

Sentencia C-261/15

Referencia: Expediente D-10391

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”*.

Actor: Iván Mauricio Ángel Díaz

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C. seis (6) de mayo de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Iván Mauricio Ángel Díaz demandó la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”*, por considerar que vulnera el artículo 158 de la Constitución Política de Colombia.

Por medio de auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda que presentó el ciudadano, ordenó

la práctica de pruebas y la fijación en lista del expediente por el término de 10 días para asegurar la intervención ciudadana. De igual manera, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

2. LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial el 15 de julio de 2013:

“LEY 1658 de 2013

(15 de julio)

"Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

Decreta:

(...)

Artículo 11. Incentivos para la Formalización. *Con el fin de impulsar y consolidar la formalización de la actividad minera, especialmente de pequeños mineros auríferos, el Gobierno Nacional deberá emplear los siguientes instrumentos: a) Subcontrato de Formalización Minera. Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros, que a la fecha de expedición de la presente ley se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas a un tercero mediante título minero, podrán con previa autorización de la autoridad minera competente, suscribir subcontratos de formalización minera con el titular de dicha área, para continuar adelantando su explotación por un periodo no inferior a cuatro (4) años prorrogables. La Autoridad Minera Nacional efectuará la respectiva anotación en el Registro Minero Nacional en un término no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del subcontrato de formalización por parte de la autoridad minera competente. La suscripción de un*

subcontrato de formalización minera no implicará la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera; no obstante podrán adelantarse labores de auditoría o fiscalización diferencial e independiente y quienes sean beneficiarios de uno de estos subcontratos, tendrán bajo su responsabilidad el manejo técnico-minero, ambiental y de seguridad e higiene minera de la operación del área establecida, así como de las sanciones derivadas de incumplimiento normativo o legal. El titular minero que celebre subcontratos de explotación minera deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones del subcontrato suscrito y seguirá siendo responsable por las obligaciones del área de su título, con excepción de aquellas que se mencionan en el presente artículo. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de estos subcontratos y en todo caso velará por la continuidad de la actividad productiva, en condiciones de formalidad y de acuerdo con las leyes y reglamentos, de esta población, en caso de no serle aplicable este instrumento.

b) Devolución de Áreas para la Formalización Minera. Entiéndase por devolución de áreas para formalización minera, la devolución que el beneficiario de un título minero hace producto de la mediación realizada por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente o por decisión directa de este, de una parte del área que le fue otorgada, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación de dicha área. En ningún caso se podrá disponer del área devuelta, para ser destinada a beneficiarios diferentes a aquellos que se encontraban previamente efectuando actividades de minería dentro del área devuelta. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará el procedimiento, los requisitos para el acceso, evaluación, otorgamiento y administración de estas áreas y la definición de pequeño minero, a través de la Dirección de Formalización Minera o quien haga sus veces y la autoridad minera nacional administrará y operará el registro de las áreas devueltas.

c) Beneficios para la Formalización. Los titulares mineros de oro que cuya capacidad instalada les permita procesar hasta 20 toneladas de material mineralizado al día, barequeros o mineros que se encuentre en proceso de formalización, que estén inscritos en el registro de usuarios de mercurio señalado en el artículo 4° de la presente ley y que además presenten ante la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, un plan de trabajo de reducción paulatina del mercurio en su proceso de beneficio del

oro, tendrán prioridad para acceder a la oferta institucional de dicho Ministerio establecidos en el programa de formalización minera.

2.2. LA DEMANDA

El ciudadano Iván Mauricio Ángel Díaz considera que el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 vulnera el artículo 158 de la Constitución Política con fundamento en las siguientes razones:

- 2.2.1. Advierte que del análisis de los antecedentes y exposición de motivos del proyecto que dio origen a la Ley 1658 de 2013, se desprende que de manera arbitraria fue incluido el artículo 11, bajo el presupuesto de la importancia de la formalización de los pequeños mineros en materia de salud pública, desconociendo así el principio de unidad de materia legislativa.
- 2.2.2. Explica que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 036 de 2012 en la Cámara de Representantes, y 168 de 2012 en el Senado de la República, se establece con claridad que el objeto de la ley es proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente, reglamentándose en todo el territorio nacional el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio en las actividades industriales. Así, destaca que en la exposición de motivos se estableció expresamente que el proyecto de ley en mención *“surge a partir de la necesidad de que en Colombia se tomen medidas ante el aumento de enfermedades ligadas al uso y manipulación del mercurio”*
- 2.2.3. Aunado a lo anterior, refiere que en el contexto de los diferentes debates legislativos no se evidencia ni se hace mención expresa al subcontrato de formalización como medio para erradicar el uso de mercurio en las actividades de extracción de minerales, así como tampoco se hace alusión a la situación de informalidad existente en el sector minero - energético.
- 2.2.4. De esta forma, sostiene que en las ponencias surtidas en la Cámara de Representantes no se discutió el acusado artículo 11 referente al subcontrato de formalización, siendo éste incluido en los debates del Senado de la República, y finalmente aprobado por la Comisión de Conciliación, sin que dicha disposición normativa guarde algún tipo de conexidad temática o teleológica con el título y el objeto de la ley.

- 2.2.5.** Así las cosas, considera inadmisibile la conexidad o relación entre un cuerpo normativo que busca la consolidación de un política pública de salud en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos expuestos a sustancias como el mercurio, y una disposición referente al tema de regulación contractual del sector minero de Colombia.
- 2.2.6.** Insiste que el propósito del debate legislativo de la Ley 1658 de 2013, estuvo orientado a la reducción y desmonte gradual del uso del mercurio tanto en el sector industrial como en el minero, sin que ello implicara la regulación de asuntos relacionados con la contratación de actividades de minería.
- 2.2.7.** Señala que el Ministerio de Minas, a través de la Dirección de Formalización Minera, expidió un documento en donde consolidó la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, el cual establece la importancia de los subcontratos de formalización minera, mediante la implementación de estrategias orientadas hacia la competitividad y productividad de la industria minera del país. De esta manera, indica que los problemas que enfrenta el país en torno a la minería de pequeña y mediana escala, justifican la necesidad de que dicha problemática no sea tratada como un componente accesorio dentro de una ley encaminada a la erradicación gradual del mercurio en Colombia.
- 2.2.8.** En este orden, asegura que la Ley 1658 de 2013, mediante la cual se pretende hacer el desmonte y erradicación gradual del uso del mercurio en actividades mineras, no aporta como una solución acertada el subcontrato de formalización minera, puesto que si bien, los mineros son en su mayoría quienes utilizan el mercurio para el beneficio del oro, la firma y autorización de los subcontratos de formalización minera por parte de la autoridad minera, en nada contribuye a la reducción del uso del mercurio.
- 2.2.9.** Continúa su exposición, señalando que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el principio de unidad de materia busca asegurar que toda disposición normativa tenga un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente a varios asuntos relacionados entre sí.
- 2.2.10.** De conformidad con lo dicho, asegura que en el presente caso se vulneró el principio de unidad de materia en la medida en que no existe correspondencia entre el artículo 11 demandado, el cual se refiere a la consolidación de los subcontratos de formalización minera, y el objeto de la Ley 1658 de 2013. Así, arguye que la regulación aislada del subcontrato de formalización minera no tiene un contenido particular que se desprenda del núcleo de la ley en general, por lo que no es posible

extraer el vínculo causal, teleológico o sistemático de la norma demandada con la generalidad del articulado contenido en la ley en mención.

