualquier otro acto’ que dejaban la definición de la conducta en manos del juez. Por último, para los demandantes, esos delitos hacían una remisión normativa totalmente indeterminada para efectos de definir ‘el valor aduanero de las mercancías’. Tras estudiar la demanda, la Corte declaró la exequibilidad de los delitos de contrabando, fraude aduanero y lavado de activos, modificados por la Ley 1762 de 2015, al encontrar que los verbos rectores definían con suficiente precisión la conducta punible y, por tanto, respetaban el principio de legalidad. Al respecto, la Corte señaló que:

el ingrediente descriptivo en mención no tiene la capacidad de dejar a la discrecionalidad absoluta del operador jurídico la determinación de si el comportamiento merece o no reproche. Por el contrario, se trata de un elemento que especifica aún más la descripción del comportamiento, al determinar que es indiferente el medio utilizado para suministrar la información falsa, manipularla u ocultarla.

En cuanto a la expresión ‘el valor aduanero’, la Corte indicó que era un ingrediente normativo de la descripción penal, cuyo contenido se definía a partir de la Decisión 571 de la Comunidad Andina de Naciones. Para la Corte, así la norma no hiciera una remisión expresa a la Decisión de la Comunidad Andina de Naciones, era válida porque hacía referencia a las normas del Estatuto Tributario. En ese caso se avaló una remisión dual o reenvío del reenvío, que implicaba un ejercicio interpretativo por parte de los operadores jurídicos. Según la Corte, ese ejercicio no es arbitrario

ni supone la discrecionalidad del operador jurídico, porque el límite sigue estando determinado por la normatividad.

51. En suma, esta Corte ha establecido que para que un tipo penal en blanco vulnere el principio de legalidad estricta, no es suficiente con que se alegue un problema de indeterminación o imprecisión derivado de la textura abierta del derecho. Por ello, para declarar la inconstitucionalidad de una norma por violación de la taxatividad se requiere que **la indeterminación sea insuperable**⁶⁴. En esa medida, en la Sentencia C-742 de 2012⁶⁵ esta Corte explicó que una indeterminación o imprecisión en la norma penal es superable: (i) si la norma penal es sometida a una interpretación razonable y después de ello se asegura a la ciudadanía un grado admisible de previsibilidad sobre las consecuencias jurídicas de determinados comportamientos; (ii) si se garantiza el derecho a la defensa de los acusados por la norma en cuestión; y (iii) si es posible, después de un razonamiento previo, entender con claridad cuál es el bien jurídico que se quiere proteger y cuál es el comportamiento que se quiere desestimular.

52. De otra parte, como se indicó líneas arriba, es preciso recordar que esta Corte ha clasificado los tipos penales en blanco de acuerdo con el tipo de norma a la que se realiza la remisión⁶⁶. Así, la remisión es **propia** cuando el tipo penal se refiere a una disposición complementaria de rango legal. En este supuesto, se respeta la reserva legal en materia sancionatoria y deben cumplirse las demás condiciones, arriba reseñadas, para que la remisión normativa sea válida⁶⁷.

53. Por su parte, la remisión es **impropia** cuando el reenvío se hace a una normatividad expedida por autoridades administrativas como, por ejemplo, el Gobierno nacional, los ministerios o gobiernos departamentales o municipales, entre otras instituciones⁶⁸. Esta última modalidad de remisión presenta un mayor grado de tensión respecto del principio de legalidad en sentido amplio –reserva de ley en materia sancionatoria–. Sin embargo, la Corte ha justificado constitucionalmente las remisiones impropias en nuestro ordenamiento jurídico, pues contribuyen a suplir la necesidad de ajustar el aparato sancionador del Estado a realidades cambiantes y dinámicas de las sociedades contemporáneas. Por ejemplo, en sentencia C-333 de 2001 la Corte explicó que:

si la Administración, como autoridad pública encargada de la ejecución directa de la ley, interpreta con mayor agilidad esa realidad cambiante que el legislador quiso someter a su regla, entonces resulta apenas entendible que éste recurra a la normativa administrativa para complementar la voluntad legislativa.⁶⁹

⁶⁴ Sentencias C-232 de 2002 y C-742 de 2012.

⁶⁵ En esta sentencia se estudió la Corte estudió una modificación al Código Penal en la cual se regularon los delitos de obstrucción a vías públicas y de perturbación en servicios de transporte público, colectivo u oficial. Para los demandantes estos delitos violaban el principio de legalidad estricta porque no están configurados de modo claro, cierto y preciso los elementos del tipo

⁶⁶ Sentencia C-605 de 2006

⁶⁷ Sentencia C-091 de 2017

⁶⁸ Sentencia C-333 de 2001 y C-605 de 2006.

⁶⁹ Sentencia C-333 de 2001.

54. Esta Sentencia C-333 de 2001 analizó el delito de usura del antiguo Código Penal⁷⁰ debido a que hacía una remisión a las certificaciones que expedía la Superintendencia Bancaria para determinar la conducta prohibida. Para la demandante esa remisión normativa violaba los artículos 6, 28 y 29 de la Constitución porque incumplía el principio de legalidad en materia penal. En ese momento, la Corte precisó que

(...) la norma acusada no es violatoria de la Constitución porque la misma contiene un tipo en blanco, para cuya concreción remite a un acto administrativo, la Certificación de la Superintendencia, en condiciones que no ameritan reproche de inconstitucionalidad, y que en la medida que sólo rige hacia el futuro no vulnera el principio de legalidad en materia penal.

55. Otro ejemplo de remisión impropia es el estudiado a través de la Sentencia C-605 de 2006, en donde se analizó el artículo 382 del Código Penal sobre el porte, transporte, importación o exportación ilegal de elementos que sirvan para el procesamiento de cocaína o cualquier otra droga. Para especificar cuáles eran esos elementos prohibidos la norma remitía a una lista elaborada por el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Dirección Nacional de Estupefacientes. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

Desde la perspectiva penal, dicha modalidad no encuentra mayores dificultades, pues la remisión que opera por virtud del tipo penal en blanco constituye simplemente una técnica legislativa de integración del tipo. La norma complementaria se adosa al tipo penal básico para integrar el “tipo penal”, momento a partir del cual éste tiene vigencia y poder vinculante completos. Ambas forman una unidad normativa que tiene plena vigencia.

Desde el punto de vista constitucional, la medida se justifica a partir de la necesidad de realización de principios vinculados con la conservación del orden jurídico. En efecto, pese a la aparente deserción que esta remisión propicia respecto del principio de legalidad, la doctrina ha reconocido que aquella no implica una renuncia del *nullum crimen nulla poena sine lege*. Un estudio detallado de la metodología de operación del derecho penal visto desde la cada vez más exigente necesidad de determinar conductas que deben penalizarse, fruto de relaciones sociales y económicas de creciente complejidad, han llevado a la convicción de 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.

56. En esa misma sentencia, la Corte explicó que, en todo caso, la remisión a normas de rango infra-legal, por ejemplo, de carácter administrativo, tiene reglas propias. Dichas reglas están diseñadas para conservar el principio de legalidad y se refieren a que la remisión debe ser: (i) precisa; (ii) previa a la configuración de la conducta; (iii) tener un alcance general y ser de conocimiento público; y (iv) preservar los principios y valores constitucionales⁷¹.

⁷⁰ Artículo 235 del Código Penal, modificado por el artículo 1 del Decreto 141 de 1980. En esa ocasión la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma, para determinar que la Certificación de la Superintendencia Bancaria debía haber sido expedida de manera previa a la adecuación típica de la conducta.

⁷¹ Sentencias C-605 de 2006

57. Finalmente, en la Sentencia C-501 de 2014, la Corte evaluó la constitucionalidad del delito de usurpación de la propiedad industrial y de los derechos de obtentores de variedades vegetales⁷². Entre otros cargos, la Sala analizó la posible vulneración de los principios de legalidad y taxatividad porque la conducta penal hacía algunas remisiones normativas a disposiciones de tipo administrativo. En esa ocasión, la Corte recordó que los tipos penales en blanco son mecanismos que actualizan las exigencias del principio de legalidad conforme a las circunstancias sociales contemporáneas. Por tanto, en la mencionada sentencia insistió en que las remisiones normativas a reglas infra-legales son constitucionales, siempre y cuando las normas complementarias de diferente jerarquía cumplan los requisitos de claridad, precisión, generalidad y publicidad. Teniendo en cuenta lo anterior, declaró la exequibilidad de las expresiones demandadas. Para justificar su decisión, la Corte señaló que:

(...) aun cuando el delito de usurpación de derechos de obtentores de variedades vegetales es un tipo penal en blanco, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el mismo es constitucionalmente admisible desde el punto de vista de la tipicidad penal. Ello, teniendo en cuenta que, para efectos de llevar a cabo el proceso de adecuación típica, el tipo *(i)* remite a las normas sobre los derechos de obtentor de variedades vegetales las cuales, a su vez, regulan en detalle y con suficiente precisión todos los aspectos relacionados con los citados derechos, permitiendo determinar de manera clara y precisa el alcance de la conducta contenida en la norma acusada; *(ii)* tales normas, además, están previstas en leyes y actos administrativos de alcance general y de conocimiento público; y *(iii)* las mismas existen, en su mayoría, con anterioridad a la tipificación de la conducta delictiva, manteniéndose actualmente vigentes en el ordenamiento jurídico.⁷³

58. En conclusión, con base en lo hasta aquí señalado, para determinar si un tipo penal en blanco respeta o no los principios de legalidad y taxatividad, esta Corte debe evaluar el grado de determinación de la conducta a partir los siguientes requisitos:

(i) La remisión normativa debe ser clara y precisa a efectos de que permita a la ciudadanía delimitar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y la sanción correspondiente⁷⁴.

(ii) La redacción de la norma debe permitir al intérprete establecer claramente cuál es la conducta que el legislador pretende sancionar y determinar, al menos, los elementos estructurales del tipo penal; es decir, la conducta y las sanciones.

