



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 902

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2024 CÁMARA, 428 DE 2025 SENADO

por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares y se dictan otras disposiciones.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 27 JUL 2026

Doctor
NICOLÁS ANTONIO BARGUIL
Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

Referencia: Proyecto Ley No. 072 de 2024 Cámara - 428 de 2025 Senado
"Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares y se dictan otras disposiciones".

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad

Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de Ley 072 de 2024 Cámara - 428 de 2025 Senado "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares y se dictan otras disposiciones".

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto adoptar disposiciones tendientes a crear y regular los incentivos para las acciones populares reguladas en la Ley 472 de 1998.

Las objeciones se formulan respecto de los artículos 3 y 6 de la iniciativa legislativa, los cuales cuentan con el siguiente tenor:

"Artículo 3º. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 38. Costas. El juez aplicará las normas del Código

General del Proceso relativas a las costas que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados por el actor popular debidamente sustentadas durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

El juez condenará en costas al accionado, cuando el actor popular que actuando directamente o mediante apoderado, logre el reconocimiento total o parcial de las pretensiones y demuestre los gastos en que incurrió antes y después de la Acción Popular.

El juez podrá condenar al accionante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al accionado cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.

En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

(...)

Artículo 6. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. La sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".

[...]"

I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)". Sin embargo, podrá

objetarlo, evento en el cual <i>"lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen"</i>. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por <i>"razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia"</i>¹. II. OPORTUNIDAD Las objeciones por inconstitucionalidad se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: <i>"Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos"</i>. Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 16 de julio de 2026; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene ocho (8) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles. En consecuencia, se presentan ante su Despacho las objeciones por inconstitucionalidad dentro del plazo señalado. III. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD 1. Vulneración del artículo 40, numeral 6, de la Constitución Política A juicio del Gobierno, los artículos 3 y 6 del proyecto de ley en mención tienen como propósito, en esencia, modificar las reglas correspondientes a la condena ¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".	en costas frente al ejercicio de la acción popular o medio de control de protección de los derechos o intereses colectivos. Para el efecto, se modifican dos disposiciones, a saber: - El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que en su texto vigente establece la posibilidad de condenar en costas al accionante, pero limita dicha posibilidad al ejercicio irresponsable de dicho mecanismo jurisdiccional al señalar que el juez <i>"[s]ólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe"</i>. - El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que actualmente dispone que en las sentencias emitidas por los jueces y tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deberá incluirse un pronunciamiento sobre la condena en costas <i>"[s]alvo en los procesos en que se ventile un interés público"</i>. En relación con la primera norma mencionada, el artículo 3 del proyecto de ley, aun cuando prevé la posibilidad de condenar en costas al demandante por el ejercicio temerario o de mala fe de las acciones populares, elimina la regla existente conforme a la cual sólo en ese evento puede imponerse dicha carga a los ciudadanos accionantes, lo que daría a entender que es posible imponerlas conforme a las reglas generales previstas en el Código General del Proceso, en cuyo artículo 365, numeral 1, se establece lo siguiente: <i>"Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código."</i> <i>Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe."</i> De tal modo, todo ciudadano que pretenda la defensa de los derechos e intereses colectivos por la vía señalada en la Ley 472 de 1998 y el artículo 144
del CPACA, estará inmerso en el riesgo de obtener una decisión desfavorable y ser condenado en costas, aun cuando se trata del ejercicio de una acción constitucional, sin fines resarcitorios y que se ejerce en defensa del interés público y el bienestar general. Más grave aún resulta lo dispuesto en el artículo 6 de la iniciativa, que modifica el artículo 188 del CPACA en el sentido de establecer que en todos los procesos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deberá emitirse un pronunciamiento sobre la condena en costas, incluso en aquellos procesos iniciados en ejercicio de medios de control de naturaleza pública. En efecto, al eliminarse la frase <i>"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público"</i>, se está indicando que incluso en estos la parte vencida será objeto de condena en costas según las reglas generales dispuestas en el Código General del Proceso respecto de su liquidación y ejecución. En relación con la expresión <i>"interés público"</i>, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que <i>"que la expresión "interés público" necesariamente debe ser asimilada a "acciones públicas, contencioso objetivo o de mera constitucionalidad y/o legalidad" en atención al principio de interpretación del efecto útil de las normas"</i>². Así, el ejercicio de los medios de control de nulidad simple, nulidad por inconstitucionalidad, nulidad electoral, protección de los derechos e intereses colectivos, pérdida de investidura y cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (acción de cumplimiento), estará sometido a la aplicación de las reglas generales del Código General del Proceso, lo que repercute en la posibilidad ser objeto de una condena en costas cuando no se obtenga una sentencia favorable, lo que generará un desincentivo respecto del ejercicio ciudadano de tales mecanismos previstos en la Constitución Política y en las leyes como mecanismos para el control ciudadano de los actos y acciones de la administración pública. ² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2019-00011-00.	Ahora bien, aun cuando la jurisprudencia constitucional ha señalado que la decisión sobre los criterios y circunstancias en que debe darse aplicación a la condena en costas está sometida a la libre configuración del legislador (Sentencia C-037 de 1996), no es menos cierto que dicha libertad no es absoluta y no puede ejercerse en perjuicio del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este caso, los procesos antes indicados tienen en común que: i) su ejercicio se soporta en motivos de interés público y sin que medien pretensiones en interés particular; ii) su titularidad es universal, toda vez que pueden ser iniciados por cualquier persona; iii) los accionantes tienen la posibilidad de acudir con o sin representación de abogado a la administración de justicia; y iv) el origen constitucional tanto de los mecanismos como de los derechos que mediante ellos se defienden. Por tanto, lo dispuesto en los artículos 3 y 6 del proyecto de ley en mención no solo implica una restricción del derecho al debido proceso en su faceta relacionada con el derecho de acceso a la administración de justicia, sino que además implica una limitación desproporcionada del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, puesto que el artículo 40, numeral 6, superior establece lo siguiente: "Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley". Conforme lo señalado, las disposiciones que se objetan tienen como efecto ineludible una limitación y un desincentivo al ejercicio, no solo de la acción popular, sino de todos los medios de control público que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al establecer que se podrá condenar en costas a quienes acudan a tales mecanismos jurisdiccionales en ejercicio de su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no obstante que lo hagan en defensa del interés

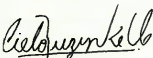
público, sin pretensiones individuales y sin representación por parte de un profesional en derecho.

De tal manera, constituyen una limitación y un obstáculo desproporcionado y carente de razonabilidad frente al ejercicio ciudadano, público y universal de la garantía prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,



MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (E)



CIELO ELAINE RUSINQUE URREGO

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2024 CÁMARA, 138 DE 2025 SENADO

por medio del cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones.

