

Bogotá, D. C. agosto 2025

Honorable Senador
Julio Elías Chagüi Flórez
Presidente Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Ley No. 428 de 2025 Senado - 072 de 2024 Cámara “Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la ley 472 de 1998 y se dictan otras disposiciones”.

Respetado presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley No. 428 de 2025 Senado - 072 de 2024 Cámara “Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la ley 472 de 1998 y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente

Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley No. 428 de 2025 Senado - 072 de 2024 Cámara “Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la ley 472 de 1998 y se dictan otras disposiciones”.

Trámite

El proyecto de ley es de iniciativa de los congresistas H.S. Efraín José Cepeda Sarabia , H.S. Germán Blanco Álvarez y H.R. Juan Daniel Peñuela Calvache, radicado el 24 de julio del 2024 en la Secretaria de la Honorable Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta 1087 del 2024 Cámara.

Posteriormente, fue designado como Ponente en la Comisión Primera el Honorable Representante a la Cámara, Juan Daniel Peñuela Calvache. El 11 de diciembre de 2024 fue aprobada la iniciativa por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y fue designado como ponente para segundo debate el Honorable Representante a la Cámara, Juan Daniel Peñuela Calvache, el 19 de marzo del 2025 la Honorable Cámara de Representes lo aprueba en segundo debate.

Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear y regular un sistema de incentivos para las acciones populares, con el fin de reconocer y fortalecer el papel del ciudadano que, en defensa del interés general, acude a la justicia para proteger los derechos e intereses colectivos. Estos incentivos, que incluyen reconocimientos públicos, respaldo institucional y un premio nacional, buscan generar mayor participación social en el uso de este mecanismo constitucional, promoviendo la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural, la moralidad administrativa, la seguridad y demás derechos colectivos.

Con este proyecto se busca generar una ciudadanía empoderada que cuestione y participe del quehacer de su comunidad en favor de una mejor sociedad. Con ello se logra a su vez regular un mecanismo olvidado donde el ciudadano pueda ser garante de los procesos de su vecindad. Además se establecen reglas claras en materia de costas procesales y sanciones por actuaciones temerarias, lo que contribuye a un uso responsable de las acciones populares. Con ello se pretende equilibrar el acceso a la justicia con la prevención de abusos, garantizando que quienes actúen de buena fe reciban respaldo y reconocimiento, mientras que se sancionan las conductas contrarias.

Finalidad del presente proyecto de ley

Teniendo en cuenta que para la jurisprudencia constitucional es admisible y compatible constitucionalmente un incentivo económico como herramienta o mecanismo de promoción de la acción popular, siempre y cuando sea razonable, proporcional y tenga un fin legítimo, es necesario modificar la Ley 472 de 1998 con el fin de incentivar la protección de derechos e intereses colectivos, que a partir de la expedición de la Ley 1425 de 2010, su interposición ha disminuido ostensiblemente.

En ese sentido, es importante resaltar que, si bien el mecanismo del incentivo creado en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 fue derogado mediante la Ley 1425 de 2010, la cual tuvo como fundamentos la congestión judicial; desnaturalización de la finalidad de la acción popular; un “negocio” en la interposición de las acciones populares; la afectación económica a las entidades territoriales; la existencia de costas procesales; entre otras problemáticas. No obstante, importante jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha señalado que es admisible que haya mecanismos como los incentivos económicos y el fortalecimiento educativo en la divulgación de la finalidad y características de las acciones populares, con el fin de propender por una mejor protección de los derechos colectivos.¹

Además de las justificaciones normativas, académicas y jurisprudenciales, se realizó un ejercicio investigativo en las principales entidades del Estado colombiano, encargadas de velar, fomentar y garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos, obteniendo información que nos permite concluir que no se están tomando las medidas y políticas necesarias para su protección. A este panorama se suma que, tras la eliminación de los incentivos económicos, son pocas las acciones populares interpuestas por la ciudadanía en general, por lo que se hace necesario su restablecimiento.

Adicionalmente, estas medidas han sido avaladas por entidades académicas² y profesionales en derecho destacados en las áreas de derecho constitucional y administrativo.

La finalidad de la Ley 472 de 1998 a partir de su exposición de motivos

La acción popular es una acción constitucional dispuesta en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, como el mecanismo idóneo de protección de los derechos colectivos, y que fue desarrollada por el Legislador mediante la Ley 472 de 1998. Al respecto, el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia señala:

¹ Op., cit. MONROY, Daniel & PINZON, Mario

² Corporación excelencia de la justicia. Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo. Agosto de 2018. Consultado en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1008/PUB_CJ_AGO_2008.pdf?sequence=1&isAlloved=y

“ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

En ese sentido, las acciones populares protegen derechos e interés colectivos relacionados con el patrimonio, espacio, seguridad y salubridad pública, moral administrativa, ambiente, libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

Al respecto, este artículo 88 constitucional, fue desarrollado en la Ley 472 de 1998 “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, la cual regula la acción popular en el Título I y II, de la siguiente manera:

Ley 472 de 1998 Título I y II		
DEFINICION ACCION POPULAR	Artículo 2	<p>Artículo 2°. <i>Acciones populares.</i> Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.</p> <p>Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.</p>
DEFINICIÓN DERECHOS INTERESES COLECTIVOS	Artículo 4	<p>Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:</p> <p>a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;</p> <p>b) La moralidad administrativa;</p> <p>c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial</p>

		<p>importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;</p> <p>d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;</p> <p>e) La defensa del patrimonio público;</p> <p>f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;</p> <p>g) La seguridad y salubridad públicas;</p> <p>h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;</p> <p>i) La libre competencia económica;</p> <p>j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;</p> <p>k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;</p> <p>l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;</p> <p>m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;</p> <p>n) Los derechos de los consumidores y usuarios.</p> <p>Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.</p> <p>Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.</p>
<p>ES UNA ACCION PREFERENTE</p>	<p>Artículo 6</p>	<p>Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento.</p>

<p>PROCEDENCIA Y CADUCIDAD</p>	<p>Artículo 9- 11</p>	<p>Artículo 9. Procedencia de las acciones populares. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.</p> <p>Artículo 10. Agotamiento opcional de la vía gubernativa. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.</p> <p>Artículo 11. Caducidad. La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo.</p>
<p>LEGITIMACION</p>	<p>Artículo 12-14</p>	<p>Artículo 12. <i>Titulares de las acciones.</i> Podrán ejercitar las acciones populares:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona natural o jurídica. 2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión. 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses. <p>Artículo 13. <i>Ejercicio de la acción popular.</i> Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.</p> <p>Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.</p> <p>Artículo 14. <i>Personas contra quienes se dirige la acción.</i> La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona</p>

		natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.
JURISDICCION Y COMPETENCIA	Artículo 15-16	(...)
PRESENTACION DE LA DEMANDA O PETICION	Artículo 17-19	(...)
ADMISION, NOTIFICACION Y TRASLADO	Artículo 20-23	(...)
COADYUVANCIA Y MEDIDAS CAUTELARES	Artículo 24-26	(...)
PACTO DE CUMPLIMIENTO	Artículo 27	<p>El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.</p> <p>La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.</p> <p>Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento</p> <p>En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y</p>

		<p>el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible</p> <p>El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.</p> <p>La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:</p> <p>a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;</p> <p>b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;</p> <p>c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.</p> <p>En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).</p> <p>La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.</p> <p>El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.</p>
PERIODO PROBATORIO	Artículo 28-32	(...)
SENTENCIA, RECURSOS Y COSTAS	Artículo 33-38	(...)
INCENTIVOS (DEROGADOS mediante la Ley 1425 de 2010)	Artículo 39 y 40	<p>Artículo 39. Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.</p> <p>Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.</p>

		<p>Artículo 40. <i>Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa.</i> En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular. Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso. Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.</p>
MEDIDAS COERCITIVAS Y OTRAS DISPOSICIONES	Artículo 41-45	(...)