(iii) Solo si la indeterminación de un tipo penal es insuperable puede ser declarada inexecutable. Es decir, si existen elementos que permitan a los operadores jurídicos establecer el alcance de los tipos penales en blanco, entonces la Corte debe respetar el principio democrático y conservar la norma penal.

⁷² Artículo 306 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), modificado por la Ley 1032 de 2006. En ese momento la Corte declaró la exequibilidad del tipo penal estudiado.

⁷³ Sentencia C- 501 de 2014.

⁷⁴ Sobre esta exigencia la sentencia C-501 de 2014 retoma lo expresado en la C-605 de 2006, según la cual, “(...) 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”.

(iv) La remisión normativa, puede ser propia o impropia. En caso de una remisión propia no existe mayor tensión con la reserva de ley. Sin embargo, cuando las remisiones son impropias su adecuación con la Constitución dependerá de que el reenvío normativo sea: (i) preciso, (ii) previo a la configuración de la conducta, (iii) tenga un alcance general y sea de conocimiento público y (iv) preserve los principios y valores constitucionales⁷⁵.

(v) La norma a la que se hace la remisión debe existir al momento de materializarse la conducta y debe realizar la respectiva adecuación típica en el caso particular⁷⁶. Esta regla admite que la norma complementaria sea expedida con posterioridad al tipo penal, siempre y cuando la adecuación típica sea posterior a la norma complementaria. Esto garantiza el derecho a ser juzgado solo con base en las leyes preexistentes.

59. Con base en la precisión de las anteriores reglas, la Corte pasa a hacer unas breves consideraciones sobre la protección constitucional del medio ambiente y los recursos naturales, así como sobre los tipos penales en blanco que buscan protegerlos. Después de ello, pasará a abordar puntualmente el análisis de constitucionalidad de las normas demandadas.

5. De la protección constitucional del medio ambiente y de los recursos naturales

60. La Constitución de 1991, entre otros calificativos, ha sido denominada en Colombia como la Constitución ecológica⁷⁷, al ser el primer texto constitucional en el país que abordó la preocupación por la preservación y defensa de los diferentes ecosistemas y de la biodiversidad nacional. Esa preocupación se materializó en diferentes artículos constitucionales que protegen la vida y las riquezas culturales y naturales de la Nación, y establecen, entre otros, los derechos constitucionales a un ambiente sano, a la salud, al saneamiento ambiental, al agua y a la participación de todos y todas en las decisiones ambientales⁷⁸.

61. Así mismo, la Constitución estableció obligaciones para la protección del ambiente sano y de los recursos naturales, como la de procurar una educación para la protección ambiental, la de planificación y manejo de los recursos naturales, el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país, la fiscalización de los recursos naturales y del ambiente o las obligaciones de defensa ambiental de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo⁷⁹, entre algunos otros deberes⁸⁰. La Carta

⁷⁵ Sentencia C-605 de 2006

⁷⁶ Sentencias C-501 de 2014, C-539 de 2016, C-091 de 2017 y C-041 de 2017.

⁷⁷ Sentencia T-411 de 1992.

⁷⁸ Normas como el preámbulo y los artículos 2, 8, 11, 49, 79, 81 y 366 de la Constitución Política.

⁷⁹ Artículos 67, 80, 81, 82, 268 núm. 7, 277 núm.4, 282 núm.5 de la Constitución Política.

⁸⁰ Entre esas otras obligaciones se pueden destacar los artículos 289 sobre los programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente, el 300-2 que establece obligaciones en materia de medio ambiente para las asambleas departamentales, el 301 sobre la gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a los recursos naturales y a las circunstancias ecológicas, el 310 que previó un control de densidad en las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales, el 330-

Política también estableció un conjunto de normas para armonizar la economía social de mercado con la protección medioambiental a través de la consagración, por ejemplo, de la función ecológica de la propiedad, el límite a la libertad económica derivado del medio ambiente, la posibilidad de decretar emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico y la intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano⁸¹.

62. A nivel internacional, se han dado varios hitos que ilustran una preocupación creciente por la protección del medio ambiente, entre otros, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, también conocida como Conferencia de Estocolmo de 1971, la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992 y el Acuerdo de París firmado en 2006. A partir de Estocolmo se han firmado alrededor de 80 tratados, declaraciones y convenios relacionados con la protección del medio ambiente.

63. Este conjunto de normas tiene como objetivo principal asegurar que la humanidad pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y en armonía con el planeta. En el caso colombiano, este reconocimiento primordial al medio ambiente está directamente relacionado, entre otros aspectos, con el hecho de que el país es reconocido a nivel mundial por ser uno de los pocos estados mega-diversos en el mundo⁸² y contar con importantes fuentes de agua⁸³. La característica principal de un país mega-diverso es el endemismo, que significa que estos países tienen especies de plantas, animales o ecosistemas que solo existen en esos lugares del globo terráqueo⁸⁴. Así, por ejemplo, Colombia cuenta con ecosistemas cuasi-endémicos como los páramos⁸⁵, con plantas endémicas como el frailejón (*espeletia osetana*) o la magnolia hernandezii (*aragoa occidentalis*)⁸⁶, o especies animales que solo existen en nuestro territorio nacional, como la rana de cristal o la tångara multicolor. Según cifras de la UNESCO, Colombia atesora aproximadamente el 10% de la biodiversidad del planeta⁸⁷.

64. Debido a lo anterior, la protección constitucional al medio ambiente se justifica no solo por la estrecha relación de los seres humanos con su entorno, sino también como desarrollo de una lógica de corresponsabilidad universal⁸⁸ con las generaciones futuras⁸⁹. Igualmente, esta se justifica por el valor intrínseco de la naturaleza y la vida no humana. En este sentido, en la Sentencia C-339 de 2002, la

5 que consagra la obligación de los concejos de los territorios indígenas de preservar los recursos naturales, y el 331 que reconoce la importancia de la preservación ambiental del río grande de la Magdalena.

⁸¹ Artículos 58, 215, 333, 334, 339 y 340 de la Constitución.

⁸² Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y la UNESCO, en el mundo son 17 los países con esta característica y Colombia ocupa el cuarto lugar en importancia.

⁸³ Según las cifras publicadas por The World Factbook de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA), 10 países acumulan más de la mitad de las reservas mundiales de agua potable, entre ellos, el sexto es Colombia. <https://web.archive.org/web/20150612123716/https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2201.html>

⁸⁴ Si estos ecosistemas, animales o plantas se extinguen es esos países, se extinguen en todo el planeta.

⁸⁵ Sobre la importancia de los páramos en el ordenamiento constitucional ver la sentencia C-035 de 2016.

⁸⁶ <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap1/103/#seccion6>

⁸⁷ <https://es.unesco.org/theme/biodiversity>

⁸⁸ Sentencia C-595 de 2010.

⁸⁹ Sentencia C.671 de 2001.

Corte puso de presente que la Constitución aborda la cuestión ambiental a partir de un enfoque que involucra criterios éticos, económicos y jurídicos. En dicho fallo, esta Corte explicó que, desde el plano ético, el enfoque constitucional se rige por un principio biocéntrico, que considera a las personas como parte de la naturaleza y otorga valor tanto a la vida humana como a la no humana. Desde el plano económico, la Constitución promociona un sistema productivo que debe tener límites en el interés social, ambiental y cultural. Y desde el plano jurídico esta Corte ha señalado que el ambiente y los recursos naturales no deben protegerse solo porque sean útiles a la vida humana sino también porque tienen un valor intrínseco susceptible de protección autónoma. Al respecto, en la Sentencia C-666 de 2010, la Corte señaló que

(...) es claro, que el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas.

65. Así, de la Constitución ecológica se deriva que la protección al medio ambiente y a los recursos naturales funciona en nuestro ordenamiento jurídico como un principio, como un derecho y como una obligación⁹⁰. Un principio que debe regir a toda la actividad estatal, incluida la actividad legislativa. Un derecho de todas las personas a vivir en un ambiente sano, digno y en armonía con el planeta, que implica también su protección por vía administrativa y judicial. Y, finalmente, una obligación del Estado y de los particulares de proteger esos bienes jurídicos, de la cual se derivan deberes de diversa índole. En efecto, a partir de una lectura sistemática de la Carta, se observa que el Estado colombiano asume –al menos– cuatro deberes primordiales respecto del medio ambiente sano: la prevención⁹¹, la mitigación⁹², la indemnización o reparación⁹³ y la punición. En tanto las normas que se demandan son de naturaleza penal, la Corte se centrará en este último deber de punición del Estado en materia ambiental. No obstante, como se explicará más adelante, no sobra advertir desde aquí que el enfoque punitivista no puede ser la única ni la principal herramienta del Estado colombiano para la protección de la naturaleza y de los recursos ambientales. Esto porque el sistema jurídico colombiano se funda sobre la idea del derecho penal como *ultima ratio* o, en otros términos, como la herramienta más extrema para lograr la protección de los bienes jurídicos.

⁹⁰ Sentencia C-595 de 2010.

⁹¹ El deber de prevención comprende la obligación de adoptar de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales. Este deber fomenta la educación ambiental y la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. Sentencia C-259 de 2016.

⁹² El deber de mitigar los daños ambientales se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental a través de la intervención estatal en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales. Sentencia C-259 de 2016

⁹³ El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo en el principio general de responsabilidad del Estado (artículos 80 y 90 de la Constitución Política) Véase la Sentencia C-259 de 2016.

En materia ambiental lo ideal es que el Estado concentre sus fuerzas en los deberes de prevención y en mitigar los efectos negativos de la actividad humana sobre el entorno. Por ello, se reitera, si bien esta sentencia se concentra en el deber de punición del Estado, por la naturaleza de las normas que se someten a consideración y el cargo que se analiza, ello no significa desconocer como prioritaria la importancia de acciones como la educación ambiental, la planificación en el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, las normas ambientales administrativas, sancionatorias y regulatorias, y las acciones en pro de la ampliación participativa de las personas y comunidades en la toma de decisiones ambientales, también llamadas acciones en pro de una democracia ambiental. En otros términos, para la Corte el enfoque preventivo, más que el punitivo, es la vía más adecuada para la protección al medio ambiente y de los recursos naturales.