 Gustavo Petro Urrego Presidente de la República de Colombia Bogotá D.C., 27 JUL 2026 Honorable Representante NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS Presidente, CÁMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPÚBLICA E. S. D. Referencia: Proyecto de Ley 157 –2024 Cámara / 138-2025 Senado <i>"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"</i> Asunto: Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad parcial e inconveniencia del proyecto de ley de la referencia. Respetados presidentes del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes. Con fundamento en los artículos 165, 166, 167, 200 y 241.8 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional respetuosamente se permite objetar por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de Ley 157 –2024 Cámara / 138-2025 Senado <i>"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"</i> y, en consecuencia, que el mismo se devuelva a la cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial, para que se surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992. Las objeciones que se formulan son parciales y se circunscriben, en cuanto la inconstitucionalidad, al artículo 3 del proyecto de ley, específicamente a las definiciones de "Mujer Minera Colombiana" y "Mujer Minera de Subsistencia", en cuanto emplean la expresión "persona del sexo femenino" como criterio de identificación de la población destinataria de la iniciativa. A juicio del Gobierno Nacional, dicha fórmula resulta constitucionalmente problemática, en tanto adopta una noción restringida de	mujer que no se armoniza con el desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial vigente en materia de identidad de género, igualdad material, dignidad humana y no discriminación. Debe precisarse desde el inicio que el Gobierno Nacional no desconoce la importancia del propósito general de la iniciativa. Por el contrario, comparte la necesidad de visibilizar la participación de las mujeres en la actividad minera, producir información suficiente sobre sus condiciones sociales, económicas y laborales, y avanzar en la formulación de políticas públicas con enfoque diferencial. Sin embargo, una medida que busca corregir brechas históricas no puede estructurarse a partir de una definición que, por su rigidez, puede terminar excluyendo a mujeres que también hacen parte de la realidad minera del país y que enfrentan formas específicas de discriminación, informalidad, precariedad laboral o invisibilización institucional. Adicionalmente, se formulan objeciones por inconveniencia frente a la redacción técnica de las definiciones contenidas en los artículos 2, 4 y 6 toda vez que estas no delimitan con suficiente claridad las distintas formas de participación de las mujeres en la cadena minera, no armonizan de manera adecuada la noción de mujer minera con el régimen jurídico y técnico vigente en materia de minería de subsistencia, barequeo, pequeña minería y procesos de formalización, ni permiten evidenciar las diferentes realidades de las mujeres mineras y sus situaciones de vulnerabilidad. Esta falta de precisión puede afectar la calidad del registro, dificultar su implementación y generar problemas de focalización en las políticas públicas que se diseñen a partir de sus resultados. Las objeciones se fundamentan en las siguientes razones: I. OPORTUNIDAD Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia deben presentarse dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta disposición, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La misma norma superior establece que, si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.
---	--

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 17.07.2026, según consta en la comunicación S.G.2-1185/2026 y en la certificación de recibido EXT26-00111741; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene menos de veinte (20) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles. En obediencia a lo previsto en el inciso tercero del artículo 166 de la Constitución Política, el Presidente de la República procede a publicar el proyecto objetado dentro del plazo señalado. II. DE LAS OBJECIONES Artículos del proyecto respecto de los cuales se plantean las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación, se transcriben los apartes del articulado del proyecto de ley respecto de los cuales se formulan las presentes objeciones: "ARTÍCULO 2 REGISTRO POBLACIONAL. El registro poblacional será el mecanismo que permita recopilar, producir y sistematizar información sobre la situación actual de las mujeres mineras en Colombia, con el fin de diseñar cursos de acción focalizados hacia este grupo poblacional y priorizar ordenes de atención para su núcleo familiar en función de su grado de vulnerabilidad. PARÁGRAFO: Dicho registro poblacional de la mujer minera colombiana será llevado a cabo por el Ministerio de Minas y Energía y las entidades adscritas que este Ministerio determine. La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Minería, en el marco de sus competencias prestarán asistencia técnica, para la realización del registro poblacional que deberá actualizarse periódicamente. Los recursos para la elaboración del registro poblacional de la mujer minera colombiana, serán asignados desde el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con la disponibilidad existente tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo. ARTÍCULO 3. Definiciones: Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se tendrán en cuenta las definiciones consagradas en la Resolución número 40599 de 2015 y sus modificaciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, así como las siguientes:	Mujer Minera Colombiana: <i>Persona del sexo femenino que realiza labores de exploración, explotación, transporte, aprovechamiento, transformación, comercialización y beneficio de los recursos minerales no renovables que se encuentran en el suelo y subsuelo, sean propiedad de la nación o privados, así como actividades de administración y gerencia de empresas mineras.</i> Mujer Minera de Subsistencia: <i>Persona del sexo femenino que dedica su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral, mediante métodos rudimentarios o a la explotación de pequeña minería de aluvión, más conocida como barequeo, involucrándose en la extracción ocasional de arcillas o lavado de tierras en sus distintas formas, que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia.</i> ARTÍCULO 4º. COMPONENTES DEL REGISTRO POBLACIONAL DE LA MUJER MINERA COLOMBIANA. El registro poblacional que trata la presente ley comprenderá de manera detallada las dimensiones sociales, económicas y culturales de las mujeres mineras y mineras de subsistencia, en aspectos tales como: salud, vivienda, cuidado, labores del hogar, educación, empleo, participación política, medio ambiente, entre otros, que den cuenta de su condición socioeconómica. Dentro de las variables a ser incorporadas en el registro poblacional se encuentran: i) la zona en la que desarrolla su actividad; ii) eslabón productivo en el que participa, iii) los instrumentos de extracción o recolección que utiliza, iv) el estado de riesgo de estos; v) periodicidad del ejercicio de la actividad, vi) caracterización socioeconómica y fuentes de ingresos, vii) características sociodemográficas del núcleo familiar y su composición; viii) participación en organizaciones asociativas; ix) condiciones de acceso al mercado y la comercialización de los minerales, entre otras. x) <u>Enfoque poblacional. Especificar si hacen parte de la población campesina.</u> xi) Nivel de escolaridad o formación. PARÁGRAFO. Para el diseño de los protocolos y de los criterios de información sociales, económicos, ambientales y culturales, el Ministerio de Minas y Energía o la entidad adscrita que este determine, realizarán convocatoria amplia, publicitada y abierta, donde se invitará a las mujeres mineras, así como a diversas organizaciones de la sociedad civil que representen sus intereses, para la cocreación de estos instrumentos estadísticos.
(...) ARTÍCULO 6º. MECANISMOS LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS. Teniendo en cuenta los resultados del registro poblacional ordenado en la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Función Pública propondrán y adoptarán, de acuerdo con sus competencias, las medidas legislativas y administrativas que garanticen y promuevan el derecho al trabajo de la mujer minera, de conformidad con el Plan Decenal de Política Pública para la Mujer Minera Colombiana". A continuación, se exponen las razones que fundamentan las objeciones. 1. Objeción por inconstitucionalidad frente a la expresión "persona del sexo femenino" del artículo 3. El derecho a la identidad de género tiene sustento constitucional en los derechos a la dignidad humana, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política, el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, el derecho a la intimidad, establecido en el artículo 15 y el libre desarrollo de la personalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución. De cara al bloque de constitucionalidad, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación." Por su lado, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". El artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, consagra que: "1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."	Así, en relación con el reconocimiento constitucional de derechos a favor de las mujeres, debemos precisar que el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado herramientas normativas y jurisprudenciales para el reconocimiento y la protección de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Para la jurisprudencia constitucional¹, la identidad de género es un derecho fundamental que, en cuanto tal, le impone a la sociedad y al Estado el deber de tratar a la persona de un modo congruente y respetuoso de la visión que tiene de sí misma. La Corte Constitucional se refirió a las dos fases de consolidación de la identidad de género: la interna y la externa. En la dimensión interna, la identidad de género materializa los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana, puesto que se trata de "un proceso previo, íntimo y personal, de definición de los rasgos esenciales de la personalidad que constituirán el soporte del proyecto de vida que pretende desarrollar el individuo"²; mientras que, en la segunda fase, esto es, en la aproximación externa, se hace referencia a la proyección de la persona hacia la sociedad de su ser, es la potestad de establecer la forma como la persona quiere exteriorizar al mundo sus particularidades. Esta fase se interrelaciona con el derecho a la personalidad jurídica, a partir del "respeto que el Estado y la sociedad deben guardar en relación con las notas distintivas del carácter de cada persona"³. Por ello se ha considerado que el citado derecho "resulta convergente con el derecho a tener y exhibir una identidad de género"⁴. De este modo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵, ha reparado en que la identidad de género se consolida a partir de las vivencias y las experiencias personales e internas de cada ser humano, respecto de las diversas opciones que tiene para consolidar su ser en función de él. Así, en el marco de cualquier iniciativa normativa que implique acciones afirmativas a favor de las mujeres en Colombia, deberán valorarse factores de interseccionalidad, entre las que se encuentran claramente las identidades de género diversas. ¹ Corte Constitucional, sentencias T-143 de 2018 y T-443 de 2020. ² Corte Constitucional, Sentencia T-1033 de 2008. ³ Corte Constitucional, Sentencia T-1033 de 2008. ⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-033 de 2022. ⁵ Sentencias T-918 de 2012, T-231 de 2013, T-063 de 2015, T-099 de 2015, T-498 de 2017, T-447 de 2019 y T-033 de 2022.

