



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 - Nº 2365

Bogotá, D. C., martes, 16 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.secretariassenado.gov.co www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2025 SENADO

por la cual se adiciona un capítulo especial sobre juventudes a la Ley 2453 de 2025 y se dictan otras disposiciones” de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Doctor
JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref. Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 209 DE 2025 Senado “Por la cual se adiciona un capítulo especial sobre juventudes a la ley 2453 de 2025 y se dictan otras disposiciones” de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la ley 5 de 1992.

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de la referencia.

Cordialmente

OSCAR BARRETO QUIROGA
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 209 DE 2025 SENADO “POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO ESPECIAL SOBRE JUVENTUDES A LA LEY 2453 DE 2025 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y LOS ARTÍCULOS 139 Y SIGUIENTES DE LA LEY 5 DE 1992.

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

La presente iniciativa fue presentada por los Representantes Delcy Isaza Buenaventura, Juliana Aray, Daniel Restrepo, Ángela Vergara y los Senadores Nadia Blél, Marcos Daniel Pineda y otros Congresistas, publicado en la Gaceta 1679 de 2025.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene por objeto modificar la Ley 2453 de 2025 con el fin de establecer medidas específicas de prevención, atención, protección y sanción frente a la violencia política de género ejercida contra mujeres jóvenes, entre los 14 y 28 años, en el ejercicio de sus derechos políticos, representativos, comunitarios o de liderazgo en espacios institucionales o autónomos de participación


3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa responde a la necesidad de reconocer la particular situación de vulnerabilidad e invisibilización que enfrentan las mujeres jóvenes en el ejercicio de sus derechos políticos y ciudadanos, especialmente en contextos como los Consejos de Juventud, las plataformas juveniles, las organizaciones políticas estudiantiles, los partidos juveniles, y otras formas de organización autónoma.

El proyecto busca armonizar el régimen legal de protección frente a la violencia política de género consagrado en la Ley 2453 de 2025 con los derechos y estructuras participativas reconocidas en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018), incorporando un enfoque interseccional de género y generacional que permita el pleno ejercicio democrático y libre de violencias para las mujeres jóvenes del país.

La Ley 2453 de 2025 constituyó un avance significativo al reconocer y sancionar la violencia política contra las mujeres; sin embargo, no contempla un tratamiento diferenciado y específico frente a las mujeres jóvenes, quienes enfrentan una forma particular de discriminación marcada por la combinación de factores generacionales, de género y, en muchos casos, territoriales o étnico-raciales.

<p>Así mismo, no incluye de manera expresa a las juventudes como población sujeta de protección ni establece disposiciones que reconozcan las modalidades particulares de violencia que enfrentan las mujeres jóvenes en el ejercicio de liderazgos políticos o sociales. Esto genera un vacío normativo que impide atender con eficacia los casos de acoso, amenazas, discriminación, revictimización y exclusión que viven muchas jóvenes en espacios como:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Los Consejos Municipales y Locales de Juventud (CMJ), donde han sido objeto de presiones indebidas o desplazamiento simbólico.➤ Las Plataformas Juveniles y organizaciones estudiantiles, donde sufren violencia verbal, acoso en redes sociales y deslegitimación.➤ Las estructuras juveniles de partidos políticos, donde enfrentan obstáculos diferenciados para ejercer roles de liderazgo.➤ Violencia política digital➤ La violencia política ejercida a través de medios digitales representa uno de los principales mecanismos de agresión contra mujeres jóvenes. <p>Según estudios recientes de organizaciones feministas y juveniles, muchas lideresas adolescentes o jóvenes que participan en política son blanco de:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Campañas de desprestigio, desinformación o acoso masivo por redes sociales.➤ Violencia simbólica basada en su apariencia, edad o estilo de vida.➤ Difusión de imágenes privadas, manipuladas o con contenido sexualizado, con el objetivo de atentar contra sus derechos a la honra, la intimidad y su buen nombre➤ Amenazas o intimidaciones que las llevan a abandonar sus roles de liderazgo. <p>Este tipo de violencia no solo afecta la salud mental, la integridad personal y la permanencia en la vida política de las jóvenes, sino que perpetúa una cultura de silenciamiento generacional y de género.</p> <p>3.1. Debilidad institucional en la protección</p> <p>A pesar de que el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018) establece derechos amplios de participación para la juventud, no existen rutas claras, protocolos ni canales efectivos para atender la violencia política contra mujeres jóvenes en los espacios de representación juvenil. Las instituciones encargadas de garantizar los derechos políticos y electorales, así como las autoridades territoriales y los partidos políticos, carecen de formación específica y mecanismos diferenciados para atender esta problemática.</p> <p>Herramientas como URIEL (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral), si bien están habilitadas para recibir denuncias electorales, no han sido plenamente articuladas ni difundidas entre la población joven, lo que limita su acceso efectivo a la justicia y la protección.</p>	<p>4. MARCO JURIDÍCO</p> <p>4.1. Marco Constitucional</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Artículo 1: Colombia se constituye en un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general.➤ Artículo 13: Establece el derecho a la igualdad y la obligación del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.➤ Artículo 40: Reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y faculta al legislador para establecer mecanismos que garanticen la participación de grupos discriminados o marginados.➤ Artículo 45: Reconoce a los jóvenes el derecho a participar activamente en la vida política, social, económica y cultural del país.➤ Artículo 93: Otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, integrándolos al bloque de constitucionalidad <p>4.2. Marco Legal</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Ley 1622 de 2013 – Estatuto de Ciudadanía Juvenil: Norma que establece el marco institucional y jurídico para el ejercicio pleno de los derechos de las juventudes, su participación y la construcción de políticas públicas diferenciales. No contempla de forma expresa la violencia política ni de género en contextos juveniles.➤ Ley 1885 de 2018: Reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil que regula la elección y funcionamiento de los Consejos de Juventud, pero que aún presenta vacíos frente a garantías de participación libre de violencia.➤ Ley 1257 de 2008: Dispone medidas de protección y atención integral para las mujeres víctimas de violencia, incluyendo disposiciones sobre violencia en el																		
<p>ámbito público y político.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Ley 2354 de 2025: Reconoce y regula la violencia política por razón de género como una forma de discriminación que afecta gravemente el ejercicio democrático. Esta ley establece medidas de prevención, atención y sanción, pero su apli <p>4.3 Marco Internacional</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW): Exige a los Estados parte adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, incluyendo su participación en la formulación de políticas gubernamentales y en la vida política, sin acoso ni violencia.➤ Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2005): Reconoce el derecho de los jóvenes a participar libre y efectivamente en todos los niveles de toma de decisiones políticas, sociales y económicas, en condiciones de igualdad y sin discriminación.➤ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"): Reconoce que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y una limitación al ejercicio de la ciudadanía. <p>5. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>En el siguiente cuadro se proponen los cambios realizados al texto del proyecto con su respectiva justificación.</p> <table><tr><td>PROYECTO DE LEY No. 209 DE 2025 SENADO</td><td>TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY No. 209 DE 2025 SENADO</td><td>COMENTARIO</td></tr><tr><td>PROYECTO DE LEY No. 209 SENADO, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO SOBRE JUVENTUDES A LA LEY 2453 DE</td><td>PROYECTO DE LEY 209 SENADO, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO A LA LEY 2453 DE 2025, CON EL FIN DE ESTABLECER MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN,</td><td>Se modifica el título para precisar que las modificaciones que se hacen a la Ley son para las</td></tr></table>	PROYECTO DE LEY No. 209 DE 2025 SENADO	TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY No. 209 DE 2025 SENADO	COMENTARIO	PROYECTO DE LEY No. 209 SENADO, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO SOBRE JUVENTUDES A LA LEY 2453 DE	PROYECTO DE LEY 209 SENADO, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO A LA LEY 2453 DE 2025, CON EL FIN DE ESTABLECER MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN,	Se modifica el título para precisar que las modificaciones que se hacen a la Ley son para las	<table><tr><td>2025 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</td><td>PROTECCIÓN Y SANCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO EJERCIDA CONTRA MUJERES JÓVENES, ENTRE LOS 14 Y 28 AÑOS DE EDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</td><td>jóvenes entre los 14 y 28 años.</td></tr><tr><td>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar a la Ley 2453 de 2025, con el fin de establecer medidas específicas de prevención, atención protección y sanción frente a la violencia política de género ejercida contra mujeres jóvenes, entre los 14 y 28 años, en el ejercicio de sus derechos políticos, representativos, comunitarios o de liderazgo en espacios institucionales o autónomos de participación.</td><td>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto <u>añadir unos artículos a la Ley 2453 de 2025, con el fin de establecer medidas diferenciales y específicas</u> para prevenir, atender, proteger y sancionar la violencia política por razones de género ejercida contra mujeres jóvenes entre los 14 y 28 años de <u>edad</u>, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018 <u>que tengan participación, representación y liderazgo juvenil.</u></td><td>Se hacen ajustes de redacción para hacer más claro el objeto.</td></tr><tr><td>Artículo 2. Adiciónese el capítulo II a la Ley 2453 de 2025, del siguiente tenor: "Capítulo II. Protección de las Mujeres Jóvenes frente a la Violencia Política de Género.</td><td>Artículo 2. Adiciónese el capítulo II a la Ley 2453 de 2025, del siguiente tenor: "Capítulo II. Protección de las Mujeres Jóvenes frente a la Violencia Política de Género.</td><td>Se elimina el título del artículo y su contenido, por cuanto la Ley ya tiene objeto y se sigue la numeración de la Ley .</td></tr><tr><td>Artículo 32. Objeto del Capítulo El presente capítulo tiene por objeto establecer medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política por razones de género contra las</td><td>Artículo 32. Objeto del Capítulo El presente capítulo tiene por objeto establecer medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política por razones de género contra las</td><td></td></tr></table>	2025 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	PROTECCIÓN Y SANCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO EJERCIDA CONTRA MUJERES JÓVENES, ENTRE LOS 14 Y 28 AÑOS DE EDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.	jóvenes entre los 14 y 28 años.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar a la Ley 2453 de 2025, con el fin de establecer medidas específicas de prevención, atención protección y sanción frente a la violencia política de género ejercida contra mujeres jóvenes, entre los 14 y 28 años, en el ejercicio de sus derechos políticos, representativos, comunitarios o de liderazgo en espacios institucionales o autónomos de participación.	Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto <u>añadir unos artículos a la Ley 2453 de 2025, con el fin de establecer medidas diferenciales y específicas</u> para prevenir, atender, proteger y sancionar la violencia política por razones de género ejercida contra mujeres jóvenes entre los 14 y 28 años de <u>edad</u> , de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018 <u>que tengan participación, representación y liderazgo juvenil.</u>	Se hacen ajustes de redacción para hacer más claro el objeto.	Artículo 2. Adiciónese el capítulo II a la Ley 2453 de 2025, del siguiente tenor: "Capítulo II. Protección de las Mujeres Jóvenes frente a la Violencia Política de Género.	Artículo 2. Adiciónese el capítulo II a la Ley 2453 de 2025, del siguiente tenor: "Capítulo II. Protección de las Mujeres Jóvenes frente a la Violencia Política de Género.	Se elimina el título del artículo y su contenido, por cuanto la Ley ya tiene objeto y se sigue la numeración de la Ley .	Artículo 32. Objeto del Capítulo El presente capítulo tiene por objeto establecer medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política por razones de género contra las	Artículo 32. Objeto del Capítulo El presente capítulo tiene por objeto establecer medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política por razones de género contra las	
PROYECTO DE LEY No. 209 DE 2025 SENADO	TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY No. 209 DE 2025 SENADO	COMENTARIO																	
PROYECTO DE LEY No. 209 SENADO, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO SOBRE JUVENTUDES A LA LEY 2453 DE	PROYECTO DE LEY 209 SENADO, "POR LA CUAL SE ADICIONA UN CAPÍTULO A LA LEY 2453 DE 2025, CON EL FIN DE ESTABLECER MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN,	Se modifica el título para precisar que las modificaciones que se hacen a la Ley son para las																	
2025 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	PROTECCIÓN Y SANCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO EJERCIDA CONTRA MUJERES JÓVENES, ENTRE LOS 14 Y 28 AÑOS DE EDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.	jóvenes entre los 14 y 28 años.																	
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar a la Ley 2453 de 2025, con el fin de establecer medidas específicas de prevención, atención protección y sanción frente a la violencia política de género ejercida contra mujeres jóvenes, entre los 14 y 28 años, en el ejercicio de sus derechos políticos, representativos, comunitarios o de liderazgo en espacios institucionales o autónomos de participación.	Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto <u>añadir unos artículos a la Ley 2453 de 2025, con el fin de establecer medidas diferenciales y específicas</u> para prevenir, atender, proteger y sancionar la violencia política por razones de género ejercida contra mujeres jóvenes entre los 14 y 28 años de <u>edad</u> , de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018 <u>que tengan participación, representación y liderazgo juvenil.</u>	Se hacen ajustes de redacción para hacer más claro el objeto.																	
Artículo 2. Adiciónese el capítulo II a la Ley 2453 de 2025, del siguiente tenor: "Capítulo II. Protección de las Mujeres Jóvenes frente a la Violencia Política de Género.	Artículo 2. Adiciónese el capítulo II a la Ley 2453 de 2025, del siguiente tenor: "Capítulo II. Protección de las Mujeres Jóvenes frente a la Violencia Política de Género.	Se elimina el título del artículo y su contenido, por cuanto la Ley ya tiene objeto y se sigue la numeración de la Ley .																	
Artículo 32. Objeto del Capítulo El presente capítulo tiene por objeto establecer medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política por razones de género contra las	Artículo 32. Objeto del Capítulo El presente capítulo tiene por objeto establecer medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política por razones de género contra las																		

<p>Artículo 33. Articulación con el Sistema Nacional de Juventud. Las disposiciones previstas en los artículos dispuestos en esta Ley, se articularán con lo establecido en las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018, y se implementarán en los siguientes espacios de participación:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Consejos de Juventud (municipales, distritales, departamentales y nacional).b. Plataformas de Juventud.c. Procesos y prácticas organizativas juveniles.d. Organizaciones políticas juveniles o comités juveniles de partidos y movimientos políticos. <p>Las autoridades administrativas, disciplinarias, de control y judiciales, así como los partidos y movimientos políticos, deberán coordinar la adopción de protocolos para prevenir y atender casos de violencia política de género contra mujeres jóvenes.</p> <p>Artículo 5. Adiciónese el artículo 34 a la Ley 2453 de 2025 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34. Medidas de prevención, protección y reparación integral. Las entidades públicas competentes, capacitarán en formación técnica y humana a sus funcionarios, a los integrantes de partidos y movimientos políticos, consejos de juventud y líderes sociales con el fin de asegurar una efectiva aplicación de la presente Ley.</p> <p>Los programas de capacitación incluirán:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Acompañamiento psicosocial especializado.b. Protección personal en casos de riesgo extraordinario.c. Restitución en cargos, en caso de remoción injustificada o renuncia forzada por violencia.d. Medidas simbólicas y pedagógicas de reparación. <p>Parágrafo. Las medidas deberán ser apropiadas según la edad y condiciones de vulnerabilidad de la víctima con enfoque</p> <p>Artículo 6. Adiciónese el artículo 35 a la Ley 2453 de 2025 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 35. Formación y sensibilización. Las entidades públicas competentes, capacitarán en formación técnica y humana a sus funcionarios, a los integrantes de partidos y movimientos políticos, consejos de juventud y líderes sociales, con el fin de asegurar una efectiva aplicación de la presente Ley.</p> <p>Los programas de capacitación incluirán:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Prevención de la violencia política contra mujeres jóvenes.b. Derechos políticos y ciudadanía juvenil.	<ul style="list-style-type: none">c. Uso responsable, ético y seguro de medios digitales.d. Protocolos de denuncia, protección y atención frente a la violencia política, para determinar si la víctima recibió o percibió comportamientos ofensivos, humillantes, discriminatorios, degradantes, hostiles, intimidantes, simbólicos entre otros. <p>Las capacitaciones deberán ser diseñadas y actualizadas con participación de líderes escogidos por los Consejos Municipales de Juventud. diferencial.</p> <p>Artículo 7. Adiciónese el artículo 36 a la Ley 2453 de 2025 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36. Sanciones. Las organizaciones sociales, estudiantiles, movimientos y partidos políticos que, de forma directa o a través de terceros, realicen conductas u omisiones basadas en el género que causen daño o sufrimiento a una o varias mujeres jóvenes menoscabando o anulando el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos en el marco del proceso electoral o del ejercicio del cargo, serán sancionadas conforme lo previsto en la Leyes 1475 de 2011, 1952 de 2019 y en lo establecido en la presente Ley.</p> <p>Artículo 8. Modifíquese el numeral 9 del artículo 8 de la ley 2453 de 2025 y adiciónese los numerales 15 y 16, los cuales quedarán así:</p> <p>“9. Restringir el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos o electorales, impidiendo el derecho a voz o silenciándolas de manera deliberada en espacios virtuales o presenciales, en condiciones de igualdad.</p> <p>15.Emitir discursos de odio o deslegitimación por motivos de edad, género o apariencia.</p> <p>16. Manipular imágenes que tengan como fin la afectación del derecho a la honra, la intimidad y su buen nombre, difusión de información falsa o estigmatizante.”</p> <p>Artículo 9. Modifíquese los literales a, c, n, o y adiciónese un literal p al artículo 9 de la Ley 2453 de 2025, los cuales quedarán así:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Fortalecer la Plataforma de Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) como el mecanismo para recopilar los casos y denuncias de violencia, física, verbal, no verbal, presencial o virtual, omisiva, contra las mujeres en política. Para ello, las entidades del Estado con competencia para recibir denuncias o casos de violencia de género que afectan el derecho a la participación en los términos de esta ley deberán realizar un registro de los mismos y reportarlos al Ministerio del Interior y/o a la Plataforma de Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) y al Observatorio Colombiano de las Mujeres, en lenguaje claro e inclusivo.
	<ul style="list-style-type: none">c. Llevar un registro anual desagregado por edad, tipo de violencia, territorio y estado del proceso de los casos de violencia contra las mujeres en política de los cuales se tenga conocimiento y darlos a conocer al mecanismo que se diseñe.n. Promover la participación temprana de niñas y adolescentes en la formación de liderazgos políticos de mujeres, así como la prevención de la violencia política contra niñas y adolescentes. La plataforma URIEL tendrá un icono específico de seguimiento a casos de violencia política de género contra las mujeres jóvenes.o. Presentar ante la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, dentro de los (3) primeros meses de cada anualidad, un informe estadístico desagregado que muestre, , los datos de que trata los literales b) y c) del presente artículo.p. Coordinar con la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales, Registraduría Nacional y el Sistema Nacional de Juventud el trámite oportuno y eficaz de las denuncias. <p>Artículo 10. Adiciónese el artículo 37 a la Ley 2453 de 2025 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 37. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación en el diario oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div><p>Oscar Barreto Quiroga Senador de la República Ponente</p></div>

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 39 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,diciembre de 2025</p> <p>Honorable Senador MIGUEL ANGEL BARRETO Vicepresidente Comisión Quinta Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Ref. Ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley No.039 de 2025 Senado “Por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Honorable Senador,</p> <p>En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables senadores el presente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Proyecto de Ley No.039 de 2025 Senado “Por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Cordialmente,</p> <div><div><div>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Senador de la República</div></div><div><div>EDGAR DÍAZ Senador de la República</div></div></div>	<p>INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO.039 DE 2025 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA EL RECICLAJE DE MADERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen parlamentario, radicada el 4 de agosto de 2025 que había sido radicada en el periodo legislativo pasado.</p> <p>El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión V el 14 de octubre de 2025.</p> <p>II. TRÁMITE</p> <p>Origen: Congresional Autor: HS Jairo Alberto Castellanos Serrano, HS Inti Asprilla Texto publicado: Gaceta No. 1291 de 2025</p> <p>III. OBJETO</p> <p>El objeto de la presente iniciativa es incentivar el reciclaje de maderables en el país con el fin de evitar que su disposición final contamine fuentes de agua y diferentes ecosistemas.</p> <p>IV. CONTENIDO</p> <p>Artículo 1. Objeto Artículo 2. Materiales objeto de la presente ley Artículo 3. Ámbito de aplicación. Artículo 4. Recolección, manejo y transformación del reciclaje de madera Artículo 5. Programas de incentivo de reciclaje de maderables Artículo 6. Reciclaje de madera en instituciones educativas Artículo 7. Vigencia</p>
<p>V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>1. Reciclar como una actividad fundamental en la protección del medio ambiente.</p> <p>Reciclar es definido como “Proceso simple o complejo que sufre un material o producto para ser reincorporado a un ciclo de producción o de consumo, ya sea éste el mismo en que fue generado u otro diferente” Por su parte “ La palabra “reciclado” es un adjetivo, el estado final de un material que ha sufrido el proceso de reciclaje. En términos de absoluta propiedad se podría considerar el reciclaje puro sólo cuando el producto material se reincorpora a su ciclo natural y primitivo: materia orgánica que se incorpora al ciclo natural de la materia mediante el compostaje. Sin embargo y dado lo restrictivo de esta acepción pura, extendemos la definición del reciclaje a procesos más amplios. Según la complejidad del proceso que sufre el mateial o producto durante su reciclaje, se establecen dos tipos: directo, primario o simple; e indirecto, secundario o complejo” (del val, 1997,2)</p> <p>El proceso de reciclaje como lo menciona la misma definición puede ser simple o complejo, en todo caso los pasos que se siguen para lograrlo pueden verse en la siguiente gráfica:</p>	<div></div> <p>Fuente: Instituto Municipal de Ambiente Chacao</p> <p>De acuerdo con estudios y expertos el reciclaje “disminuye las emisiones de gases de invernadero que contribuyen al cambio climático global,conserva los recursos naturales como la madera, el agua y los minerales,ayuda a sostener el medioambiente para generaciones futuras” (El Reciclaje US EPA, 2024). Además, conforme a lo</p>

expuesto por Greenpeace “reciclar ahorra energía porque elimina la necesidad de fabricar materiales desde cero. Es innegable que extraer, transportar y transformar los recursos naturales en papel, plástico o metales demanda mucho más trabajo y energía que recuperar los descartados y reciclarlos. Y esto ya es una ventaja en sí misma. Por otro lado, enviar menos basura a los vertederos o basurales a cielo abierto disminuye los gases de efecto invernadero que emanan de ellos (que son 6% del total de GEI) colaborando a combatir el cambio climático” (Castro, 2023)

2. El reciclaje de madera

El reciclaje de madera en el mundo ha venido creciendo, en Colombia los datos de los residuos maderables son llevados por el DANE junto con los recursos madereros, así lo reportó para 2020-2021:

Tabla 1. Tasa de crecimiento anual de la oferta de insumos naturales del bosque (toneladas)

Total nacional

2020^a-2021^a

Insumo natural	Toneladas		Variación (%)	Participación (%)
	2020 ^a	2021 ^a	2021 ^a /2020 ^a	2021 ^a
Insumos de recursos naturales	8.157.583	8.420.562	3,2	100,0
Recursos madereros naturales	6.105.282	6.183.340	1,3	73,4
Residuos de recursos naturales - residuos de la tala de recursos madereros naturales	2.052.301	2.237.222	9,0	26,6

Fuente: DANE, cuenta ambiental y económica de flujos del bosque (CAE-FB)

^aprovisional

Los residuos de la tala de recursos madereros naturales tienen una participación del 26.6% del total de insumos de recursos naturales.

De acuerdo con Ivan Farkas, estos son los beneficios del reciclaje de madera:

4. Reducción de la Deforestación

La deforestación global es alarmante. Entre 2015 y 2020, se convirtieron 10 millones de hectáreas de bosque por año a otros usos del suelo, lo que equivale a un área del tamaño de Islandia.

Reutilizar madera y papel puede reducir la deforestación, y algunas estadísticas son prometedoras. De hecho, en 2010, el 53 % de la fibra utilizada en la producción mundial de papel provenía de papel reciclado.

Aproximadamente 800 metros de bosque son talados cada 10 segundos, y se pierden 2.400 árboles por hora. Pero las tasas de uso de madera recuperada están aumentando, y se espera que el uso de materiales distintos de la madera virgen alcance el 45 % para 2030.

5. Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero

El reciclaje de madera reduce las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Las plantas capturan carbono mediante la fotosíntesis, que extrae dióxido de carbono del aire y genera azúcares y oxígeno. La cantidad de carbono absorbido es significativa, ya que el 50 % del peso de la madera seca proviene del carbono atmosférico.

Cada año, un árbol maduro puede absorber más de 21 kilos (48 libras) de dióxido de carbono y almacenarlo hasta que se descomponga o sea quemado.

También son prometedores los aditivos a base de madera. Estos nanocristales, que son 100 millones de veces más pequeños que la cabeza de un alfiler pero más fuertes que el acero, pueden añadirse al concreto para ahorrar energía y carbono, con el potencial de sustituir al cemento, uno de los mayores responsables de la contaminación industrial del aire. (Farkas, 2024)

Según el tipo de madera que se recicla se pueden elaborar o reutilizar con diferentes fines, así como se observa en la siguiente tabla:

1. Reducción de Residuos en Rellenos Sanitarios

Aunque los desechos alimentarios y plásticos suelen recibir mucha atención en el debate sobre sostenibilidad, la madera también es un contribuyente significativo a los rellenos sanitarios. La cantidad de madera depositada en estos lugares ha aumentado drásticamente con el paso de las décadas. En 1960, EE. UU. generó y depositó 3 millones de toneladas de residuos de madera; en 2018, generó 18 millones de toneladas, de las cuales 12,2 millones fueron a relleno sanitario.

Estos residuos ocupan un espacio limitado y afectan el medio ambiente al contaminar aguas subterráneas y emitir compuestos de gases de efecto invernadero. Si se gestiona adecuadamente, la madera puede convertirse en energía, como en California, donde la generación de energía a partir de biomasa desvía más de 8 millones de toneladas de materiales de madera de bajo valor cada año, evitando que 3,5 millones de toneladas terminen en rellenos sanitarios.

2. Conservación de los Recursos Naturales

Al igual que con las monedas, cada recurso ahorrado es un recurso ganado, y reutilizar los residuos ayuda a conservar árboles y mantener los bosques saludables. Quienes reciclan madera también ahorran recursos como el agua y la energía necesarios para procesar y transportar madera virgen.

El reciclaje de papel, por ejemplo, puede reducir la necesidad de madera nueva del 80 % al 20 %. Todos los materiales reciclables ahorran energía, y el reciclaje de periódicos reduce la energía de producción en un 40 %.

Además, convertir residuos de madera en tableros de fibra puede reducir la dependencia de plásticos o metales que agotan recursos no renovables.

3. Ahorro de Energía

Reutilizar, reciclar y recuperar madera puede ahorrar energía en múltiples niveles. En primer lugar, reutilizar estos materiales requiere muchos menos recursos que comenzar desde cero.


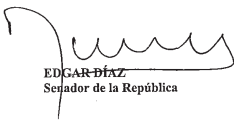


La madera reciclada suele estar más seca, lo que también ahorra costos energéticos adicionales. El reciclaje reduce la necesidad de tala, lo que conserva agua, transporte y otros gastos.


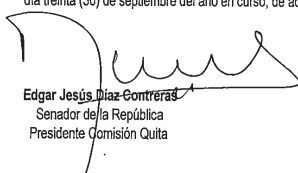



La madera también puede ser una valiosa fuente de energía: aproximadamente el 2,1 % del consumo total de energía anual en EE. UU. en 2021 provino de madera y residuos de madera. Esta energía reduce la dependencia de otras fuentes de combustible.

Tipo de madera	Origen común	Características principales	Destino en el reciclaje
Madera maciza natural	Árboles como pino, roble, eucalipto	Fuerte, durable, sin tratamientos tóxicos	Restauración de ☹️muebles, construcción, decoración
Madera tratada	Construcciones, exteriores	Tratada químicamente para humedad o plagas	Reutilización selectiva, requiere procesos especiales
Palets y tarimas de transporte	Industrias, almacenes, comercio	Generalmente de pino; resistente y reutilizable	Fabricación de muebles rústicos, estanterías, jardineras
☹️ Muebles viejos de madera	Hogares, oficinas, hoteles	Variedad de maderas, algunas tratadas	Despiece, restauración o creación de nuevos muebles
Residuos de construcción	Obras civiles, demolición	Vigas, tablones, restos de encofrados	Tableros de aglomerado, leña o astillas para biomasa
Paneles MDF y aglomerados	Muebles de bajo costo, carpintería ligera	Compuestos de fibras o partículas de madera	Reciclaje limitado: fabricación de tableros secundarios

Fuente: <https://contenedoresdereciclaje.com/reciclaje-de-madera/>


VII. CONFLICTO DE INTERÉS

<p>En virtud de lo establecido en el artículo 286 de la Ley de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, se considera que, para la discusión y aprobación de la presente iniciativa legislativa no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los 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 conclusión, este Proyecto de Ley se enmarca en lo dispuesto en los literales a) y b) 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 y si es de caso manifestarlos oportunamente.</p> <p>I. PROPOSICIÓN</p> <p>Por lo anteriormente expuesto y de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la Ley, muy respetuosamente, me permito proponer a la honorable plenaria dar segundo debate al Proyecto de ley no.039 de 2025 senado "por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones" con el articulado aprobado en primer debate en la Comisión V de Senado.</p> <div><div><p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Senador de la República</p></div><div><p>EDGAR DÍAZ Senador de la República</p></div></div>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 039 DE 2025 SENADO</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA EL RECICLAJE DE MADERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente Ley es incentivar el reciclaje de madera en los municipios de primera categoría y categoría especial en el país.</p> <p>Artículo 2. Materiales objeto de la presente ley. Se busca reciclar los siguientes materiales: todos los materiales de madera susceptibles de reciclaje, incluyendo, entre otros, palos de escobas, traperos y recogedores, estibas, huacales, podas de árboles, muebles, leña de aserrios y otros elementos que tengan madera en su fabricación.</p> <p>Artículo 3. Ámbito de aplicación: La presente ley será aplicable únicamente a los municipios y distritos que se encuentren dentro de la clasificación de primera categoría y categoría especial, según lo establecido por el artículo 6 de la Ley 134 de 1994.</p> <p>Artículo 4. Recolección, manejo y transformación del reciclaje de madera. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Ambiente y con observancia de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015, en un término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberá reglamentar lo concerniente a la recolección, manejo y acopio de la madera reciclada, teniendo en cuenta los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El espacio requerido en cada municipio de categoría especial y de primera categoría para el manejo del material.2. La maquinaria requerida para hacer buen uso del material.3. La participación de los recicladores y recicladoras de oficio en la recolección, manejo y transformación del material reciclable.4. La política de economía circular. <p>Artículo 5. Programas de incentivo de reciclaje de maderables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentarán en un término de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley los programas de promoción de separación de maderables y de incentivos de su reciclaje.</p> <p>Artículo 6. Reciclaje de madera en instituciones educativas. El Ministerio de Educación reglamentará en un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley lo relacionado con el reciclaje de madera en las instituciones educativas del país.</p>
<p>ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <div><div><p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Senador de la República</p></div><div><p>EDGAR DÍAZ Senador de la República</p></div></div>	<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No.039 DE 2025 SENADO</p> <p>"Por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones"</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>Decreta</p> <p>Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente Ley es incentivar el reciclaje de madera en los municipios de primera categoría y categoría especial en el país.</p> <p>Artículo 2. Materiales objeto de la presente ley. Se busca reciclar los siguientes materiales: todos los materiales de madera susceptibles de reciclaje, incluyendo, entre otros, palos de escobas, traperos y recogedores, estibas, huacales, podas de árboles, muebles, leña de aserrios y otros elementos que tengan madera en su fabricación.</p> <p>Artículo 3. Ámbito de aplicación: La presente ley será aplicable únicamente a los municipios y distritos que se encuentren dentro de la clasificación de primera categoría y categoría especial, según lo establecido por el artículo 6 de la Ley 134 de 1994.</p> <p>Artículo 4. Recolección, manejo y transformación del reciclaje de madera. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Ambiente y con observancia de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015, en un término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberá reglamentar lo concerniente a la recolección, manejo y acopio de la madera reciclada, teniendo en cuenta los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El espacio requerido en cada municipio de categoría especial y de primera categoría para el manejo del material.2. La maquinaria requerida para hacer buen uso del material.3. La participación de los recicladores y recicladoras de oficio en la recolección, manejo y transformación del material reciclable.4. La política de economía circular. <p>Artículo 5. Programas de incentivo de reciclaje de maderables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentarán en un término de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley los programas de promoción de separación de maderables y de incentivos de su reciclaje.</p> <p>Artículo 6. Reciclaje de madera en instituciones educativas. El Ministerio de Educación reglamentará en un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley lo relacionado con el reciclaje de madera en las instituciones educativas del país.</p>

<p>ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div><p>Inti Raúl Asprilla Reyes Senador de la República Ponente</p></div> <p>En los anteriores términos fue aprobado, con modificaciones, en primer debate el Proyecto de Ley No.039 de 2025 Senado “Por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones”, en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República el día catorce (14) de octubre de 2025, de acuerdo con el Acta No.118 de la misma fecha. El anuncio del presente proyecto fue hecho el día treinta (30) de septiembre del año en curso, de acuerdo con el acta No.117 de 2025.</p> <div><div><p>Edgar Jesús Díaz Contreras Senador de la República Presidente Comisión Quinta</p></div><div><p>David de Jesús Bettín Gómez Secretario Comisión Quinta</p></div></div>	<p>COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p>SECRETARÍA GENERAL</p> <p>Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2025</p> <p>Se envía el presente informe de ponencia para SEGUNDO DEBATE Proyecto de Ley No.039 de 2025 Senado “Por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones”.</p> <div><div><p>Edgar Jesús Díaz Contreras Presidente</p></div><div><p>David Bettín Gómez Secretario General</p></div></div>
---	--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA
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.

<p>Honorable Senador</p> <p>Julio Elias Chagüi Flórez Presidente Comisión Primera Constitucional Senado de la República Ciudad</p> <p>Bogotá, D. C. diciembre 2025</p> <p>Ref.: Informe de ponencia positiva para Segundo debate en la Plenaria 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”.</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>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 Segundo Debate en la Plenaria 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”.</p> <p>Cordialmente,</p> <div><p>Germán Blanco Álvarez Senado de la República Ponente</p></div>	<p>Informe de Ponencia Positiva 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”.</p> <p>Trámite</p> <p>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.</p> <p>Allí fue designado como Ponente en la Comisión Primera el Honorable Representante a la Cámara, Juan Daniel Peñuela Calvache. El 11 de diciembre de 2024 fue aprobada la iniciativa por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y fue designado como ponente para segundo debate el Honorable Representante a la Cámara, Juan Daniel Peñuela Calvache, el 19 de marzo del 2025 la Honorable Cámara de Representes lo aprueba en segundo debate.</p> <p>Posteriormente en su trámite en el Senado de la República se designa ponente al Senador Germán Blanco y para lo cual se aprueba el proyecto en primer debate Senado el 21 de octubre del 2025.</p> <p>Durante el debate no se presentaron impedimentos y dieron 4 proposiciones para los artículos 2 y 3, todas avaladas. Adicionalmente el debate giro entorno al alcance de la posibilidad que los incentivos a las acciones populares terminen en incentivos económicos.</p> <p>Objeto</p> <p>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.</p> <p>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,</p>
--	--

garantizando que quienes actúen de buena fe reciban respaldo y reconocimiento, mientras que se sancionan las conductas contrarias.

Finalidad del presente proyecto de ley

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

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

Además de las justificaciones normativas, académicas y jurisprudenciales, se realizó un ejercicio investigativo en las principales entidades del Estado colombiano, encargadas de velar, fomentar y garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos, obteniendo información que nos permite concluir que no se están tomando las medidas y políticas necesarias para su protección. A este panorama se suma que, tras la eliminación de los incentivos económicos, son pocas las acciones populares interpuestas por la ciudadanía en general, por lo que se hace necesario su restablecimiento. Adicionalmente, estas medidas han sido avaladas por entidades académicas² y profesionales en derecho destacados en las áreas de derecho constitucional y administrativo.

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

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

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

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:

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

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

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

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

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

Ley 472 de 1998 Título I y II		
DEFINICION ACCION POPULAR	Artículo 2	Artículo 2º. <i>Acciones populares.</i> 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 E 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 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 previsibles 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.
--	--	--

ES UNA ACCION PREFERENTE	Artículo 6	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.
PROCEDENCIA Y CADUCIDAD	Artículo 9-11	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.
LEGITIMACION	Artículo 12-14	Artículo 12. <i>Titulares de las acciones.</i> 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. Artículo 13. <i>Ejercicio de la acción popular.</i> Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre. 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. Artículo 14. <i>Personas contra quienes se dirige la acción.</i> La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona 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.			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 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 consientan 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.
JURISDICCION Y COMPETENCIA	Artículo 15-16	(...)	PERIODO PROBATORIO	Artículo 28-32	(...)
PRESENTACION DE LA DEMANDA O PETICION	Artículo 17-19	(...)	SENTENCIA, RECURSOS Y COSTAS	Artículo 33-38	(...)
ADMISION, NOTIFICACION Y TRASLADO	Artículo 20-23	(...)	INCENTIVOS	Artículo 39 y 40	Artículo 39. <i>Incentivos.</i> El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez
COADYUVANCIA Y MEDIDAS CAUTELARES	Artículo 24-26	(...)			
PACTO DE CUMPLIMIENTO	Artículo 27	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			
(DEROGADOS mediante la Ley 1425 de 2010)		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. Artículo 40. <i>Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa.</i> En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular. Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobre costos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso. Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.			
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. ³			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”.		
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			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:		
³ Corte Constitucional. Sentencia T 366 de 1993.					

POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTICULO 80 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, EN RELACION CON EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO					
PROYECTO DE LEY	CAMARA ORIGINADA	BACETA	INSTANCIA	FUNDAMENTOS O PRESTOS AL INCENTIVO ECONOMICO PARA LASA. POPLAREAS	ESTRATEGIAS, TACTICAS, ESTUDIOS U OTROS
PL 05-195, PL 04-195 y PL 04-196		201/196	Exposición de motivos	En el articulo inciso II, el art. 51 del PL, establece "Artículo 51. Entiendo a que es acción popular El demandante en una acción popular, a fin de hacer servir los poderes judiciales para obtener un fallo en su favor, a mayor o menor del 5%, a mayor o menor del 10% de la suma de las acciones que hubiere presentado pagando al juez o magistrado, como resultado de la conducta del demandado. El monto del incentivo se calculará 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 la condena por la conducta del juez o magistrado". Adicionalmente, el art. 52 del mismo PL, establece el incentivo o beneficio en acciones populares sobre la moralidad administrativa a 9% al 15%.	No
	CÁMARA	217/196	Exposición de motivos	La exposición de motivos del PL, señala que "Con respecto al contenido en las proposiciones que se venienten acciones populares allegadas después, entre ellas, el pago de una suma de dinero por parte del condenado y emitido en juicio. En asuntos de esta índole de indemnización de perjuicios como en el caso de la acción de grupo, sino que se destina a elevar e impedir la ocurrencia correspondiente según el caso, y en general a la realización de las conductas necesarias para volver a la cosa al estado anterior a la violación del derecho o interés colectiva".	No
		271/196	Exposición de motivos [presentado por el Defensor del Pueblo]	En comparación con el proyecto de ley original, se realiza el cambio de "estimular" a "recompensar". Señalando que se va del 5% al 15% y se termina con pado de cumplimiento será del 10%. En cuanto a la moralidad administrativa, la recompensa del 15%, lo cual collier a ser el proyecto de ley inicial, pero tanto, el incentivo no se prevé que termine con pado de cumplimiento será del 10%. Al desconocerme en cuenta la moralidad administrativa, preveo un rango de 5% al 15%. La diferencia, la justifico en primer lugar en el siguiente artículo: "Los cursos en el ámbito judicial, desde que después de los dos días de haberse iniciado la acción popular, si a que pertenecen los adones más importantes de la vida nacional como a Caffa, Ampi, Acogollados, Andónd, Andó, Apocoles, Asomborán, Azofeña, Camacho, Colfuer, Farcosla, Fedonagel, Fedemil, Fenavay y la Saca, dirigen el 7 de junio de 1995 una misala al señor Páramo Cuervo, portador del proyecto de ley, diciendo que se examinan la han representado instituciones económicas a demandarlo, lo cual confundió, pues en el proyecto anterior como en el que presento, los recompensas por el ejercicio de las acciones populares eran del 5 al 15 por ciento, a contrario sensu de la consignada por el Código Civil que establece en el 10 y 30 por ciento, cayéndose por su propio peso el argumento (...)"	No
		401/196	Ponderación sobre debate	Lapomena establece los mismos rangos para la "recompensa", em embargo, sugiere 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, ajustado por el juez entre 10 y 20 salarios mínimos. Adicionalmente, "cuando el ados sea una entidad pública, el incentivo o se destinará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos"	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 1998⁷ 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 diferencia desde su finalidad puesto que las acciones populares buscan proteger derechos e intereses colectivos mientras que la acción de grupo repara afectaciones a los derechos individuales, además de tener un componente distinto en su contenido. La acción de grupo busca una indemnización lo cual no se presenta en la acción popular al ser de naturaleza preventiva y sólo de manera excepcional indemnizatoria.

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

Finalidad de incorporar los incentivos en las acciones populares

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

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

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

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

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

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

[illegible]

<p>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.</p> <p>b) <u>Ecuador</u>: en comparación con las normas que se encontraban en nuestro Código Civil el nuevo código del Ecuador tiene una acción popular procedente “en todos los casos de daño contingente” regulada por el artículo 2236 mientras que habla sobre las costas de la acción que le serán reconocidas al actor popular, pero se señala que de manera particular estas costas no comprenden sólo el contenido económico empleado para activar la acción popular, sino que también “se le pagará lo que valgan el tiempo y diligencia empleados en ella, sin perjuicio de la remuneración específica que conceda la ley en casos determinados”²⁶. Aquí se puede ver que el legislador ecuatoriano pretende proteger los derechos colectivos teniendo en cuenta la posición del actor al considerarlo como honorable por su contribución a la protección de derechos.</p> <p>c) <u>Panamá</u>: si bien no se tiene una amplia regulación en relación con las acciones en Panamá, el artículo 625 de su Código Civil se encuentra una similitud en la redacción respecto al artículo 1055 que se encontraba vigente en nuestro ordenamiento jurídico antes de la promulgación de la Ley 472. Sin embargo, aquí se sigue contando con una figura como el incentivo, aunque recibe el nombre de compensación.²⁷</p> <p>d) <u>Chile</u>: como se mencionó anteriormente el código chileno fue el material que se tuvo como base para la creación de los distintos códigos civiles latinoamericanos por lo cual su contenido es el que contiene la esencia presente en las demás legislaciones. Al igual que en Colombia antes de 1998 el ordenamiento chileno tiene un conjunto de acciones populares que buscan proteger derechos colectivos dependiendo de la clase o tipo de afectación de la que se esté hablando. Lo que establece es un término de en el cual puede ser alegado el daño, pero en todo caso incluye la figura de los incentivos que acá se conoce como una recompensa al actor que puede ser hasta la mitad de lo que cuesta la demolición o enmienda. ²⁸</p>		<table><tr><th>PAIS</th><th>ACCION POPULAR</th><th>PROCEDENCIA</th><th>INCENTIVOS</th></tr><tr><td>ESPAÑA</td><td>• CP Art. 125 • DF</td><td>• Jurisdicción penal, protección de legalidad e interés social (delitos públicos y defensa de los derechos del consumidor y usuarios)</td><td>• Pago en costas o indemnización de daños y perjuicios ocasionados (previa fianza)</td></tr><tr><td>FRANCIA</td><td>• Ley No. 2014-344 de 2014</td><td>• Acción colectiva para protección al consumidor, asuntos de salud, laboral, derecho ambiental y protección de datos</td><td>• Indemnización Decisión judicial incluye: costos judiciales(gastos procesales, honorarios abogados, peritajes, entre otros)</td></tr><tr><td>BOLIVIA</td><td>• C.P ART. 135</td><td>• Acción constitucional para la protección de derechos e intereses colectivos como: patrimonio, espacio, seguridad y salud pública, medio ambiente y similares</td><td>• Indemnización por daños y perjuicios</td></tr><tr><td>GUATEMALA</td><td>• Cód. de salud • Cód. Procesal Civil y Mercantil</td><td>• 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</td><td>• Indemnización por daños y perjuicios</td></tr><tr><td>ECUADOR</td><td>• C.C. Art 2236</td><td>• En todos los casos de daño contingente</td><td>• Costas para interponer AP • Tiempo y diligencia empleados. • Remuneración específica que conceda la ley (EX: L. Gestión Ambiental art. 43 “condenará al responsable al pago del 10% del valor de la indemnización a favor del accionante”)</td></tr><tr><td>PANAMA</td><td>• C.C. Art 625 • C.C Art. 948</td><td>• Derechos colectivos con el fin de evitar un daño contingente</td><td>• No menos de la décima parte ni mas de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (accidental o lo que cuesta el resarcimiento) • Si hay pena pecuniaria o sanción pecuniaria, la mitad de la pena pecuniaria</td></tr><tr><td>CHILE</td><td></td><td>• Derechos colectivos</td><td>• No menos de la décima parte ni mas de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (accidental o lo que cuesta el resarcimiento) • Si hay pena pecuniaria o sanción pecuniaria, la mitad de la pena pecuniaria</td></tr></table>	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: costos 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	• Cód. de salud • Cód. 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 “condenará 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 mas de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (accidental o 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 mas de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (accidental o lo que cuesta el resarcimiento) • Si hay pena pecuniaria o sanción pecuniaria, la mitad de la pena pecuniaria
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: costos 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	• Cód. de salud • Cód. 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 “condenará 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 mas de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (accidental o 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 mas de la tercera parte de lo que cueste el resarcimiento del daño (accidental o lo que cuesta el resarcimiento) • Si hay pena pecuniaria o sanción pecuniaria, la mitad de la pena pecuniaria																															
<p>²⁶ Código Civil del Ecuador. 1871. Artículos 2236 y 2237. Disponible en: https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codificacion_del_Codigo_Civil.pdf</p> <p>²⁷ Código Civil de la República de Panamá. Ley 02 del 22 de agosto de 1916. Artículo 625. Disponible en: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs/dir/cendoj/CIVIL/codigo_civil.pdf</p> <p>²⁸ Código Civil Chileno. Artículos 948 – 950 y 2333. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986&idParte=8717776</p>		<p>Pliego de modificaciones</p> <table><tr><th>Texto aprobado comisión</th><th>Texto Propuesto Plenaria</th><th>Observaciones</th></tr><tr><td>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”.</td><td>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”.</td><td>Sin modificaciones</td></tr></table>	Texto aprobado comisión	Texto Propuesto Plenaria	Observaciones	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”.	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”.	Sin modificaciones																										
Texto aprobado comisión	Texto Propuesto Plenaria	Observaciones																																
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”.	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”.	Sin modificaciones																																

<p>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.</p> <p>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:</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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:</p> <p>d) 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</p>	
--	--	--

<p>donde se detallan las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.</p> <p>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 detallan las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.</p> <p>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</p>	<p>donde se detallan las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.</p> <p>e) 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 detallan las partes, despacho judicial, derechos e intereses protegidos y cada una de las órdenes que se imparten en el fallo.</p> <p>f) 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</p>	
--	--	--

<p>en el recinto de la corporación según el impacto nacional, departamental o distrital o municipal que haya tenido la acción popular respectivamente.</p> <p>Parágrafo 1: El reconocimiento público a que se refiere el presente artículo deberá efectuarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Su incumplimiento dará lugar a las medidas de que trata el artículo 41 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2: El reconocimiento público deberá permanecer publicado en las plataformas digitales oficiales de la entidad o particular obligado, o en el medio idóneo que este disponga, por un término no inferior a dos (2) años contados desde la fecha de su publicación, garantizando su accesibilidad pública y la conservación del enlace durante todo el periodo.</p>			<p>en el recinto de la corporación según el impacto nacional, departamental o distrital o municipal que haya tenido la acción popular respectivamente.</p> <p>Parágrafo 1: El reconocimiento público a que se refiere el presente artículo deberá efectuarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Su incumplimiento dará lugar a las medidas de que trata el artículo 41 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2: El reconocimiento público deberá permanecer publicado en las plataformas digitales oficiales de la entidad o particular obligado, o en el medio idóneo que este disponga, por un término no inferior a dos (2) años contados desde la fecha de su publicación, garantizando su accesibilidad pública y la conservación del enlace durante todo el periodo.</p>			<p>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.</p> <p>El juez podrá condenar al accionante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al accionado,</p>			<p>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.</p> <p><u>Cuando la Defensoría del Pueblo asuma la representación judicial o financie la prueba pericial u otros gastos procesales, las agencias en derecho y/o la condena en costas deberán ser reconocidas a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.</u></p> <p>El juez podrá condenar al accionante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al accionado,</p>			<p>Se acoge una propuesta de la Defensoría del Pueblo que tiene como fin la modificación al artículo 3 para armonizarla con el Código General del Proceso, dejando claro que siempre debe imponerse condena en costas cuando prospere una acción popular y permitiendo que esos recursos retornen al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos cuando la Defensoría del Pueblo haya asumido gastos procesales. Adicionalmente se considera que el parágrafo resulta innecesario e incoherente, dado que el propio artículo 6 del proyecto elimina la excepción del artículo 188 del CPACA que actualmente impide imponer costas en esos casos.</p>																							
<p>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>Parágrafo: Para efectos de este artículo, no será aplicable la prohibición contenida en el artículo 188 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso.</p> <p>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.</p> <p>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,</p>						<p>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>Parágrafo: Para efectos de este artículo, no será aplicable la prohibición contenida en el artículo 188 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso.</p> <p>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.</p> <p>ARTÍCULO 5º. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos. La Defensoría del Pueblo creará el “Premio Nacional <u>Anual</u> por la defensa de los derechos e intereses colectivos”, con el fin de <u>realizar un reconocimiento público no pecuniario reconocer anualmente</u> a las personas naturales o jurídicas que como actor popular hayan</p>						<p>Se precisa que el premio será anual, público y no pecuniario, con el fin de dar lineamiento al Gobierno Nacional para su reglamentación.</p>						<p>ambiental, cultural y económico.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 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”.</p> <p>ARTÍCULO 7º. Adiciónese un parágrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así: Parágrafo. Las universidades, en el marco de su función social y académica, podrán poner a disposición de las comunidades y de los</p>						<p>logrado pronunciamientos judiciales de gran impacto social, ambiental, cultural y económico.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 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”.</p> <p>ARTÍCULO 7º. Adiciónese un parágrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así: Parágrafo. Las universidades, en el marco de su función social y académica, podrán poner a disposición de las comunidades y de los</p>											

<p>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.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>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.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.</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 7°. 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.

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.”³¹

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

Conflicto de interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de*

³¹ Ibid.

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

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

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 párrafo:

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

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

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

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

“En cuanto a la Sostenibilidad Fiscal y como consecuencia de los argumentos planteados, debe afirmarse en primer lugar y claramente que esta constituye un requisito técnico

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

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

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, 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

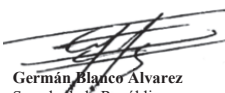
Trámite por ley ordinaria

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.


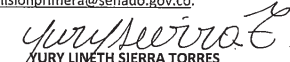

Proposición




En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar Segundo 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

<p>Texto propuesto para Segundo debate ante la Plenaria 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”.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA</p> <p>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.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:</p> <p>“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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 1: El reconocimiento público a que se refiere el presente artículo deberá efectuarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Su incumplimiento dará lugar a las medidas de que trata el artículo 41 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2: El reconocimiento público deberá permanecer publicado en las plataformas digitales oficiales de la entidad o particular obligado, o en el medio idóneo que este disponga,</p>	<p>por un término no inferior a dos (2) años contados desde la fecha de su publicación, garantizando su accesibilidad pública y la conservación del enlace durante todo el periodo.</p> <p>ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“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.</p> <p>El juez condenará en costas al accionado, cuando el actor popular que actuando directamente o mediante apoderado, logre el reconocimiento total o parcial de las pretensiones y demuestre los gastos en que incurrió antes y después de la Acción Popular.</p> <p>Cuando la Defensoría del Pueblo asuma la representación judicial o financie la prueba pericial u otros gastos procesales, las agencias en derecho y/o la condena en costas deberán ser reconocidas a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.</p> <p>El juez podrá condenar al accionante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al accionado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.</p> <p>En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.</p> <p>ARTÍCULO 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.</p> <p>ARTÍCULO 5º. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos. La Defensoría del Pueblo creará el “Premio Nacional Anual por la defensa de los derechos e intereses colectivos”, con el fin de realizar un reconocimiento público no pecuniario a las personas naturales o jurídicas que como actor popular hayan logrado pronunciamientos judiciales de gran impacto social, ambiental, cultural y económico.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 6º. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera:</p> <p>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.</p> <p>En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.</p> <p>ARTÍCULO 7º. Adiciónese un parágrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así:</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Cordialmente,</p> <div><p>Germán Blanco Álvarez Senado de la República Ponente</p></div>	<p>16 DE DICIEMBRE DE 2025. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.</p> <div><p>YURY LINETH SIERRA TORRES Secretaría General Comisión Primera H. Senado de la República</p></div> <p>16 DE DICIEMBRE DE 2025. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.</p> <p>Presidente,</p> <p>S. JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ</p> <p>Secretaría General,</p> <div><p>YURY LINETH SIERRA TORRES</p></div>

<div><div>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</div><div>Proyecto de Ley No. 428 de 2025 Senado - 072 de 2024 Cámara</div><div>“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”.</div><div>EL CONGRESO DE COLOMBIA</div><div>DECRETA</div><div>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear y regular los incentivos para las acciones populares establecidas en la Ley 472 de 1998 y dictar otras disposiciones.</div><div>ARTÍCULO 2°. Adiciónese el artículo 39 al CAPÍTULO XI sobre INCENTIVOS de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:</div><div>“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:</div><div>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</div></div>	<div><div>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.</div><div>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.</div><div>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, podrán realizar 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.</div><div>Parágrafo 1: El reconocimiento público a que se refiere el presente artículo deberá efectuarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Su incumplimiento dará lugar a las medidas de que trata el artículo 41 de la presente ley.</div><div>Parágrafo 2: El reconocimiento público deberá permanecer publicado en las plataformas digitales oficiales de la entidad o particular obligado, o en el medio idóneo que este disponga, por un término no inferior a dos (2) años contados desde la fecha de su publicación, garantizando su accesibilidad pública y la conservación del enlace durante todo el periodo.</div><div>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:</div><div>“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.</div><div>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.</div><div>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.</div></div>
<div><div>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”.</div><div>Parágrafo: Para efectos de este artículo, no será aplicable la prohibición contenida en el artículo 188 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso.</div><div>ARTÍCULO 4°. Las disposiciones de la presente ley, se aplicarán al medio de control de protección de derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.</div><div>ARTÍCULO 5°. Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos. La Defensoría del Pueblo creará el “Premio Nacional por la defensa de los derechos e intereses colectivos”, con el fin de reconocer anualmente a las personas naturales o jurídicas que como actor popular hayan logrado pronunciamientos judiciales de gran impacto social, ambiental, cultural y económico. Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará dicho premio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</div><div>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera:</div><div>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”.</div><div>ARTÍCULO 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 74 de la Ley 472 de 1998 el cual quedará así:</div><div>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.</div></div>	<div><div>ARTÍCULO 8°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias.</div><div>EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO 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”, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 21 DE OCTUBRE DE 2025, ACTA N° 12.</div><div>PONENTE: </div><div>GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ H. SENADOR DE LA REPÚBLICA</div><div>Presidente,  S. JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ</div><div>Secretaria General,  YURY LINETH SIERRA TORRES</div></div>

CONTENIDO

Gaceta número 2365 - martes, 16 de diciembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de Ley número 209 de 2025 Senado, por la cual se adiciona un capítulo especial sobre juventudes a la Ley 2453 de 2025 y se dictan otras disposiciones” de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.....	1
Informe de Ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 39 de 2025 Senado, por medio de la cual se incentiva el reciclaje de madera y se dictan otras disposiciones	7
Informe de ponencia positiva para Segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera en la Plenaria 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.....	10

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes del Proyecto de Ley número 493 de 2025 Cámara y 158 de 2025 Senado, por medio del cual el Congreso de la República y la Nación se asocian para rendir público homenaje al municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo sus aportes culturales y gastronómicos al país y se dictan otras disposiciones	21
--	----