

Acción Popular bajo la Constitución de 1991 y la Ley 472 de 1998

La relevancia de la Acción Popular radica en su capacidad para permitir que cualquier persona, natural o jurídica, así como diversas organizaciones y entidades públicas, actúen en defensa del bienestar común frente a acciones u omisiones que amenacen o vulneren intereses que trascienden la esfera individual. Se configura así como un mecanismo de participación ciudadana en la vigilancia y exigibilidad de derechos relacionados con el ambiente sano, la moralidad administrativa, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, entre otros aspectos esenciales para la vida en comunidad.



por gmh abogados

Definiendo la Acción Popular: Base Constitucional y Legal

Fundamento Constitucional

La Acción Popular encuentra su fundamento primordial en el **Artículo 88 de la Constitución Política de 1991**, el cual establece: "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 definan en ella".

Desarrollo Legal

La **Ley 472 de 1998** cumplió con dicho mandato constitucional, definiendo en su **Artículo 2** a las Acciones Populares como "*los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*". Esta definición legal subraya su naturaleza instrumental y su enfoque exclusivo en la dimensión colectiva de los derechos.

Importancia de la Constitucionalización de la Acción Popular

Jerarquía Normativa Superior

La inclusión explícita de la Acción Popular en el texto constitucional de 1991, a diferencia de marcos normativos anteriores donde mecanismos similares tenían un alcance más limitado o derivado de la legislación civil, reviste una importancia capital.

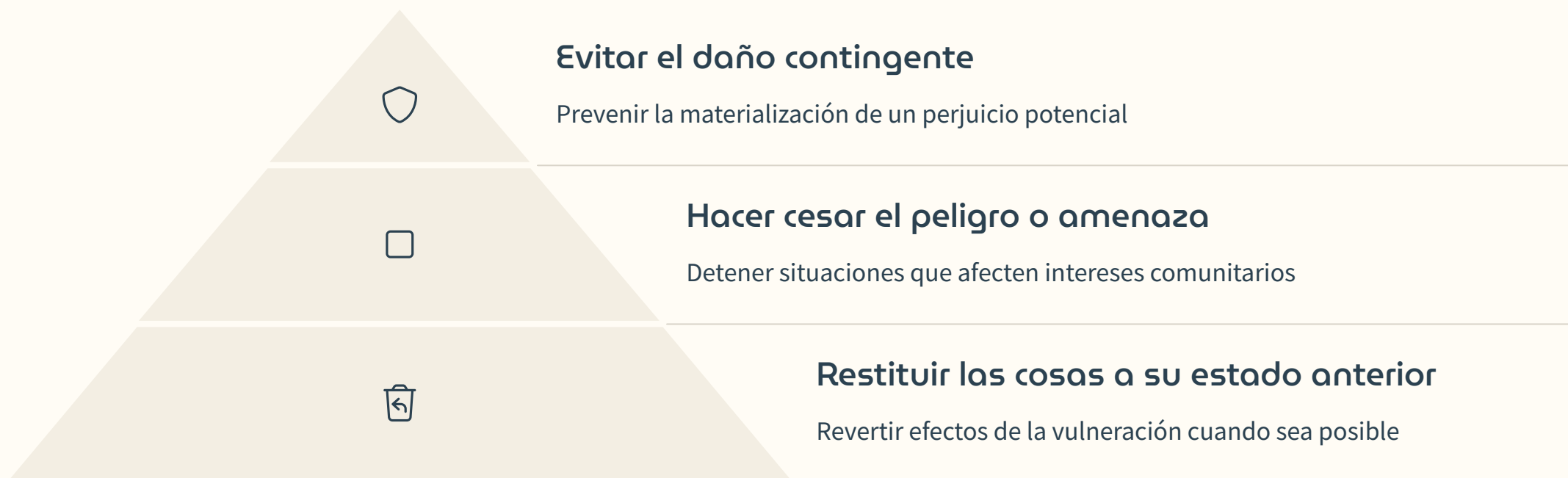
Fortalecimiento de la Participación Ciudadana

Esta constitucionalización representó una decisión deliberada del constituyente de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de control sobre la gestión pública y privada en asuntos de interés general.