2.2.11. Agrega que figuras como la formalización minera ya se encuentran reguladas en otras normas especiales como la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, en la que se regula las explotaciones tradicionales de minería informal y la legalización de la minería. Igualmente, destaca lo consagrado en el artículo 107 de la Ley 1450 de 2011, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el cual dispone que es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal, además de construir una estrategia que proteja a los mineros informales, garantizando su mínimo vital a través del desarrollo de actividades mineras o de otra clase.

2.2.12. De conformidad con lo dicho, sostiene que el Legislador y el Gobierno Nacional se han dado a la tarea de intervenir en la formalización minera mediante la expedición de normas especiales relativas a la materia, por lo cual no es admisible que un tema de tan especial relevancia para el desarrollo del sector minero sea introducido en un cuerpo normativo referente a temas diversos y diferentes a la formalización de los mineros.

2.2.13. Por último, alega que no existió deliberación ni debate en torno al artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, puesto que el proyecto originalmente en Cámara nunca consideró la inclusión del mismo, contrario a lo sucedido en el Senado de la República, en el que se incluyó de manera arbitraria, desconociendo las disposiciones constitucionales sobre el principio de unidad de materia.

3. INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

3.1. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, interviniendo a través de su apoderado, el Señor Rafael Enrique Ríos Osorio, solicita a la Honorable Corte Constitucional se declare la **exequibilidad** del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, fundamentándose en los siguientes argumentos:

3.1.1. En relación con el cargo del accionante, referente a la falta de unidad de materia entre la norma acusada y el texto de la ley, manifiesta el interviniente que del análisis de los antecedentes de la ley y del resto del articulado de la misma, se puede concluir fácilmente que existe una identidad en los objetivos y en el asunto que reglamenta, puesto que todos

tienden a racionalizar la utilización del mercurio por parte de los diferentes actores, conforme con los compromisos adquiridos por Colombia con la comunidad internacional.

- 3.1.2. Asimismo, señala que en los antecedentes consignados en los diferentes debates surtidos en los proyectos de la ley, se encuentran los justificantes de la necesidad de la formalización de la minería como base para lograr la eliminación de la utilización del mercurio en esta actividad. De allí, surge la necesidad de crear esas figuras únicas para obtener la formalidad, no sólo desde el punto de vista de la legalidad, sino también técnica, laboral, empresarial y ambientalmente.
- 3.1.3. De la misma forma, alude que el artículo objeto de examen constituye un mecanismo para impulsar y consolidar la formalización de la actividad minera, lo cual permite a los organismos estatales establecer la vigilancia sobre el cumplimiento de la utilización del mercurio por parte de uno de los agentes principales en esta actividad. Argumenta que con esto se contribuye a lograr los objetivos de la ley, como es el de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales y el medio ambiente, tal como lo dispone el artículo primero del cuerpo normativo.
- 3.1.4. Finalmente, concluye su intervención afirmando que el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, tiene *“un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema”*, concerniente a la utilización del mercurio por parte de los mineros artesanales y su ingreso a la legalidad para permitir cumplir con los objetivos de la ley. Apoya su argumento en lo establecido en la Sentencia C-333 de 2010, en la que se determina que el principio de unidad de materia busca asegurar que toda disposición normativa *“tenga un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente a varios asuntos relacionados entre sí”*.

3.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifiesta, por intermedio del señor Andrés Velásquez Vargas, apoderado judicial de la entidad, que no le corresponde realizar ningún pronunciamiento de fondo al respecto, debido a que escapa de su competencia los instrumentos de formalización de la minería ilegal, siendo este proceso propio de las atribuciones del Ministerio de Minas y Energía y de la Agencia Nacional de Minería. No obstante lo anterior, solicita a esta Corte declarar **exequible** la norma acusada, basándose en las siguientes razones:

- 3.2.1. Considera en primer lugar, que la figura contemplada en la disposición demandada es una herramienta más para facilitar los procesos de formalización minera, lo cual incluye el mejoramiento del componente ambiental y por tanto, facilita el control sobre los mineros que actualmente desarrollan su actividad en el ámbito de la ilegalidad, permitiendo de esta forma exigir y controlar el cumplimiento de medidas de manejo, reducción y eliminación de mercurio en la minería, disminuyendo los impactos ambientales adversos a los ecosistemas.
- 3.2.2. Denota que la finalidad de la norma se basa en la protección de la diversidad e integridad del ambiente; la planificación para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de garantizar un desarrollo sostenible; la prevención y entre otros, el control de los factores de deterioro ambiental.
- 3.2.3. En este sentido, afirma la necesidad de la declaratoria de exequibilidad de la norma, por cuanto ésta propende por el desarrollo sostenible de los recursos naturales y la disminución de los impactos adversos que genera la explotación minera ilegal, todo ello en cumplimiento de los postulados constitucionales establecidos en los artículos 79 y 80 de la norma Superior.

3.3. **Academia Colombiana de Jurisprudencia.**

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, representada por el doctor Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta, considera que la norma acusada no vulnera el artículo 158 de la Carta Política, por lo que debe ser declarada **exequible**. Respalda su solicitud con base en las siguientes consideraciones:

- 3.3.1. En primer lugar, manifiesta que en relación con la potestad configurativa de la ley, atribuida al Congreso de la República como órgano de representación de la voluntad popular, es preciso mencionar las limitaciones y restricciones que son impuestas a la cláusula general de competencia como garantía de la legitimidad de sus actuaciones. De esta manera, señala que en reiterada jurisprudencia constitucional se enuncia como límite de la competencia legislativa, la Constitución Política. Por lo tanto, el Congreso no puede desconocer los derechos de las personas, los principios y valores constitucionales, ni tampoco las restricciones expresas ni tácitas contempladas en la misma.
- 3.3.2. Asimismo, hace referencia al principio de unidad de materia erigido como otro de los limitantes señalados por la Carta Política, que se invoca como vulnerado por la norma acusada en la demanda objeto de análisis.