Es importante resaltar que, según la Corte Constitucional, en la exposición de motivos de la Ley 472 de 1998, se resaltó la conveniencia de crear un incentivo para las personas que la accionan, pues, aunque si es cierto que el móvil que debe llevar al actor es un sentimiento altruista y fundamental en el principio de solidaridad, al no tratarse de una afección a un derecho personal y privado, es difícil que alguna persona se vea interesado en instaurar una acción de este tipo contando probablemente con una contraparte bastante poderosa y teniendo ciertas cargas procesales que desestimulan su interés por los asuntos de la comunidad.³

Posteriormente, con la Ley 1425 de 2010 “*Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo*”, fueron derogados los artículos 39 y 40 referente a los incentivos derivados de las acciones populares, y en su artículo 2 de vigencia señala “*La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias*”.

³ Corte Constitucional. Sentencia T 366 de 1993.



A continuación, se presenta el marco del trámite legislativo de la Ley 472 de 1998 con el fin de determinar las razones por las cuales se expiden los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, y en especial, los motivos por los cuales se determinarán los rangos de los incentivos económico en el trámite legislativo:

POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTICULO 88D E LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, EN RELACION CON EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

PROYECTO DE LEY	CAMARA/S ENADO	GACETA	INSTANCIA	FUNDAMENTOS O PUESTOS AL INCENTIVO ECONOMICO PARA LAS A. POPULARES	SEÑALA DATOS, CIFRAS, ESTUDIOS U OTROS QUE SUSTENTEN EL P.
PL 006/995, PL 024/1995 y PL 084/1995	CAMARA	2077/1995	Exposición de motivos	<p>En el articulado inicial, el art. 51 del PL establecía "Artículo 51. Estímulo a quien ejerza la acción popular. El demandante en una acción popular, si no fuere servidor público, tendrá derecho a recibir un incentivo no menor al 5% ni mayor al 15% del valor de la suma de dinero que hubiere ordenado pagar el juez o magistrado, como resultado de la conducta del demandado. El monto del incentivo se adicionará a la suma que deba pagar el demandado.</p> <p>En caso de que el demandado no sea condenado a pagar una suma de dinero, el monto del incentivo se calculará con base en el costo de las acciones que deba efectuar el demandado en cumplimiento de las ordenes del juez o magistrado"</p> <p>Adicionalmente, el art. 52 del mismo PL, establece el incentivo economico en acciones populares sobre la moral administrativa del 5% al 15%.</p> <p>La exposición de motivos del PL, señala que "Con respecto a la Sentencia en los procesos en que se ventilen acciones populares, ella puede disponer, entre otras, el pago de una suma de dinero por parte del condenado y endo en juicio. En suma no es a título de indemnización de perjuicios como en el caso de la acción de grupo, sino que se destina a elaborar o destruir las obras correspondientes, según el caso, y en general a la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo"</p>	NO
		2177/1995	Exposición de motivos	<p>En comparación con el proyecto de ley original, se realiza el cambio de "estímulo" a "recompensa". Señalando que será del 5% al 15% y si termina con pacto de cumplimiento será del 10%. En cuanto a la moralidad administrativa, la recompensa es del 15%. Lo cual difiere con el proyecto de ley inicial, por cuanto, el incentivo no prevía que por terminar con pacto de cumplimiento fuese el 10%. Adicionalmente, en cuenta a la moralidad administrativa, prevía un rango del 5% al 15%.</p> <p>Lo anterior, lo ratifica el ponente en el siguiente apartado "Lo curioso en este trunco trámite, es que después de los dos años de curso, la Asociación Gremial Nacional, a la que pertenecen los sectores más influyentes de la vida nacional como Acolifa, Acoopi, Acoplásticos, Andalex, Andi, Asociflores, Asobancaria, Asocaña, Camacol, Colfecar, Faeccolda, Fedegan, Fedemetel, Fenalco y la Sac, dirigieron el 7 de junio de 1995 una misiva al Senador Parmenio Cuellar, ponente del proyecto de ley, solicitando que se examinara las repercusiones institucionales y económicas al demandante, lo cual es infundado, pues en el proyecto anterior como en el que presente, las recompensas por el ejercicio de las acciones populares van del 5 al 15 por ciento, a contrario sensu de la consignada por el Código Civil que oscila entre el 10 y 30 por ciento, cayéndose por su propio peso el argumento (...)".</p>	No
		2777/1995	Exposición de motivos (PL presentado por el Defensor del Pueblo)	<p>La ponencia establece los mismos rangos para la "recompensa", sin embargo, agrega que en el caso de la recompensa general "</p> <p>En caso de que el demandado no sea condenado a pagar una suma de dinero, el monto del incentivo, será fijado por el juez entre 10 y 50 salarios mínimos". Adicionalmente, "cuando el acto sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos"</p>	No
		4933/1995	Ponencia primer debate	<p>Ponencia positiva con pliego de modificaciones. Las modificaciones a los incentivos son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En los incentivos generales se modifica el rango de 5% y máximo del 10%, sin tenerse en cuenta si termina o no con pacto de cumplimiento. 2. No se modifica el rango para los incentivos en el caso de la moralidad administrativa, es decir, que se tendría derecho a recibir el 15% 	No

2.1 Finalidad de la ley de regular lo referente a las acciones populares

La Constitución Política de 1991 surge como respuesta ante la necesidad de nuestro país de tener un ordenamiento jurídico conforme a los derechos humanos y a su vez, los derechos de la comunidad, ello supuso un cambio en la legislación para permitir su adecuación. Es allí donde se encuentra el primer eslabón para iniciar el debate político respecto a un mecanismo de defensa para la protección de esos derechos de la comunidad.

La finalidad detrás de la Ley 472 de 1998⁴ fue el de desarrollar armónicamente la concepción constitucional del artículo 88 a un nivel legal mediante la diferenciación de dos grupos de acciones, estas son las populares y las de grupo. Se diferencian desde su finalidad puesto que las acciones populares buscan proteger derechos e intereses colectivos mientras que la acción de grupo repara afectaciones a los derechos individuales, además de tener un componente distinto en su contenido. La acción de grupo busca una indemnización lo cual no se presenta en la acción popular al ser de naturaleza preventiva y sólo de manera excepcional indemnizatoria.