Hechas estas consideraciones, a continuación se pasará a discutir el tema de las conductas penales que tipifican los delitos ambientales.

6. El medio ambiente y los recursos naturales como bienes jurídicamente protegidos y los tipos penales en blanco para su protección.

66. El deber de punición que tiene el Estado frente a los daños ambientales se deriva, además de las normas previamente citadas en los párrafos 58 a 60, del artículo 80 de la Constitución, que contempla la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales en el país. El ejercicio punitivo del Estado en materia ambiental puede darse a partir del derecho administrativo sancionador y/o del derecho penal ambiental⁹⁴.

67. Si bien hay unos algunos antecedentes remotos sobre la protección de los recursos naturales a través de multas o sanciones administrativas⁹⁵ lo cierto es que la protección del medio ambiente y de los recursos naturales a través del derecho penal es un desarrollo relativamente reciente en el mundo. En la actualidad existen problemas apremiantes en materia ambiental que incluyen, entre otros, el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la deforestación de la Amazonía, la pérdida de biodiversidad y el suministro de agua potable. Estos problemas han propiciado un incremento de la consagración de delitos ambientales en distintos Estados. Estos problemas apremiantes en el mundo, son de especial relevancia en un país como Colombia que, como se dijo líneas arriba, guarda en su territorio al menos el 10% de la biodiversidad del planeta. Además, cuenta con la Amazonía, un territorio profundamente frágil, pero vital para la supervivencia de la humanidad.

⁹⁴ Como ya se refirió en los apartes 3 y 4 de esta providencia, el poder punitivo del Estado está regido por ciertos principios derivados, entre otros, del artículo 29 constitucional. Tales principios se refieren a la legalidad, la tipicidad, la presunción de inocencia, el juez natural, la inviolabilidad de la defensa y el *non bis in ídem*.

⁹⁵ Por ejemplo, en Reino Unido la “Alkali Act” de 1863, respecto de la contaminación del aire. Esta ley designaba a varios agentes públicos para que supervisaran el nivel de descarga al aire de gas ácido muriático de las plantas alcalinas en Reino Unido. Así mismo, en 1899 en Estados Unidos de América se expidió la “Refuse Act”, como complemento de la “the Rivers and Harbors Act” del mismo año. En ella se estableció la prohibición de vertimientos de desechos en las aguas navegables, excepto con un permiso de las autoridades.

Según cifras de la Plataforma *Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*⁹⁶, entre los años 1980 y 2000 se perdieron en el mundo alrededor de 100 millones de hectáreas de bosques tropicales, de los cuales 42 millones fueron deforestados en América Latina. Por su parte, en Colombia, según cifras del IDEAM⁹⁷, la deforestación de la Amazonía ha implicado la pérdida de más de 6 millones de hectáreas entre 1990 y 2016. Cifras como estas son las que han llevado al legislador a usar el derecho penal como una herramienta para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

68. Ahora bien, aunque la penalización de este tipo de conductas puede suponer otros retos relativos a la efectividad o la proporcionalidad del derecho penal para hacer frente a conductas atentatorias contra el medio ambiente, como ya se indicó, estos asuntos no serán abordados en esta sentencia, pues no hacen parte del cargo que elevó el demandante, el cual se concentra en la presunta violación de los principios de legalidad y taxatividad en materia penal.

69. Hechas esas aclaraciones a continuación se ofrece una mirada a distintos ordenamientos jurídicos, para dar luces sobre cómo se ha tratado la legalidad y taxatividad a la hora de consagrar tipos penales que buscan proteger el ambiente y los recursos naturales. Ese recuento ilustrará que, en materia de regulación de los delitos ambientales, es común apelar a tipos penales en blanco. A manera de ilustración, se pasa entonces a presentar algunos ejemplos.

70. En 1980 Alemania fue pionera cuando introdujo en su Código Penal delitos ambientales. En la actualidad, dicho Código Penal⁹⁸ contiene la sección 29, denominada “sobre los hechos punibles contra el medio ambiente” (artículos 324 a 330). En dicha sección se consagran, entre otros, los delitos por contaminación de agua, del suelo o del aire, causación de ruidos, manejo no autorizado de desechos peligrosos, operación no autorizada en plantas y puesta en peligro de áreas necesitadas de protección. La mayoría de los delitos ambientales consagrados en ese Código Penal son tipos penales en blanco, pues son normas que deben ser complementadas por otras de rango administrativo. Por ejemplo, los artículos 324^a (sobre contaminación de suelos) y 329 (sobre amenaza de áreas protegidas), dicen textualmente lo siguiente:

§324a. Contaminación de suelos

(1) **Quien bajo lesión de deberes jurídicos administrativos** introduzca, haga introducir o libere sustancias en el suelo y lo contamine o altere desventajosamente: 1. de una manera que es apropiada para perjudicar la salud de otro, de animales, plantas u otras cosas de valor significativo o un recurso hídrico 5 0, 2. de una dimensión significativa, será castigado con pena privativa de la libertad hasta cinco años o con multa. (...) (subrayas fuera del texto)

§ 329. Puesta en peligro de áreas necesitadas de protección

⁹⁶ Consultar: <https://ipbes.net/>

⁹⁷ Consultar: <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>

⁹⁸ Para consultar una versión del Código Penal Alemán traducido al español ver: https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/1_20080616_02.pdf

(1) **Quien en contra de un decreto expedido sobre un área con base en la Ley Federal de protección contra ruidos ambientales**, opere plantas dentro de esa área que requieran de una protección especial ante efectos medio ambientales perjudiciales, por medio de contaminaciones de aire o ruidos, o que sea de temer un fuerte crecimiento de efectos perjudiciales del medio ambiente dentro del área durante estados atmosféricos de escasos cambios climáticos, será castigado con pena privativa de la libertad de hasta tres años o con multa.

De la misma manera será castigado, **quien dentro de tal área opere plantas en contra de una resolución ejecutiva**, que haya sido expedida con base en uno de los decretos descritos en el inciso 1. Las frases 1 y 2 no se aplican a vehículos automotores, de rieles, aéreos o marítimos.

(2) **Quien en contra de una de las disposiciones legales o de una prohibición ejecutable expedidas para su protección**, dentro de un área de protección de aguas termales 1. opere plantas industriales para el manejo de materiales peligrosos para el agua, 2. opere instalaciones de tubería para transportar materiales peligrosos para el agua o, 3. explote dentro del marco de una empresa industrial, explote grava, arena, arcilla, u otras materias sólidas, será castigado con pena privativa de la libertad hasta dos años o con multa. (...)

(3) Quien dentro de un área de protección de la naturaleza, o de un parque nacional, o de una área asegurada provisionalmente, **en contra de disposición legal expedida para su protección o contra una prohibición ejecutiva** 1. explote o extraiga recursos del subsuelo u otros componentes del suelo 2. efectúe excavaciones o levante terraplenes, 3. cree, modifique o elimine hídricos, 4. desagüe pantanos, cenagales u otras regiones húmedas 5. tale bosques, 6. mate atrape, aseche animales de una especie protegida de manera especial en el sentido de la Ley Federal de protección de la Naturaleza (Bundesnaturschutzgesetz) o distribuya o retire completa o parcialmente sus madrigueras, 7. dañe o retire plantas de una especie especialmente protegida en el sentido de la Ley Federal de protección de la Naturaleza (Bundesnaturschutzgesetz), o 8. erija un edificio y de esta manera perjudique de manera relevante el correspondiente objetivo de protección, será castigado con pena privativa de la libertad hasta cinco años o con multa. (...) (subrayas fuera del texto)

71. Por su parte, en España se incorporaron los delitos ambientales al Código Penal⁹⁹ en 1995. Este Código consagra en el Título XVI¹⁰⁰, el capítulo III ‘De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente’. Los artículos de este capítulo no tienen denominaciones específicas para cada recurso natural, a pesar de lo cual, a través de ellos se prohíbe la contaminación del aire, de los suelos, de las aguas, y los daños que se causen a animales o plantas. En torno a lo que interesa resaltar en esta sentencia, es posible clasificar a estos tipos penales como normas penales en blanco debido a que usan una fórmula remisoria para complementar elementos del tipo penal¹⁰¹. Veamos:

Artículo 325.

1. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que,

⁹⁹ Consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

¹⁰⁰ **De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente**

¹⁰¹ Sobre los delitos ambientales en España y su consagración a partir de tipos penales en blanco consultar: Sessano Goenaga, J. C. (2002). “La protección penal del medio ambiente. Peculiaridades de su tratamiento jurídico”. En V. Giménez (Coord.) (2002). *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Editorial Trotta: Madrid.

contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas. (...)

Artículo 326.

1. Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, **contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general**, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.

2. Quien, fuera del supuesto a que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdeñable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, **en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos**, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año.