Considera que el respeto a tales limitaciones impone la existencia de una objetiva y explicable correspondencia entre la temática acogida en la ley con el contenido que ella expresa, de tal manera que se vulnerarán tales principios cuando en la ley se contemplen disposiciones que no guarden fundadamente la relación mencionada.

- 3.3.3.** Reseña cómo en la Sentencia C-384 de 2003, se indica que el principio de unidad de materia hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo consagrado por el artículo 158 Constitucional. Además, resalta la necesidad de evaluar cada uno de los componentes conceptuales a que hace referencia la posición jurisprudencial en cada caso, conforme a las motivaciones y sustentaciones expuestas como soporte de la presentación del proyecto de ley respectivo, en las argumentaciones surtidas en los debates y, en general, los criterios expuestos durante el desarrollo del procedimiento legislativo.
- 3.3.4.** En segundo lugar, respecto a la norma acusada en esta oportunidad, señala que teniendo en cuenta el título de la ley en la que se encuentra, esto es, *“por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”*, se puede concluir que la intención del Legislador fue intervenir por un lado, en la regulación del uso y explotación del mercurio en las actividades industriales del país, entre las cuales se encuentra la minería, y por otro lado, adoptar medidas tendientes a reducir y eliminar la presencia de tal elemento, con el propósito de proteger la salud de los ciudadanos así como el medio ambiente.
- 3.3.5.** Teniendo en cuenta lo anterior, manifiesta que establecidos cuáles eran los fines perseguidos por la Ley 1658 de 2013 y consecuentemente la temática que en ella se desarrolla, tal como se evidencia en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se concluye que los tres instrumentos regulados en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, el subcontrato de formalización minera, la devolución de áreas para la formalización y los beneficios para la misma, se configuran como mecanismos por los cuales se persigue incorporar al régimen jurídico las situaciones de anormalidad en la explotación minera, logrando con ello propiciar una explotación ordenada que permita un correcto uso del mercurio, con lo que se mitigarían los efectos nocivos del indebido aprovechamiento de este recurso.

3.3.6. Por último, argumenta que la regulación contemplada en el artículo demandado implica el desarrollo de uno de los supuestos articuladores con el tema central de dicha ley, motivo por el cual se colige una condición de conexidad con el mismo. Además, de estar comprendido en el contexto del contenido de las demás normas que allí aparecen como expresión de una interpretación sistemática de las mismas.

3.3.7. En definitiva, alega que el establecimiento de instrumentos para incentivar la formalización de la actividad minera ilegal, adoptando mecanismos para llevarla a cabo, es una de las formas de regular el uso y comercialización del mercurio, e inclusive, de buscar mediante medidas complementarias su reducción o eliminación en beneficio de la salud y medio ambiente. Por lo anterior, considera que la norma acusada no vulnera el artículo 158 de la Constitución Política.

3.4. Pontificia Universidad Javeriana

3.4.1. La Pontificia Universidad Javeriana, actuando a través del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público, solicita a esta Corte que se declare la **exequibilidad** del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, bajo los siguientes argumentos:

3.4.2. Señala en primera medida, sustentándose en la Sentencia C-133 de 2012, que la unidad de materia se ha entendido como un principio constitucional en virtud del cual se le exige al legislador que exista una congruencia lógica entre el título, los temas que pretende regular la norma y las distintas disposiciones normativas que ella contiene.

3.4.3. Una vez precisado el principio de unidad de materia, sostiene que es necesario determinar el objeto específico de la Ley 1658 de 2013 y su relación y congruencia con la disposición demandada, con el fin de establecer si se ha violado el artículo 158 Superior. De esta manera, aduce que la ley busca establecer disposiciones para la comercialización y uso de mercurio en todas las diferentes actividades industriales, comerciales y científicas del país, teniendo por objeto proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente, tal como lo dispone el artículo 1º de la mencionada ley.

3.4.4. Por su parte, manifiesta que el artículo 11 de la precitada ley pretende entre otras, dar una serie de incentivos a la formalización de aquellas personas que se encuentren explotando recursos minerales (en especial oro) para así poder tener más control por parte del Estado, mediante la verificación y cumplimiento de las reglas de uso y comercialización de mercurio. Esta posibilidad de control mediante la formalización de las

actividades de explotación minera que realiza parte de la población colombiana de manera informal, hace que el artículo demandado esté en clara relación y constituya un aporte al objeto de la ley.

- 3.4.5.** Por lo anterior, concluye que la norma acusada respeta el principio de unidad de materia, en cuanto guarda una coherencia Temática y una conexidad lógica con el objeto de la Ley 1658 de 2013, por lo cual se solicita la declaración de exequibilidad.

3.5. Universidad de Caldas

La Universidad de Caldas, a través de asistentes docentes en el Área de Derecho Público del Consultorio Jurídico “Daniel Restrepo Escobar”, estudiantes del programa de Derecho, miembros de la Clínica Socio-Jurídica de Interés Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Coordinador del Grupo de Investigación “Poderes Públicos”, considera que esta Corte debe declarar la **inexequibilidad** del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, por afectación directa del principio constitucional de unidad de materia, basándose en los siguientes motivos:

- 3.5.1.** En primer lugar, precisa que el principio de unidad de materia tiene rango constitucional y, en este sentido, va dirigido al legislador para que al momento de deliberar y promulgar un cuerpo normativo, guarde la coherencia interna y externa en su estructura, con lo cual se satisfacen las exigencias competenciales del Congreso, así como las expectativas de seguridad jurídica y legitimidad democráticas de las decisiones legislativas, respaldando estas afirmaciones en la Sentencia C-896 de 2012.
- 3.5.2.** De igual manera, señala que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa, pero sometido a los límites propios del principio democrático, de transparencia y coherencia legislativa, que le exige que las normas guarden relación con la materia u objeto a regular y se encuentren dentro del alcance mismo de la ley y hayan sido efectivamente deliberadas.
- 3.5.3.** En segundo lugar, afirma que los cargos de inconstitucionalidad planteados por el demandante tienen aptitud para dar lugar al juicio de constitucionalidad sobre la disposición en mención, debido a que cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, señalados por la jurisprudencia de esta Corte como requisitos indispensables que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad, tal como se plasmó en la Sentencia C-670 de 2006.