Se debe señalar que en el ordenamiento de la época se tenía una pluralidad de acciones para la protección de un derecho colectivo distinto. Ese número sólo estaba aumentando mediante la expedición de decretos, por lo cual el constituyente considera que *“basta con tener una sola acción para la protección de derechos e intereses colectivos siguiendo los principios rectores que la misma norma constitucional señala”*.⁵

Finalidad de incorporar los incentivos en las acciones populares

Tal y como se evidencia en las gacetas resultantes del debate de esta ley cuando aún se encontraba en estado de proyecto de ley:

“Se entiende que el actor popular es un verdadero defensor del interés público y no recibe nada para sí, ninguna indemnización, sin embargo, se ha contemplado la figura del incentivo como premio o estímulo por la tarea que emprende y por su trabajo solidario”.⁶

Lo anterior demuestra que el legislador de 1997 consideró que la labor del actor popular era un reflejo de su esfuerzo en pro de la democracia y que con la activación de una acción popular siempre se estaría obrando en defensa del interés público. Referente al incentivo o recompensa no se encuentra mayor discusión sobre su existencia porque se continua con la lógica que traía el Código Civil al establecer diversas acciones para la protección de derechos colectivos.

⁴ Ley 472 de 1998 *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*

⁵ Cámara de Representantes del Congreso de la República. GC 622. 24 de julio de 2009, p. 15

⁶ Senado del Congreso de la República. GC0210 de 1997. 16 de junio de 1997, p. 6

La acción popular en estricto sentido se encontraba en el artículo 1055 en la que lo público no es de propiedad del particular, pero para su defensa se comporta como dueño. En el artículo 2359, se regula la acción por daño contingente en la que la acción popular se encuentra en el primer supuesto al establecer que la acción es procedente con miras a la protección de personas indeterminadas, es decir, es posible determinarlas, pero no se individualizan. Con lo anterior, se evidencia que la intención del legislador era la de formular una acción que conglomerara las diversas acciones que presentaba el Código Civil en una y a partir de ella establecer el desarrollo que se daría a las mismas mediante un articulado que señalara los supuestos de procedencia, legitimación, competencia de jueces calificados, un pacto de cumplimiento “para no desgastar el aparato judicial y agilizar la resolución de conflictos”⁷ y una modificación en el monto a recibir a título de incentivo para el actor popular.

Nuevamente, no hubo discusión frente a si debía existir o no un incentivo económico. El debate radicaba en el valor que se le daría al mismo. Se discutió sobre distintos porcentajes para llegar finalmente a la conclusión de que sería entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.⁸

Finalidad de la Ley 1425 de 2010 en eliminar los incentivos para las acciones populares, a partir de su exposición de motivos⁹

Por iniciativa del Ministerio del Interior se presenta el proyecto de ley que posteriormente da lugar a la Ley 1425 de 2010, la cual tiene como finalidad expresa, la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 2010, los cuales regulaban: el artículo 39 de manera general, el valor asignado a los incentivos y el artículo 40; respecto de la acción popular motivada por la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Su eliminación se busca por razones de conveniencia y de interés general.

A continuación, se presenta el marco del trámite legislativo de la Ley 1425 de 2010:

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Cámara de Representantes del Congreso de la República. GC 622. 24 de julio de 2009, p. 15

POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN ALGUNOS ARTICULOS DE LA LEY 472 DE 1998 ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

PROYECTO DE LEY	CAMARA/SENADO	GACETA	INSTANCI A	FUNDAMENTOS OPUESTOS AL INCENTIVO ECONOMICO PARA LAS A. POPULARES	SEÑALA DATOS, OTRAS, ESTUDIOS O CIFRAS QUE SUSTENTEN LA DEROGATORIA DE LOS ARTICULOS SOBREENCUESTADOS
PL 056/2009	CAMARA	622/2009	Exposición de motivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. El interes del legislador de premiar a los ciudadanos responsables que defiendan los intereses colectivos, ha perdido en la actualidad su razón de ser, toda vez que se ha convertido en un negocio de unos cuantos, generando un detrimento del erario público y en especial, de los entes territoriales 2. Los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con los sentencias 3. Es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, es un deber ciudadano 4. Es por esto que en las alcaldías municipales manifiestan que las acciones populares dejan de ser un mecanismo para proteger derechos colectivos y se convierten en un negocio rentable para unos pocos 5. Entre el 2007 y 2008, se radicaron varias acciones populares para el establecimiento de los cuerpos de bomberos oficiales desconociendo la realidad de los cuerpos voluntarios de bomberos teniendo solo el interés económico y no el buen desarrollo de la administración pública 6. Para los incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia y el modo de cuantificarlos. 7. En la C 459/2004 se consideró que no era ilegítimo prevenir tales recompensas, proponiéndose su eliminación por razones de conveniencia y de interés general 8. Las Acciones Populares no persiguen un resarcimiento pecuniario, la recompensa no es el fin primordial 	No señalan datos, cifras o estudios que sustenten el presunto detrimento económico de las entidades territoriales. Tampoco señalan datos, cifras o estudios sobre la congestión judicial por la presentación de acciones populares.
		235/2011	Primera ponencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. El PL es de origen gubernamental, tiene sus orígenes en que los alcaldes municipales se han visto obligados a enfrentar un sinnúmero de acciones populares 2. La ponencia termina con una proposición positiva para dar primer debate al PL 	No señalan ningún argumento nuevo de la exposición de motivos
		680/2011	Segunda Ponencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio de Justicia y del Interior es el autor del PL 2. El objetivo del PL es evitar los costos presupuestales que para el Estado en su conjunto representa el asumir los costos del pago de sumas económicas a los accionantes 3. El art. 1005 del Código Civil, establece que habrá un incentivo económico, sin embargo, en la Gaceta Constitucional 77 del 20 de mayo de 1991, señala que las acciones populares que busca proteger los derechos e intereses colectivos 4. Hay una tensión entre la defensa de los derechos colectivos Vs la retribución económica 5. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado encuentran legítimo establecer el incentivo económico 6. La Encuesta de Cultural Política del DAN E del 2007, señala que el 64% de los participantes manifestó que no conoce el mecanismo jurisdiccional de la acción popular 7. El informe "Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo" de la Corporación Exselencia en la Justicia, señala que debe diferenciarse en el tratamiento del incentivo como regla general del art. 39 Vs el incentivo en casos de defensa de la moralidad administrativa del art. 40 <p>Adicionalmente, es necesario una regulación más precisa del incentivo como tasar el incentivo y acumularlo cuando se trata de la protección del mismo bien a través de distintas acciones</p> <p>En cuanto al incentivo del art. 40, este ya no se dirige a asegurar que el demandante pueda cubrir sus gastos sino que es una recompensa</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. El Consejo Superior de la Judicatura según un estudio de la Universidad el Rosario, en su informe al Congreso 2009-2010, respecto al cumplimiento de acciones constitucionales por la Rama Judicial, de 51.361 acciones constitucionales con trámite; 23.997 son acciones populares, radicadas su mayoría en la jurisdicción administrativa, en donde de las 232.889, 19.384 son acciones populares y de estas 18.907 están en los juzgados 5. La ponencia es positiva solicitando dar segundo debate 	Si señala estudios en cuanto a las acciones populares radicadas ante la jurisdicción contencioso administrativa y propuestas para modificar los incentivos
		755/2011	Texto plenaria	Texto de plenaria	N/A
		1081/2011	Conciliación	<p>Conduyen o concilian lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La motivación de las acciones populares no requiere de incentivos para su utilización al suponer la reivindicación de intereses de derechos comunes 2. Los incentivos de las acciones populares congestionan el sistema judicial 3. Es inconveniente un régimen de incentivos para premiar el ejercicio de las acciones públicas porque se viola el principio de solidaridad constitucional 4. El régimen de incentivos no aplica para otros instrumentos jurídicos 5. La utilización de este instrumento jurídico, genera que ese pierda su objetivo 	No señalan ningún dato, estudio o cifras.