72. A nivel latinoamericano, diversos códigos penales usan fórmulas de tipos penales en blanco, como se mostrará a continuación:

País	Norma
Código Penal peruano ¹⁰²	Artículo 304: El que, infringiendo las normas sobre protección del medio ambiente , lo contamina vertiendo residuos sólidos, líquidos, gaseosos o de cualquier otra naturaleza por encima de los límites establecidos, y que causen o puedan causar perjuicio o alteraciones en la flora, fauna y recursos hidrobiológicos, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de uno ni mayor de tres años o con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de un año o prestación de servicio comunitario de diez a treinta jornadas.
Código Penal mexicano ¹⁰³	De la bioseguridad - Capítulo adicionado DOF 06-02-2002 Artículo 420 Ter.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien en contravención a lo establecido en la normatividad aplicable , introduzca al país, o extraiga del mismo, comercie, transporte, almacene o libere al ambiente, algún organismo genéticamente modificado que altere o pueda alterar negativamente los componentes, la estructura o el funcionamiento de los ecosistemas naturales. Para efectos de este artículo, se entenderá como organismo genéticamente modificado, cualquier organismo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido

¹⁰²

Consultado

en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/\\$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf)

¹⁰³ Consultado en: [Código Penal Federal \(diputados.gob.mx\)](http://CodigoPenalFederal(diputados.gob.mx))

	mediante la aplicación de la biotecnología, incluyendo los derivados de técnicas de ingeniería genética.
Código Penal ecuatoriano ¹⁰⁴	Artículo 251. Delitos contra el agua. La persona que contraviniendo la normativa vigente , contamine, desequie o altere los cuerpos de agua, vertientes, fuentes, caudales ecológicos, aguas naturales afloradas o subterráneas de las cuencas hidrográficas y en general los recursos hidrobiológicos o realice descargas en el mar provocando daños graves, será sancionada con una pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se impondrá el máximo de la pena si la infracción es perpetrada en un espacio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o si la infracción es perpetrada con ánimo de lucro o con métodos, instrumentos o medios que resulten en daños extensos y permanentes.
Código Penal hondureño	Artículo 324.- contaminación del aire, las aguas o los suelos. Quien, con infracción de la legislación protectora del medio ambiente , realiza actividades contaminantes que afectan a la atmósfera, las aguas marinas, las aguas continentales, el suelo o el subsuelo y con ello pone en peligro grave el equilibrio de un ecosistema, debe ser castigado con las penas de prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de trescientos (300) a seiscientos (600) días.
Ley Nacional de Crímenes Ambientales de Brasil ¹⁰⁵	Sección I. Delitos contra la fauna Art. 29. Art. 29 - Matar, perseguir, cazar, capturar, utilizar ejemplares de fauna silvestre, autóctona o en rutas migratorias, sin el debido permiso, licencia o autorización de la autoridad competente, o en desacuerdo con la obtenida: Pena - detención de seis meses a un año, y multa. (...)

73. Con el anterior ejercicio no se pretende hacer un estudio comparado de la legislación penal ambiental en el mundo. Simplemente, se busca ilustrar que la técnica legislativa de tipos penales en blanco es usada comúnmente por legisladores en diferentes partes del mundo para determinar las conductas punibles en ese ámbito. Ello se debe a las características de las regulaciones ambientales que son dinámicas y están en constante actualización.

74. Ahora bien, otra perspectiva que ayuda a abordar el estudio de los tipos penales en blanco en materia medio ambiental es la de considerar los desarrollos sobre la materia adelantados por la Corte Suprema de Justicia respecto de delitos ambientales vigentes antes de la expedición de la Ley 2111 de 2021. Como se mostrará la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema ha aceptado la consagración de tipos penales en blanco para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Así mismo, ha reconocido la necesidad de acudir a normas extrapenales e infra legales para completar algunos ingredientes normativos en materia de regulación ambiental, indispensables para determinar si una conducta está prohibida o permitida.

75. Así, por ejemplo, en la sentencia No. 2933 de 9 de marzo de 2016 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, analizó un recurso de casación contra un fallo que evaluó la comisión del delito de “daños en los recursos naturales”

¹⁰⁴ CAPÍTULO CUARTO. Delitos contra el ambiente y la naturaleza o pacha mama. Artículos 245 a 267.

¹⁰⁵ Consultada en: [L9605 \(planalto.gov.br\)](http://L9605(planalto.gov.br))

consagrado en el entonces artículo 331 del Código Penal¹⁰⁶. Dicha norma establecía que:

(...) **El que con incumplimiento de la normatividad existente** destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con éstos o se afecten áreas especialmente protegidas incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Subraya fuera de texto).

En esa ocasión, la Corte Suprema de Justicia –en lo relevante para este asunto– afirmó que “se infiere que es un tipo penal en blanco, en la medida que es necesario remitirse a la normatividad existente sobre la materia a efectos de establecer su incumplimiento, así como para determinar cuáles son los recursos naturales y las áreas especialmente protegidas cuya afectación se sanciona”¹⁰⁷.

De igual manera, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia No. 7436 de 1° de junio de 2016, analizó el delito de contaminación ambiental consagrado en el entonces artículo 332 del Código Penal. En esa ocasión explicó que la fórmula ‘con incumplimiento de la normatividad existente’ presente en ese delito, hacía del mismo un tipo penal en blanco, de manera que su contenido está integrado por reglas jurídicas extrapenales, específicamente las de carácter ambiental, en las cuales de incluía “leyes, decretos y resoluciones entre otras”¹⁰⁸. La Corte Suprema de Justicia indicó que, por ejemplo, la configuración del delito de Contaminación ambiental requería de la verificación del ordenamiento ambiental de orden técnico para determinar los límites, niveles o concentraciones de sustancias vertidas al agua, al aire o al suelo, y que determinan si la conducta es prohibida o permitida.

76. Teniendo en cuenta todas las anteriores consideraciones sobre los principios de legalidad y taxatividad, la protección constitucional del medio ambiente en Colombia y el medio ambiente y los recursos naturales como bienes jurídicamente protegidos, pasa esta Corte a estudiar la constitucionalidad del artículo 1° (parcial) de la Ley 2111 de 2021, por el cargo formulado por el actor.

7. El artículo 1 (parcial) de la Ley 2111 de 2021 que modifica los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal no vulnera el artículo 29 de la Constitución Política.

Para la solución de este caso concreto, a continuación, la Sala se centrará en el deber de punición del Estado en materia ambiental. Así, iniciará con un acápite sobre el contenido, alcance y contexto normativo del artículo 1° de la Ley 2111 de 2021. Posteriormente, analizará la fórmula “con incumplimiento de la normatividad existente”, presente en los tipos penales demandados en esta ocasión, con el fin de

¹⁰⁶ En este caso se atribuyó a una empresa las conductas de: a. contaminar las aguas de las quebradas La portera y Sanguina por uso de gallinaza en los municipios de Mahanayín y Charalá; b. quema de especies maderables; entre otras.

¹⁰⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia No. 2933 de 9 de marzo de 2016

¹⁰⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia No. 7436 de 1° de junio de 2016

evaluar la constitucionalidad de esa remisión normativa a la luz de los principios de legalidad y taxatividad en materia penal. Como se indicó desde la formulación del problema jurídico, la metodología de análisis se concentrará en el reenvío normativo común en todos los artículos demandados.

7.1 Contenido, alcance y contexto normativo del artículo 1 (parcial) de la Ley 2111 de 2021

77. En materia ambiental, desde 1974, Colombia cuenta con un Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹⁰⁹. Este Código, si bien no establece tipos penales, sí identifica cuáles son los recursos renovables, los principios que rigen su uso y los factores que deterioran el ambiente como la contaminación, la erosión, la sedimentación en los cursos y depósitos de aguas, entre otros factores. En 1980, con la expedición del Decreto 100, que modificó el Código Penal, se incluyó en el Título VII, del libro segundo (sobre delitos contra el orden económico y social) el Capítulo II denominado “De los Delitos contra los Recursos Naturales”. En ese momento el legislador incluyó las siguientes conductas penales: (i) aprovechamiento ilícito de recursos naturales, (ii) ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal, (iii) explotación ilícita de yacimiento minero, (iv) propagación de enfermedades en los recursos naturales, (v) omisión de información de presencia de plagas o enfermedades infectocontagiosas, (vi) daños en los recursos naturales y (vii) contaminación ambiental.

78. El Código Penal fue actualizado, por las exigencias tanto formales como sustanciales que imponía la nueva Constitución, a través de la Ley 599 de 2000. En esa ley se incluyó de manera autónoma el Título XI, denominado “De los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente”. A partir de la nueva legislación, a las 7 conductas penales que existían bajo el Decreto 100 de 1980, se unieron cuatro más, a saber: (i) la contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero, (ii) la experimentación ilegal de especies, agentes biológicos o bioquímicos, (iii) la actividad ilícita de pesca y (iv) la casa ilegal. En el año 2011, la Ley 1453 adicionó dos nuevos tipos penales al Título XI, referidos: (i) al manejo ilícito de especies exóticas y (ii) a la contaminación ambiental por residuos peligrosos. Así mismo, se incluyó una modalidad culposa por explotación de yacimiento minero.

79. Ese era el panorama de los delitos ambientales en Colombia hasta la expedición de la Ley 2111 de 2021. En dicha ley se consagraron 12 artículos cuyo contenido es el siguiente:

El artículo primero sustituyó el Título XI del Código Penal, relacionado con los delitos contra los recursos naturales y el ambiente. Al respecto la Ley 2111 de 2021 cambió y adicionó los artículos 328 a 339 del Código (de los cuales se demandaron algunos).

¹⁰⁹ Decreto 2811 de 1974

El artículo segundo modificó las circunstancias de mayor punibilidad o agravantes para las conductas de daño ambiental grave, la modificación irreversible del equilibrio ecológico de los ecosistemas o la extinción de una especie biológica. Por su parte, los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto de la ley adicionaron apartes normativos a la Ley 906 de 2004, en el sentido de incluir y adecuar esa legislación a la actualización en materia de delitos ambientales.

Los artículos séptimo y octavo crearon y regularon las funciones de una nueva dirección de apoyo territorial de la Fiscalía General de la Nación. Dicha dirección busca la consolidación del trabajo interdisciplinario en lugares de difícil acceso, relacionado con la persecución de delitos ambientales. De manera similar, el artículo noveno crea la Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, el artículo décimo establece una obligación en cabeza de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, de diseñar una política de prevención del daño antijurídico en materia de protección ambiental y ecológica, y los artículos once y doce regularon los gastos para la implementación de la ley y las vigencias y derogatorias respectivamente.