El artículo 3 del proyecto de ley define a la mujer minera colombiana y a la mujer minera de subsistencia a partir de la expresión “persona del sexo femenino”. Aunque dicha fórmula podría parecer, en principio, una manera descriptiva de identificar a las destinatarias de la iniciativa, lo cierto es que su incorporación en una norma legal de acción afirmativa genera un problema constitucional relevante. La expresión parte de una comprensión exclusivamente biológica del concepto de mujer y, por esa vía, deja por fuera otras dimensiones que el ordenamiento constitucional colombiano ha reconocido como esenciales para la protección de la identidad, la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y la igualdad real y efectiva. En efecto, el artículo 13 de la Constitución Política no se agota en una cláusula de igualdad formal ante la ley. Por el contrario, impone al Estado la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. En materia de género, esta obligación supone reconocer que las desigualdades no se corrigen únicamente con tratamientos idénticos, sino mediante medidas capaces de remover barreras históricas, sociales, económicas e institucionales que han limitado el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Por ello, cuando el legislador diseña una acción afirmativa, debe hacerlo de manera cuidadosa, evitando que la medida termine reproduciendo exclusiones dentro del mismo grupo que busca proteger. La expresión “persona del sexo femenino” desconoce ese mandato de igualdad material, porque reduce el alcance de la categoría “mujer” al sexo asignado al nacer y no incorpora una comprensión amplia de la identidad de género. Esta omisión resulta especialmente problemática si se tiene en cuenta que el propio objeto del proyecto consiste en construir un registro poblacional de mujeres mineras para orientar planes, programas, proyectos y una política pública con enfoque diferencial. Si el registro se construye desde una definición restrictiva, la información que produzca también será incompleta, pues no reflejará de manera adecuada la diversidad de mujeres que participan en la minería colombiana. El problema no es meramente terminológico. En la práctica, una definición limitada a “persona del sexo femenino” puede excluir a mujeres trans y a mujeres con identidades de género diversas que participan en actividades de exploración, explotación, beneficio, comercialización, barequeo, minería de subsistencia, procesos de formalización, administración, asociatividad o liderazgo comunitario en territorios mineros. Estas mujeres también pueden enfrentar barreras de acceso a la formalización, a la protección laboral, a la seguridad social, a la asistencia técnica, a la participación institucional y a la	protección frente a violencias o discriminaciones en entornos productivos tradicionalmente masculinizados. Por lo anterior, una ley que pretende visibilizar y caracterizar a las mujeres mineras no debería adoptar una fórmula que cierre el universo de protección a una lectura puramente biológica del sexo. Tal restricción no guarda una relación necesaria ni proporcional con el fin perseguido por el proyecto. El objetivo de la iniciativa no es clasificar biológicamente a las personas, sino identificar a quienes, en su condición de mujeres, participan en la actividad minera y requieren medidas de reconocimiento, caracterización, acompañamiento y política pública. En ese sentido, el criterio constitucionalmente relevante no debería ser el “sexo femenino”, sino la condición de mujer en el marco de una comprensión plural, incluyente y respetuosa de la identidad de género. La Corte Constitucional ha reconocido que el principio de igualdad entre hombres y mujeres no exige una posición neutral frente al género, sino la adopción de medidas que permitan corregir desigualdades reales. Sin embargo, esa misma finalidad impide que el legislador adopte definiciones que aparentan proteger a las mujeres, pero que, en su formulación, pueden infravalorar o excluir a algunas de ellas. En este caso, la categoría utilizada por el artículo 3 no solo es limitada frente al desarrollo constitucional de la identidad de género, sino que también reduce la capacidad del Estado para diseñar una política pública realmente diferencial, en tanto invisibiliza parte de la población que pretende caracterizar. En consecuencia, el artículo 3 del Proyecto de Ley incurre en una omisión legislativa relativa, pues regula una medida dirigida a un grupo históricamente discriminado —las mujeres mineras—, pero omite incluir dentro de su ámbito de protección a mujeres con identidades de género diversas que se encuentran en una situación comparable respecto del objeto de la ley. La exclusión no tiene una justificación constitucional suficiente, no resulta necesaria para el funcionamiento del registro y, por el contrario, contradice la finalidad misma de la acción afirmativa. En lugar de ampliar la capacidad estatal de reconocimiento y protección, la disposición puede consolidar una barrera normativa de acceso a la información, a la caracterización y a las medidas de política pública que se deriven del registro. Así las cosas, la expresión “persona del sexo femenino”, contenida en las definiciones de “Mujer Minera Colombiana” y “Mujer Minera de Subsistencia”, vulnera los artículos 1, 13 y 16 de la Constitución Política, en tanto desconoce la dignidad humana, el derecho a la igualdad material, el libre desarrollo de la personalidad y el reconocimiento constitucional de la identidad de género. También desconoce los compromisos del Estado colombiano en materia de
eliminación de discriminaciones basadas en género, en la medida en que no adopta una fórmula normativa suficientemente amplia para garantizar que la acción afirmativa cobije a las mujeres en todas sus diversidades. 2. Vulneración del artículo 151 superior en línea con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 El artículo 151 de la Constitución Política «establece que corresponde al Congreso expedir <i>leyes orgánicas</i> en determinadas materias, “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. Por tal razón, (...) dichas normas tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias⁶, son de carácter instrumental⁷ y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico⁸, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que “el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable.”⁹»¹⁰. Igualmente, el artículo 151 superior «dispone que por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, (...) el Congreso de la República expidió la Ley 819, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. El artículo 7 de dicha normatividad exigió que durante el trámite de proyectos de ley¹¹ que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se debe analizar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)»¹². La jurisprudencia constitucional se ha referido a la precitada exigencia dado que, como se anticipó, tratándose de normas orgánicas es “parámetro de	control en el examen de constitucionalidad”¹³. Puntualmente, la Corte Constitucional ha sostenido que «[e]l análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales¹⁴. En relación con las primeras (...), la responsabilidad a cargo del Legislador “no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales”¹⁵ (...).»¹⁶. Con todo, el Congreso no está exonerado de dar cumplimiento a la referida norma orgánica. En este sentido, la Corte Constitucional unificó las reglas sobre el análisis de impacto fiscal y el incumplimiento del deber previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003. Para examinar el <i>sub judice</i>, se destaca la siguiente: <i>“513. (...) con el objeto de satisfacer la obligación incorporada en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, y sin perjuicio del tipo de iniciativa de que se trate (...), determinados sujetos deben cumplir los tres deberes generales que se indican a continuación. Los congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento —cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, y solo en estas últimas, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley. (...)”¹⁷.</i> Aplicadas las anteriores reglas al caso concreto, el artículo 2 del proyecto de ley ordena gasto en tanto esta disposición crea, desarrolla y delimita materialmente la obligación estatal relacionada con la creación del censo de la mujer minera, elementos que inciden directamente en la generación de gasto público. Por tanto, su aprobación implica una generación potencial de gastos en el presupuesto de la Nación, por lo que, se eran obligatorias las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 durante su trámite legislativo. No obstante, según la revisión de los antecedentes legislativos contenidos en la Gaceta del Congreso No. 1752 de 2024, correspondiente a la ponencia para primer debate; la Gaceta No. 334 de 2025, correspondiente a la ponencia para segundo debate; la Gaceta No. 1993 de 2025, correspondiente a la ponencia

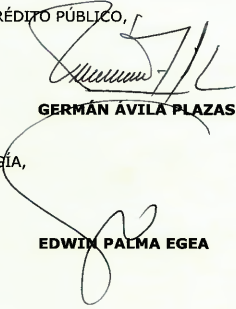
⁶ Corte Constitucional, sentencias C-1246 de 2001, C-072 de 2006, entre otras.
⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1042 de 2007.
⁸ Corte Constitucional, sentencia C-072 de 2006.
⁹ Corte Constitucional, sentencias C-700 de 2010 y C-866 de 2010, esta última reiterada en sentencia C-520 de 2019.
¹⁰ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).
¹¹ La norma también impuso requisitos semejantes para el trámite de ordenanzas y acuerdos, pero sobre estos no se referirá la Corte por no ser un asunto de su competencia.
¹² Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).