PL 169/2010	SENADO	792/2011	Primera Ponená	<p>1. Se ha dado una proliferación indeterminada de acciones populares que ha dado lugar a tantas recompensas económicas y de tal magnitud que los presupuestos de las entidades del Estado se ven afectadas</p> <p>2. El art. 40 produce una lesión mayor frente a lo señalado en el art. 39, por cuanto el primero puede involucrar grandes contratos lo cual se traduce en cuantiosas sumas de dinero</p> <p>3. Sugiere que el art. 40 podría mantenerse vigente por cuanto hace referencia al acervo probatorio que requiere el demandante para ejercer la acción</p>	No señalar ninguna otra estudio
		885/2011	Segunda Ponencia	<p>1. No es dable hablar de inconstitucionalidad, o de ilegalidad de las recompensas, o de congestión judicial por la presentación de demandas de acciones populares. El debate es la dificultad que surge en razón del premio concedido de lo que vale al Estado y a sus presupuestos</p> <p>2. Algunos congresistas manifestaron que mantener el incentivo contribuye con la lucha contra la corrupción, y debe establecerse según el Gobierno de Santos, un incentivo limitado y selectivo para algunos asuntos determinados por la ley</p> <p>3. Señala en ponente tres variables a tener en cuenta para el art. 39 a) no procede el pago de incentivos cuando la demandada sea una entidad pública; b) cuando la demandada sea una entidad territorial, estos incentivos se reducirán en un 50%; y, c) no procede el pago de incentivo cuando la demandada sea una entidad territorial</p> <p>5. Presenta otras recomendaciones realizadas al PL: a) Crear un circuito judicial especializado para las acciones populares, de grupo y los demás mecanismos de participación ciudadana; b) capacitar a las personas en este instrumento con miras a difundir efectos y consecuencias; c) repetir inmediatamente contra el o los servidores públicos responsables, el valor devengado por la entidad que se haya condenado; d) graduar el incentivo para que no se aplique siempre el valor de 10 smmlmv; e) definir periodos máximos de tiempo de cada una de las etapas del proceso de las acciones populares; f) hacer un reconocimiento público de los accionantes</p> <p>6. Proposición positiva para dar segundo debate, no derogan lo art. 39 y 40 sino modificándolos</p>	Señalar recomendaciones e intervenciones de algunas personas externas
		1118/2011	Texto Plenaria	<p>Texto aprobado en plenaria, aprobado con las modificaciones a los art. 39 y 40 pero no con su derogatoria.</p> <p>Al respecto, el art. 1 del PL, establece la modificación al art. 39 señalando que 1. el incentivo será de 10 a 50 smmlmv; 2) solo procederá cuando el accionado sea una entidad u organismo de carácter privado y este responda con su propio patrimonio; 3) cuando el accionado sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Ciudadanos</p> <p>En cuanto al art. 40 establece que: 1) será contra la moralidad administrativa y el medio ambiente; 2) el demandante/ es tendrán derecho a recibir del valor que recupere la entidad pública, un 5% en los casos en que culmine con sentencia favorable y cuando sea acerca de sobrecostos e irregularidades de contratación, responderá patrimonialmente el representante legal y contratista, en forma solidaria con quienes concurren con el hecho, hasta la recuperación total del pagado en exceso.</p> <p>Añaden un parágrafo, en donde se señala que no procederán los incentivos cuando el accionante o accionado, no asistan a la audiencia de pago de cumplimiento con excusa plenamente justificada</p>	N/A
1082/2011	Condición	<p>1. Se accogen a la mayoría de lo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes por lo siguiente:</p> <p>a. La motivación de las acciones populares no requiere incentivos</p> <p>b. Los incentivos de las acciones populares con gestionan el sistema judicial</p> <p>c. Es inconveniente un régimen de incentivos y no aplica para otros instrumentos jurídicos</p> <p>d. Los incentivos genera que se pierda el objetivo del instrumento</p> <p>A prueban el texto derogan el art. 39 y 40</p>	No señalar ninguna otra estudio		

Motivos y justificaciones del proyecto de ley para la derogación de los incentivos

El proyecto de ley presentado para cumplir con la finalidad presentada anteriormente tiene sus orígenes en que los alcaldes municipales “se vieron obligados a enfrentar un sinnúmero

de acciones populares” debido a la falta de regulación respecto al incentivo dado al actor popular. Esto según lo alegado, se presentó por los siguientes motivos:¹⁰

- a) Carencia de contenido subjetivo en las acciones populares: se argumentó que las acciones populares no persiguen un resarcimiento pecuniario al estar obrando en defensa del interés público. Si bien, la norma brinda un premio para el actor popular, este no es el fin que persigue la acción, por lo cual se creó una herramienta jurídica que hizo que se perdiera el enfoque preventivo de la acción popular.¹¹
- b) Entorpecimiento de las actividades propias de las administraciones locales: mediante la presentación de demandas de acción popular, las administraciones debieron prestar una mayor atención a la defensa judicial frente a las mismas, lo cual supone una detención en las actividades que se tenían planteadas desde el inicio del período y por tanto, no era posible brindar los resultados propuestos.
- c) Presupuestos de las administraciones públicas: los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones a tal punto que para varios entes territoriales, la respuesta frente a la problemática tuvo que ser el traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con el fallo judicial.
- d) Congestión del aparato judicial: al presentarse tantas acciones populares los tribunales administrativos de acuerdo con el Informe presentado por la Corporación Excelencia de Justicia en 2010 quedaron 232. 889 procesos con trámite, de los cuales 19.384 son acciones populares, como lo refleja el siguiente cuadro:

¹⁰ Cámara de Representantes del Congreso de la República. GC 235. 21 de mayo de 2010, p. 5

¹¹ Senado del Congreso de la República. GC 792. 20 de octubre de 2010, p. 9

TIPO DE PROCESO	INVENTARIO FINAL	
	CON TRÁMITE	SIN TRÁMITE
Anulación de laudos	13	0
Conciliación extrajudicial	564	2
Conflicto de competencia	20	0
Consulta	8	0
Controversia sobre contratos	4.385	116
Controversias contractuales	1.434	0
Jurisdicción coactiva	257	5
Nulidad y restablecimiento	127.005	2.255
Otros	28.245	1.195
Perdida de investidura	19	2
Reparación directa	43.389	568
Simple Nulidad	3.771	20
Acción de grupo	507	4
Tutelas	2.026	0
Acción de cumplimiento	235	39
Acción de repetición	1.627	126
Acciones populares	19.384	538
Total Administrativa	232.889	4.870

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Sistema SIERJU. Fecha de corte: marzo 10 de 2010.