Expresión del Derecho Participativo

Al elevarla a rango constitucional, se le otorgó una jerarquía normativa superior y se consolidó como una expresión del derecho participativo, permitiendo a cualquier miembro de la sociedad actuar como garante de los intereses comunitarios.

Propósito Principal: Protección de Derechos e Intereses Colectivos



Estos objetivos delimitan el carácter distintivo de la Acción Popular. Su naturaleza es eminentemente **preventiva y restitutoria**, más que indemnizatoria. A diferencia de la Acción de Grupo, cuyo fin exclusivo es obtener una reparación económica por perjuicios individuales sufridos por un conjunto de personas, la Acción Popular busca primordialmente evitar que el daño ocurra o detenerlo si ya está en curso.



Carácter Preventivo y Proactivo de la Acción Popular



Identificación de Amenazas

Reconocimiento de situaciones que podrían vulnerar derechos colectivos



Intervención Judicial Temprana

Actuación judicial antes de que el daño se materialice



Protección Anticipada

Medidas preventivas para salvaguardar intereses colectivos



Restauración del Equilibrio

Búsqueda de la reversión de efectos negativos ya causados

La posibilidad de solicitar judicialmente la intervención antes de que un daño se consume o se vuelva irreparable confiere a la Acción Popular una dimensión **proactiva**. No se limita a ser una respuesta reactiva frente a un perjuicio ya causado, sino que faculta a los ciudadanos y a las autoridades judiciales para anticiparse a la afectación de bienes colectivos.

Aplicación Contra Acciones y Omisiones



Contra Autoridades Públicas

Procede contra acciones u omisiones de entidades estatales que amenacen o vulneren derechos colectivos



Contra Particulares

Aplica a personas naturales o jurídicas del sector privado cuyas conductas afecten intereses colectivos



Amplio Espectro de Aplicación

Permite controlar una vasta gama de conductas que puedan impactar negativamente a la comunidad

Finalmente, es relevante destacar que la Acción Popular procede contra **toda acción u omisión**, tanto de **autoridades públicas** como de **particulares** (personas naturales o jurídicas), que amenacen o violen los derechos colectivos. Esto amplía considerablemente su espectro de aplicación, permitiendo controlar una vasta gama de conductas que puedan impactar negativamente a la comunidad.



Derechos e Intereses Colectivos Protegidos

Medio Ambiente y Recursos Naturales

- El goce de un ambiente sano
- El equilibrio ecológico y manejo racional de recursos
- La conservación de especies animales y vegetales
- La protección de áreas de especial importancia ecológica

Integridad Pública y Patrimonio

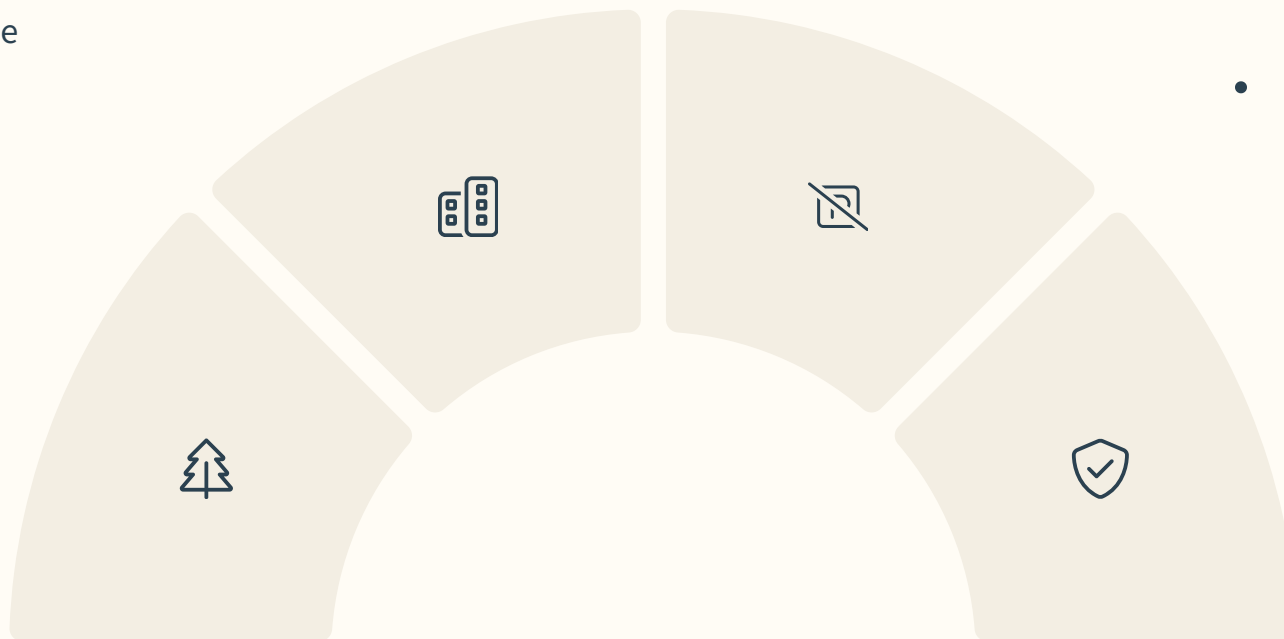
- La moralidad administrativa
- La defensa del patrimonio público
- La defensa del patrimonio cultural de la Nación

