



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1514

Bogotá, D. C., lunes, 25 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público.*

Bogotá D.C., Agosto 22 de 2025

Honorable Senador

**MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Honorable Senador

**OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**

Vicepresidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Doctor

**PRAXERE JOSE OSPINO REY**

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

**REF.** Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 103 de 2025 Senado "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta Comisión y con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia de primer debate al Proyecto de Ley No. 103 de 2025 Senado "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público". Por tanto, me permito radicar el respectivo informe de ponencia.

Atentamente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Senador de la República

**Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 103 de 2025 Senado "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

**Contenido**

I. TRÁMITE DEL PROYECTO.....	2
II. OBJETO.....	3
III. CONTENIDO.....	3
IV. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	5
V. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	11
VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO.....	12
VII. IMPACTO FISCAL.....	13
VIII. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.....	14
IX. PROPOSICIÓN.....	14
<b>Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 103 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".</b> .....	15

#### I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley ha sido radicado en diferentes oportunidades, así:

El 23 de julio de 2019 en mi calidad de Representante a la Cámara radiqué el Proyecto de Ley N.º 032 de 2019 C "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público", en la Comisión Séptima fui designado ponente junto con los Representantes Omar Restrepo y José Correa, esta ponencia fue aprobada el 02 de diciembre de 2019, su ponencia fue radicada para segundo debate el 26 de mayo de 2020, pero el 02 de septiembre de 2020 fue archivado en la Plenaria de la Cámara de Representantes conforme al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992.

El 03 de agosto de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara radiqué el Proyecto de Ley N.º 168 de 2021 C "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público", en la Comisión Séptima fui designado ponente junto con el Representante Juan Reinales, esta ponencia fue aprobada el 27 de abril de 2022, el 12 de mayo de 2022 radicamos ponencia para segundo debate, debido al cambio de legislatura fueron designadas como ponentes las Representantes Betsy Pérez y Martha Alfonso, quienes radicaron ponencia positiva para segundo debate el 19 de septiembre de 2022, pero fue archivada el 21 de junio de 2023 por tránsito de legislatura de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El 25 de julio de 2023 en mi calidad de Senador de la República, radiqué el Proyecto de Ley 034 de 2023 Senado, 208 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público", fue asignado a la Comisión Séptima del Senado donde fui ponente para primer y segundo debate, en la Cámara de Representantes para Primer y Segundo Debate fue asignado ponente el Representante German