80. El análisis que debe efectuar esta Corporación está relacionado con las modificaciones introducidas únicamente en el artículo primero (parcial) de la Ley 2111 de 2021. En esa medida, es pertinente resaltar que el Título XI del Código Penal fue dividido en siete capítulos que desglosan la protección al medio ambiente como bien jurídico protegido penalmente, así:

Capítulo I	Delitos contra los recursos naturales
Capítulo II	Daños contra los recursos naturales
Capítulo III	De la contaminación ambiental
Capítulo IV	Sobre la invasión de áreas de importancia ecológica
Capítulo V	Delito de apropiación ilegal de baldíos
Capítulo VI	Circunstancias de agravación punitiva

81. La mencionada ley se publicó el 29 de julio de 2021 y se tramitó en el Congreso como la nueva ley de delitos ambientales. Según la exposición de motivos contenida en la Gaceta 1083 del 31 de octubre de 2019, esta ley tuvo dos objetivos precisos: primero, actualizar los tipos penales vigentes con las dinámicas actuales de explotación, contaminación y destrucción de los recursos y la biodiversidad del país. Segundo, crear nuevos tipos penales que abordaran y dieran alcance a una nueva política criminal en favor de la protección y conservación del ambiente. En esa misma exposición de motivos se identificó como uno de los objetivos específicos de la Ley, el siguiente:

[a]justar la terminología utilizada en los tipos penales en blanco, para que no se contradigan con los Decretos 2811 de 1974, 1608 de 1978, 1715 de 1978, 4688 de 2005, 2372 de 2010 y

las Leyes 84 de 1989, 99 de 1993 y 685 del 2001, unificando de esta manera el lenguaje técnico sobre la materia¹¹⁰.

82. Lo que ilustra el anterior objetivo específico es que el legislador no era ajeno a la tensión que existe entre la consagración de tipos penales en blanco y el principio de legalidad. Sin embargo, también evidencia que este era consciente de la imposibilidad de consagrar tipos penales extremadamente detallados en materia ambiental. Como bien lo señalaron algunos intervinientes y la Procuraduría General en este proceso, para el legislador era claro que difícilmente la regulación del derecho penal ambiental podría hacerse al margen de la utilización de delitos penales en blanco, al menos por dos razones.

83. La primera, porque las actividades que regula el derecho ambiental son amplias, dinámicas y deben estar sujetas a la constante actualización. Por ejemplo, las actividades de conservación son objeto de monitoreos científicos que indican cuándo una especie fáunica o vegetal está en peligro de extinción o cuándo se considera que un animal es exótico o doméstico. Así mismo, las actividades de explotación de los recursos naturales están sujetas también a las cambiantes lecturas de las autoridades administrativas, por ejemplo, para determinar cuándo una especie animal puede ser cazada (porque no existe veda), o para identificar el número de ejemplares arbóricos que pueden ser talado en un determinado ecosistema, sin que el mismo se afecte¹¹¹.

84. La segunda razón, también identificada en las intervenciones de la Universidad Externado de Colombia y del Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene relación con el carácter necesariamente difuso y de enfoque regional que debe tener el derecho ambiental en el país. Esa necesidad ha sido solventada a partir de la estructura que tiene el **Sistema Nacional Ambiental –SINA-** que, si bien está encabezada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se rige por el principio de rigor subsidiario, que da prelación a las autoridades locales y regionales para la protección de los diferentes ecosistemas y recursos naturales. Este componente regional es vital para la protección de la biodiversidad del país. Una razón es precisamente la diversidad de los territorios. Por ejemplo, la protección de un ecosistema de desierto no es ni puede ser la misma que se requiere para la conservación de un páramo, de un bosque andino tropical o de la selva amazónica. Por otra parte, un enfoque regional permite considerar las dinámicas de las comunidades locales con sus entornos naturales, lo cual facilita la efectividad de las sanciones y, en general, de las políticas públicas. Este componente regional está íntimamente con el principio de participación en la toma de decisiones ambientales, que se consagra en el ordenamiento jurídico nacional, pero también a nivel internacional¹¹².

¹¹⁰ Gaceta 1083 de 2019, p. 20.

¹¹¹ A manera de ejemplo podemos citar las Resoluciones que emite la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y providencia sobre la veda en la caza y consumo de langostas. Ver: [Resolución 00000790 del 25 de Mayo del 2016](#).

¹¹² Ver: <https://www.minambiente.gov.co/acuerdo-de-escazu/aprobado-acuerdo-de-escazu-a-63-dias-de-iniciar-gobierno-del-presidente-petro/>

85. Estas razones muestran entonces la relación especial que se ha construido entre el derecho penal y el derecho ambiental¹¹³, la cual va más allá de una mirada nacional para considerar también las necesidades del territorio. Obviamente, es una intersección excepcional pues, como se indicó, el derecho penal ambiental debe tener un carácter residual y de última *ratio*.

Bajo estas consideraciones, la Corte pasa a examinar las normas demandadas a la luz del único cargo formulado por el actor, no sin antes hacer unas precisiones metodológicas. En primer lugar, debido a que ninguna de las remisiones normativas afecta, modifica o se relaciona directamente con las sanciones establecidas en el Código Penal, en esta sección se omitirá de la transcripción el aparte de las sanciones. De todas maneras, si el lector desea verificar la transcripción completa de las normas podrá remitirse al aparte de los antecedentes. En segundo lugar, y como ya se explicó, la Corte centrará su análisis en la fórmula de remisión normativa usada en los tipos penales demandados; esto es, “con incumplimiento de la normatividad vigente”. Por último, el análisis solo se centrará en la legalidad y taxatividad de las disposiciones acusadas, Por ello, no analizará otros aspectos de constitucionalidad, como la proporcionalidad de las disposiciones acusadas o la necesidad de tipos penales en blanco en materia ambiental.

7.2 La fórmula ‘con incumplimiento de la normatividad vigente’ usada en los tipos penales demandados no afecta los principios de legalidad y taxatividad en materia penal derivados del artículo 29 de la Constitución.

86. El demandante estima que los delitos consagrados en los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, sustituidos por la Ley 2111 de 2021 vulneran el artículo 29 de la Constitución. Específicamente, precisa que se incumplen los principios de legalidad y taxatividad porque la fórmula “con incumplimiento de la normatividad vigente” resulta indeterminada por la copiosa normatividad existente en materia ambiental.

87. Los delitos demandados corresponden a tipos penales en blanco. Como arriba se indicó la sola remisión normativa no supone la inconstitucionalidad de las normas, pues el juez constitucional debe realizar un ejercicio evaluativo para identificar si con ella se puede diferenciar la conducta penalmente sancionada de la constitucionalmente permitida.

88. Así, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia, para que pueda predicarse el cumplimiento del principio de taxatividad deben reunirse al menos tres elementos: (i) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (ii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; y (iii) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque dicha conducta está determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas¹¹⁴.

¹¹³ A la que suma el derecho administrativo ambiental, que no es asunto del análisis que en este caso hace la Corte

¹¹⁴ Sentencias C-343 de 2006, C-713 de 2012 y C-412 de 2015.

89. Teniendo en cuenta estas primeras tres reglas en materia de legalidad y taxatividad penal, la Corte comprueba, de la lectura de los artículos, que el primer y segundo elemento están acreditado. Por un lado, en su cuerpo normativo se determinan los límites máximos y mínimos de las penas privativas de la libertad y de las multas o sanciones en salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por el otro lado, los artículos revisados contienen una correlación entre las sanciones y las conductas inicialmente descritas, tal y como se ilustra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Sanciones/correlación

Artículo	Sanción
Artículo 328. Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables.	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.
Artículo 328A. Tráfico de fauna	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.
Artículo 328B. Caza ilegal.	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.	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.
Artículo 329. Manejo ilícito de especies exóticas	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	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.
Artículo 331. Manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos.	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.	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.
Artículo 333. Daños en los recursos naturales y ecocidio.	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.
Artículo 334. Contaminación ambiental	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.

Artículo 335. Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos.	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.
--	--

Fuente: Elaboración de la magistrada ponente

Ahora bien, para analizar si se cumple el tercer elemento, es decir, comprobar si la conducta sancionable está descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma está **determinada o es determinable**, es necesario hacer una evaluación más detenida, en razón a que el complemento de los tipos penales en blanco frente a delitos ambientales, se hace a partir de normas extrapenales. Sumado a ello, este análisis se exige pues el cargo de la demanda consiste en señalar que la remisión normativa no complementa las conductas sancionadas, sino que las sumerge en indeterminación por la amplia cantidad de normas existentes y vigentes en materia ambiental.

90. Para ese cometido, vale insistir en el hecho de que para determinar si un tipo penal en blanco es o no constitucional, a la luz de los principios de legalidad y taxatividad, debe evaluarse el grado de determinación de la conducta a partir de los siguientes requisitos:

(i) La remisión normativa debe ser clara y precisa a efectos de que permita a la ciudadanía delimitar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y la sanción correspondiente¹¹⁵.

(ii) La redacción de la norma debe permitir al intérprete establecer claramente cuál es la conducta que el legislador pretende sancionar y determinar, al menos, los elementos estructurales del tipo penal; es decir, la conducta y las sanciones.

(iii) Si existen elementos que permitan a los operadores jurídicos establecer el alcance de los tipos penales en blanco, entonces, la Corte debe respetar el principio democrático y conservar la norma penal.

(iv) La remisión normativa, puede ser propia o impropia. En caso de una remisión propia no existe mayor tensión con la reserva de ley. Sin embargo, cuando las remisiones son impropias, su adecuación con la Constitución dependerá de que el reenvío normativo sea: (i) preciso, (ii) previo a la configuración de la conducta, (iii) tenga un alcance general y sea de conocimiento público y (iv) preserve los principios y valores constitucionales¹¹⁶.

(v) La norma a la que se hace la remisión debe existir al momento de materializarse la conducta y realizar la respectiva adecuación típica en el caso particular¹¹⁷. Esta regla admite que la norma complementaria sea expedida con posterioridad al tipo penal, siempre y cuando la adecuación típica sea posterior

¹¹⁵ Sobre esta exigencia la sentencia C-501 de 2014 retoma lo expresado en la C-605 de 2006, según la cual, “(...) 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”.

¹¹⁶ Sentencias C-605 de 2006

¹¹⁷ Sentencias C-501 de 2014, C-539 de 2016, C-091 de 2017 y C-041 de 2017.

a la norma complementaria. Esto garantiza el derecho a ser juzgado solo con base en las leyes preexistentes.