¹³ Ibidem.
¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2021, reiterada en sentencias C-322 de 2021 y C-395 de 2021. En similar sentido, sentencia C-110 de 2019.
¹⁵ Ibidem (énfasis añadido). En similar sentido, sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020.
¹⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).
¹⁷ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-340 del 13 de agosto de 2024. Magistrados ponentes Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente PE-054 (AC).

para tercer debate; y la Gaceta No. 2386 de 2025, correspondiente al cuarto debate, se evidencia que ni la exposición de motivos ni los informes de ponencia incorporaron siquiera una estimación básica del costo fiscal de la medida y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, ni su compatibilidad efectiva con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El incumplimiento resulta constitucionalmente relevante porque el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no impone una mera formalidad, sino una condición orgánica destinada a garantizar que el Congreso conozca y valore las consecuencias fiscales de sus decisiones antes de aprobarlas. En el presente caso, dicha omisión impidió que la deliberación legislativa se desarrollara con información fiscal suficiente sobre los efectos reales del gasto propuesto. Esta condición fue advertida oportunamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto elaborado, respecto del informe de ponencia propuesto para cuarto debate ante la plenaria del Senado de la República, contenido en el oficio No. 2-2026-041157. En relación con el impacto fiscal derivado del artículo 2º, esa cartera recordó que los proyectos de inversión previstos para ejecutarse en la vigencia 2026, corresponden a líneas previamente estructuradas y aprobadas, cuyas asignaciones ya se encuentran programadas y comprometidas para el cumplimiento de sus respectivos objetivos misionales, motivo por el que no existía un rubro presupuestal específico destinado a los propósitos perseguidos en la iniciativa o algún proyecto de inversión vigente que contemplara la implementación de un registro nacional de mujeres mineras en los sectores involucrados. Asimismo, se advirtió que, en caso de no ser posible integrar el pretendido nuevo registro con alguna herramienta de seguimiento ya existente en funcionamiento, se generaría un costo adicional que, tomando como referencia los gastos contemplados para el desarrollo del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, podría implicar alrededor de 17.569 millones, por cada sistema creado, sin incluir las erogaciones destinadas para su mantenimiento, sobre este último, se colocó a manera de ejemplo el funcionamiento del sistema de información existente en el Instituto Nacional de Salud (INS), en el cual se han destinado aproximadamente \$7.900 millones, mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones nacionales. Ahora bien, si bien la jurisprudencia no exige una cuantificación exhaustiva del gasto, sí requiere una consideración mínima que permita comprender los referentes básicos del impacto fiscal. En este caso era necesario, al menos,	identificar las variables relevantes, ofrecer una estimación o rango razonable con base en la información disponible y señalar la fuente de ingreso adicional o medida compensatoria. Sin embargo, nada de ello se incorporó en la exposición de motivos, incluso en la ponencia para cuarto debate, que constituyó la última instancia de deliberación legislativa antes de su aprobación y que fue realizada con posterioridad a la remisión del concepto desfavorable emitido por esta cartera, no se evidenció la inclusión de las consideraciones orientadas a valorar el impacto fiscal de la iniciativa. En consecuencia, el artículo 2 fue aprobado sin cumplir las exigencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 para los proyectos que ordenan gastos, es decir, en ausencia de una consideración mínima sobre el costo fiscal, y sin presentar una fuente de ingreso adicional para su financiamiento. Así las cosas, durante el trámite legislativo del proyecto de ley no hubo lugar al análisis de compatibilidad de la iniciativa respecto del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta actuación persistió incluso, después de las advertencias del Ministerio de Hacienda. En este orden de ideas, al desconocerse una norma orgánica que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, se vulneró igualmente el artículo 151 de la Constitución Política, razón por la cual la disposición objetada se encuentra viciada por inconstitucionalidad. 3. Objeción por inconveniencia derivada del artículo 3 frente a la necesidad de que la acción afirmativa sea coherente con su finalidad. Debemos reiterar que la objeción no recae sobre la conveniencia de reconocer a las mujeres mineras como población de especial atención. Por el contrario, la participación de las mujeres en la minería ha sido históricamente invisibilizada, especialmente en contextos de minería artesanal, de subsistencia, familiar, comunitaria, rural o informal. En muchos territorios, las mujeres han sostenido labores de beneficio, selección, transporte, comercialización, barequeo, administración comunitaria, cuidado del entorno productivo y transmisión de saberes, sin que dichas actividades sean plenamente reconocidas por los instrumentos de información sectorial¹⁸. Precisamente por ello, el registro poblacional propuesto debe nacer con una definición robusta, incluyente y técnicamente adecuada. La finalidad de la ley ¹⁸ El rostro de la mujer minera en Colombia: un análisis a partir del enfoque de género. (2021). Cuadernos De Desarrollo Rural, 18. https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr18.rmnc
sería debilitada si desde el artículo de definiciones se introduce una categoría restrictiva que no corresponde con la realidad social del sector ni con el desarrollo constitucional vigente. Un registro construido sobre una definición cerrada no solo excluye personas, sino que también distorsiona el diagnóstico público: mide menos de lo que debe medir, caracteriza de manera incompleta y reduce la capacidad del Estado para formular intervenciones diferenciadas. En esa medida, el concepto de mujer minera debe cumplir una doble función. De una parte, debe ser suficientemente amplio para reconocer las distintas formas de participación de las mujeres en la cadena minera. De otra, debe ser suficientemente preciso para permitir que las entidades responsables puedan recolectar información verificable, clasificar adecuadamente los perfiles de la población registrada y diseñar respuestas institucionales diferenciadas. La redacción actual no logra plenamente ninguno de estos dos propósitos: es restrictiva desde el punto de vista constitucional y, al mismo tiempo, imprecisa desde el punto de vista técnico. Por esa razón, la fórmula “mujer, en todas sus diversidades” resulta más adecuada. Esta expresión no altera el propósito central de la iniciativa ni desnaturaliza la acción afirmativa; por el contrario, la fortalece. Permite mantener el enfoque de género, considera factores de interseccionalidad, evita exclusiones injustificadas y se armoniza con los estándares constitucionales y de política pública que reconocen la diversidad de experiencias, trayectorias e identidades de las mujeres. Además, ofrece una base más consistente para que el registro poblacional produzca información útil, incluyente y compatible con el diseño de políticas públicas diferenciales, de acuerdo con el objeto de la norma señalado en el artículo 1. 4. Objeción por inconveniencia frente a la falta de precisión técnica de las variables del artículo 4. Además de los reparos constitucionales expuestos, el Gobierno nacional formula objeción por inconveniencia frente al contenido y alcance del artículo 4, denominado “<i>Componentes del Registro Poblacional de la Mujer Minera Colombiana</i>”, debido a que las dimensiones y variables allí previstas no incorporan criterios suficientes de interseccionalidad. Si bien la disposición pretende caracterizar las condiciones sociales, económicas y culturales de las mujeres mineras y de las mujeres mineras de subsistencia, su redacción no permite establecer de qué manera factores como la pertenencia étnica, la edad, la discapacidad, la ubicación territorial, la ruralidad, la condición de víctima del conflicto armado, la situación migratoria, la jefatura del hogar o las	responsabilidades de cuidado interactúan con el género y producen barreras diferenciadas para el ejercicio de la actividad minera. En primer lugar, el artículo incluye aspectos relacionados con la salud, la vivienda, el cuidado, las labores del hogar, la educación, el empleo, la participación política y el medio ambiente. A su vez, contempla variables como la zona en la que se desarrolla la actividad, el eslabón productivo en el que se participa, los instrumentos de extracción o recolección utilizados, su estado de riesgo, la periodicidad de la actividad, las fuentes de ingresos, las características del núcleo familiar, la participación en organizaciones asociativas y las condiciones de acceso al mercado y de comercialización de los minerales. No obstante, dichas variables se presentan de manera aislada, sin una organización metodológica que permita relacionarlas entre sí y comprender cómo distintas condiciones de vulnerabilidad, desigualdad o discriminación pueden concurrir sobre una misma mujer. Ahora bien, la inclusión genérica de la expresión “enfoque poblacional”, con énfasis en la pertenencia a la población campesina, no resulta suficiente para afirmar que el registro incorpora un enfoque interseccional. En efecto, mientras el enfoque poblacional permite identificar la pertenencia de una persona a uno o varios grupos determinados, en el caso del numeral x del artículo 4 a la población campesina, la interseccionalidad exige analizar cómo esas características se relacionan entre sí y producen experiencias específicas de exclusión, discriminación o desventaja. Sin embargo, el artículo 4 no precisa cuáles serán los criterios interseccionales aplicables, cómo deberán incorporarse en el diseño metodológico del registro, qué variables tendrán que cruzarse ni de qué manera sus resultados servirán para orientar la focalización de la oferta institucional. Precisamente, se considera que esta esta omisión resulta relevante en el sector minero, donde las condiciones de las mujeres varían de acuerdo con el territorio, la modalidad y escala de la actividad, el tipo de vinculación laboral, la pertenencia étnica y el grado de formalización. De esta forma, las necesidades de una mujer indígena dedicada a la minería de subsistencia en un territorio rural no son necesariamente equivalentes a las de una mujer afrocolombiana que ejerce el barequeo, una trabajadora informal vinculada a una unidad productiva, una mujer víctima del conflicto armado que participa en un proceso de formalización, una titular minera o una mujer que desempeña funciones administrativas o gerenciales en una empresa formal. Pese a estas diferencias, el artículo 4 no establece componentes que permitan identificar suficientemente dichas circunstancias ni analizar la concurrencia de las