Espacio Público y Servicios

- El goce del espacio público
- El acceso a servicios públicos eficientes
- La salubridad pública

Seguridad y Prevención

- La seguridad y prevención de desastres
- Prohibición de armas químicas y residuos tóxicos



Derechos Económicos y Desarrollo Urbano Protegidos

Derechos Económicos y del Consumidor

- La libre competencia económica
- Los derechos de los consumidores y usuarios

Estos derechos buscan garantizar un mercado justo y equitativo, donde los consumidores estén protegidos frente a prácticas abusivas o engañosas.

Desarrollo Urbano

- La realización de construcciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas
- Ordenamiento territorial adecuado
- Prevalencia del beneficio de la calidad de vida de los habitantes

Este aspecto busca asegurar que el crecimiento urbano se realice de manera planificada y sostenible, respetando el bienestar colectivo.

Carácter No Taxativo de los Derechos Protegidos



Listado Abierto

El Artículo 4 indica que estos son derechos e intereses colectivos "entre otros"



Interpretación Amplia

Otros derechos de naturaleza colectiva también pueden ser protegidos



Fuentes Diversas

Derechos definidos en la Constitución, leyes o tratados internacionales

Es fundamental señalar que el propio Artículo 4 indica que estos son derechos e intereses colectivos "*entre otros*". Esta redacción confirma que el listado no es cerrado ni taxativo. Por lo tanto, otros derechos o intereses que ostenten una naturaleza colectiva, definidos como tales en la Constitución, en leyes ordinarias o en tratados internacionales ratificados por Colombia, también pueden ser objeto de protección a través de esta acción.

Adaptabilidad de la Acción Popular



La amplitud y diversidad de los derechos enumerados en el Artículo 4, junto con su carácter no exhaustivo, otorgan a la Acción Popular una flexibilidad considerable. Esta característica permite que el mecanismo se adapte a la evolución social y a la emergencia de nuevas preocupaciones colectivas que requieran tutela judicial.

Legitimación Activa: Quién Puede Interponer la Acción



Cualquier Persona

Toda persona natural o jurídica puede ejercitar la acción sin necesidad de demostrar un perjuicio directo



Organizaciones Sociales

ONGs,
Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar



Entidades Públicas de Control

Entidades que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia



Funcionarios Públicos

Procurador,
Defensor del Pueblo,
Personeros,
Alcaldes y otros servidores públicos competentes



Democratización del Acceso a la Justicia



Amplia Legitimación

La legitimación activa excepcionalmente amplia es un reflejo directo del carácter público de los intereses que busca proteger la Acción Popular



Interés Legítimo Universal

Se parte de la premisa de que cualquier miembro de la comunidad tiene un interés legítimo en la preservación del ambiente sano, la moralidad administrativa o el espacio público



Complementariedad de Actores

La inclusión específica de ONGs y entidades públicas de control reconoce el rol fundamental que estos actores institucionales y sociales desempeñan en la vigilancia y defensa de los intereses colectivos

Al permitir que "toda persona" pueda actuar, la Constitución y la ley democratizan radicalmente el acceso a la justicia para la defensa de lo colectivo. El sistema busca un equilibrio entre la máxima accesibilidad para la protección de derechos y la necesidad de evitar abusos, confiando en los filtros procesales y la eventual imposición de costas para disuadir demandas temerarias.