91. Para verificar el cumplimiento de estos criterios, esta Sala pasará a examinar los argumentos del accionante, con el fin de evaluar su aptitud para tornar las normas inconstitucionales.

7.3 Carácter difuso y multinivel de la normatividad existente en materia ambiental

92. Como ya se indicó, el derecho penal en materia ambiental necesita de la técnica legislativa de los tipos penales en blanco porque regula actividades que son amplias, dinámicas y deben estar sujetas a la constante actualización. Así mismo, se argumentó que el derecho penal en materia ambiental debe adecuarse al carácter necesariamente difuso y de enfoque regional que se ha construido en el derecho ambiental en el país. Este componente regional optimiza la protección de la biodiversidad del país. En esa medida, para analizar los tipos penales en blanco que fueron demandados en esta ocasión, es preciso que la Corte tome en cuenta la especial relación que se ha construido entre el derecho penal y el derecho ambiental¹¹⁸.

93. Ahora bien, el argumento presentado por el demandante está relacionado con el carácter difuso y multinivel de la normatividad vigente del derecho ambiental en el país. Este argumento tiene a su vez dos vertientes: la primera, relacionada con la eventual variación que esa regulación ambiental puede tener en clave regional, por la aplicación del principio de rigor subsidiario y, la segunda, conectada con el hecho de que parte de esa normatividad es expedida por autoridades diferentes al Congreso de la República.

94. Para la Corte el primer argumento debe ser descartado porque el accionante equipara los elementos estructurales de las conductas (los verbos rectores y las sanciones) con otros ingredientes normativos del tipo penal que sirven para complementar y adecuar las conductas punibles. Esa equiparación no es correcta, pues si bien estos factores –los verbos rectores, las sanciones y los ingredientes normativos del tipo– deben atender a los principios de legalidad y taxatividad, lo cierto es que la fórmula de reenvío normativo acusada en este caso solo se refiere a ingredientes normativos complementarios del tipo. Si bien ellos pueden variar en cada caso concreto, de región a región, lo cierto es que la conducta está tipificada a nivel nacional. La variación en cada caso depende de la adecuación de la conducta y de la verificación en cada caso de aspectos como el límite de especies que está permitido o prohibido cazar o talar, o de la cantidad o calidad de las sustancias que al ser vertidas sobre el suelo, el agua o el aire podrían llegar a constituir contaminación ambiental. Así, por ejemplo, es claro que el delito de caza ilegal (artículo 238B) es una conducta prohibida a nivel nacional. Sin embargo, el tipo penal debe complementarse con la normatividad vigente regional o expedida para cada caso específico. Por ejemplo, las regulaciones sobre vedas difieren, por obvias

¹¹⁸ A la que suma el derecho administrativo ambiental, que no es asunto del análisis que en este caso hace la Corte

razones, de territorio en territorio. No se puede equiparar el tiempo de veda de las langostas en San Andrés, Providencia y Santa Catalina con las vedas de ciertas especies de tortugas en el Pacífico. En esta lógica, la normatividad multinivel que complementa a los ingredientes normativos de los tipos penales, atiende precisamente al necesario enfoque regional que debe tener el derecho ambiental en nuestro país.

Cuadro 2. Verbos rectores y conductas

Artículo	Verbos rectores
Artículo 328. Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables.	El que ... se apropie, acceda, capture, mantenga, introduzca, extraiga, explote, aproveche, exporte, transporte, comercie, explore, trafique o de cualquier otro modo se beneficie
Artículo 328A. Tráfico de fauna	El que trafique, adquiera, exporte o comercialice
Artículo 328B. Caza ilegal.	El que ... cazare, excediere el número de piezas permitidas o cazare en épocas de vedas
Artículo 328C. Pesca ilegal.	El que... realice actividad de pesca, comercialice, transporte, procese o almacene
Artículo 329. Manejo ilícito de especies exóticas	El que ... introduzca, trasplante, manipule, siembre, hibride, comercialice, transporte, mantenga, transforme, experimente, inocule o propague
Artículo 330. Deforestación	El que... tale, queme, corte, arranque o destruya
Artículo 331. Manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos.	El que ... introduzca, importe, manipule, experimente, posea, inocule, comercialice, exporte, libere o propague
Artículo 332. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.	El que... explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote
Artículo 333. Daños en los recursos naturales y ecocidio.	El que... destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales
Artículo 334. Contaminación ambiental	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
Artículo 335. Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos.	El que... realice experimentos con especies, agentes biológicos o bioquímicos que constituyan, generen o pongan en peligro la supervivencia de las especies de la biodiversidad colombiana

Fuente: Elaboración de la magistrada ponente

95. Dicho esto, lo primero que encuentra la Corte es que la configuración usada por el legislador en las normas acusadas sí permite que la ciudadanía y los operadores jurídicos puedan determinar cuándo se incurre en la comisión de cada delito. Por ejemplo, el demandante cuestiona que una conducta como la deforestación podría variar de región a región porque son las Corporaciones Autónomas Regionales las que emiten los permisos, las concesiones y

autorizaciones para el aprovechamiento legal de los recursos forestales. Sin embargo, nótese que la conducta sancionada es la misma a nivel nacional y está determinada por el legislador a partir de la identificación clara y específica de las acciones prohibidas, esto es: el que con incumplimiento de la normatividad vigente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas superiores a una hectárea de bosque natural. Así, la eventual variación del permiso que una Corporación Autónoma emita en el Quindío o en el Vichada, no afecta la taxatividad ni la legalidad de los delitos ambientales, precisamente porque la remisión normativa no delega la calificación de la acción u omisión, sino que especifica que esas acciones son punibles si se incumplen determinadas condiciones. Así mismo, la remisión se hace para identificar el grado de sostenibilidad y de recuperación de un ecosistema o especie, lo que depende de su ambiente y ciclos ecológicos.

Adicionalmente, y contrario a lo que entiende el accionante, esos condicionamientos son integrados por el legislador a través de la remisión normativa, dado el carácter dinámico de las actividades que pretende regular. En materia ambiental, es necesario conectar esas conductas prohibidas a nivel nacional –definidas claramente por el cuerpo de los delitos acusados– con los contextos regionales, más aún en las condiciones de mega-diversidad del país, en el cual existen múltiples ecosistemas y recursos naturales. Esto no significa que haya un derecho penal diferenciado en cada región, pues la conducta punible es la misma a nivel nacional. En síntesis, este primer argumento del demandante no tiene asidero porque se fundamenta en una lectura que confunde las conductas sancionadas a nivel nacional, con los ingredientes normativos derivadas del carácter especial del derecho ambiental que complementan al tipo penal.

96. Ahora bien, lo anterior no excluye la necesidad de que se verifique si los ingredientes normativos a los que remite la fórmula evaluada pueden ser determinables. Este es un punto esencial en el análisis de constitucionalidad y para ello, la Corte debe seguir las reglas que se describieron en el fundamento 90 de esta providencia. Para ello esta Corte evaluará la remisión a la luz de las reglas previstas.

97. Con base en ello, lo que se observa es, primero, la redacción de estas normas posibilita al intérprete establecer claramente cuál es la conducta que el legislador pretende sancionar y le permiten a la ciudadanía y a los operadores jurídicos determinar los elementos estructurales del tipo penal; es decir, la conducta y las sanciones.

98. Segundo, la remisión hace referencia a normas que existen desde el momento mismo de la publicación de la Ley 2111 de 2021, pues se delimita a la normatividad **vigente**.

99. En tercer lugar, en estos casos la remisión normativa no se efectúa sobre elementos estructurales del tipo penal como la conducta o la sanción, sino sobre los otros ingredientes normativos del tipo, que si bien no son determinados en el Código Penal, sí son, en principio, determinables. Ahora bien, en estos casos, y como se explicará más adelante, la eventual indeterminación de la fórmula “con

incumplimiento de la normatividad vigente” es, en principio, superable. Es decir, existen elementos que permiten a los operadores jurídicos establecer el alcance de los tipos penales en blanco, en términos de precisión y claridad de las conductas a nivel nacional; es decir, no existe un problema de legalidad derivado del carácter difuso y regional del derecho penal ambiental.

100. Sin embargo, la Corte sí advierte que la fórmula usada por el legislador “con incumplimiento de la normatividad existente” genera un problema en términos de precisión y claridad, porque se dificulta determinar la autoridad que puede emitir dicha “normatividad vigente”. Este problema, en principio, hace la que norma incumpla con las exigencias del principio de legalidad y taxatividad en materia penal, pues no es claro para la ciudadanía ni para los operadores jurídicos ¿Quiénes son las autoridades competentes que pueden emitir la normatividad que complementará los tipos penales en blanco aquí estudiados?

101. Debido a este problema, la Corte debe verificar si la remisión a normas de carácter infra-legal a partir de la fórmula “con incumplimiento de la normatividad vigente” es constitucional. Así se recordó que la remisión normativa, puede ser propia o impropia. En caso de una remisión propia no existe mayor tensión con el principio de legalidad. Sin embargo, cuando las remisiones son impropias, su adecuación con la Constitución dependerá de que el reenvío normativo sea: (i) preciso, (ii) previo a la configuración de la conducta, (iii) tenga un alcance general y sea de conocimiento público y (iv) preserve los principios y valores constitucionales. Pasa la Corte a analizar el cumplimiento de estos requisitos.

7.4 Evaluación de la remisión normativa a disposiciones de carácter infra legal.

102. Uno de los argumentos del demandante es que la fórmula “con incumplimiento de la normatividad vigente” hace que las disposiciones acusadas violen el principio de legalidad en sentido amplio –reserva de ley–, ya que buena parte de la normatividad existente es infra-legal y expedida por autoridades administrativas. Para evaluar este argumento, esta Sala presentó las reglas relacionadas con las remisiones impropias en materia penal. Lo primero que es preciso resaltar es que la sola remisión infra-legal –también reconocida como remisión normativa impropia– es válida en el ordenamiento jurídico colombiano, tal como se destacó a partir de los precedentes citados.