barreras sociales, económicas, culturales, territoriales y laborales que enfrentan. De este modo, la dificultad no se encuentra exclusivamente en la definición general de "Mujer Minera Colombiana" prevista en el artículo 3, sino principalmente en la estructura del artículo 4, por cuanto esta última disposición es la encargada de determinar la información que deberá recopilar el registro. Si bien una definición legal puede reconocer ampliamente a las mujeres que participan en los distintos eslabones de la cadena de valor minera, en el caso en el que los componentes del registro no incluyen criterios concretos de diferenciación e interseccionalidad, la caracterización resultante continuará agrupando dentro de una misma categoría a mujeres cuyas condiciones sociales, económicas, culturales, laborales y territoriales son sustancialmente diferentes. Precisamente, la ausencia de estos criterios puede afectar la utilidad del registro como insumo para la formulación de planes, programas, proyectos y políticas públicas. En este marco, la recopilación de información general sobre salud, vivienda, educación, empleo o ingresos no permite, por sí sola, determinar cuáles mujeres enfrentan mayores condiciones de exclusión ni establecer prioridades objetivas de intervención. Por consiguiente, si no se realizan cruces entre las variables poblacionales, territoriales, socioeconómicas y productivas, el registro podría generar resultados excesivamente agregados, invisibilizar las desigualdades existentes entre las propias mujeres mineras y conducir a respuestas estatales uniformes frente a realidades que requieren medidas diferenciadas. En esa misma línea, el artículo emplea expresiones abiertas o ambiguas que dificultan su aplicación. Por una parte, la fórmula "entre otros", referente a los aspectos que puede incluir el registro según su definición, da a entender que es posible incorporar un número indeterminado de variables durante la reglamentación, sin establecer parámetros para evaluar su necesidad, pertinencia o proporcionalidad; no obstante, a continuación, el artículo trae un listado cerrado de variables que deben estar incorporadas al registro, lo cual genera confusión de si se trata de un listado taxativo y restringido solo a esas variables, o si enuncia el mínimo de variables que deben contemplar. Por otra parte, la expresión "estado de riesgo de estos" no permite determinar con claridad si el riesgo se predica de los instrumentos utilizados, de la actividad minera o de las condiciones de seguridad y salud de las mujeres. En consecuencia, estas imprecisiones, sumadas a la falta de una metodología para materializar el enfoque interseccional, pueden generar diferencias territoriales	en la recolección de los datos, problemas de comparabilidad y dificultades para delimitar adecuadamente la población destinataria. Adicionalmente, desde el punto de vista operativo, el artículo 4 no determina las fuentes de información, los mecanismos de verificación, los criterios de actualización, los estándares de calidad ni las condiciones de interoperabilidad con los sistemas existentes. Esta falta de precisión puede generar duplicidades, inconsistencias entre las entidades responsables y diferencias metodológicas en la recopilación territorial de la información. Del mismo modo, la creación de un instrumento que no se encuentre debidamente articulado con los sistemas administrados por el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística podría desconocer registros administrativos existentes y producir un sistema paralelo, con categorías y datos que no necesariamente resultarían compatibles. Aunado a lo anterior, la incorporación de variables interseccionales exige establecer reglas claras para la recolección, administración, circulación y utilización de la información personal y sensible. Este aspecto adquiere especial relevancia cuando se pretende registrar información relacionada con pertenencia étnica, discapacidad, condiciones de salud, identidad de género, victimización o situación socioeconómica. Por esta razón, el artículo debería señalar criterios de pertinencia, necesidad y proporcionalidad, así como las medidas de protección aplicables, de modo que la finalidad de caracterización no comprometa los derechos a la intimidad, al habeas data y a la protección de los datos personales de las mujeres registradas. Por otra parte, la amplitud y falta de delimitación de los componentes también produce consecuencias fiscales. En este caso, la obtención de información multidimensional e interseccional requiere capacidades técnicas y operativas para diseñar los instrumentos de recolección, efectuar trabajo territorial, validar y cruzar las variables, garantizar la seguridad de los datos, articular diferentes sistemas de información y actualizar periódicamente el registro. A pesar de ello, el artículo no establece criterios de priorización o gradualidad, ni identifica los recursos necesarios para financiar su diseño, implementación, actualización y sostenimiento. En consecuencia, la disposición puede generar obligaciones administrativas y costos adicionales que no fueron debidamente identificados ni estimados durante el trámite legislativo. Por las razones expuestas, el artículo 4 debería precisar que el registro incorporará un enfoque interseccional mediante categorías y variables técnicamente definidas, que permitan analizar la relación entre género, pertenencia étnica, edad, discapacidad, territorio, ruralidad, situación
socioeconómica, responsabilidades de cuidado, condición de víctima y tipo de vinculación con la actividad minera. Para tal efecto, las variables deberían organizarse en componentes claros de identificación y caracterización básica, condiciones socioeconómicas, vulnerabilidad y acceso a servicios, y entorno productivo y laboral. Igualmente, el registro deberá articularse con los sistemas de información existentes, observar las normas sobre protección de datos personales y sujetar su implementación a criterios de pertinencia, proporcionalidad, gradualidad, interoperabilidad y sostenibilidad fiscal. 5. Objeción por inconveniencia relacionada con la falta de articulación de las medidas de los artículos 2 y 6 con los instrumentos existentes. En relación con las medidas adoptadas en el artículo 2 debemos precisar que, sin duda, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional están llamados a adoptar acciones afirmativas reales y concretas que permitan mejorar las condiciones de trabajo para las mujeres que ejercen la minería en Colombia y para ello requieren información amplia y veraz sobre la situación actual de estas mujeres. Sin embargo, hay que recordar que dentro del ordenamiento jurídico colombiano ya existe una entidad competente, con la estructura administrativa y la experiencia técnica para producir información estadística estratégica, incluyendo los censos, siendo esta el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en los términos del artículo 2 del Decreto 262 de 2004¹⁹. Particularmente el artículo 31 de la Ley 2335 de 2023, establece que las entidades administrativas pueden solicitar la recopilación de información estadística por medio del Sistema Estadístico Nacional (SEN) en los siguientes términos: "Artículo 31. Articulación para el desarrollo de los censos. Las autoridades y entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal deberán apoyar y prestar la colaboración al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el desarrollo de los censos en su ámbito de competencias, teniendo en cuenta su objeto y funciones. En los casos en los que el DANE reciba solicitudes de recopilación de información estadística a través de operativos censales por parte ¹⁹ "Artículo 1º.Objetivos. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica".	de otras entidades públicas o por disposiciones legales, el DANE evaluará la viabilidad técnica del requerimiento y procurará su incorporación en el siguiente operativo censal, según la pertinencia temática y metodológica, así como la respectiva disponibilidad presupuestal, surtiendo para ello todas las fases de producción de estadística y cumpliendo criterios técnicos, estándares de calidad, lineamientos y buenas prácticas internacionales. De igual manera, el DANE evaluará y emitirá concepto en relación con la naturaleza de la operación estadística necesaria para suplir la necesidad de información, en especial cuando esta corresponda a registros administrativos". De este modo, es pertinente destacar que la exposición de motivos del proyecto normativo no explica de manera eficiente por qué en el caso de la mujer minera el instrumento existente resulta insuficiente para cumplir con el propósito de la ley; justificando en este sentido la creación de un nuevo mecanismo que se tendría que estructurar e implementar desde ceros para que llegue a surtir efectos, asumiendo el tiempo y costos asociados a la implementación del mismo. Ahora bien, si aun pese a los argumentos expuestos, se pudiera considerar necesaria la existencia de un registro especialmente diseñado para la mujer minera y que este debe ser desarrollado por una entidad del sector de minas y energía, consideramos oportuno indicar que el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 381 de 2012, no tiene la competencia para la implementación de un registro poblacional de magnitud nacional, especialmente, con el fin de priorizar órdenes de atención para su núcleo familiar en función de su grado de vulnerabilidad, inclusive, en materia de sistematización de información derivada del sector minero, en cuanto es la Agencia Nacional de Minería – ANM, conforme lo indica el Decreto 4134 de 2011, la entidad técnica encargada de "6. Administrar el catastro minero y el registro minero nacional." Aunado a lo anterior, se destaca que la Agencia Nacional de Minería tiene la competencia de implementar en su Plataforma de Trámites y Servicios el módulo GÉNESIS para el registro de los mineros y mineras de Subsistencia, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019 y de conformidad con la Resolución 40838 de 2019 del Ministerio de Minas y Energía. Así, el objeto de la ley -la caracterización de la población mencionada- es una actuación que, según el criterio de este Gobierno no es viable articularlos por medio de una nueva Ley dado que ya estaría establecida y regulada dentro del

