



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 *"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"*

**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 *"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"* 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:** 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.

**Mujer Minera de Subsistencia:** 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.

**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) Enfoque poblacional. Especificar si hacen parte de la población campesina.*
- 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 6°. 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 constitucional<sup>1</sup>, 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"*<sup>2</sup>; 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"*<sup>3</sup>. Por ello se ha considerado que el citado derecho *"resulta convergente con el derecho a tener y exhibir una identidad de género"*<sup>4</sup>.

De este modo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencias T-143 de 2018 y T-443 de 2020.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1033 de 2008.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1033 de 2008.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-033 de 2022.

<sup>5</sup> 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 cubija 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 *leyes orgánicas* 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 ordinarias<sup>6</sup>, son de carácter instrumental<sup>7</sup> y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico<sup>8</sup>, 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.”*<sup>9»</sup><sup>10</sup>.

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 ley<sup>11</sup> que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se debe analizar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)»<sup>12</sup>.

La jurisprudencia constitucional se ha referido a la precitada exigencia dado que, como se anticipó, tratándose de normas orgánicas es “parámetro de

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencias C-1246 de 2001, C-072 de 2006, entre otras.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1042 de 2007.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-072 de 2006.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencias C-700 de 2010 y C-866 de 2010, esta última reiterada en sentencia C-520 de 2019.

<sup>10</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).

control en el examen de constitucionalidad”<sup>13</sup>. Puntualmente, la Corte Constitucional ha sostenido que «[e]l análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales<sup>14</sup>. 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”.<sup>15</sup> (...)»<sup>16</sup>. 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 *sub judice*, 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. (...)”<sup>17</sup>.*

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

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Ibidem (énfasis añadido). En similar sentido, sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020.

<sup>16</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sala plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14127 (AC).

<sup>17</sup> 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, si 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 sectorial<sup>18</sup>.

Precisamente por ello, el registro poblacional propuesto debe nacer con una definición robusta, incluyente y técnicamente adecuada. La finalidad de la ley

---

<sup>18</sup> 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.rmmc>

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 “*Componentes del Registro Poblacional de la Mujer Minera Colombiana*”, 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 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 2004<sup>19</sup>.

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***

---

<sup>19</sup> **"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 Constitucional<sup>20</sup>, 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, sí 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 *"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"* sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas.

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-164-24. MP. Diana Fajardo Rivera.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

#### 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 *"Por medio de la cual se ordena la realización del registro poblacional de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones"* 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**