103. Ahora bien, esas remisiones deben cumplir con las condiciones de (i) ser precisas, (ii) previas a las configuraciones de la conducta punible, (iii) tener alcance general, (iv) ser de conocimiento público y (v) preservar los valores constitucionales. En este análisis la Corte empieza por reconocer que la normatividad existente en materia ambiental **preserva y desarrolla valores constitucionales** de importancia suprema como relacionados con la protección de la vida, del agua, del aire, de la biodiversidad, en suma, del medio ambiente y de los recursos naturales de la nación, tal y como ya se indicó en el fundamento 66 de esta sentencia.

104. Así mismo, la remisión normativa dice expresamente que es a las normas existentes al momento de la expedición de la Ley 2111 de 2021; es decir, hace referencia a **normas previas**. Por tanto, este requisito también estaría satisfecho. Sin embargo, como se ha explicado en esta sentencia, la normatividad existente en materia ambiental puede variar con el tiempo. En esa medida, la utilización de los tipos penales permite que dicha variación sea posible sin perjuicio de que sea necesaria la modificación de la conducta punible, puesto que sus elementos estructurales están definidos por la ley penal y no la ambiental. En todo caso, se explicó que esta regla admite que la norma complementaria sea emitida con posterioridad al tipo penal, siempre y cuando la adecuación típica sea posterior a la norma complementaria. Esta advertencia debe ser tenida en cada caso concreto por los operadores jurídicos, de manera que no se afecta su constitucionalidad por este motivo.

105. Ahora bien, quedan por analizar los elementos sobre la precisión, el conocimiento público y el alcance general de las normas a las cuales se hace la remisión normativa. Los argumentos del demandante se centran en estos tres aspectos, al exponer que las normas a las cuales se hace referencia son indeterminables, pues la normatividad ambiental es copiosa, abundante y confusa. Adjetivos que hacen que la ciudadanía y los operadores jurídicos no puedan saber inequívocamente cuáles son las conductas sancionables. Ante ese argumento, el análisis de constitucionalidad debe hacerse en diversos niveles.

106. El primer nivel, apunta determinar cuáles son las principales normas a las que remite cada uno de los tipos penales señalados. La Universidad Javeriana en su intervención presentó un cuadro con distintas normas, que a continuación será complementado por esta Sala Plena, para efectos de ilustrar -sin ánimo de exhaustividad- las principales normas remisorias de cada uno de los tipos penales analizados.

Cuadro 3. Normas complementarias generales:

Normas Generales	
Ley 23 de 1973	Principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales
Decreto ley 2811 de 1.974	Código nacional de los recursos naturales renovables RNR y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR , la defensa del ambiente y sus elementos.
Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Reforma el sector Público encargado de la gestión ambiental. Organiza el sistema Nacional Ambiental y exige la Planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la

	política ambiental, la estructura del SINA en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.
Decreto 1753 de 1994	Define la licencia ambiental LA: naturaleza, modalidad y efectos; contenido, procedimientos, requisitos y competencias para el otorgamiento de LA.
Decreto 2150 de 1995 y sus normas reglamentarias.	Reglamenta la licencia ambiental y otros permisos. Define los casos en que se debe presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas, Plan de Manejo Ambiental y Estudio de Impacto Ambiental. Suprime la licencia ambiental ordinaria
Ley 388 de 1997	Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital y Planes de Ordenamiento Territorial.
Ley 491 de 1999	Define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal
Decreto 1122/99	Por el cual se dictan normas para la supresión de trámites.
Decreto 1124/99	Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente

Fuente principal: ANLA

Cuadro 4. Normas complementarias por artículos

Artículo	Alguna normativa a la que remite						
Artículo 328. Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables.	Decreto 1076 de 2015, Decreto 2811 de 1974 Decreto 2041 de 2014, Ley 99 de 1993, Decreto 2372 de 2010 Ley 1333 de 2009.						
Artículo 328A. Tráfico de fauna	Decreto 1076 de 2015, Ley 17 de 1981, Ley 807 de 2003,						
Artículo 328B. Caza ilegal.	Ley 2153 de 2021, Decreto ley 2811 de 1974. <table border="1" data-bbox="634 1490 1382 1731"> <tr> <td>Decreto-Ley 1608 de 1978 Veda de especies faunísticas</td> <td>Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre. Existen más de 30 resoluciones donde se establecen vedas, prohibiciones y restricciones al ejercicio de la caza.</td> </tr> </table>	Decreto-Ley 1608 de 1978 Veda de especies faunísticas	Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre. Existen más de 30 resoluciones donde se establecen vedas, prohibiciones y restricciones al ejercicio de la caza.				
Decreto-Ley 1608 de 1978 Veda de especies faunísticas	Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre. Existen más de 30 resoluciones donde se establecen vedas, prohibiciones y restricciones al ejercicio de la caza.						
Artículo 328C. Pesca ilegal.	Ley 13 de 1990, Decreto 1780 de 2015, Decreto 2811 de 1974, Decreto 1835 de 2021. <table border="1" data-bbox="634 1814 1382 2202"> <tr> <td>Decreto-Ley 1608 de 1978 Veda de especies faunísticas</td> <td>Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre. Existen más de 30 resoluciones donde se establecen vedas, prohibiciones y restricciones al ejercicio de la caza.</td> </tr> <tr> <td>Ley 13 de 1990</td> <td>Estatuto general de pesca.</td> </tr> <tr> <td>Ley 84 de 1989</td> <td>Adopta el Estatuto nacional de protección de los animales</td> </tr> </table>	Decreto-Ley 1608 de 1978 Veda de especies faunísticas	Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre. Existen más de 30 resoluciones donde se establecen vedas, prohibiciones y restricciones al ejercicio de la caza.	Ley 13 de 1990	Estatuto general de pesca.	Ley 84 de 1989	Adopta el Estatuto nacional de protección de los animales
Decreto-Ley 1608 de 1978 Veda de especies faunísticas	Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre. Existen más de 30 resoluciones donde se establecen vedas, prohibiciones y restricciones al ejercicio de la caza.						
Ley 13 de 1990	Estatuto general de pesca.						
Ley 84 de 1989	Adopta el Estatuto nacional de protección de los animales						

Artículo 329. Manejo ilícito de especies exóticas	Decreto 1076 de 2015, Decreto 2811 de 1974
Artículo 330. Deforestación	<p>Decreto 2041 de 2014, Ley 99 de 1993, Decreto 1791 de 1996, Decreto 1257 de 2017.</p> <p>Ley 2 de 1959 Reserva forestal y protección de suelos y agua</p> <p>Decreto 2811 de 1974 Libro II, Parte VIII De los bosques, de las áreas de reserva forestal, de los aprovechamientos forestales, de la reforestación.</p> <p>Decreto 877 de 1976 Usos del recurso forestal. Áreas de reservas forestales</p> <p>Decreto 622 de 1977 Sobre Parques Nacionales Naturales PNN</p> <p>Decreto 2787 de 1980 Reglamenta parcialmente el Decreto Ley 2811 de 1974</p> <p>Ley 29 de 1986 Regula áreas de reserva forestal protectora</p> <p>Resolución 868 de 1983 Sobre tasas de aprovechamiento forestal</p> <p>Ley 139 de 1994 Crea el Certificado de Incentivo Forestal CIF</p> <p>Ley 299 de 1995 Por la cual se protege la flora Colombiana.</p> <p>Decreto 1791 de 1996 Régimen de aprovechamiento forestal y acuerdos regionales con este fin.</p> <p>Documento Conpes 2834 de 1996 Política de bosques</p> <p>Decreto 900 de 1997 Reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal CIF</p> <p>Resolución 0316 de 1974 Veda indefinida de las especies vegetales: pino colombiano, hojarasco, molinillo, caparrapí y roble</p> <p>Resolución 213 de 1977 Veda total de líquenes y quiches</p> <p>Resolución 0801 de 1977 Veda permanente de helechos arborescentes</p> <p>Resolución 0463 de 1982 Veda parcial de la especie vegetal Vara de la Costa Pacífica</p> <p>Manglares Se dictan medidas para proteger y conservar las áreas de manglar.</p> <p>Resolución 1602 de 1995 Aclara 1602-95. Establece PMA para aprovechamiento del manglar</p>

	<p>Resolución 020 de 1996 Establece condiciones básicas de sustentabilidad del ecosistema y zonas circunvecinas</p> <p>Resolución 257 de 1977 Manejo y control de recursos hidrobiológicos y del medio ambiente</p> <p>Decreto 1681 de 1978</p>
Artículo 331. Manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos.	Decreto 1780 de 2015, Ley 740 de 2002, Decreto 4525 de 2005
Artículo 332. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.	Decreto 2041 de 2014, Ley 99 de 1993, Ley 685 de 2001, Decreto 2820 de 2010, Ley 1333 de 2009
Artículo 333. Daños en los recursos naturales y ecocidio.	Decreto 1076 de 2015, Decreto 2811 de 1974, Decreto 2372 de 2010, Ley 1333 de 2009
Artículo 334. Contaminación ambiental	<p>Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015, Decreto 2811 de 1974, Ley 1333 de 2009.</p> <p>Decreto 948 de 1995 Normas para la protección y control de la calidad del aire</p> <p>Resolución 1351 de 1995 Se adopta la declaración denominada Informe de Estado de Emisiones-IE1</p> <p>Resolución 005 de 1996 Reglamenta niveles permisibles de emisión de contaminantes por fuentes móviles</p> <p>Resolución 864 de 1996 Identifica equipos de control ambiental que dan derecho al beneficio tributario según art. 170, ley 223 de 1995</p>
Artículo 335. Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos.	Decreto 1076 de 2015, Decreto 4525 de 2005

107. A partir de estos cuadros ilustrativos, esta Corte entiende que, si bien la normatividad existente en materia ambiental puede ser abundante y compleja de entender, lo cierto es que tiene un orden y una lógica que se deriva de la estructura jerárquica de nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, la Corte encuentra satisfechos los requisitos de **alcance general** y **conocimiento público**. Sin embargo, y como se advirtió líneas arriba (fj. 100 de esta sentencia) la Corte estima que la fórmula de remisión impropia usada por el legislador “con incumplimiento de la normatividad existente” sí genera un problema en términos de precisión o determinabilidad de las autoridades que pueden expedir dicha “normatividad vigente”. Este problema, en principio, hace la que norma incumpla con las exigencias del principio de legalidad y taxatividad en materia penal, pues existe una multiplicidad de autoridades ambientales y no norma no determinó cuales son aquellas que pueden emitir regulaciones que complementarán el tipo penal en blanco.