- 3.5.4.** En tercer lugar, sostiene que para abarcar el juicio por violación de la unidad de materia en la actividad legislativa, es necesario abordar las pautas de decisión que operan como orientaciones generales para adelantar este juicio, enunciadas en la Sentencia C-896 de 2012 sobre la materia. Dichas pautas a aplicar son: el argumento de la congruencia entre los antecedentes y la ley demandada, rigurosidad en el proceso democrático y la referencia a normas que tengan vigencia en el ordenamiento jurídico y la relación con la conexidad.
- 3.5.5.** Derivado de lo anterior, advierte que de la exposición de motivos puede concluirse un fin primordial, esto es, conservar la salud pública, precisamente a aquellas personas expuestas al mercurio como agente contaminante y, consecuentemente, garantizar los derechos mínimos relacionados con la salud, el acceso a servicios especializados y el derecho a la vida, lo cual dista de la regulación contemplada en el artículo 11 de la mencionada ley, debido a que la concesión de subcontratos no garantizará en medida alguna el mejoramiento de las técnicas de extracción del mercurio, debido a que la norma no permite colegir que quienes contratan con los titulares de las áreas, implementarán medidas para el mejoramiento de las condiciones del medio ambiente.
- 3.5.6.** Asimismo, aduce que se vulnera el principio democrático de unidad de materia, por cuanto el subcontrato de formalización minera no sólo hace referencia a una materia específica de contratación, de sus modalidades y de requisitos, apartándose de la finalidad de la norma en cuestión, sino que también carece de sustentación con base en estudios y análisis acerca de la contratación y del ejercicio de la minería como actividad especial.
- 3.5.7.** Con respecto a la legislación existente en nuestro ordenamiento jurídico sobre la formalización minera, encuentran los intervinientes que antes de la expedición de la Ley 1658 de 2013 no existían los subcontratos relativos a la formalización de esta actividad en estricto sentido, pero sí la figura de la legalización minera que conserva elementos comunes frente a la primera. De esta manera, sostienen que la figura creada por la norma en cuestión es una figura nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que su conexidad interna con el texto normativo debe ser más estricta.
- 3.5.8.** Concluye afirmando que no existe ninguna relación de conexidad en todos los criterios jurisprudenciales enunciados que permita admitir la decisión última del legislador de incorporar en la Ley 1658 de 2013 una regulación que no va acorde con el contenido deliberado y aprobado, y a los objetivos y propósitos de la norma. Advierten además que la Corte deberá tener en cuenta, al momento de tomar una decisión, los alcances

que tendría el fallo sobre los efectos normativos de una declaratoria de inexequibilidad con respecto al Decreto 480 de 2014.

3.6. Unidad de Planeación Minero Energética

La Unidad de Planeación Minero Energética, interviniendo por medio de su Directora General, la doctora Ángela Inés Cadena Monroy, alega que su función principal es la de planeación integral del sector y no es de su competencia promover acciones operativas en materia de formalización minera ni de contratación o subcontratación, lo cual conlleva a que no corresponda a esta entidad participar en el debate jurídico que se propicia. Sin embargo, considera pertinente que se declare la **exequibilidad** del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, debido a los siguientes motivos:

- 3.6.1 Manifiesta que los subcontratos de formalización minera constituyen un instrumento fundamental para permitir la fiscalización y control del uso del mercurio en el territorio nacional, en especial en los títulos mineros legales y en los contratos de operación minera, consecuencia de la implementación del proceso de formalización, convirtiéndose en un mecanismo importante, necesario y urgente.
- 3.6.2 Precisa que no resultaría conveniente retirar del ordenamiento jurídico la disposición acusada, toda vez que su propósito es traer a la formalidad las Unidades Productoras Mineras, para que a través de políticas de productividad y competitividad puedan entre otras, ser objeto de fiscalización por parte de las autoridades y recibir capacitaciones y asesorías para erradicar el mercurio en los procesos de beneficio minero, así como para tener acceso al uso de tecnologías limpias y financiación para cambio de equipos que permitan eliminar el mercurio de esta actividad.

3.7. Intervención Ciudadana

Los ciudadanos Enrique Pulido Ortiz, Julieth Tatiana Rojas Pinzón, María Alejandra Mercado Donato y Sergio Andrés Morales Barreto, en ejercicio de los derechos que la Constitución les confiere, solicitan a esta Corte declarar la **inexequibilidad** del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, apoyándose en los siguientes motivos:

- 3.7.1. Establecen que el tema rector de la ley es la reducción y eliminación del uso de mercurio mediante la regulación y reglamentación de su empleo, mientras que el alcance normativo de la disposición legal es crear un nuevo modelo de subcontratación para formalizar la industria aurífera a pequeña escala. Derivado de lo anterior, señalan que la norma acusada

viola el principio de unidad de materia, debido a que no guarda conexidad teleológica, causal o sistemática con la ley.

- 3.7.2. Concluyen afirmando que el artículo 11 de la mencionada ley **(i)** no persigue el mismo fin que la ley en general; **(ii)** no es un medio a través del cual se pueda cumplir el objeto de la ley y; **(iii)** no versa sobre el mismo tema que la ley. Por lo tanto, afirman que la norma demandada viola el artículo 158 Constitucional, debiendo ser declarada inexecutable.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pidió a la Corte declarar **inexecutable** el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, lo cual sustentó con los siguientes argumentos:

- 4.1. Inicialmente, señala la Vista Fiscal la importancia que ha reconocido la jurisprudencia constitucional al principio de unidad de materia, debido a que además de contribuir a la claridad y consistencia de las leyes, su observancia es una de las garantías necesarias para asegurar el respeto del principio democrático dentro del trámite legislativo. De esta manera, precisa que esta Corte ha mencionado la existencia de unos criterios que permiten determinar cuándo en una disposición en particular se ha respetado el principio de unidad de materia. Indica que estos criterios se refieren a la conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la disposición bajo revisión y el cuerpo normativo al que pertenece, para lo cual es necesario establecer el núcleo temático de la ley y el alcance de la norma acusada.
- 4.2. En este orden de ideas, destaca que el propósito principal de la ley es proteger la salud humana y el medio ambiente de la contaminación causada por el uso del mercurio en las actividades industriales, lo que también se confirma en la exposición de motivos del entonces proyecto de ley, tal como se percibe en la Gaceta No. 473 de 2012 del Congreso de la República del 14 de octubre de 2011.
- 4.3. Puntualiza que la regulación contemplada en el artículo demandado no estaba presente en el proyecto de ley como fue presentado, sino que fue insertado en los debates del Senado de la República, y por tal motivo, no se encuentran en la exposición de motivos razones que justifiquen el contenido de esta disposición. Manifiesta que de lo sucedido en el *iter legislativo*, la Vista Fiscal considera que, ante la ausencia de una real justificación en las deliberaciones en las células legislativas del Senado de la República, el análisis para determinar el alcance material de la

disposición censurada se debe limitar a su tenor literal. De esta forma, aduce que la norma demandada contiene dos mecanismos para la formalización de la minería: **(i)** el subcontrato de formalización y **(ii)** la devolución de áreas para la formalización minera.