<p>Rozo, quien rindió ponencia positiva para cuarto debate y fue archivado ad portas de su último debate, de conformidad con el Artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.</p> <p>El 30 de julio de 2025 en calidad de Senador de la República, radiqué el Proyecto de Ley 103 de 2025 Senado “Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público”, fue publicado en la Gaceta No. 1399 de 2025, remitido posteriormente el 11 de agosto de 2025 a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, quien el 20 de agosto de 2025 me designó como ponente a través del oficio CSP-CS- 0843-2025.</p> <p><b>II. OBJETO</b></p> <p>Instalar bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público del territorio nacional, con el fin de garantizar el acceso gratuito de este servicio a todos los ciudadanos.</p> <p><b>III. CONTENIDO</b></p> <p>(TEXTO RADICADO EL 30 DE JULIO DE 2025, PUBLICADO EN LA GACETA N°1399 DE 2025 Y REMITIDO A LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL 11 DE AGOSTO DE 2025)</p> <p><b>PROYECTO DE LEY No. 103 DE 2025 SENADO</b>          “Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público”.</p> <p><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1° Objeto.</b> Instalar bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público del territorio nacional, con el fin de garantizar el acceso gratuito de este servicio a todos los ciudadanos.</p> <p><b>Artículo 2° Cantidad.</b> La cantidad de bebederos de agua potable será determinada por la Secretaría de Planeación, o por la entidad competente para el ejercicio de esta función, teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial, la disponibilidad presupuestal y los criterios de necesidad, disponibilidad del recurso hídrico y número de habitantes y zonas densamente pobladas.</p> <p><b>Artículo 3° Características.</b> Las entidades territoriales deberán cumplir con las características y especificaciones técnicas para la instalación de bebederos de agua potable, que en un plazo de seis (6) meses determinen el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Nacional de Salud (INS), conforme a las especificaciones necesarias de salubridad e higiene, incluyendo los requisitos y procedimientos de evaluación continua para garantizar su potabilidad e inocuidad para el consumo humano.</p>	<p>Los bebederos de agua potable deberán contar con sistemas de control de dispensación que regulen el flujo del líquido para garantizar un uso eficiente del recurso hídrico.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Secretarías de Salud de cada ente territorial verificarán anualmente el estado de los bebederos de agua potable instalados en su jurisdicción y adelantarán las acciones preventivas y de mantenimiento para el correcto funcionamiento de estos.</p> <p><b>Artículo 4º Ajustes razonables.</b> En el caso de existir bebederos de agua potable que, a pesar de ser técnicamente funcionales, pero que no cuenten con el debido acceso para las personas con discapacidad, se dispondrá de un término de dos (2) años, para realizar el ajuste razonable para que estén al servicio de esta población.</p> <p><b>Artículo 5º Ubicación.</b> Los bebederos de agua potable deben ubicarse, en espacios de bienes públicos donde haya alto flujo de personas, prioritariamente, en Instituciones Educativas Públicas; espacios de bienes públicos utilizados para llevar a cabo actividades culturales, recreativas o deportivas previa sensibilización de los beneficiarios y población en general del uso correcto de los mismos; cuando los espacios de bienes públicos cuenten con conexión de acueducto, la entidad a cargo de ese espacio público realizará las acciones pertinentes para que los bebederos se conecten a su red propia y el consumo estará a cargo de dicha entidad.</p> <p>Los bebederos de agua potable deberán ubicarse siempre alejados de instalaciones que generen riesgos a la salud pública.</p> <p>En todo caso los lugares donde sean instalados los bebederos deberán ser monitoreados frecuentemente por la Secretaría de Planeación, o por la entidad competente a efecto de evitar el desuso, daños o uso inadecuados de los mismos, y en tal caso se deberán tomar las acciones de seguridad pertinentes.</p> <p><b>Artículo 6º Plazo.</b> Los bebederos de agua potable deben estar instalados en el transcurso de cuatro (4) años contados desde el momento de la promulgación de la presente Ley, siempre que las entidades territoriales cuenten con el presupuesto necesario para instalarlos y la cobertura de agua potable en el territorio sea superior al 95%.</p> <p><b>Artículo 7º Financiación.</b> Los bebederos de agua potable se podrán financiar con recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico, siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso domiciliario al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial, lo anterior, sin perjuicio de los recursos que bajo el principio de concurrencia la nación aporte para financiar los programas, priorizando en todo caso a los municipios con mayores dificultades fiscales.</p> <p><b>Artículo 8º Entidades Territoriales.</b> Las disposiciones previstas en la presente Ley rigen de forma obligatoria para aquellos municipios o distritos de categoría uno y/o especial, conforme a su disponibilidad presupuestal, siempre y cuando cuenten con suministro de agua potable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En las demás categorías municipales se podrá realizar la instalación de bebederos de manera progresiva de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y la priorización realizada por la oficina de planeación o quien haga sus veces, contando siempre con criterios demográficos y de</p>
<p>suministro al agua potable, siempre que cuenten con la disponibilidad presupuestal y la cobertura de acueducto sea superior al 90%.</p> <p><b>Artículo 9º Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <p><b>FABIAN DIAZ PLATA</b>          Senador de la República</p> <p><b>IV. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p><b>ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA</b></p> <p>El 21 de marzo de 2023 UNICEF Colombia publicó en su página web el artículo “6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia”, el cual se transcribe a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se calcula que aproximadamente 6,6 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por causas relacionadas a la enfermedad diarreica aguda en 2019 según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta enfermedad se podría prevenir con el consumo de agua tratada y el acceso a puntos de lavado de manos.</li> <li>2. De igual manera, 13,3 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por infección respiratoria aguda el mismo año (DANE). Dicha enfermedad también se asocia al consumo de agua sin tratar y la falta de prácticas clave de higiene.</li> <li>3. En La Guajira, las personas que recogen agua en los hogares, principalmente niñas, adolescentes y mujeres, pueden tardar hasta 5 horas de su día en este proceso, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Esto incluye ir y volver a los lugares donde la consiguen, lo que implica que muchas niñas y adolescentes, en especial, corren el riesgo de dejar de abandonar el estudio.</li> <li>4. Aproximadamente 1.4 millones en Colombia de personas defecan a campo abierto; no cuentan con baños, letrinas ni otra opción. Directamente, estas personas tampoco cuentan con puntos de lavado de manos para mantener prácticas clave de higiene. Dicha situación se da principalmente en zonas rurales, rurales dispersas y asentamientos humanos, de acuerdo con el Programa Conjunto de Monitoreo.</li> <li>5. 1 de cada 5 infecciones respiratorias se pueden prevenir gracias al lavado de manos y 1 de cada 3 enfermedades gastrointestinales se pueden prevenir gracias al lavado de manos, pues en 1 centímetro cuadrado de nuestras manos pueden vivir hasta 1.500 bacterias, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, de acuerdo con el índice Welbin 2022, en Colombia solo 5 de 10 escuelas rurales cuentan con puntos de lavado de manos funcionales para sus estudiantes.</li> </ol> <p><sup>1</sup> 6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia, UNICEF Colombia. Extraído de: <a href="https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia">https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia</a></p>	<p>El 24 de marzo de este año el Diario la República compartió en su página web una nota de prensa donde indicó que la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, Catalina Velasco en el marco de su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua 2023 afirmó que en Colombia 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable, problemática que se acentúa en el sector rural.<sup>2</sup></p> <p>Según información del DNP<sup>3</sup>, con el fin de lograr el acceso universal al agua potable, el Gobierno Nacional fijó como meta que 47 millones de personas en el país tengan acceso a soluciones adecuadas de agua potable, tres millones más de lo registrado en 2018.</p> <p>Para lo cual a través del documento CONPES 3918, el Gobierno Nacional definió 16 metas que trazarán el camino para cumplir la Agenda 2030. Por lo anterior sostienen que para 2030, el 100% de los colombianos tendrán acceso a agua potable. Además, plantearon que de aquí a 2030 frente al agua potable segura y asequible pretenden lograr el acceso universal y equitativo del agua potable a un precio asequible para todos.</p> <p>Conforme a la información expuesta en los acápite anteriores cobra relevancia el estudio y la discusión de este Proyecto de Ley que redundará en beneficios para la población en general y especialmente a los habitantes de calle y migrantes, en pro de garantizar su derecho al mínimo vital de agua.</p> <p>Colombia está en deuda de una legislación en la cual se consagre el uso de bebederos de agua potable como mecanismo que sirva para garantizar el derecho al mínimo vital de agua, por eso el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de su competencia deberán implementar lo que se propone en el articulado de este Proyecto de Ley.</p> <p>Igualmente, para trazabilidad y conocimiento de los honorables Senadores, el texto propuesto en esta oportunidad surge después de acoger y adecuar según su pertinencia los conceptos y comentarios emitidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como el Ministerio de Salud y Protección, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio publicado en la Gaceta 1454 del 12 de octubre de 2023.</li> <li>• Ministerio de Salud y Protección Social publicado en la Gaceta 911 del 09 de junio de 2025.</li> <li>• Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, del 18 de octubre de 2024 con radicado 202410450000334451.</li> <li>• Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio radicado en octubre de 2024. (Ver a continuación).</li> </ul> <p><sup>2</sup> En el Colombia, 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable, Diario La República. Extraído de: <a href="https://www.larepublica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576736">https://www.larepublica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576736</a></p> <p><sup>3</sup> 6. Agua limpia y saneamiento, Departamento Nacional de Planeación. Extraído de: <a href="https://ods.dnp.gov.co/es/objetivos/agua-limpia-y-saneamiento">https://ods.dnp.gov.co/es/objetivos/agua-limpia-y-saneamiento</a></p>



V. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El derecho fundamental al agua se vincula con una serie de requerimientos materiales mínimos para la existencia digna de una persona, a esto lo ha denominado la Corte Constitucional mínimo vital. Bajo esta idea se han estimado las proporciones máximas de restricción de la dimensión prestacional de algunos derechos, dicho de otra manera, el tope de las limitaciones que puede imponerse a una persona sobre el acceso a determinado bien indispensable para la vida digna, en el caso del agua ha estimado la Corte que bajo cualquier circunstancia se debe garantizar por lo menos 50 litros de agua por persona al día.<sup>4</sup>

Las obligaciones a cargo del Estado en materia de servicios públicos surgen del artículo 365 de la Constitución Política cuando señala que son inherentes a la finalidad social del Estado y debe éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, por mandato del artículo 366 de la Carta Política, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, entre otras, las de saneamiento y agua potable.

“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues éste constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también la Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional.”<sup>5</sup>

“La Corte ha considerado que la administración municipal es responsable de garantizar el abastecimiento continuo y permanente del servicio de agua, si la prestación del mismo es directa, pero también en aquellas ocasiones en las cuales se contrata a un tercero para encargarse del suministro, o cuando por circunstancias geográficas las comunidades constituyen acueductos comunitarios o veredales destinados específicamente a la satisfacción de un grupo de personas que no tienen acceso a los acueductos instalados para abastecer un municipio.”<sup>6</sup>

Por su parte la Ley 124 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, estableció dentro de las competencias de los municipios “directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...) 76.1. Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos”.

RECONOCIMIENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

<sup>4</sup> Sentencia T-740 de 2011, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-740-11.htm>

<sup>5</sup> Sentencia T-103 de 2016, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-103-16.htm>

<sup>6</sup> Ibid.

- Resolución AG/ 10967 de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada, el 28 de julio de 2010, instó a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionaran los recursos financieros necesarios, mejoraran las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países en desarrollo, e intensificaran los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos.
- Observación general N.º 15: El derecho al agua Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Objetivo 6 Agua Limpia y saneamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

RECONOCIMIENTO EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REGIÓN

- Estado Plurinacional de Bolivia:

Constitución Política del Estado.

- Artículo 16. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.
- Artículo 20. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.

- República del Ecuador:

Constitución de la República del Ecuador.

- Artículo 12. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- Interpretar, reformar y derogar las leyes.

II. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

**ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA.** Pueden presentar proyectos de ley:

- Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

(...)

VII. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.”<sup>7</sup>

VIII. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este Proyecto de Ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

IX. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia positiva y propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, considerar y aprobar el texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 103 de 2025 Senado, “Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público”.

Atentamente,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República

<sup>7</sup> Sentencia C-315 de 2008, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

**Texto propuesto para primer debate**  
**Proyecto de Ley No. 103 de 2025 Senado**, "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA**

**Artículo 1° Objeto.** Instalar bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público del territorio nacional, con el fin de garantizar el acceso gratuito de este servicio a todos los ciudadanos.