- e) La protección de derechos colectivos es un deber del ciudadano: la finalidad de la acción popular es la protección de un derecho colectivo que, en todo caso, tiene como base el interés general, por lo cual es un deber del ciudadano proteger los derechos de la comunidad y en sí, no se le debe recompensar por algo que busca su propio bienestar y el de la colectividad.

Sin embargo, dentro de los debates hubo oposición frente al proyecto de ley porque se consideró que la eliminación era una medida excesiva y que lo adecuado sería tener una regulación más detallada frente a la materia, así como distintiva respecto de los incentivos que trata el artículo 39 y los que trae el artículo 40. Asimismo, la Corporación Excelencia en la Justicia quien fue la encargada de presentar estadísticas alrededor de la acción popular para aportar conocimiento al legislador de 2010, concluye que teniendo en cuenta el informe presentado, una respuesta frente a la congestión por acciones es “*pensar en sanciones*”

específicas a los accionantes temerarios”¹² así como discutir “una potencial reducción de incentivos en los casos de pluralidad de acciones frente a un mismo supuesto de hecho”.¹³

Con lo anterior resulta cuestionable la decisión radical de optar por la eliminación de los incentivos cuando era posible que se abriera el debate respecto a una normativa nueva con más detalle y distinción que permitiera que existieran más filtros para la presentación de las acciones populares y con ello, no se presentara la congestión del aparato judicial ni se entorpecieran las actividades de las administraciones como la del artículo 144 del CPACA.

Desuso de la acción popular

Según cifras de la Unidad de desarrollo y análisis estadístico del Consejo Superior de la Judicatura¹⁴, si se compara el número de acciones populares radicadas en 2020 Vs 2023, se redujo en un 71,9%:

Acciones populares según el CSJ en 2023:

Estadísticas de acciones populares y de la protección de los derechos e intereses colectivos.

Año 2003 - enero a diciembre

Tipo de proceso	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final
Acciones constitucionales - Acciones populares	2.219	1.521	1.054
De la protección de los derechos e intereses colectivos	3.926	2.231	4.751
Total	6.145	3.752	5.805

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU. Corte realizado para el año 2023: 30/01/2024

Se redujo en 71,9%
(2010 Vs 2023)

Gráfico con la distribución de ingreso efectivo de acciones populares a partir del año de 2003 hasta el año 2023



Fuente: Datos históricos del SIERJU. Elaboración propia.

Los cortes de la información son: año 2003 a 2006 formularios físicos; año 2007:24/06/2010; año 2008: 10/03/2010; año 2009:10/03/2010; año 2010: 17/02/2011, año 2011: 30/01/2012, año 2012: 06/02/2013, año 2013: 29/01/2014, año 2014: 26/01/2015, año 2015: 03/08/2016, año 2016: 02/02/2017, año 2017: 30/01/2018, año 2018: 04/02/2019, año 2019: 30/01/2020, año 2020: 09/03/2021, año 2021: 28/01/2022, año 2022: 30/01/2023 y año 2023: 30/01/2024.

De la anterior gráfica también podemos extraer las siguientes conclusiones:

¹² Cámara de Representantes del Congreso de la República. GC 235. 21 de mayo de 2010, p. 6

¹³ Ibid.

¹⁴ Unidad de desarrollo y análisis estadístico. Respuesta a derecho de petición radicado el 16 de enero de 2024 por la UTL del Representante Juan Daniel Peñuela.

- 2010 Vs 2015: -52,1%
- 2010 Vs 2018: -58%
- 2010 Vs 2022: -66,3%
- 2010 Vs 2023: -71,9%

Desde eliminación de incentivos hay un menor uso de las AP

Consecuencia → menor protección de los derechos colectivos año tras año

Adicionalmente, es importante resaltar el desuso de las acciones populares por jurisdicciones que, según la Defensoría de Pueblo si se compara 2010 vs 2023, arroja las siguientes cifras:

Acciones populares interpuestas total por jurisdicción, según datos de la Defensoría del Pueblo:

Estadísticas de acciones populares y de la protección de los derechos e intereses colectivos.
Años 2003 a 2023 - enero a diciembre

Año	Jurisdicción	Ingresos efectivos	Egresos efectivos
2003	Ordinaria	719	464
2004	Ordinaria	1.619	773
2005	Contencioso Administrativo	3.169	3.055
	Ordinaria	894	775
Total 2005		4.063	3.830
2006	Contencioso Administrativo	3.004	7.204
	Ordinaria	2.611	3.164
Total 2006		5.615	10.368
2007	Contencioso Administrativo	6.220	4.502
	Ordinaria	2.201	1.712
Total 2007		8.421	6.214
2008	Contencioso Administrativo	9.821	5.340
	Ordinaria	2.332	1.841
Total 2008		12.153	7.181
2009	Contencioso Administrativo	15.380	9.397
	Ordinaria	4.507	3.292
Total 2009		19.887	12.689
2010	Contencioso Administrativo	16.836	13.660
	Ordinaria	5.058	3.503
Total 2010		21.894	17.163
2011	Contencioso Administrativo	14.399	22.263
	Ordinaria	1.524	2.990
Total 2011		15.923	25.253
2012	Contencioso Administrativo	9.373	10.826
	Ordinaria	1.185	1.955
Total 2012		10.558	12.781
2013	Contencioso Administrativo	5.515	7.801
	Ordinaria	1.227	1.970
Total 2013		6.742	9.771
2014	Contencioso Administrativo	3.508	4.631
	Ordinaria	3.014	1.687
Total 2014		6.522	6.318

Jurisdicción ordinaria

■ 2010 Vs 2023: - 56%

Jurisdicción contenciosa:

■ 2010 Vs 2023: - 76%

2015	Contencioso Administrativo	3.828	3.149
	Ordinaria	6.650	1.427
Total 2015		10.478	4.576
2016	Contencioso Administrativo	3.088	1.854
	Ordinaria	7.158	2.273
Total 2016		10.246	4.127
2017	Contencioso Administrativo	3.429	2.169
	Ordinaria	5.009	1.441
Total 2017		8.438	3.610
2018	Contencioso Administrativa	3.334	2.086
	Ordinaria	5.702	1.580
Total 2018		9.036	3.666
2019	Contencioso Administrativa	4.695	2.258
	Ordinaria	6.670	1.093
Total 2019		11.365	3.351
2020	Contencioso Administrativa	1.956	1.054
	Ordinaria	1.019	356
Total 2020		2.975	1.410
2021	Contencioso Administrativa	3.250	1.477
	Ordinaria	4.516	746
Total 2021		7.766	2.223
2022	Contencioso Administrativa	3.195	1.794
	Ordinaria	4.164	1.397
Total 2022		7.359	3.191
2023	Contencioso Administrativa	3.926	2.231
	Ordinaria	2.219	1.521
Total 2023		6.145	3.752

Defensoría del Pueblo. Respuesta a derecho de petición radicado 14/03//24 por UTL del Representante Juan Daniel Peñuela .