- 4.4.** Concluye el Ministerio Público que aunque existe una relación entre la pequeña y mediana minería de tipo artesanal y el uso del mercurio y, en especial, la contaminación producida por este material, por lo que podría afirmarse que existe algún tipo de conexidad temática; en todo caso las estrategias contenidas en el artículo 11 demandado se dirigen únicamente a una formalización de tipo jurídico, es decir, la norma demandada facilita el control estatal sobre estas actividades pero no contiene medidas realmente conducentes a proveer a los pequeños mineros de las condiciones necesarias para asegurar una correcta disposición del mercurio que, como se explicó en la exposición de motivos, es la verdadera causa de la contaminación ambiental.

5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

5.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241, ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una disposición normativa contenida en una ley.

5.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

El actor considera que la norma acusada vulnera lo dispuesto en el artículo 158 Superior, por cuanto su contenido no guarda conexión con la materia de la ley, ya que el subcontrato de legalización minera fue incluido de manera incoherente en una ley que busca la erradicación gradual del uso del mercurio en el sector minero e industrial, así como implementación de incentivos en el marco de su desuso. De esta manera, expone que el cuerpo normativo mediante el cual se pretende hacer el desmonte gradual y erradicar el uso del mercurio en las actividades mineras, dista mucho de ser un problema que se solucione a través del subcontrato de formalización minera.

La mayoría de los intervinientes, esto es, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Unidad de Planeación Minero Energética y la Universidad Javeriana solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición, en la medida en que consideran la formalización de la

minería como una base importante para lograr la eliminación de la utilización del mercurio en este campo, puesto que, entre otras cosas, a través de la formalización de este sector se permite a los organismos estatales establecer la vigilancia sobre el cumplimiento de la utilización del mercurio, lo cual claramente contribuye a lograr los objetivos de la Ley 1658 de 2013, como lo son, proteger y salvaguardar la salud humana así como preservar los recursos naturales y el medio ambiente.

De otro lado, el Ministerio Público, la Universidad de Caldas y algunos ciudadanos intervinientes consideran que la norma no se aviene al postulado constitucional de unidad de materia, puesto que las medidas contempladas en la norma demandada, tendientes a la formalización minera, no guardan relación con el núcleo temático ni con los fines de la Ley 1658 de 2013.

Teniendo en cuenta las anteriores posiciones, entra esta Sala a estudiar el problema jurídico planteado en la presente demanda de inconstitucionalidad.

5.2.1. EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

5.2.1.1. El artículo 158 de la Carta dispone que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. De igual manera, el artículo 169 ibídem, establece que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

5.2.1.2. De estos dos (2) preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos. En virtud de éste, las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvieron presentes desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.

5.2.1.3. Sobre el alcance del principio de unidad materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada¹. En razón de lo anterior, la jurisprudencia

¹Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material², y por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable.

5.2.1.4. La Corte ha explicado que las anteriores exigencias constitucionales *“obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone ‘darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo’”*³, y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de certeza sobre la coherencia interna sobre las obligaciones que de ella se derivan.⁴ Específicamente, esta Corporación ha sostenido que el principio de unidad de materia persigue:

“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.⁵

5.2.1.5. De otro lado, la Corte ha señalado que, en principio y en aras del respeto al principio democrático, el análisis de la conexidad no debe ser excesivamente restringido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene⁶.

² Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa. La Corte ha señalado claramente que un vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia tiene carácter sustancial y, por tanto, *“no es subsanable”* (Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y *“por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca”* (Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver además las Sentencias C-256 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, C-006 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-120 de 2006. MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-506 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-211 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis, C-214 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-230 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

³ Ver *ibídem*

⁴ Cfr. *ibídem*

⁵ Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Al referirse a la **conexidad temática**, esta Corporación ha estimado que para la determinación del núcleo temático con el cual debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias- o al título de la ley⁷. En relación con la **conexidad teleológica**, se ha considerado que estos mismos instrumentos permiten buscar los fines perseguidos por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompañan con la disposición acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.

En relación con el nivel de escrutinio, se ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad *“no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”*⁸

5.2.1.6. En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que el principio de unidad de materia no se traduce en que una ley no pueda referirse a diferentes asuntos, sino que entre ellos debe darse una relación de conexidad objetiva y razonable⁹.

5.2.1.7. Así pues, la Corte ha rescatado el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En este sentido, por ejemplo, ha vertido los siguientes conceptos:

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, ley de descongestión judicial, la cual, entre otras medidas, comprendió la asignación de competencias a las Superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria -en títulos separados-, no vulneraba el principio de unidad de materia, toda vez que, simultáneamente, en título común a todas ellas se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. En consecuencia, consideró la Corte, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. En el mismo sentido, resolvió esta Corporación en la Sentencia C-309 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. **Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo** pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”¹⁰. (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Y en el mismo orden de ideas, la jurisprudencia ha insistido en que:

“(…) para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, **la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible.** Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal,

¹⁰ Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.)

*temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley¹¹”.*¹² (Negrillas y subrayas fuera del original).

5.2.1.8. De otro lado, la jurisprudencia ha distinguido este principio de otros como el de identidad relativa e identidad flexible.

Esta última característica es muy ilustrativa para diferenciarlo del principio de identidad relativa - con el que suele confundirse-, en tanto este último sólo se predica de las **enmiendas** que se realicen durante el trámite legislativo al proyecto inicialmente presentado ante el legislativo, prohibiendo que éstas hagan del proyecto uno totalmente distinto al concebido hasta ese momento.

Además, el principio de unidad de materia se distingue del principio de identidad flexible, en que el primero busca evitar que la temática regulada por una disposición sea absolutamente ajena al núcleo temático de la ley que la contiene. En cambio, el principio de identidad propende por impedir que una norma creada durante el proceso legislativo, cambie sustancialmente el proyecto de ley que hasta esa etapa se tenía.

Entonces, la unidad de materia proscribe las normas que no tengan relación alguna con la materia de la ley de la que hacen parte; y, por su parte, la identidad prohíbe la creación de normas o la modificación de aspectos del proyecto de ley que hagan de él uno absolutamente diferente.

De lo anterior, puede entonces deducirse que el principio de unidad de materia no puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa. Por el contrario, la unidad de la temática se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regulan la ley y la materia dominante de la misma¹³.