**Artículo 2° Cantidad.** La cantidad de bebederos de agua potable será determinada por la Secretaría de Planeación, o por la entidad competente para el ejercicio de esta función, teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial, la disponibilidad presupuestal y los criterios de necesidad, disponibilidad del recurso hídrico y número de habitantes y zonas densamente pobladas.

**Artículo 3° Características.** Las entidades territoriales deberán cumplir con las características y especificaciones técnicas para la instalación de bebederos de agua potable, que en un plazo de seis (6) meses determinen el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Nacional de Salud (INS), conforme a las especificaciones necesarias de salubridad e higiene, incluyendo los requisitos y procedimientos de evaluación continua para garantizar su potabilidad e inocuidad para el consumo humano.

Los bebederos de agua potable deberán contar con sistemas de control de dispensación que regulen el flujo del líquido para garantizar un uso eficiente del recurso hídrico.

**Parágrafo.** Las Secretarías de Salud de cada ente territorial verificarán anualmente el estado de los bebederos de agua potable instalados en su jurisdicción y adelantarán las acciones preventivas y de mantenimiento para el correcto funcionamiento de estos.

**Artículo 4° Ajustes razonables.** En el caso de existir bebederos de agua potable que, a pesar de ser técnicamente funcionales, pero que no cuenten con el debido acceso para las personas con discapacidad, se dispondrá de un término de dos (2) años, para realizar el ajuste razonable para que estén al servicio de esta población.

**Artículo 5° Ubicación.** Los bebederos de agua potable deben ubicarse, en espacios de bienes públicos donde haya alto flujo de personas, prioritariamente, en Instituciones Educativas Públicas; espacios de bienes públicos utilizados para llevar a cabo actividades culturales, recreativas o deportivas previa sensibilización de los beneficiarios y población en general del uso correcto de los mismos; cuando los espacios de bienes públicos cuenten con conexión de acueducto, la entidad a cargo de ese espacio público realizará las acciones pertinentes para que los bebederos se conecten a su red propia y el consumo estará a cargo de dicha entidad.

Los bebederos de agua potable deberán ubicarse siempre alejados de instalaciones que generen riesgos a la salud pública.

En todo caso los lugares donde sean instalados los bebederos deberán ser monitoreados frecuentemente por la Secretaría de Planeación, o por la entidad competente a efecto de evitar el desuso, daños o uso inadecuados de los mismos, y en tal caso se deberán tomar las acciones de seguridad pertinentes.

**Artículo 6° Plazo.** Los bebederos de agua potable deben estar instalados en el transcurso de cuatro (4) años contados desde el momento de la promulgación de la presente Ley, siempre que las entidades territoriales cuenten con el presupuesto necesario para instalarlos y la cobertura de agua potable en el territorio sea superior al 95%.

**Artículo 7° Financiación.** Los bebederos de agua potable se podrán financiar con recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico, siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso domiciliario al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial, lo anterior, sin perjuicio de los recursos que bajo el principio de concurrencia la nación aporte para financiar los programas, priorizando en todo caso a los municipios con mayores dificultades fiscales.

**Artículo 8° Entidades Territoriales.** Las disposiciones previstas en la presente Ley rigen de forma obligatoria para aquellos municipios o distritos de categoría uno y/o especial, conforme a su disponibilidad presupuestal, siempre y cuando cuenten con suministro de agua potable.

**Parágrafo.** En las demás categorías municipales se podrá realizar la instalación de bebederos de manera progresiva de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y la priorización realizada por la oficina de planeación o quien haga sus veces, contando siempre con criterios demográficos y de suministro al agua potable, siempre que cuenten con la disponibilidad presupuestal y la cobertura de acueducto sea superior al 90%.

**Artículo 9° Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

CSP-CS-862-2025  
 Bogotá D.C., 25 de agosto de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 E. S. D.

**ASUNTO:** Publicación en la Gaceta del Congreso del informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 103/2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN ÁREAS DE USO DOTACIONAL Y EN EL ESPACIO PÚBLICO".

Respetado secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

**INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE**

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 103 DE 2025 SENADO

**TÍTULO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN ÁREAS DE USO DOTACIONAL Y EN EL ESPACIO PÚBLICO" .

**INICIATIVA:** H. S. **FABIÁN DÍAZ PLATA**

**RADICADO:** EN SENADO: 30-07-2025 EN COMISIÓN: 14-08-2025 EN CÁMARA: X-X-XXXX

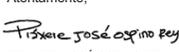
PUBLICACIONES – GACETAS									
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	
09 Art 1399/2025									

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
FABIAN DIAZ PLATA	PONENTE	ALIANZA VERDE

**NÚMERO DE FOLIOS:** DIECISEIS (16) FOLIOS  
**RECIBIDO EL DÍA:** 23 DE AGOSTO DE 2025  
**HORA:** 11:07 PM

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

Atentamente,

  
**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 Secretario General Comisión Séptima

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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.*

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 Secretaría 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 Representantes 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.<sup>1</sup>

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 académicas<sup>2</sup> 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:

<sup>1</sup> Op., cit. MONROY, Daniel & PINZON, Mario

<sup>2</sup> Corporación excelencia de la justicia. Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo. Agosto de 2018. Consultado en: [https://biblioteca.cejamicas.org/bitstream/handle/2015/1008/PUB\\_CJ\\_AGO\\_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamicas.org/bitstream/handle/2015/1008/PUB_CJ_AGO_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=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		
DEFINICIÓN ACCION POPULAR	Artículo 2	<b>Artículo 2º. Acciones populares.</b> Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.  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.
DEFINICIÓN DERECHOS INTERESES COLECTIVOS	Artículo 4	Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; 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>ES UNA ACCION PREFERENTE</p>	<p>Artículo 6</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;                  d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;                  e) La defensa del patrimonio público;                  f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;                  g) La seguridad y salubridad públicas;                  h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;                  i) La libre competencia económica;                  j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;                  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;                  l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente;                  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;                  n) Los derechos de los consumidores y usuarios.                  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.                  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>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>JURISDICCION Y COMPETENCIA</p> <p>PRESENTACION DE LA DEMANDA O PETICION</p> <p>ADMISION, NOTIFICACION Y TRASLADO</p> <p>COADYUVANCIA Y MEDIDAS CAUTELARES</p> <p>PACTO DE CUMPLIMIENTO</p>	<p>Artículo 15-16</p> <p>Artículo 17-19</p> <p>Artículo 20-23</p> <p>Artículo 24-26</p> <p>Artículo 27</p>	<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.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <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.                  La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.                  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                  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>PROCEDENCIA Y CADUCIDAD</p> <p>LEGITIMACION</p>	<p>Artículo 9-11</p> <p>Artículo 12-14</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.                  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.                  Artículo 11. Caducidad. La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo.</p> <p><b>Artículo 12. Titulares de las acciones.</b> Podrán ejercitar las acciones populares:                  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.  <b>Artículo 13. Ejercicio de la acción popular.</b> Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.                  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.  <b>Artículo 14. Personas contra quienes se dirige la acción.</b> La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona</p> <p>el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible                  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. La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:                  a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;                  b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;                  c) Cuando las partes no consintieran en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.                  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).                  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.                  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> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p><b>Artículo 39. Incentivos.</b> 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.                  Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.</p>
<p>PERIODO PROBATORIO</p> <p>SENTENCIA, RECURSOS Y COSTAS</p> <p>INCENTIVOS (DEROGADOS mediante la Ley 1425 de 2010)</p>	<p>Artículo 28-32</p> <p>Artículo 33-38</p> <p>Artículo 39 y 40</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p>

		<b>Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa.</b> 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 concurran 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.
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 desestiman su interés por los asuntos de la comunidad.<sup>3</sup>

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”.

<sup>3</sup> 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 88 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, EN RELACION CON EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO					
PROYECTO DE LEY	CAMARA S ENADO	GAJETA	INSTANCIAS	FUNDAMENTOS O PRESTOS AL INCENTIVO ECONOMICO PARA LAS A. POPULARES	SE INICIA UN NUEVO ESTUDIO LEGISLATIVO
PL 005 1995, PL 004 1995 y PL 009 1995	CAMARA	23/1/1995	Exposición de motivos	En el artículo incoado, el art. 51 del PL establece "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 condena del demandado. El monto del incentivo se adicionará a la suma que debe pagar el demandado. 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 monto de las acciones que deba efectuar el demandado en cumplimiento de las ordenes del juez o magistrado". Adicionalmente, el art. 52 del mismo PL, establece el incentivo económico en acciones populares sobre la moral administrativa del 5% al 15%. La exposición de motivos del PL, señala que "Con respecto a la Sentencia en los procesos en que se ventilen acciones populares, se puede disponer, entre otras, el pago de una suma de dinero por parte de los condenados en juicio. En su caso, es a título de indemnización de perjuicios como en el caso de la acción de grupo, sino que se destina a laborar o destinar a favor de los correspondientes, según el caso, y en general a la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho o interés colectivo".	No
		27/1/1995	Exposición de motivos	En comparación con el proyecto de ley original, se realizó el cambio de "estímulo" a "recompensa". Señalando que será del 5% al 15% y se termina con pago de cumplimiento será del 10%. En cuanto a la moralidad administrativa, la recompensa es del 15%. Lo cual difiere con el proyecto de ley incoado, por cuanto, el incentivo no prevalece por terminar con pago de cumplimiento fue el 10%. Adicionalmente en cuenta a la moralidad administrativa, prevalece un rango del 5% al 15%. Lo anterior, lo ratifica el ponente en el siguiente apartado "Lo anterior en el trámite de este proyecto de ley, es que después de los dos años de curso, la Asociación Grémial Nacional, a la que pertenecen los pastores más influyentes de la diócesis como Acuña, Jasso, Acopiellana, Anáclara, Anís, Azaola, Flores, Alarcón, María, Acuña, Camacho, Collier, Franco, Fátima, Fedemil, Ferrás y la Sca, dirigidos el 7 de junio de 1995 una misiva al Senador Plarmino Cuellar, ponente del proyecto de ley, solicitando que se examinara las representaciones institucionales y económicas al demandado, lo cual es infundado, pues en el proyecto anterior como en el que presenta, la recompensa por el ejercicio de las acciones populares van del 5 al 15 por ciento, según lo ordena de la Constitución y el Código Civil que vale entre el 10 y 30 por ciento, según sea por su propio peso el argumento[...]."	No
		07/1/1995	Exposición de motivos PL presentado por el Defensor del Pueblo	La ponente establece los mismos rangos para la "recompensa", sin embargo, agrega que en el caso de la recompensa general "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 el 10 y 30 saldos mínimos". Adicionalmente, "cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos".	No
		08/1/1995	Ponencia primer debate	Ponencia positiva con pliego de modificaciones. Las modificaciones a los incentivos son las siguientes: 1. En los incentivos se genera un rango de 5% y máximo del 10%, así como en cuenta al término no con pago de cumplimiento. 2. No se modifica el rango para los incentivos en el caso de la moralidad administrativa, es decir, que se tendrá 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 1998<sup>4</sup> 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*”.<sup>5</sup>

**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”*.<sup>6</sup>

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 continúa con la lógica que traía el Código Civil al establecer diversas acciones para la protección de derechos colectivos.

<sup>4</sup> 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”

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

<sup>6</sup> 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 precedente 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 conglomera 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”<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

**Finalidad de la Ley 1425 de 2010 en eliminar los incentivos para las acciones populares, a partir de su exposición de motivos<sup>9</sup>**

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:

<sup>7</sup> Ibid.  
<sup>8</sup> Ibid.  
<sup>9</sup> Cámara de Representantes del Congreso de la República. GC 622. 24 de julio de 2009, p. 15

PROYECTO DE LEY	CÁMARA APROBADA	INSTANCIA A	FINANCIAMIENTO	SEÑALADA, OTRAS OBSERVACIONES
PL 85/2010			FINANCIAMIENTO OPISTOSAL, INVENTIVO ECONOMICO PARA LA A.S.A. POPULARES	SEÑALADA, OTRAS OBSERVACIONES
102/2010	Exposición de motivos		1. El fin de la ley es regular el régimen de las acciones populares que definen los intereses colectivos, la acción en la actualidad se rige por el artículo 1055 del Código Civil, el cual establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 2. La acción popular es un mecanismo de defensa de los intereses colectivos que permite a cualquier ciudadano acudir a la justicia para hacer valer sus derechos y garantizar la vigencia de la ley. 3. El deber de los jueces es garantizar la efectividad y vigencia de la ley. 4. Es por ello que en la actualidad los jueces deben garantizar la efectividad de la ley y garantizar la vigencia de la ley. 5. En el artículo 1055 del Código Civil, se establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 6. Para la efectividad de la ley, se requiere que el actor popular sea titular de un derecho o interés colectivo. 7. La Ley 472 de 2010, en su artículo 39, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 8. La Ley 472 de 2010, en su artículo 40, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas.	Señalada, otras observaciones: No se debe permitir la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. El actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo.
103/2010	Primera lectura		1. El fin de la ley es regular el régimen de las acciones populares que definen los intereses colectivos, la acción en la actualidad se rige por el artículo 1055 del Código Civil, el cual establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 2. La acción popular es un mecanismo de defensa de los intereses colectivos que permite a cualquier ciudadano acudir a la justicia para hacer valer sus derechos y garantizar la vigencia de la ley.	No se debe permitir la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas.
104/2010	Segunda lectura		1. El Ministerio de Justicia y del Interior es el actor de la ley. 2. El objetivo de la ley es regular el régimen de las acciones populares que definen los intereses colectivos, la acción en la actualidad se rige por el artículo 1055 del Código Civil, el cual establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 3. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 4. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 5. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 6. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 7. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 8. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 9. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. 10. El artículo 1055 del Código Civil, establece que el actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo, lo que resulta restrictivo y no permite la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas.	Señalada, otras observaciones: No se debe permitir la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas. El actor popular debe ser titular de un derecho o interés colectivo.
105/2010	Tercera lectura		Texto definitivo	n/a
106/2010	Constitución		1. La ley es constitucional. 2. La ley es constitucional. 3. La ley es constitucional. 4. La ley es constitucional. 5. La ley es constitucional.	No se debe permitir la acción popular en beneficio de la comunidad o de un grupo de personas.

PL/SENADO	PRIMERA LECTURA	SEGUNDA LECTURA	TERCERA LECTURA	CONSTITUCIÓN
107/2010	Primer lectura			
108/2010	Segunda lectura			
109/2010	Tercera lectura			
110/2010	Constitución			

**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:<sup>10</sup>

- 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.<sup>11</sup>
- 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:

<sup>10</sup> Cámara de Representantes del Congreso de la República. GC 235. 21 de mayo de 2010, p. 5  
<sup>11</sup> Senado del Congreso de la República. GC 792. 20 de octubre de 2010, p. 9

TIPO DE PROCESO	INVENTARIO FINAL	
	CON TRÁMITE	SIN TRÁMITE
Amulación 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
<b>Total Administrativa</b>	<b>232.889</b>	<b>4.870</b>

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<sup>12</sup> así como discutir "una potencial reducción de incentivos en los casos de pluralidad de acciones frente a un mismo supuesto de hecho".<sup>13</sup>

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**

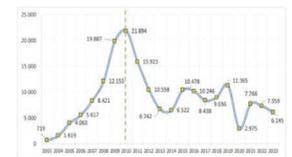
Según cifras de la Unidad de desarrollo y análisis estadístico del Consejo Superior de la Judicatura<sup>14</sup>, si se compara el número de acciones populares radicadas en 2020 Vs 2023, se redujo en un 71,9%:

**Acciones populares según el CSJ en 2023:**

Año 2023: enero a diciembre	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final
Acciones constitucionales - Acciones populares	2.279	1.521	1.954
Defa protección de los derechos e intereses colectivos	3.589	2.291	4.937
<b>Total</b>	<b>6.148</b>	<b>3.792</b>	<b>6.895</b>

Fuente: CSJ - LEGAL - SIERJU. Corte realizado para el año 2023: 30/01/2024

Gráfico con la distribución de ingreso efectivo de acciones populares a partir del año de 2010 hasta el año 2023



Se redujo en 71,9% (2010 Vs 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: 16/03/2010; año 2009: 16/03/2010; 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: 20/01/2018; año 2018: 04/02/2019; año 2019: 30/01/2020; año 2020: 04/03/2021; 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:

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

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> 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 Peñafla.

- 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:**

Estadística de acciones populares y de la protección de los derechos e intereses colectivos. Año 2010-2023: enero a diciembre.

Año	Jurisdicción	Ingresos efectivos	Egresos efectivos
2010	Ordinaria	719	464
2010	Ordinaria	1.819	773
2010	Contencioso Administrativo	1.318	3.955
2010	Ordinaria	894	775
2010	Total 2010	4.840	5.967
2010	Contencioso Administrativo	1.318	3.955
2010	Ordinaria	2.611	1.564
2010	Total 2010	5.835	5.484
2010	Contencioso Administrativo	1.320	5.925
2010	Ordinaria	2.201	1.712
2010	Total 2010	6.421	6.214
2010	Contencioso Administrativo	6.421	5.945
2010	Ordinaria	1.312	1.841
2010	Total 2010	12.135	7.186
2010	Contencioso Administrativo	11.383	6.187
2010	Ordinaria	4.597	3.212
2010	Total 2010	16.680	14.609
2010	Contencioso Administrativo	16.616	11.665
2010	Ordinaria	3.508	3.505
2010	Contencioso Administrativo	6.421	5.945
2010	Total 2010	21.804	21.115
2010	Contencioso Administrativo	14.399	21.243
2010	Ordinaria	1.524	3.995
2010	Total 2010	16.923	25.238
2010	Contencioso Administrativo	6.373	10.835
2010	Ordinaria	1.185	1.955
2010	Total 2010	16.558	12.791
2010	Contencioso Administrativo	11.513	7.861
2010	Ordinaria	1.217	1.970
2010	Total 2010	6.742	9.771
2010	Contencioso Administrativo	3.508	4.817
2010	Ordinaria	3.234	1.887
2010	Total 2010	6.742	6.704

Jurisdicción ordinaria  
• 2010 Vs 2023: - 56%

Jurisdicción contenciosa:  
• 2010 Vs 2023: - 76%

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

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

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

AÑO	TOTAL ACCIONES POPULARES REGISTRADAS
2011	500
2012	189
2013	350
2014	200
2015	365
2016	987
2017	415
2018	607
2019	1500
2020	1000
2021	1002
2022	600

Defensoría del Pueblo. Respuesta a derecho de petición radicado 3/07/23 por UTL del Representante Juan Daniel Peñafla.

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)

Aumentó en 160%

8,15% del total según CSJ

1,1% del total según CSJ

**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 tradicionales<sup>15</sup>. La acción popular es considerada como un derecho fundamental<sup>16</sup>, pero se enfatiza solo en la jurisdicción penal, en protección de la legalidad e interés social, como en delitos públicos<sup>17</sup>. 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 civil<sup>18</sup>. 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 fianza<sup>19</sup>.
- 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

<sup>15</sup> Constitución Española. 1978. Consultado en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>  
<sup>16</sup> 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](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/46408/TFM_Khalaf_Reda_2020.pdf?sequence=1&isAlloWed=y)  
<sup>17</sup> Ibid.  
<sup>18</sup> Ibid.  
<sup>19</sup> Ibid.

tiene la indemnización<sup>20</sup>. Dentro de la decisión judicial, también se incluyen los costos judiciales como gastos procesales, honorarios de los abogados, peritajes, entre otros<sup>21</sup>.

**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 "cualquier 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"<sup>22</sup>, 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 asociados<sup>24</sup>. 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 reglamentarios<sup>25</sup>. 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.

<sup>20</sup> Ministère de la justice. Francia. 28 de octubre de 2019. Consultado en: <https://www.justice.fr/themes/action-collective>  
<sup>21</sup> 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>  
<sup>22</sup> Constitución de la República Federativa de Brasil. 1988. Art. 5.  
<sup>23</sup> 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](http://www.cidh.org/countryrep/brasesp97/capitulo_1.htm)  
<sup>24</sup> Ibid.  
<sup>25</sup> 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"<sup>26</sup>. 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.<sup>27</sup>
- 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 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.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 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](https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codificacion_del_Codigo_Civil.pdf)  
<sup>27</sup> Código Civil de la República de Panamá. Ley 02 del 22 de agosto de 1916. Artículo 625. Disponible en: [https://www.organosjudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/10000/CIVIL/codigo\\_civil.pdf](https://www.organosjudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/10000/CIVIL/codigo_civil.pdf)  
<sup>28</sup> Código Civil Chileno. Artículos 948 - 950 y 2333. Disponible en: <https://www.bcn.cl/levchile/navegar?idNorma=172986&idParte=8717776>

PAIS	ACCION POPULAR	PROCEDENCIA	INCENTIVOS
ESPAÑA	• CP Art. 125 • DF	• Jurisdicción penal, protección de legalidad e interés social (delitos públicos y defensa de los derechos del consumidor y usuarios)	• Pago en costas o indemnización de daños y perjuicios ocasionados (previa fianza)
FRANCIA	• Ley No. 2014-344 de 2014	• Acción colectiva para protección al consumidor, asuntos de salud, laboral, derecho ambiental y protección de datos	• Indemnización • Decisión judicial incluye costas judiciales (gastos procesales, honorarios abogados, peritajes, entre otros)
BOLIVIA	• C.P. ART. 135	• Acción constitucional para la protección de derechos e intereses colectivos como: patrimonio, espacio, seguridad y salud pública, medio ambiente y similares	• Indemnización por daños y perjuicios
GUATEMALA	• Cod. de salud • Cod. Procesal Civil y Mercantil	• 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	• Indemnización por daños y perjuicios
ECUADOR	• C.C. Art 2236	• En todos los casos de daño contingente	• Costas para interponer AP • Tiempo y diligencia empleados • Remuneración específica que conceda la ley (EX: L. Gestión Ambiental art. 43 "condemna al responsable al pago del 10% del valor de la indemnización a favor del accionante")
PANAMA	• C.C. Art 625 • C.C Art. 948	• Derechos colectivos con el fin de evitar un daño contingente	• 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 pecuniaria o sanción pecuniaria, la mitad de la pena pecuniaria
CHILE		• Derechos colectivos	• 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 pecuniaria o sanción pecuniaria, la mitad de la pena pecuniaria

**Pliego de modificaciones**  
 Considera la constancias en el tramite 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
<b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> 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.	Sin modificaciones	

<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así: “<b>Artículo 39.</b> 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: <b>a) Reconocimiento público del accionante:</b> 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>b) Reconocimiento público por parte de la</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así: “<b>Artículo 39.</b> 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: <b>a) Reconocimiento público del accionante:</b> 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>b) Reconocimiento público por parte de la</b></p>	<p>Se adiciona un numeral para hacer partícipes a las corporaciones públicas de elección popular del reconocimiento a actor popular.</p>
<p><b>Defensoría del Pueblo:</b> 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.</p>	<p><b>Defensoría del Pueblo:</b> 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. <b>c) Reconocimiento público por parte de Corporaciones Públicas de Elección Popular:</b> <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><b>ARTÍCULO 3°.</b> Modifíquese el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>“<b>ARTÍCULO 38. Costas.</b> 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”.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> 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><b>ARTÍCULO NUEVO. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos.</b> 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. <b>Parágrafo.</b> 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><b>ARTÍCULO 5° NUEVO. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos.</b> 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. <b>Parágrafo.</b> 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><b>ARTÍCULO NUEVO.</b> Modifíquese el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera: <b>ARTÍCULO 188.</b> <b>CONDENA EN COSTAS.</b> 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><b>ARTÍCULO 6º NUEVO.</b> Modifíquese el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera: <b>ARTÍCULO 188.</b> <b>CONDENA EN COSTAS.</b> 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><b>ARTÍCULO NUEVO.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así: <b>Parágrafo.</b> 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><b>ARTÍCULO 7º NUEVO.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así: <b>Parágrafo.</b> 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>

<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.</p>	<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.</p>	<p>Se ajusta numeración</p>
<p><b>ARTÍCULO 5º. Vigencia y derogaciones.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8º. Vigencia y derogaciones.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se ajusta numeración</p>

**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 2021<sup>29</sup> 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 2012<sup>30</sup> 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

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.”<sup>31</sup>

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 -288-2012<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

**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,

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

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

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-288-12. MP. Nilson Pinilla.

<sup>33</sup> 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 1º. 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 2º.** 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 3º.** Modifíquese el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:

"**ARTÍCULO 38.** Costas. El juez aplicará las normas del Código General del Proceso relativas a las costas que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados

por el actor popular debidamente sustentadas durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

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

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

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

**ARTÍCULO 4º.** 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 5º. 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 6º.** 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 7º.** 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 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 8º. 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

**CONTENIDO**

Gaceta número 1514 - Lunes, 25 de agosto de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 103 de 2025 Senado, por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público .....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Ley número 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.....	6