Legitimación Pasiva: Contra Quién se Dirige la Acción

Autoridades Públicas

La acción procede contra cualquier autoridad pública cuya actuación (acción) u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.

Esto incluye entidades del orden nacional, departamental, municipal y descentralizado, así como órganos de control y vigilancia.

Un aspecto importante es que si al momento de interponer la demanda se desconoce quién es el responsable de la amenaza o vulneración, esto no impide su trámite. El mismo Artículo 14 establece que, en tal caso, *"corresponderá al juez determinarlos"* durante el curso del proceso. Esto asegura que la protección del derecho colectivo no se vea frustrada por la dificultad inicial de identificar al agente causante del daño o amenaza.

Particulares

La acción también se dirige contra particulares, ya sean personas naturales o jurídicas, cuya conducta (acción u omisión) genere la misma amenaza o violación a los derechos colectivos.

Abarca desde empresas y corporaciones hasta individuos cuyas actividades puedan afectar intereses colectivos.

Jurisdicción y Competencia

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Conoce de las acciones originadas en actos, acciones u omisiones de entidades públicas o de particulares que ejerzan funciones administrativas.

Si la demanda se dirige simultáneamente contra una entidad pública y un particular, prevalece esta jurisdicción (fuero de atracción).

Jurisdicción Ordinaria Civil

Conoce de los demás casos, es decir, cuando la acción se dirige exclusivamente contra particulares que no ejercen funciones administrativas.

Competencia Territorial

A elección del actor popular, será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado.

Si varios jueces resultan competentes, conocerá el que primero reciba la demanda (competencia a prevención).

Requisitos de la Demanda y Medidas Cautelares

Requisitos de la Demanda (Art. 18)

- Indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado
- Descripción de los hechos, actos, acciones u omisiones que la motivan
- Enunciación clara de las pretensiones
- Identificación del presunto responsable, si es posible
- Relación de las pruebas que se pretenden hacer valer
- Direcciones para notificaciones
- Nombre e identificación de quien ejerce la acción

Medidas Cautelares (Art. 25)

- Ordenar la cesación inmediata de actividades dañosas
- Ordenar la realización de actos necesarios cuando la amenaza proviene de una omisión
- Exigir la constitución de cauciones para garantizar el cumplimiento
- Ordenar la realización de estudios técnicos para determinar la naturaleza del daño

El juez puede inadmitir la demanda si no cumple estos requisitos, otorgando un plazo de tres días para subsanar; si no se corrige, la rechazará (Art. 20). Las medidas cautelares pueden ser solicitadas por las partes o decretadas de oficio por el juez, incluso antes de notificar la demanda, con el fin de prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se esté produciendo.

Pacto de Cumplimiento

Convocatoria a Audiencia Especial

Tras el traslado de la demanda, el juez convoca a una audiencia donde busca que las partes lleguen a un acuerdo sobre la forma de proteger el derecho colectivo.

Formulación de Propuestas

Las partes presentan proyectos de pacto con medidas para proteger los derechos colectivos y restaurar la situación.

Aprobación Judicial

Si se logra un acuerdo, el juez lo aprueba mediante sentencia que tiene fuerza de cosa juzgada.

Continuación del Proceso

Si la audiencia se considera fallida por falta de asistencia, ausencia de proyecto o desacuerdo, el proceso continúa a la etapa probatoria.

El Artículo 27 introduce esta figura particular que busca una solución consensuada y ágil al conflicto. Este pacto, si se logra y es aprobado por el juez mediante sentencia, tiene la fuerza de cosa juzgada y busca una solución consensuada y ágil al conflicto.