Consecuencia de lo anterior, es que la Defensoría del Pueblo ha tenido que interponer más acciones populares (actor popular Defensoría del Pueblo):

Antes Ley 1425 de 2010 (29 de diciembre de 2010):

AÑO	TOTAL ACCIONES POPULARES REGISTRADAS
2004	100
2005	70
2006	90
2007	50
2008	120
2009	303
2010	260

1,1% del
total según
CSJ

Después de la entrada en vigor de la Ley 1425 de 2010 :

AÑO	TOTAL ACCIONES POPULARES REGISTRADAS
2011	500
2012	189
2013	380
2014	200
2015	365
2016	987
2017	415
2018	607
2019	1500
2020	1000
2021	1002
2022	600

8,15% del
total según
CSJ

Aumentó
en 160%

Defensoría del Pueblo. Respuesta a derecho de petición radicado 5/07/23 por UTL del Representante Juan Daniel Peñuela .

De acuerdo a las anteriores cifras, se puede concluir que:

- Hay una mayor desprotección de derechos e intereses colectivos
- Existe una desventaja para el actor popular y defensores de derechos colectivos, por el retroceso en instituciones como los incentivos económicos en las acciones populares
- Actualmente, no se tiene seguro la concesión por parte del juez, de las costas procesales
- La Defensoría del Pueblo ha interpuesto más acciones populares a causa de la inactividad de los particulares
- Se eliminó una herramienta para la lucha contra la corrupción (incentivo para protección del patrimonio público y moralidad administrativa)

Los incentivos de las acciones populares en el derecho comparado

Países que no tienen condiciones económicas, políticas o sociales similares a Colombia

- a) España: la Constitución Española de 1978, en el art. 125 señala como colaboración ciudadana en la Administración de Justicia, junto al ejercicio de la acción popular, otros dos derechos constitucionales como la participación en el jurado y el de formar parte de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales¹⁵. La acción popular es considerada como un derecho fundamental¹⁶, pero se enfatiza solo en la jurisdicción penal, en protección de la legalidad e interés social, como en delitos públicos¹⁷

Adicionalmente, en el art. 149.1.6 establece la acción en materia de derechos del consumidor y usuarios, sin embargo, en este caso el accionante no puede ejercer la acción civil para la restitución, reparación e indemnización de los daños y perjuicios por daños o perjuicios ocasionados por el hecho delictivo, por cuanto esta pretensión indemnizatoria es ajena a los intereses de la sociedad, por tanto, solo los sujetos ofendidos o perjudicados por el delito o el Ministerio Fiscal puede ejercer la acción civil¹⁸.

Sin embargo, en el proceso también es permitido la condena de pago en costas o la indemnización de daños y perjuicios ocasionados al acusado por el ejercicio de la acción popular, teniendo en cuenta que como requisito de procedibilidad se encuentra el depósito de una fianza¹⁹.

- b) Francia: se denomina la “acción colectiva”. Introducida inicialmente mediante la Ley No. 2014-344 de 2014 en virtud de la protección al consumidor, también llamada como ley “Hamon”, accionada con el fin de obtener una indemnización por parte de los consumidores.

Adicionalmente, esta acción se ha extendido a los ámbitos de salud, laboral, derecho ambiental y protección de datos. Sin embargo, como fin principal

¹⁵ Constitución Española. 1978. Consultado en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

¹⁶ Universidad de Alcalá. La acción popular: regulación actual y líneas de futuro. 2020. Consultado en: https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/46408/TFM_Khalaf_Reda_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

tiene la indemnización²⁰. Dentro de la decisión judicial, también se incluyen los costos judiciales como gastos procesales, honorarios de los abogados, peritajes, entre otros²¹.

Países que tienen condiciones económicas, políticas y sociales similares a Colombia

- a) Brasil: la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, en el art. 5 establece la defensa del consumidor y señala que ²²cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, medio ambiente o patrimonio histórico y cultural, quedando el acto, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de gastos.

Este artículo 5 es reconocido en materia de protección de derechos colectivos como “mandato de seguridad colectivo”²³, puede ser solicitado por un partido político con representación en el Congreso Nacional o una organización sindical, entidad de clase o asociación legalmente constituida que haya estado en funcionamiento por lo menos por un año, en defensa de los intereses de sus miembros o asociados²⁴. Este mandato busca defender los derechos difusos de los miembros de una asociación o colectividad. Las entidades legitimadas para solicitar el mandato no necesitan el consentimiento de sus miembros para hacerlo, aunque deben hacerlo dentro de su mandato y procedimientos reglamentarios²⁵.

Así mismo, el Código de Defensa del Consumidor, en el art. 81 establece la defensa de los intereses y derechos de los consumidores y de las víctimas. Posteriormente, el art. 82 señala que los titulares son Ministerio Público, la Unión, los estados, municipios y distritos, entidades u órganos de la Administración Pública sin personalidad jurídica, asociaciones legalmente constituidas.

Seguidamente, el art. 87 señala que las acciones colectivas en materia de defensa del consumidor, no habrá adelantamiento de costos, emolumentos, honorarios periciales o cualquier otro gasto, ni condenación de la asociación autora, salvo comprobación de mala fe, en honorario de abogados, costos y gastos procesales.

²⁰ Ministère de la justice. Francia. 28 de octubre de 2019. Consultado en: <https://www.justice.fr/themes/action-groupe>

²¹ Legal Vox. Les conditions et avantages de l'action collective en justice. Consultado en: <https://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/conditions-avantages-action-collective-justice-30758.htm>

²² Constitución de la República Federativa de Brasil. 1988. Art. 5.

²³ Comisión Interamericana de derechos humanos. La protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de Brasil. Consultado en: http://www.cidh.org/countryrep/brasesp97/capitulo_1.htm

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

Los siguientes países al adoptar la doctrina romanista y tomar como base el Código Civil de Andrés Bello, tienen en esencia las mismas acciones que tuvo nuestro país hasta 1998, es decir, no hay una acción general para la protección de derechos colectivos sino un conjunto de acciones que dependiendo la afectación se decide el actor por una u otra.

- b) Ecuador: en comparación con las normas que se encontraban en nuestro Código Civil el nuevo código del Ecuador tiene una acción popular procedente “en todos los casos de daño contingente” regulada por el artículo 2236 mientras que habla sobre las costas de la acción que le serán reconocidas al actor popular, pero se señala que de manera particular estas costas no comprenden sólo el contenido económico empleado para activar la acción popular, sino que también “se le pagará lo que valgan el tiempo y diligencia empleados en ella, sin perjuicio de la remuneración específica que conceda la ley en casos determinados”²⁶. Aquí se puede ver que el legislador ecuatoriano pretende proteger los derechos colectivos teniendo en cuenta la posición del actor al considerarlo como honorable por su contribución a la protección de derechos.
- c) Panamá: si bien no se tiene una amplia regulación en relación con las acciones en Panamá, el artículo 625 de su Código Civil se encuentra una similitud en la redacción respecto al artículo 1055 que se encontraba vigente en nuestro ordenamiento jurídico antes de la promulgación de la Ley 472. Sin embargo, aquí se sigue contando con una figura como el incentivo, aunque recibe el nombre de compensación.²⁷
- d) Chile: como se mencionó anteriormente el código chileno fue el material que se tuvo como base para la creación de los distintos códigos civiles latinoamericanos por lo cual su contenido es el que contiene la esencia presente en las demás legislaciones. Al igual que en Colombia antes de 1998 el ordenamiento chileno tiene un conjunto de acciones populares que buscan proteger derechos colectivos dependiendo de la clase o tipo de afectación de la que se esté hablando. Lo que establece es un término de en el cual puede ser alegado el daño, pero en todo caso incluye la figura de los incentivos que acá se conoce como una recompensa al actor que puede ser hasta la mitad de lo que cuesta la demolición o enmienda.²⁸