108. En efecto, en materia ambiental existen autoridades con funciones de distinta índole como prevención, control, vigilancia, regulación, entre otras. Evidentemente si el legislador no determinó cuáles son las autoridades que pueden emitir la “normatividad vigente” a la que remiten los tipos penales, esta omisión supone la inconstitucionalidad de las normas. Lo anterior, porque un entendimiento amplio de esa remisión normativa permitiría que autoridades ambientales con funciones, por ejemplo, de control y vigilancia emitieran regulaciones que complementarían los tipos penales en blanco, lo cual incumpliría el principio de legalidad y taxatividad en los delitos, porque la determinación de estas autoridades no se hizo de manera **precisa** por parte del legislador. Ahora bien, en desarrollo del principio de conservación del derecho, si esta Corporación encuentra que una norma puede ser interpretada de una manera que resulte respetuosa de la Constitución, entonces, debe emitir un fallo condicionado. Y a pesar de que el legislador no determinó de manera precisa (con la fórmula “con incumplimiento de la normatividad vigente”) quiénes son las autoridades competentes para emitir la normatividad que complementará los tipos penales en blanco aquí estudiados, lo cierto es que esa respuesta si la brinda el ordenamiento jurídico colombiano, si se efectúa una interpretación armónica de las normas demandadas y la Constitución. Para realizar esa determinación, esta Corte encuentra que el Sistema Nacional Ambiental – SINA es una herramienta indispensable, por ello, es necesario explicar algunos de sus aspectos básicos y su función como sistema articulador de normas ambientales, antes de concretar el condicionamiento en este fallo.

109. En efecto, las autoridades ambientales en el país están organizadas bajo el Sistema Nacional Ambiental – SINA, que integra autoridades con distintas funciones, de las cuales es necesario destacar que sólo aquellas con poder regulativo son las que pueden entenderse incluidas en la fórmula de remisión impropia que propuso el legislador.

110. Ahora bien, el SINA es un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que se articulan para promover el respeto de los principios generales ambientales consagrados en la Ley 99 de 1993¹¹⁹. Este sistema fue creado por esa Ley 99 de 1993, con el propósito de articular a todos los actores sociales, públicos y privados, alrededor de un modelo de desarrollo sostenible a través de un manejo ambiental descentralizado, democrático y participativo. Este sistema cumple con múltiples funciones, de las cuales interesa destacar aquí, la función regulatoria. En efecto, algunas autoridades del SINA tienen amplias competencias regulatorias en materia ambiental, según se desprende del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 (numerales 10-14, 21, 24, entre otros)¹²⁰. Estas competencias

¹¹⁹ Ley 99 de 1993, artículo 4.

¹²⁰ Ver por ejemplo los numerales 10 a 14 del artículo 5 de la ley 99 de 1993:

10) Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

11) Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;

regulatorias abarcan temas relacionados con la deforestación, la protección de la fauna y la flora, la regulación de los suelos, del aire, de las aguas, entre otros temas medioambientales. De esta manera, entiende la Corte que bajo el paraguas del SINA es posible articular la normatividad ambiental vigente en el país, de manera que la remisión normativa tenga un universo abarcable y determinable. Adicionalmente, la normatividad ambiental existente tiene una jerarquía determinada por la misma Ley 99 de 1993. En efecto, en el párrafo del artículo 4 se indica que para todos los efectos “la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios”¹²¹.

111. Es así, como a partir del referido Sistema Nacional Ambiental, esta Corte encuentra que la alegación abstracta de que la ciudadanía no puede identificar la conducta lícita de la ilícita, en este caso, no es suficiente para declarar la inexecutable de las normas acusadas, sino que debe emitirse un condicionamiento, por varias razones.

112. En primer lugar, como se indicó en esta sentencia, una de las sub-reglas establecidas por la Corte en su amplia jurisprudencia, es la de que para que un tipo penal en blanco sea declarado inconstitucional, la indeterminación debe ser **insuperable**. A juicio de esta Sala Plena este no es el caso de los delitos ambientales analizados en esta ocasión ya que, a pesar de la amplia normatividad en materia ambiental, es posible para los operadores jurídicos y para la ciudadanía en general conocerla, en especial, establecer cuales autoridades tiene funciones regulatorias a partir del desarrollo en el país de un sistema como el SINA. Por ello, la supuesta indeterminación de la fórmula ‘con incumplimiento de la normatividad vigente’, es en todo caso superable, por ejemplo, a través de la base de datos que se encuentra en la página web del Ministerio de Ambiente¹²² o en las páginas web de las Corporaciones autónomas regionales¹²³ o en el ya referido SINA. Adicionalmente, la amplia normatividad existente lejos de aportar a la indeterminación, aporta a la detallada determinación de cada conducta, sin perjuicio de que el ejercicio pueda parecer complejo.

12) Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;

13) Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

14) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;

¹²¹ Artículo 4 de la Ley 99 de 1993: PARÁGRAFO.

¹²² Consultar: <https://www.minambiente.gov.co/lideres-ambientales/normativa-ambiental/>

¹²³ Ver por ejemplos:

Cundinamarca: <https://www.car.gov.co/vercontenido/115>

Amazonía: <https://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/64-normatividad>

Guajira: <https://corpoguajira.gov.co/wp/normatividad/>

Antioquia: <https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/34427>

113. En segundo lugar, contrario a lo que sostiene el accionante, la remisión normativa impropio, en este caso, ata a los operadores jurídicos de manera que reduce su margen de actuación arbitraria. Su actividad puede decirse está hiperregulada, y esa condición apunta a garantizar no solo el principio de legalidad y de taxatividad, sino también otras garantías para la ciudadanía. En efecto, se recuerda que los tipos penales en blanco se usan para regular aspectos de la vida social, de manera que puedan determinarse “conductas solo hasta donde lo permitan la naturaleza de las cosas”¹²⁴. Ello implica que si cierto grado de indeterminación de las normas, no afecta los elementos estructurales básicos para determinar los delitos y las penas, esa indeterminación es superable y no supone la violación de los principios de legalidad y de taxatividad. En estos casos concretos, la referencia a la fórmula ‘con incumplimiento de la normatividad existente’ habilita a los operadores jurídicos, dentro del marco del Código Penal, para que adopten decisiones ajustadas a las condiciones o circunstancias de cada caso concreto, que no pueden ser anticipadas plenamente por la ley, pero deben ser tenidas en cuenta para que la finalidad de la ley penal se cumpla. Así, la fórmula “con incumplimiento de la normatividad vigente” no supone una indeterminación insuperable y, a pesar de que no se determina con precisión las autoridades que pueden emitir la “normatividad vigente”, este problema debe ser superado a partir de un condicionamiento.

114. Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo expuesto, esta Corte estima que la fórmula “con incumplimiento de la normatividad vigente” debe ser condicionada porque el SINA está compuesto no sólo por autoridades administrativas de todos los niveles territoriales, sino también, por ejemplo, por dependencias de los organismos de control como Procuraduría, Defensoría o Contraloría, de representantes de otros Ministerios o departamentos administrativos o incluso por organizaciones no gubernamentales y empresas. En efecto, según la página del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹²⁵, el SINA está compuesto por 4 sub sistemas:

- El SINA “institucional”. Este sub-sistema está liderando por el Ministerio del Medio Ambiente. Lo componen las 34 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, 5 Institutos de Investigación; 5 autoridades ambientales urbanas en las principales ciudades y 1 unidad de Parques Nacionales Naturales.
- El SINA “territorio”. En donde se ubican los entes territoriales: municipios, departamentos, territorios étnicos.
- El SINA “sectorial”. Representado por otros ministerios, algunos institutos y demás entidades estatales con responsabilidades ambientales, como Invías o Corpoica. También, las dependencias de los organismos de control como la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.
- El SINA “social”. Encabezado por las organizaciones no gubernamentales - ONG, las organizaciones comunitarias, de base o de segundo grado, y las organizaciones étnico territoriales, representantes de pueblos indígenas, afro colombianos y/o campesinos. También, universidades y organismos de

¹²⁴ Sentencia C144 de 2010.

¹²⁵ Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/slide/sistema-nacional-ambiental-sina/>

investigación científica y tecnológica, así como, algunos representantes de gremios de la producción.

115. Así, esta Corte condicionará la exequibilidad de las normas estudiadas a que la remisión normativa impropia haga referencia sólo a las autoridades del SINA que tienen competencia regulatoria en materia ambiental, derivada de la ley. Así, con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la constitucionalidad del artículo 1° (parcial) de la Ley 2111 de 2021, que sustituye los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, 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 alcance general y de conocimiento público.

8. Síntesis de la decisión

116. En esta oportunidad, la Sala Plena estudió una demanda contra los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, sustituidos por el artículo 1° (parcial) de la Ley 2111 de 2021, por el presunto desconocimiento de los principios de legalidad y tipicidad previstos en el artículo 29 de la Constitución Política.

117. 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 las conductas y las sanciones consagradas en los artículos demandados estaban determinadas con precisión y claridad, y que la controversia se centraba en algunos elementos para complementar los delitos. Para determinar esos elementos complementarios se usó la fórmula ‘con incumplimiento de la normatividad existente’. Esta Corporación, después de analizar los requisitos de las remisiones normativas propias e impropias, determinó que la eventual indeterminación de las normas ambientales por su extensión y complejidad es superable, y por ello, los tipos penales no suponen una violación a la legalidad y la tipicidad en materia penal.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, sustituidos por el artículo 1° (parcial) de la Ley 2111 de 2021, 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 alcance general y de conocimiento público.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. - 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” de la Ley 599 de 2000, 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 alcance general y de conocimiento público.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con salvamento de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General