Sentencia y sus Efectos



Órdenes de Hacer o No Hacer

Definición de conductas específicas para proteger el derecho y evitar reincidencia



Condena en Perjuicios

A favor de la entidad pública no culpable encargada del derecho colectivo afectado



Restitución

Exigencia de conductas para volver las cosas al estado anterior, si es posible



Comité de Verificación

Conformación de un grupo para asegurar el cumplimiento efectivo del fallo

Concluida la etapa probatoria y los alegatos, el juez dispone de veinte días para proferir sentencia (Art. 34). La sentencia debe fijar un plazo razonable para su cumplimiento y el juez conserva competencia para su ejecución. El Artículo 35 establece que la sentencia produce efectos de **cosa juzgada erga omnes**, es decir, frente a las partes y al público en general.

Relativización de la Cosa Juzgada

Cosa Juzgada Relativa

La Corte Constitucional (Sentencia C-622-07) ha precisado que esta cosa juzgada es relativa cuando la sentencia niega las pretensiones

Nueva Acción Posible

Es posible interponer una nueva Acción Popular sobre los mismos hechos y pretensiones si hay evidencia nueva que podría modificar la decisión

Esta modulación busca garantizar la primacía del derecho sustancial y la protección efectiva de los derechos colectivos frente a la rigidez procesal, especialmente considerando la complejidad y el carácter evolutivo de las amenazas a estos intereses.



Nueva Evidencia

Si surgen hechos o pruebas nuevas y significativas con posterioridad al fallo, que no pudieron ser conocidas ni alegadas en el proceso inicial



Diferenciación de la Acción Popular con Otras Acciones Constitucionales

Característica	Acción Popular	Acción de Tutela	Acción de Grupo
Propósito Principal	Proteger derechos colectivos (Prevenir, Cesar, Restituir)	Proteger derechos fundamentales individuales (Inmediata)	Obtener indemnización por daños individuales en grupo
Derechos Protegidos	Derechos e Intereses Colectivos (Art. 4, Ley 472/98)	Derechos Fundamentales (Constitución)	Derechos individuales (principalmente patrimoniales) de grupo
Legitimación Activa	Muy amplia (Toda persona, ONGs, entes públicos)	Persona afectada en su derecho fundamental	Grupo ≥ 20 personas afectadas; Defensoría, Personeros, Alcaldes
Naturaleza	Principal	Subsidiaria (por regla general)	Reparatoria / Compensatoria

El ordenamiento jurídico colombiano contempla diversas acciones constitucionales para la protección de derechos. Es crucial distinguir la Acción Popular de otras herramientas como la Acción de Tutela y la Acción de Grupo, ya que cada una posee un objeto, finalidad y ámbito de aplicación específicos. La elección del mecanismo procesal adecuado es fundamental para la eficacia de la reclamación judicial.

Conclusión: La Acción Popular como Pilar del Estado Social de Derecho



La Acción Popular, consagrada en el Artículo 88 de la Constitución de 1991 y desarrollada por la Ley 472 de 1998, se consolida como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho en Colombia. Su diseño procesal la define como un mecanismo judicial robusto y de amplio espectro, destinado a la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, abarcando desde la salvaguarda del medio ambiente y el patrimonio público hasta la garantía de la moralidad administrativa, la libre competencia y los derechos de los consumidores.

Su propósito trasciende la mera reparación de daños consumados, incorporando una vocación eminentemente preventiva y restitutoria. La posibilidad de actuar ante la simple amenaza o peligro, y la búsqueda de retornar las cosas a su estado anterior, la configuran como una herramienta proactiva para la defensa del bienestar comunitario. La amplísima legitimación activa refuerza su carácter democrático y participativo, aunque plantea desafíos en términos de gestión procesal.

En definitiva, la Acción Popular se distingue claramente de otras acciones constitucionales y su existencia y operatividad son esenciales para la vigencia de los derechos de tercera generación y para la consolidación de una ciudadanía activa y vigilante en la protección del patrimonio común y la calidad de vida colectiva en Colombia.