²⁶ Código Civil del Ecuador. 1871. Artículos 2236 y 2237. Disponible en: https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codificacion_del_Codigo_Civil.pdf

²⁷ Código Civil de la República de Panamá. Ley 02 del 22 de agosto de 1916. Artículo 625. Disponible en: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/CIVIL/codigo_civil.pdf

²⁸ Código Civil Chileno. Artículos 948 – 950 y 2333. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986&idParte=8717776>

PAIS	ACCION POPULAR	PROCEDENCIA	INCENTIVOS
ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> • CP Art. 125 • DF 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisdicción penal, protección de legalidad e interés social (delitos públicos y defensa de los derechos del consumidor y usuarios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pago en costas o indemnización de daños y perjuicios ocasionados (previa fianza)
FRANCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Ley No. 2014-344 de 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción colectiva para protección al consumidor, asuntos de salud, laboral, derecho ambiental y protección de datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnización • Decisión judicial incluye costos judiciales (gastos procesales, honorarios abogados, peritajes, entre otros)
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> • C.P ART. 135 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción constitucional para la protección de derechos e intereses colectivos como: patrimonio, espacio, seguridad y salud pública, medio ambiente y similares 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnización por daños y perjuicios
GUATEMALA	<ul style="list-style-type: none"> • Cod. de salud • Cod. Procesal Civil y Mercantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción legal para proteger infracciones contra la salud, contra obras que causen daño público, inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, medio ambiente, valores culturales e históricos e intereses colectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnización por daños y perjuicios
ECUADOR	<ul style="list-style-type: none"> • C.C. Art. 2236 	<ul style="list-style-type: none"> • En todos los casos de daño contingente 	<ul style="list-style-type: none"> • Costas para interponer AP • Tiempo y diligencia empleados • Remuneración específica que conceda la ley (EX: L. Gestión Ambiental art. 43 "condenará al responsable al pago del 10% del valor de la indemnización a favor del accionante")
PANAMA	<ul style="list-style-type: none"> • C.C. Art 625 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos colectivos con el fin de evitar un daño contingente 	<ul style="list-style-type: none"> • No menos de la décima parte ni más de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (adicional a lo que cuesta el resarcimiento) • Si hay pena pecunaria o sanción pecunaria, la mitad de la pena pecunaria
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> • C.C Art. 948 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos colectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • No menos de la décima parte ni más de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (adicional a lo que cuesta el resarcimiento) • Si hay pena pecunaria o sanción pecunaria, la mitad de la pena pecunaria

Pliego de modificaciones

Considera la constancias en el trámite en la Cámara de Representantes se presenta el siguiente pliego de modificaciones

Texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto propuesto para primer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República	Observaciones
<p>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear y regular los incentivos para las acciones populares establecidas en la Ley 472 de 1998 y dictar otras disposiciones.</p>	Sin modificaciones	

<p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así: “Artículo 39. El actor popular que, en cualquier etapa de un proceso de acción popular, incluyendo la del pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la presente ley, logre el reconocimiento total o parcial de sus pretensiones, tendientes a la protección de los derechos e intereses colectivos, tendrá derecho a que se le reconozcan los siguientes incentivos: a) Reconocimiento público del accionante: La entidad pública o el particular vencido en el proceso judicial, deberá realizar un reconocimiento público del actor popular en sus plataformas digitales, en caso de disponer de ellas, o a través de cualquier otro medio, en donde se detallen las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo. b) Reconocimiento público por parte de la</p>	<p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así: “Artículo 39. El actor popular que, en cualquier etapa de un proceso de acción popular, incluyendo la del pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la presente ley, logre el reconocimiento total o parcial de sus pretensiones, tendientes a la protección de los derechos e intereses colectivos, tendrá derecho a que se le reconozcan los siguientes incentivos: a) Reconocimiento público del accionante: La entidad pública o el particular vencido en el proceso judicial, deberá realizar un reconocimiento público del actor popular en sus plataformas digitales, en caso de disponer de ellas, o a través de cualquier otro medio, en donde se detallen las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo. b) Reconocimiento público por parte de la</p>	<p>Se adiciona un numeral para hacer partícipes a las corporaciones públicas de elección popular del reconocimiento a actor popular.</p>
--	--	--

<p>Defensoría del Pueblo: La Defensoría del Pueblo realizará un reconocimiento público del actor popular en su página web oficial y sus plataformas digitales, donde se detallan las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.</p>	<p>Defensoría del Pueblo: La Defensoría del Pueblo realizará un reconocimiento público del actor popular en su página web oficial y sus plataformas digitales, donde se detallan las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.</p> <p><u>c) Reconocimiento público por parte de Corporaciones Públicas de Elección Popular:</u> <u>Las Corporaciones Públicas de Elección Popular a nivel nacional, departamental o distrital o municipal, realizarán un reconocimiento público al actor popular en sus plataformas digitales, en caso de disponer de ellas y en el recinto de la corporación según el impacto nacional, departamental o distrital o municipal que haya tenido la acción popular respectivamente.</u></p>	
<p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

<p>“ARTÍCULO 38. Costas.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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”.</p>		
--	--	--

<p>ARTÍCULO 4°. Las disposiciones de la presente ley, se aplicarán al medio de control de protección de derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>ARTÍCULO NUEVO. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos. La Defensoría del Pueblo creará el “Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos”, con el fin de reconocer anualmente a las personas naturales o jurídicas que como actor popular hayan logrado pronunciamientos judiciales de gran impacto social, ambiental, cultural y económico.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>ARTÍCULO <u>5°</u> NUEVO. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos. La Defensoría del Pueblo creará el “Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos”, con el fin de reconocer anualmente a las personas naturales o jurídicas que como actor popular hayan logrado pronunciamientos judiciales de gran impacto social, ambiental, cultural y económico.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Se ajusta numeración</p>

<p>ARTÍCULO NUEVO. 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”.</p>	<p>ARTÍCULO 6° NUEVO. 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”.</p>	<p>Se ajusta numeración</p>
<p>ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese un párrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así: Parágrafo. Las universidades, en el marco de su función social y académica, podrán poner a disposición de las comunidades y de los actores involucrados en la acción popular sus observatorios, semilleros de investigación, consultorios jurídicos, y demás espacios de formación e investigación, con el fin de facilitar la labor técnica</p>	<p>ARTÍCULO 7° NUEVO. Adiciónese un párrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así: Parágrafo. Las universidades, en el marco de su función social y académica, podrán poner a disposición de las comunidades y de los actores involucrados en la acción popular sus observatorios, semilleros de investigación, consultorios jurídicos, y demás espacios de formación e investigación, con el fin de facilitar la labor técnica</p>	<p>Se ajusta numeración</p>

necesaria para la preparación, acompañamiento y seguimiento de las acciones populares. De este modo, se promoverá el acceso a la justicia, el fortalecimiento del conocimiento y la participación de la sociedad en la defensa de sus derechos colectivos.	necesaria para la preparación, acompañamiento y seguimiento de las acciones populares. De este modo, se promoverá el acceso a la justicia, el fortalecimiento del conocimiento y la participación de la sociedad en la defensa de sus derechos colectivos.	
ARTÍCULO 5°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.	ARTÍCULO 8 5°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta numeración