6. CASO CONCRETO

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil. El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-1025 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³ Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

Como se ha visto, para el demandante, el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, relativo al subcontrato de formalización minera, así como a los incentivos y beneficios de dicha formalización, vulnera el artículo 158 Constitucional, pues no guarda relación con el núcleo temático de la ley, cual es, erradicar el uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país en busca del mejoramiento de la salud pública y de la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Para determinar si la norma demandada es exequible o no, esta Sala considera que debe hacerse un análisis de los fines que perseguía el legislador con la expedición de la norma, teniendo en cuenta que, tal y como se desarrolló anteriormente, el principio de unidad de materia se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.

6.1. CONTENIDO TELEOLÓGICO Y MATERIAL DE LA LEY 1658 DE 2013

6.1.1. En cuanto a los **fines** que se perseguían con la expedición de la norma, se observa que el 1º de agosto de 2012, los Representantes Augusto Posada Sánchez y Simón Gaviria Muñoz, radicaron en la Secretaría de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 036 de 2012 “ *Por medio del cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso del mercurio en los procesos productivos y se fijan incentivos para su erradicación gradual y se dictan otras disposiciones* ” ¹⁴.

El Proyecto de Ley No. 036 de 2012, surge a partir de la necesidad de que en nuestro país se tomen medidas ante el aumento de enfermedades ligadas al uso y manipulación del mercurio¹⁵. Lo anterior, teniendo en cuenta que el problema de su utilización ha sido ampliamente identificado a nivel mundial, tanto así que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial de la Salud han declarado los efectos adversos de la contaminación con mercurio como un grave problema mundial para la salud humana y el medio ambiente¹⁶.

Desde la exposición de motivos del marco normativo referido se afirmó que al mercurio, ampliamente utilizado por la minería pequeña y artesanal para la recuperación del oro, no se le da un uso adecuado, por cuanto resulta siendo vertido en una gran cantidad en los diferentes ríos del país,

¹⁴ Gaceta del Congreso No. 473 del 27 de julio de 2012. Página 3 - 4.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

lo cual produce no sólo una afectación al medio acuático al que se arroja sino también a las personas que eventualmente tienen contacto con el agua o los alimentos extraídos del mismo como pescados y mariscos¹⁷.

En el planteamiento de los antecedentes generales que dieron origen a la presentación del proyecto de ley, se describió el problema de la minería artesanal, en la medida en que la misma se desarrolla utilizando métodos rudimentarios y tecnologías casi obsoletas, en el marco de un sector económico *“informal, ilegal y pobremente organizado”*¹⁸.

De esta manera, se advierte que en la actualidad las comunidades mineras se dedican en su mayoría a la minería del oro en pequeñas unidades productivas, con poca o ninguna mecanización, sin orientación geológica ni planteamiento minero, todo lo cual repercute negativamente en el medio ambiente, en la salud de los habitantes de la región, y en la calidad de los recursos naturales.

En atención a lo expuesto, se plantea que la meta primaria del cuerpo normativo presentado es la reducción del uso del mercurio, a través de la introducción de tecnologías, con el fin de lograr una extracción del oro más limpia, para lo cual se deben realizar entrenamientos y campañas de capacitación a los mineros involucrados¹⁹.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el proyecto de ley destaca que es necesario acelerar la formulación de normativas que respalden el tema y se le asigne institucionalidad a los sectores mineros en provecho de la salud y el medio ambiente, dando cumplimiento así además, a las políticas internacionales establecidas respecto a la reducción del mercurio²⁰.

6.1.2. En lo atinente al **contenido material** de la normativa, el Proyecto de Ley No. 036 de 2012 propuso como objetivos, en **primer lugar**, proteger y salvaguardar la salud humana, y **en segundo lugar**, garantizar la preservación de los recursos naturales renovables²¹. En este orden, propone una reglamentación sobre el uso, la importación, producción, comercialización, manipulación, transporte, almacenamiento y liberación al ambiente del mercurio en los procesos productivos, cualquiera que ellos sean²².

¹⁷ Gaceta del Congreso No. 473 del 27 de julio de 2012. Página 3

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Gaceta del Congreso No. 473 del 27 de julio de 2012. Página 4.

²⁰ Ídem

²¹ Gaceta del Congreso No. 707 del 19 de octubre de 2012. Páginas 4 y 5. Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 036 de 2012.

²² Gaceta del Congreso No. 707 del 19 de octubre de 2012. Páginas 4 y 5.

6.1.3. En los antecedentes de los debates surtidos en el Senado de la República, en los cuales se incluyó el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013²³, respecto al cumplimiento de los objetivos señalados, el proyecto de ley articula diferentes medidas para la reducción y eliminación del uso del mercurio, dentro de las que se encuentran: **(i)** establecer un registro de usuarios del mercurio²⁴; **(ii)** ejercer un seguimiento y control a la importación del mercurio²⁵; **(iii)** adelantar y desarrollar convenios, proyectos y programas para la implementación de estrategias de producción más limpia²⁶; **(iv)** prohibición de ubicación de nuevas plantas de beneficio de oro que usen mercurio, en zonas de uso residencial, comercial, institucional y creativo²⁷; y, **(v)** obligatoriedad de contar con la respectiva licencia ambiental proferida por la autoridad ambiental competente, para efectos de poder desarrollar obras y actividades relacionadas en el funcionamiento de plantas de beneficio de oro, señalando dentro de los requerimientos para su funcionamiento contar con un título minero debidamente inscrito en el Registro Nacional Minero²⁸.

Además, el proyecto consagra una clase de incentivos para la reducción y eliminación del uso del mercurio en el sector minero, proponiendo entre ellos, la adjudicación de créditos blandos a los dueños de las plantas de beneficio de oro para adelantar actividades tendientes a la eliminación del uso del mercurio y la reubicación o traslado de dichas plantas a zonas compatibles con los planes de ordenamiento territorial. Igualmente, en cabeza del Ministerio de Minas y Energías, propone se adelanten programas y proyectos de financiamiento que generen mecanismos o herramientas para facilitar el acceso a recursos financieros del sistema bancario al pequeño minero²⁹.

Como mecanismo complementario, se propone el establecimiento del Sello Minero Ambiental Colombiano, el cual permitirá identificar el producto de aquellas actividades mineras que no utilizan el mercurio y que aplican procedimientos amigables con el medio ambiente³⁰.

²³ El artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, fue incluido en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 168 de 2012 Senado (Gaceta No. 430 del 17 de junio de 2013) y aprobado en el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 036 de 2012 Cámara y 168 Senado. (Gaceta No. 444 del 19 de junio de 2013. Páginas 2 y 3).

²⁴ Artículo 4 del Proyecto de Ley No. 168 de 212 Senado, *“Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”*.

²⁵ Artículo 5 Ídem.

²⁶ Artículo 6 Ídem.

²⁷ Artículo 9 Ídem.

²⁸ Artículo 9, Parágrafo Ídem.

²⁹ Artículo 10 Ídem.

³⁰ Artículo 12 Ídem.

6.2. EL CONTENIDO MATERIAL DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1658 DE 2013 Y SU RELACIÓN CAUSAL, TEMÁTICA, SISTEMÁTICA Y TELEOLÓGICA CON EL TEXTO DE LA LEY 1658 DE 2010.

6.2.1. El artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, consagra una serie de incentivos tendientes a lograr el impulso y la formalización de la actividad minera, especialmente de los pequeños mineros. En este sentido, su proponen tres instrumentos o mecanismos para lograr el fin propuesto, a saber: **(i)** el Subcontrato de Formalización Minera; **(ii)** la Devolución de Áreas para la Formalización Minera; y, **(iii)** Beneficios para la formalización.

6.2.1.1. La figura del **Subcontrato para la Formalización Minera** está dirigida a los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que se encuentran desarrollando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas mediante títulos mineros a terceras personas, pudiendo, previa autorización de la autoridad minera competente, suscribir subcontratos de formalización con el titular del área para continuar ejerciendo la explotación por un periodo no inferior a 4 años renovables. Una vez aprobado el subcontrato de formalización, la Autoridad Minera Nacional efectuará la respectiva anotación en el Registro Minero Nacional.

Aclara el proyecto que el subcontrato de formalización no implica la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el permiso de explotación. No obstante, sí se podrán realizar auditorías o fiscalización independientes a cada uno de los beneficiarios de los subcontratos, quienes tendrán bajo su responsabilidad el cumplimiento y manejo técnico, minero, ambiental y de seguridad e higiene minera en el área establecida para su explotación.

Así mismo, se le impone al titular minero que celebre subcontratos de formalización, la obligación de velar por el cumplimiento de las obligaciones del subcontrato y seguir siendo el responsable por las obligaciones del área de su título.

6.2.1.2. Por su parte, la **Devolución de Áreas para la Formalización Minera** hace referencia al reintegro que el beneficiario de un título minero realiza de una parte del área otorgada, como consecuencia de la mediación realizada por el Ministerio de Minas y Energía o por la autoridad minera competente, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo la explotación de dicha área. Contempla el proyecto que la devolución de dichas áreas debe ser destinada a quienes se encontraban previamente efectuando actividades de minería dentro del área devuelta, sin que pueda asignárseles a otros beneficiarios.

- 6.2.1.3.** Finalmente, plantea el artículo 11 **Beneficios para la Formalización**, referente a tener prioridad para acceder a la oferta institucional del Ministerio de Minas y Energía establecida en el programa de formalización minera. Dicho beneficio se otorgará a los titulares mineros de oro cuya capacidad instalada les permita procesar hasta 20 toneladas de material mineralizado al día, así como a barequeros o mineros que se encuentren en proceso de formalización y que estén inscritos en el registro de usuarios de mercurio señalado en el artículo 4° de la Ley 1658 de 2013 y que además presenten ante la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, un plan de trabajo de reducción paulatina del mercurio en su proceso de beneficio del oro.

Todo lo anterior, será reglamentado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, quien se encargará de establecer por una parte, las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos, velando en todo caso por la continuidad de la actividad productiva en condiciones de formalidad, y por otra parte, señalará el procedimiento y los requisitos para el acceso, evaluación, otorgamiento y administración de estas áreas de devolución minera y la definición de pequeño minero.

- 6.3.** En hilo de lo dicho, puede colegirse que la inclusión de la disposición demandada, relacionada con los incentivos para la formalización de la minería, utilizando para el efecto el subcontrato de formalización y la figura de la devolución de áreas, así como el establecimiento de beneficios para quienes formalicen su actividad minera, guarda conexidad temática con el objeto de la Ley 1658 de 2013, en el entendido en que estos temas referentes a la legalización, formalización y organización del sector dedicado a la pequeña y artesanal minería fueron claramente identificados en el proyecto de ley como una solución a la problemática de la inadecuada utilización del mercurio.

- 6.3.1.** Es así como, en atención a los problemas presentados por los pequeños mineros, descritos desde la exposición de motivos del proyecto de ley, se decidió incluir en el informe para ponencia del segundo debate en el Senado de la República del cuerpo normativo estudiado, esta disposición normativa que, como se vio, corresponde a uno de los propósitos del proyecto de ley, esto es, “(...) *reglaméntese en todo el territorio nacional el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio en las actividades industriales*”.

6.3.2. En otras palabras, de la lectura del artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, se puede concluir que el mismo dispone a través de diferentes mecanismos e incentivos para lograr la formalización del sector minero, soluciones o herramientas para que, identificados y registrados los pequeños mineros o mineros artesanales, se pueda ejercer efectivo control sobre el manejo técnico-ambiental y de seguridad e higiene minera en las áreas de explotación en la que se encuentran, lo cual implica a su vez una vigilancia sobre el uso del mercurio, tendiente además a que se produzca su erradicación en la explotación del oro. Así mismo, tal como se señala en el literal c) del artículo 11, aquellos mineros en proceso de formalización que presentan planes o programas a desarrollar con la finalidad de erradicar el uso de mercurio en sus actividades, tendrán acceso a los diferentes beneficios que para el efecto ofrece el Ministerio de Minas y Energía.

6.3.3. De esta forma, encuentra la Sala Plena de la Corte Constitucional que la disposición demandada comporta: **(i) conexidad temática**, por cuanto el núcleo temático de la ley se refiere específicamente a la adopción de medidas encaminadas al buen uso y a la erradicación del mercurio en la diferentes actividades industriales del país, para lo cual entre otras disposiciones se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación, tal como lo señala el literal c) del artículo acusado; **(ii) conexidad teleológica**, pues la inclusión de disposiciones referentes a la formalización del sector minero sí se relacionan con los fines de erradicar el uso del mercurio en pro de la salud humana y de la preservación del medio ambiente buscados por el Legislador al expedir la Ley 1658 de 2013; **(iii) conexidad causal**, toda vez que existe identidad entre los motivos que dieron origen a la disposición demandada - reglamentar, orientar y legalizar la actividad desarrollada por los pequeños mineros, quienes por su falta de capacitación son, en su gran mayoría, quienes dan un inadecuado uso al mercurio-, y los motivos expuestos en los proyectos de Ley 036 de 2012 Cámara y 168 de 2012 Senado; y, finalmente **(iv) conexidad sistemática**, ya que existe una relación entre todas y cada una de las disposiciones de la ley, teniendo en cuenta que todas se encuentran dirigidas a tener un control sobre la comercialización y el uso del mercurio, así como lograr a través del establecimiento de incentivos y de beneficios su erradicación en las actividades industriales del país, lo cual repercute favorablemente en la salud humana y en la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