Sistema Estadístico Nacional (SEN) según la Ley 2335 de 2023. Adicional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de acuerdo con el artículo 31 de la Ley en mención, como entidad competente para llevar a cabo este tipo de estudios y análisis puede en la actualidad recibir solicitudes para la realización de estudios como el que se propone en este proyecto de ley. Obligar al Ministerio a asumir la captura primaria de datos poblacionales desvía recursos misionales y genera duplicidad respecto a los instrumentos de focalización ya existentes (como el Sisbén, el Genesis los registros del Sistema Estadístico Nacional). En efecto, la creación de una nueva ley específica para esta tarea resultaría redundante, generando una duplicidad de funciones y erogaciones fiscales no contempladas en los planes presupuestales de las entidades que eventualmente se verían afectadas. En consecuencia, nos permitimos objetar con inconveniencia el artículo 2 con el fin de que el Congreso de la República modifique el mecanismo de ejecución, precisando que el levantamiento de la información se realice a través del Sistema Estadístico Nacional (DANE) y la Agencia Nacional de Minería, evitando así la imposición de cargas presupuestales y operativas no financiadas sobre el Ministerio de Minas y Energía. Por su parte, en lo que respecta a las medidas adoptadas en el artículo 6 debemos precisar que no resulta jurídica ni técnicamente adecuado pretender adoptar o estructurar una política pública mediante una disposición legal aislada, toda vez que, aunque el Congreso de la República se encuentra facultado para establecer marcos normativos, objetivos generales y lineamientos de actuación estatal, la formulación, adopción, reglamentación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, corresponde principalmente al Gobierno nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales de dirección administrativa, planeación y ejecución. En este sentido, la disposición objetada no se limita a fijar orientaciones generales, sino que impone al Ministerio del Interior y al Departamento Administrativo de la Función Pública el deber abierto e indeterminado de proponer y adoptar medidas legislativas y administrativas destinadas a garantizar y promover el derecho al trabajo de la mujer minera, vinculándolas, además, a un Plan Decenal de Política Pública cuya definición, alcance, instrumentos, responsables, fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento no se encuentran suficientemente desarrollados en la iniciativa. Precisamente, esta formulación desconoce la distribución funcional prevista en los artículos 113, 150 y 189 de la Constitución Política, pues confunde la	competencia legislativa para expedir normas generales con las atribuciones propias del Ejecutivo para diseñar e implementar políticas públicas, al tiempo que genera indeterminación respecto de las obligaciones asignadas y de las entidades competentes para su cumplimiento. Por consiguiente, el artículo 6 debe ser objetado, en la medida en que una política pública integral no puede ser adoptada ni sustituida por un mandato legislativo genérico, sino que requiere un proceso previo de diagnóstico, planeación, coordinación interinstitucional, participación de la población destinataria, definición de metas e indicadores, disponibilidad presupuestal y determinación de responsabilidades sectoriales, aspectos indispensables para garantizar su viabilidad, eficacia y sostenibilidad. Adicionalmente, la exposición de motivos no identifica o desarrolla concretamente cómo las medidas que están contempladas en la Constitución Política, las leyes y, resoluciones que promueven la igualdad de género y la participación ciudadana son insuficientes, generan en su aplicación directa o indirecta un déficit de protección o impiden que las autoridades puedan adoptar políticas públicas de manera autónoma en ese sentido. Es claro por ahora, y así lo ha manifestado la Corte Constitucional²⁰, en diversas oportunidades cuando analiza casos homólogos de acciones afirmativas, como las mujeres rurales y en general las mujeres, han enfrentado obstáculos de forma sistemática y permanente, para el ejercicio de sus derechos. En el caso particular de la mujer minera, parece ser que estas barreras se acentúan, por lo que requieren de la implementación de acciones afirmativas que, en línea con el mandato constitucional de adoptar un enfoque de género, contribuyan a alcanzar la igualdad material; objetivo que por ahora no avizora o esclarece el proyecto de ley y, por el contrario, si podría generar confusión, incluso propiciar escenarios fértiles de generación de antinomias normativas sobre los contenidos jurídicos existentes. III. SOLICITUD Sobre la base de los argumentos expuestos, la Presidencia de la República DEVUELVE al Congreso de la República el Proyecto de Ley 157 –2024 Cámara / 138-2025 Senado <i>"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"</i> sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas. ²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-164-24. MP. Diana Fajardo Rivera.
--	---

IV. ANEXOS Original de la certificación S.G.2-1185/2026 de fecha 15 de julio de 2026, suscrito por JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, en la cual consta que el Proyecto de Ley 157 –2024 Cámara / 138-2025 Senado <i>"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"</i> se radicó en la Presidencia de la República el día 17 de julio de 2026. De los honorables congresistas, con el debido respeto,  EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, GERMÁN ÁVILA PLAZAS  EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA, EDWIN PALMA EGEE
--

**OBJECCIÓN PRESIDENCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2024 CÁMARA, 291
DE 2025 SENADO**

por medio de la cual se exonera del pago de impuestos a los vehículos automotores a cargo de los bomberos de Colombia.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá, D.C., 27 JUL 2026

Doctor
NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia

Referencia: Proyecto de Ley 291 de 2025 Senado – 348 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se exonera del pago de impuestos a los vehículos automotores a cargo de los bomberos de Colombia”.
Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad.

Respetado presidente de la Cámara de Representantes:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de Ley 291 de 2025 Senado – 348 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se exonera del pago de impuestos a los vehículos automotores a cargo de los Bomberos de Colombia”. Esta objeción se circunscribe al artículo 1 del proyecto de ley, que se cita enseguida:

"ARTÍCULO 1. Adiciónese un literal al artículo 141 de la Ley 488 de 1998, así:

Artículo 141. Vehículos gravados. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:

- a) Las bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada;
- b) Los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola;
- c) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas;

d) Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público;

e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga;

f) Los vehículos de los cuerpos de bomberos debidamente reconocidos por la Ley 1575 de 2012, para la atención y control de emergencias o eventos relacionados con incendios, rescates y materiales peligrosos.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para los efectos del impuesto, se consideran nuevos los vehículos automotores que entran en circulación por primera vez en el territorio nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En la internación temporal de vehículos al territorio nacional, la autoridad aduanera exigirá, antes de expedir la autorización, que el interesado acredite la declaración y pago del impuesto ante la jurisdicción correspondiente por el tiempo solicitado. Para estos efectos la fracción de mes se tomará como mes completo. De igual manera se procederá para las renovaciones de las autorizaciones de internación temporal."

I. COMPETENCIA

El artículo 165 superior establece que “aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)”. Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual “lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por “razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 16 de julio de 2026; y (ii) que este consta de dos artículos, el término constitucional para objetarlo es de seis días hábiles, cuyo cómputo culmina el 27 de julio de 2026.

III. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Vulneración del inciso segundo del artículo 154 de la Constitución

La Carta Política "otorga un alcance diferente a la iniciativa legislativa del Gobierno y a la de los congresistas, en cuanto le restringe a estos últimos la capacidad para presentar proyectos de ley en ciertas áreas que (...) son de iniciativa reservada y privativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público". Así, el inciso 2° del artículo 154 superior establece que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

De acuerdo con la Corte Constitucional, en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, **siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno** (art. 154 C.P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que crea, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención (...)⁷² (énfasis añadido).

Además, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo impartiera durante el trámite legislativo a los proyectos que, en relación con las materias objeto de iniciativa privativa gubernamental, se tramiten en el Congreso y no hayan sido presentados por el Gobierno³. Así las cosas, el aval gubernamental como

expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo debe cumplir con los siguientes requisitos⁴:

- (i) Provenir de un ministro, sin que sea necesaria la expresión del consentimiento del propio presidente de la República. Incluso, la sola presencia en el debate del ministro del ramo correspondiente, o quien haga sus veces, sin que conste su oposición a la iniciativa legislativa en trámite, permite inferir el aval ejecutivo, de modo que este puede ser expreso o tácito, pues no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales.
- (ii) El ministro, o quien haga sus veces, designar al titular de la cartera que tenga relación con los temas materia del proyecto.
- (iii) Se tiene que producir antes de la aprobación del proyecto en las plenarios de ambas cámaras⁵.

En conclusión, de acuerdo con "el principio de legalidad del tributo correspondiente al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. **No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exención de impuestos, contribuciones o tasas nacionales**" (énfasis añadidos). Con todo, "la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa general de la Corte corresponde al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que es posible que el proyecto, o, en su caso, el decreto gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto⁷², siempre que se cumplan los requisitos anteriormente referidos.

¹ Colombia. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-1707 del 12 de diciembre de 2000, magistrada ponente Cristina Pardo Schlesinger. Expediente OP-037.

² Colombia. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-188 del 6 de mayo de 1998, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Expediente: D-1856.

³ Cfr. Colombia. Corte Constitucional. Sala plena. Sentencias C-121 del 18 de febrero de 2003, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández. Expediente O.P. 066: C-838 del 27 de agosto de 2008, magistrado

ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente: OP-102; y C-031 del 25 de enero 2017, magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Expediente: D-11309.

4 Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencias C-992 del 19 de septiembre de 2001, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil. Expediente: D-3436; Sentencia C-121 del 18 de febrero de 2003, magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández. Expediente O.P. 066; C-838 de 27 del agosto de 2008, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente: OP-102; y Sentencia C-066 del 20 de junio de 2018,

³ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencias C-992 del 19 de septiembre 2001, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-3436; Sentencia C-121 del 18 de febrero de 2003, magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández. Expediente OP-066; y C-838 del 27 de agosto de 2008, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Caba. Expediente: OP-102.

⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-066 del 20 de junio de 2018, magistrada ponente: Crisolina Bardo Schlegelner. Expediente 00155.

7 Ibidem. // En la citada providencia se explicó que, además, esto constituye un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, según el cual "[e]l Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifiquen". v. "[l]a coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios".

En el caso concreto, el Proyecto de Ley 291 de 2025 Senado – 348 de 2024 Cámara fue presentado por congresistas y, por tanto, no tuvo origen en una iniciativa del Gobierno nacional. Su artículo 1 adiciona el literal f) al artículo 141 de la Ley 488 de 1998 para sustraer del impuesto sobre vehículos automotores a los vehículos de los cuerpos de bomberos debidamente reconocidos, destinados a la atención y control de emergencias relacionadas con incendios, rescates y materiales peligrosos. Aunque el producto de este tributo se encuentra cedido a los departamentos y municipios, la Corte Constitucional ha precisado que se trata de una renta nacional cedida a las entidades territoriales. Durante el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció expresamente sobre la exigencia de aval. En el concepto remitido para el segundo debate, señaló que todo beneficio tributario incorporado en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, representado por esa cartera en los asuntos fiscales y tributarios, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Además, indicó que los autores y ponentes debían expresar los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional prevista para su financiamiento como presupuesto para contar con el aval ministerial. La misma posición institucional se mantuvo antes del cuarto debate. En el concepto dirigido al Senado de la República, el Ministerio advirtió que la exoneración podía disminuir los ingresos de los departamentos y municipios; que la iniciativa debía establecer una fuente concreta de financiación; y que los autores y ponentes tenían que cumplir las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Debido a que esa información no fue allegada, la cartera se abstuvo de emitir aval hasta que se acreditara el cumplimiento de dicha norma orgánica. Estos pronunciamientos no contienen una manifestación de aquiescencia del ejecutivo. Por el contrario, evidencian que el Ministerio condicionó cualquier eventual aval al cumplimiento previo de exigencias fiscales que permanecieron insatisfechas. En consecuencia, no existe un aval expreso emanado del ministro competente ni es jurídicamente posible inferir un aval tácito de comunicaciones que formularon reservas y advirtieron el riesgo de inconstitucionalidad. En esta línea, la Corte Constitucional ha concluido “que la exigencia de intervención gubernamental se extiende a todas aquellas medidas legislativas que exoneran de una carga tributaria previamente establecida en el ordenamiento jurídico a un grupo o a una actividad económica,	<u>independientemente de la modalidad o de la técnica empleada por el legislador para materializarla</u>⁹⁸ (énfasis añadido). Así, la estricta observancia de lo establecido en los mandatos y principios referidos es necesaria, toda vez que «cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2º que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, <i>“las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”</i>»⁹⁹. En esa dirección, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto sometido a iniciativa reservada puede constituir una manifestación tácita de voluntad legislativa gubernamental, siempre que de su conducta se desprenda de manera inequívoca el consentimiento con la medida. En consecuencia, la Corte Constitucional “ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno [mediante el ministro —o quien haga sus veces— titular de la cartera que tenga relación con los temas materia del proyecto de ley] (...) de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2º del artículo 154 Superior”¹⁰⁰. Esto quiere decir que aquel consentimiento “(...) debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo”¹⁰¹. Dicho de otro modo, “en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias»¹⁰² (énfasis añadido). Igualmente, según se explicó, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, así como el aval del Gobierno durante el trámite legislativo del proyecto
de ley satisface la exigencia del artículo 154 superior que impone la reserva de ciertas iniciativas al Ejecutivo, cuando ocurre lo contrario, es decir, una manifestación expresa de este oponiéndose al trámite del proyecto, “(...) no puede derivarse de ninguna manera un aval gubernamental”¹⁰³ (énfasis añadido). Aplicadas estas reglas al caso concreto, el artículo 1 del Proyecto de Ley 291 de 2025 Senado – 348 de 2024 Cámara establece un beneficio tributario al excluir del impuesto sobre vehículos automotores a una categoría específica de bienes: los vehículos de los cuerpos de bomberos reconocidos por la Ley 1575 de 2012 y destinados a la atención de emergencias. La medida excluye a esos vehículos de una obligación tributaria previamente establecida y, por ello, se encuentra comprendida materialmente dentro de las leyes que decretan exenciones de impuestos. La circunstancia de que el recaudo del impuesto sobre vehículos automotores haya sido cedido a las entidades territoriales no modifica su naturaleza de tributo nacional ni elimina la reserva de iniciativa prevista en el inciso segundo del artículo 154 superior. La cesión incide en la titularidad y distribución de la renta, pero no habilita al Congreso para establecer autónomamente exenciones sin iniciativa o aval del Gobierno nacional. Por consiguiente, el artículo 1 fue aprobado sin el aval oportuno del Gobierno nacional exigido para decretar beneficios respecto de un impuesto nacional. Esta omisión configura un vicio en la formación de la ley, pues el Congreso ejerció autónomamente una iniciativa que el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política reservó al Ejecutivo. En conclusión, el artículo 1 exonera del impuesto sobre vehículos automotores a los vehículos de los cuerpos de bomberos destinados a la atención de emergencias. Como la iniciativa fue de origen congresional y no contó con aval expreso o tácito del Gobierno nacional antes de su aprobación en las plenarias, se desconoció la reserva prevista en el inciso segundo del artículo 154 superior. Los conceptos emitidos por el Ministerio no subsanan el vicio, por el contrario, acreditan que la cartera formuló reparos, condicionó cualquier eventual aval al cumplimiento de exigencias fiscales.	2. Vulneración del artículo 151 de la Constitución Política por desconocimiento del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 El artículo 151 de la Constitución Política «establece que corresponde al Congreso expedir <i>leyes orgánicas</i> en determinadas materias, “a <i>las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa</i>”. Por tal razón, (...) dichas normas tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias¹⁴, son de carácter instrumental¹⁵ y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico¹⁶, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que “<i>el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable</i>.”¹⁷»¹⁸. Igualmente, el artículo 151 superior «dispone que por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, (...) el Congreso de la República expidió la Ley 819, “[p]or la cual se <i>dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</i>”. El artículo 7 de dicha normatividad exigió que durante el trámite de proyectos de ley¹⁹ que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se debe analizar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)»²⁰. La jurisprudencia constitucional se ha referido a la precitada exigencia dado que, como se anticipó, tratándose de normas orgánicas es “parámetro de control en el examen de constitucionalidad”²¹. Puntualmente, la Corte Constitucional ha sostenido que «[e]l análisis de impacto fiscal varía según se

¹³ Ibidem.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias C-1246 de 2001, C-072 de 2006, entre otras.
¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1042 de 2007.
¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-072 de 2006.
¹⁷ Corte Constitucional, sentencias C-700 de 2010 y C-866 de 2010, esta última reiterada en sentencia C-520 de 2019.
¹⁸ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).
¹⁹ La norma también impuso requisitos semejantes para el trámite de ordenanzas y acuerdos, pero sobre estos no se referirá la Corte por no ser un asunto de su competencia.
²⁰ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).
²¹ Ibidem.

trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales²². En relación con las primeras (...), la responsabilidad a cargo del Legislador "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales".²³ (...)»²⁴. Con todo, el Congreso no está exonerado de dar cumplimiento a la referida norma orgánica. En este sentido, la Corte Constitucional unificó las reglas sobre el análisis de impacto fiscal y el incumplimiento del deber previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003. Para examinar el <i>sub judice</i>, se destaca la siguiente: "513. (...) con el objeto de satisfacer la obligación incorporada en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, y sin perjuicio del tipo de iniciativa de que se trate (...), determinados sujetos deben cumplir los tres deberes generales que se indican a continuación. Los congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento —cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, y solo en estas últimas, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley. (...)»²⁵. Aplicadas las anteriores reglas al caso concreto, el artículo 1 del proyecto de ley otorga un beneficio tributario en el impuesto sobre vehículos automotores a favor de los vehículos de los cuerpos de bomberos destinados a la atención de emergencias. La medida puede disminuir las rentas que por este concepto perciben los departamentos y los municipios beneficiarios de la cesión, circunstancia que activa las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 sobre identificación del costo fiscal, fuente de financiación y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, según los antecedentes legislativos examinados, ni la exposición de motivos ni las ponencias de trámite incorporaron una estimación, siquiera ²² Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2021, reiterada en sentencias C-322 de 2021 y C-395 de 2021. En similar sentido, sentencia C-110 de 2019. ²³ <i>Ibidem</i> (énfasis añadido). En similar sentido, sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020. ²⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. Magistrado ponente Alejandro Linares Cancillo. Expediente D-14127 (AC). ²⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-340 del 13 de agosto de 2024. Magistrados ponentes Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente PE-054 (AC).	básica, del costo fiscal de la exoneración. Tampoco identificaron el número aproximado de vehículos potencialmente beneficiarios, el recaudo territorial que dejaría de percibirse, la metodología para aproximar ese impacto, la fuente de ingreso adicional destinada a compensarlo ni las razones que permitieran afirmar la compatibilidad efectiva de la medida con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Del mismo modo, durante los debates no se desarrolló una deliberación fiscal que supliera esas omisiones. La omisión fue advertida oportunamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el concepto para segundo debate, la cartera recordó que los autores y ponentes debían incluir expresamente los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional prevista para el financiamiento. Antes del cuarto debate reiteró que la exoneración podía afectar los ingresos de departamentos y municipios y señaló que la ley debía establecer una fuente concreta de financiación en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Pese a estas advertencias, el trámite culminó sin que se corrigiera la deficiencia. El hecho de que el Ministerio no dispusiera de la información desagregada sobre los vehículos matriculados y el impuesto aplicable en cada entidad territorial no exonera al Congreso de su deber orgánico. La jurisprudencia no exige una cuantificación exhaustiva, pero sí una consideración mínima que permita comprender los referentes básicos del impacto fiscal. En este caso era necesario, al menos, identificar las variables relevantes, ofrecer una estimación o rango razonable con base en la información disponible y señalar la fuente de ingreso adicional o medida compensatoria. Nada de ello se incorporó a la exposición de motivos, a las ponencias o a la deliberación legislativa. En consecuencia, el artículo 1 fue aprobado sin cumplir las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 aplicables a los proyectos que conceden beneficios tributarios. La ausencia de una consideración mínima sobre el costo fiscal, la falta de una fuente de ingreso adicional para su financiamiento y la inexistencia de un análisis de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo persistieron incluso después de las advertencias expresas del Ministerio de Hacienda. Al desconocerse una norma orgánica que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, se vulneró igualmente el artículo 151 de la Constitución Política, razón por la cual la disposición objetada se encuentra viciada de inconstitucionalidad. En consecuencia, el Gobierno nacional estima que es preciso devolver esta iniciativa al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad en los términos previstos por el artículo 167 superior y la Ley 5ª de 1992.
De los honorables congresistas, con el debido respeto,  MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  GERMÁN ÁVILA PLAZAS	CONTENIDO Gaceta número 902 - Viernes, 31 de julio de 2026 CÁMARA DE REPRESENTANTES OBJECIONES PRESIDENCIALES Págs. Objeción presidencial Proyecto de Ley número 072 de 2024 Cámara, 428 de 2025 Senado, por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares y se dictan otras disposiciones. 1 Objeción presidencial Proyecto de Ley número 157 de 2024 Cámara, 138 de 2025 Senado, por medio del cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones. 3 Objeción presidencial Proyecto de Ley número 348 de 2024 Cámara, 291 de 2025 Senado, por medio de la cual se exonera del pago de impuestos a los vehículos automotores a cargo de los bomberos de Colombia. 9 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026