Impacto Fiscal

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de

lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Por su parte, el artículo 334 constitucional dispone que la dirección general de la economía está en cabeza del Estado en un marco de sostenibilidad fiscal, pero sin que pueda invocarse en detrimento de los derechos fundamentales, como lo establece su parágrafo:

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-322 de 2021²⁹ señaló que:

“La propia Constitución le impone dos límites o cláusulas prohibitivas a la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal que buscan preservar las reivindicaciones inherentes y esenciales para la defensa de la dignidad humana (como ocurre con los derechos fundamentales), y la solución de necesidades insatisfechas en salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental (como componentes que integran el concepto gasto público social). Por ello, la jurisprudencia constitucional ha destacado que, en caso de conflicto entre la aplicación del citado criterio y la consecución de los mandatos derivados de los referidos límites, siempre prevalecerá la aplicación de los segundos”.

Asimismo, la Sentencia C- 288 de 2012³⁰ proferida por la Corte Constitucional colombiana en virtud de que el principio de sostenibilidad fiscal no es un obstáculo para garantizar los derechos fundamentales, puesto que en la sentencia citada menciona que:

“En cuanto a la Sostenibilidad Fiscal y como consecuencia de los argumentos planteados, debe afirmarse en primer lugar y claramente que esta constituye un requisito técnico importante para la racionalización de la economía, y en ese marco para la consecución de la garantía de los derechos fundamentales y sociales, y que desde luego debe tenerse en cuenta

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-322 de 2021, M.P: Alejandro Linares Cantillo

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 288 de 2012, M.P: Luis Ernesto Vargas

por el Estado y el Legislador, por cuanto hace parte de los requisitos fácticos para la optimización de los derechos como “principios de optimización”, pero que la relación entre estos tiene que ser a partir de un enfoque de derechos hacia la Sostenibilidad Fiscal, y no al contrario, esto es, desde la Sostenibilidad Fiscal hacia los derechos. Por ello, no encuentra asidero constitucional que se parta de un análisis de Sostenibilidad Fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos, sino al revés, debe partirse del mandato constitucional de garantía de los derechos para adecuar a dicha exigencia la Sostenibilidad Fiscal.”³¹

Es por lo anterior que, este proyecto de ley no necesita estudio sobre impacto fiscal en virtud de lo establecido en el parágrafo del Artículo 334 de la Constitución Política, y la citada Sentencia C -288-2012³² la cual declaró exequible el principio de sostenibilidad fiscal, pero bajo el entendido que no es un obstáculo para garantizar los derechos humanos fundamentales. En este sentido, y toda vez que en virtud de la interdependencia de los derechos que existe en nuestro país, esto es, que de la protección de los derechos individuales se logra también la de los colectivos y viceversa, no puede alegarse un presunto impacto fiscal por la implementación del presente proyecto de ley toda vez que se está ante el escenario de garantía de los derechos constitucionales de las personas.³³

Conflicto de interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019,

³¹ Ibid.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-288-12. MP. Nilson Pinilla.

³³ Sobre la tesis de la interdependencia de los derechos constitucionales puede verse la Sentencia C-355 de 2017 de la Corte Constitucional. Un extracto ilustrativo es el siguiente: “(...) Frente a este panorama, resulta necesario precisar el concepto de salubridad o salud pública, entendidas como expresiones sinónimas. Así, la salubridad pública puede ser definida como una serie de condiciones sanitarias, tanto químicas, como relativas a la organización y disposición del espacio, necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, así como de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema. Esta definición parte de entender que los problemas de salubridad pública no sólo afectan al ser humano directamente, sino que la afectación que genera en especies animales y vegetales, en sí misma problemática, **también conduce indirectamente a la afectación del ser humano por vía alimentaria o cualquier otra forma de transmisión, al reconocer la interdependencia mutua**”. (Negrilla fuera de texto).

define el conflicto de interés como la “*situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista*”.

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento

Trámite por ley ordinaria

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-902 de 2011 el presente proyecto de ley no tiene reserva de ley estatutaria y por ende debe ser tramitado mediante ley ordinaria.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 428 de 2025 Senado - 072 de 2024 Cámara “Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la ley 472 de 1998 y se dictan otras disposiciones” conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente



Texto propuesto para primer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 428 de 2025 Senado - 072 de 2024 Cámara “Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la ley 472 de 1998 y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear y regular los incentivos para las acciones populares establecidas en la Ley 472 de 1998 y dictar otras disposiciones.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

“**Artículo 39.** El actor popular que, en cualquier etapa de un proceso de acción popular, incluyendo la del pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la presente ley, logre el reconocimiento total o parcial de sus pretensiones, tendientes a la protección de los derechos e intereses colectivos, tendrá derecho a que se le reconozcan los siguientes incentivos:

a) **Reconocimiento público del accionante:** La entidad pública o el particular vencido en el proceso judicial, deberá realizar un reconocimiento público del actor popular en sus plataformas digitales, en caso de disponer de ellas, o a través de cualquier otro medio, en donde se detallen las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.

b) **Reconocimiento público por parte de la Defensoría del Pueblo:** La Defensoría del Pueblo realizará un reconocimiento público del actor popular en su página web oficial y sus plataformas digitales, donde se detallen las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.

c) **Reconocimiento público por parte de Corporaciones Públicas de Elección Popular:** Las Corporaciones Públicas de Elección Popular a nivel nacional, departamental o distrital o municipal, realizarán un reconocimiento público al actor popular en sus plataformas digitales, en caso de disponer de ellas y en el recinto de la corporación según el impacto nacional, departamental o distrital o municipal que haya tenido la acción popular respectivamente.

ARTÍCULO 3°. 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 4°. Las disposiciones de la presente ley, se aplicarán al medio de control de protección de derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 5°. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos.

La Defensoría del Pueblo creará el “Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos”, con el fin de reconocer anualmente a las personas naturales o jurídicas que como actor popular hayan logrado pronunciamientos judiciales de gran impacto social, ambiental, cultural y económico.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

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”.

ARTÍCULO 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así:

Parágrafo. Las universidades, en el marco de su función social y académica, podrán poner a disposición de las comunidades y de los actores involucrados en la acción popular sus observatorios, semilleros de investigación, consultorios jurídicos, y demás espacios de formación e investigación, con el fin de facilitar la labor técnica necesaria para la preparación, acompañamiento y seguimiento de las acciones populares. De este modo, se

promoverá el acceso a la justicia, el fortalecimiento del conocimiento y la participación de la sociedad en la defensa de sus derechos colectivos.

ARTÍCULO 8°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente