



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 27 JUL 2026

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

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

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad

Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

[...]”

I. COMPETENCIA

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

objectarlo, evento en el cual *"lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen"*. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por *"razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia"*¹.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: *"Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos"*.

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 16 de julio de 2026; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene ocho (8) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles.

En consecuencia, se presentan ante su Despacho las objeciones por inconstitucionalidad dentro del plazo señalado.

III. OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Vulneración del artículo 40, numeral 6, de la Constitución Política

A juicio del Gobierno, los artículos 3 y 6 del proyecto de ley en mención tienen como propósito, en esencia, modificar las reglas correspondientes a la condena

¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

en costas frente al ejercicio de la acción popular o medio de control de protección de los derechos o intereses colectivos. Para el efecto, se modifican dos disposiciones, a saber:

- El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que en su texto vigente establece la posibilidad de condenar en costas al accionante, pero limita dicha posibilidad al ejercicio irresponsable de dicho mecanismo jurisdiccional al señalar que el juez "[s]ólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe".
- El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que actualmente dispone que en las sentencias emitidas por los jueces y tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deberá incluirse un pronunciamiento sobre la condena en costas "[s]alvo en los procesos en que se ventile un interés público".

En relación con la primera norma mencionada, el artículo 3 del proyecto de ley, aun cuando prevé la posibilidad de condenar en costas al demandante por el ejercicio temerario o de mala fe de las acciones populares, elimina la regla existente conforme a la cual sólo en ese evento puede imponerse dicha carga a los ciudadanos accionantes, lo que daría a entender que es posible imponerlas conforme a las reglas generales previstas en el Código General del Proceso, en cuyo artículo 365, numeral 1, se establece lo siguiente:

"Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe".

De tal modo, todo ciudadano que pretenda la defensa de los derechos e intereses colectivos por la vía señalada en la Ley 472 de 1998 y el artículo 144

del CPACA, estará inmerso en el riesgo de obtener una decisión desfavorable y ser condenado en costas, aun cuando se trata del ejercicio de una acción constitucional, sin fines resarcitorios y que se ejerce en defensa del interés público y el bienestar general.

Más grave aún resulta lo dispuesto en el artículo 6 de la iniciativa, que modifica el artículo 188 del CPACA en el sentido de establecer que en todos los procesos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deberá emitirse un pronunciamiento sobre la condena en costas, incluso en aquellos procesos iniciados en ejercicio de medios de control de naturaleza pública.

En efecto, al eliminarse la frase *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público"*, se está indicando que incluso en estos la parte vencida será objeto de condena en costas según las reglas generales dispuestas en el Código General del Proceso respecto de su liquidación y ejecución.

En relación con la expresión *"interés público"*, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que *"que la expresión 'interés público' necesariamente debe ser asimilada a 'acciones públicas, contencioso objetivo o de mera constitucionalidad y/o legalidad' en atención al principio de interpretación del efecto útil de las normas²".*

Así, el ejercicio de los medios de control de nulidad simple, nulidad por inconstitucionalidad, nulidad electoral, protección de los derechos e intereses colectivos, pérdida de investidura y cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (acción de cumplimiento), estará sometido a la aplicación de las reglas generales del Código General del Proceso, lo que repercute en la posibilidad de ser objeto de una condena en costas cuando no se obtenga una sentencia favorable, lo que generará un desincentivo respecto del ejercicio ciudadano de tales mecanismos previstos en la Constitución Política y en las leyes como mecanismos para el control ciudadano de los actos y acciones de la administración pública.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2019-00011-00.

Ahora bien, aun cuando la jurisprudencia constitucional ha señalado que la decisión sobre los criterios y circunstancias en que debe darse aplicación a la condena en costas está sometida a la libre configuración del legislador (Sentencia C-037 de 1996), no es menos cierto que dicha libertad no es absoluta y no puede ejercerse en perjuicio del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En este caso, los procesos antes indicados tienen en común que: i) su ejercicio se soporta en motivos de interés público y sin que medien pretensiones en interés particular; ii) su titularidad es universal, toda vez que pueden ser iniciados por cualquier persona; iii) los accionantes tienen la posibilidad de acudir con o sin representación de abogado a la administración de justicia; y iv) el origen constitucional tanto de los mecanismos como de los derechos que mediante ellos se defienden.

Por tanto, lo dispuesto en los artículos 3 y 6 del proyecto de ley en mención no solo implica una restricción del derecho al debido proceso en su faceta relacionada con el derecho de acceso a la administración de justicia, sino que además implica una limitación desproporcionada del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, puesto que el artículo 40, numeral 6, superior establece lo siguiente:

"Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley".

Conforme lo señalado, las disposiciones que se objetan tienen como efecto ineludible una limitación y un desincentivo al ejercicio, no solo de la acción popular, sino de todos los medios de control público que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al establecer que se podrá condenar en costas a quienes acudan a tales mecanismos jurisdiccionales en ejercicio de su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no obstante que lo hagan en defensa del interés



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

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

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

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

A large, stylized handwritten signature in dark ink, consisting of several sweeping, interconnected strokes.

MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (E)

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Cielo Rusinque' with a stylized flourish at the end.

CIELO ELAINE RUSINQUE URREGO