6.3.4. A propósito del alcance del principio de unidad de materia, se hace pertinente recordar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el estudio de la existencia de la conexidad no debe ser excesivamente rígido,

puesto que existe un respeto a la libertad de configuración del legislador. En este sentido, la Sentencia C-573 de 2011³¹ señaló:

“La Corte ha expresado que las exigencias constitucionales antes anotadas buscan que el Legislador imprima un mínimo de coherencia interna al cuerpo de las leyes, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan. Refiriéndose al alcance constitucional del principio de unidad de materia, la Corte ha señalado que con él se pretende “asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”. La Corte ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido. La jurisprudencia ha insistido con particular énfasis en que la interpretación del principio de unidad de materia “no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.” En suma, la jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. Lo que no significa simplicidad temática, por lo

³¹ M.P. Mauricio González Cuervo

que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable.”

- 6.3.4.1.** Hechas las anteriores precisiones, es importante resaltar que, si bien la disposición normativa demandada hace referencia a los incentivos para la formalización de la minería, para lo cual el Gobierno Nacional utilizará el Subcontrato de Formalización Minera, la devolución de áreas para la misma y, brindará igualmente beneficios para quienes se acojan a dicha formalización, la norma conduce a tener un control por parte del Estado de la explotación que realizan los pequeños mineros en áreas otorgadas a terceros mediante el respectivo título minero, lo cual está dirigido a que cada uno de los beneficiarios de las áreas mineras respondan por sus obligaciones de manejo técnico y de seguridad e higiene ambiental, dentro de las que se encuentran el adecuado uso y disposición del mercurio, tema evidentemente desarrollado a lo largo del texto normativo de la Ley 1658 de 2013.
- 6.3.4.2.** Mal puede entenderse entonces, que por el hecho de que se incluya una disposición que reglamenta la formalización minera, se modifique la finalidad o propósito del proyecto legislativo, y esto es así, por cuanto, se reitera, el fondo o núcleo esencial de dicha norma se encuentra dirigida al ingreso a la legalidad de los mineros pequeños y artesanales, permitiendo de esta manera tener un control sobre el desarrollo de sus actividades, dentro de las que se encuentran la manipulación y utilización de mercurio, cumpliéndose así con uno de los objetivos de la Ley 1658 de 2013, cual es la preservación del medio ambiente y de la salud humana.
- 6.3.4.3.** En este orden, se puede concluir que aunque si bien la Ley 1658 de 2013 se refiere a diferentes aspectos y temas, tales como el registro de usuarios del mercurio, el desarrollo de programas y actividades para implementar estrategias de producción más limpias, la prohibición de ubicar nuevas plantas de oro y el establecimiento del Sello Minero Ambiental, entre otras, dentro de éstos existe una conexidad razonable y coherente con los fines y propósitos del cuerpo normativo, en virtud de lo cual se determina que el artículo demandado en el presente caso no vulnera lo establecido en el artículo 158 de la Carta Política.
- 6.3.4.4.** De esta manera, es claro, tal como se advirtió desde la exposición de motivos del proyecto de ley, que uno de los principales factores del uso inadecuado del mercurio, es que el mismo es utilizado por la minería artesanal y de pequeña escala, la cual es desarrollada en muchos casos dentro de la informalidad y generalmente sin el cumplimiento de las condiciones básicas de seguridad que exige el Estado, lo cual trae como

consecuencia impactos de diversa índole que afectan el ambiente, la salud humana, la economía y la sociedad en general.

6.3.4.4.1. Es así como la norma demandada, al contemplar incentivos en pro de la formalización de la minería, aporta herramientas para mejorar el control y la correcta utilización del mercurio.

En este sentido, se observa que dentro de las soluciones que plantea el proyecto para el manejo y erradicación del mercurio está la introducción de adecuadas tecnologías para su utilización y la realización de entrenamientos y campañas de capacitación, todo lo cual se puede lograr identificando claramente los grupos mineros que utilizan el mercurio en sus actividades, de tal forma que, el subcontrato de formalización minera se constituye en un mecanismo que contribuye a dicho fin, puesto que a través del mismo se puede tener conocimiento y registro de todos los mineros que realicen explotación en determinado título, circunstancia que permite que los programas de capacitación sean dirigidos en efecto a toda la población que utilice el mercurio en sus actividades auríferas o mineras.

De otro lado, el tener un inventario actualizado sobre los mineros que utilizan el mercurio, permite al Estado ejercer un mayor y efectivo control no sólo sobre el titular minero sino también sobre las demás personas que ejercen la minería en determinada zona, pudiendo con esto evitar, entre otras cosas, el surgimiento de nuevas plantas de beneficio de oro que usen mercurio, propósito claramente señalado en el cuerpo de la Ley 1658 de 2013, y que contribuye con la paulatina erradicación del mismo.

Igualmente, se imponen obligaciones de tipo ambiental y de seguridad e higiene no sólo a cargo del titular minero sino también de las demás personas que ejerzan explotación en la zona, lo que acarrea un mayor compromiso en el cumplimiento de las normas sobre la utilización del mercurio y trae como consecuencia un manejo más limpio del mismo por todos los actores que lo usan en sus actividades.

Por otra parte, el literal c) de la norma demandada es explícita en señalar que a los mineros de oro, que se encuentren en proceso de formalización e inscritos en el registro de usuarios de mercurio, y que presenten un plan de trabajo en el que se proponga la reducción paulatina del mismo en su proceso de extracción del oro, serán beneficiarios y tendrán prioridad para acceder a los programas ofrecidos por el Ministerio de Minas y Energía.

De lo expuesto puede concluirse, que efectivamente el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, consagra medidas conducentes para que los pequeños y artesanales mineros encuentren, en el marco de un proceso de

formalización, las condiciones necesarias que contribuyan a una correcta disposición del mercurio. Circunstancia de la que se desprende sin lugar a dudas que existe una conexidad entre la norma demandada, referente a la formalización minera, y el propósito de la ley, el cual es establecer disposiciones dirigidas a la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, así como fijar requisitos e incentivos para su reducción y eliminación.

6.3.5. En armonía con lo dicho, se concluye que el artículo 158 no ha sido desconocido por el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 y, en consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de la disposición demandada, pero limitará el alcance de la decisión al cargo examinado en la presente sentencia.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, por el cargo analizado.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidente (E)
Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente con excusa

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)