

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO VEINTIOCHO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá, D.C., dos de mayo de dos mil veintidós.

Proceso: Acción Popular.
Demandante: Libardo Melo Vega
Demandado: Bureau Veritas Colombia Ltda. y otro.
Radicación: 28-2018-00620-00
Providencia: Sentencia anticipada.

El despacho procede a dictar sentencia en la acción popular de Libardo Melo Vega en contra de Carlos Buitrago Buitrago, como propietario de los establecimientos de comercio Laboratorios Lissa, Lissi Laboratorios, Laboratorios Lissia International Cosmética, y Bureau Veritas Colombia Ltda.

Antecedentes

1. El accionante solicitó declarar que el propietario de los establecimientos de comercio vulneró los derechos colectivos de los consumidores al fabricar y comercializar productos preempacados denominados “Talcos”, pues no se advierte a los consumidores de forma suficiente, clara, oportuna, verificable, comprensible precisa e idónea, sobre el nivel de llenado, espacio desocupado y deficiencias de llenado del envase. También solicitó declarar que Bureau Veritas Colombia Ltda. Infringió los derechos de los consumidores por certificar la conformidad o calidad de los productos fabricados por los codemandados a pesar de las deficiencias presentadas, generar falsa confianza en los consumidores, e infringir el reglamento técnico contenido en la “Resolución 16379 de 2003”.

En consecuencia, solicitó conminar al accionado Carlos Buitrago Buitrago para que: se abstenga de seguir ofreciendo al público los “talcos” y los retire del

mercado, salvo que advierta a los consumidores sobre las deficiencias de llenado en los productos que comercialice en el futuro y en su página web, donde también deberá ilustrar sobre el alcance de la certificación o evaluación emitida por Bureau Veritas Colombia Ltda. Igualmente solicitó prevenirlo para que en el futuro no vulnere los derechos colectivos cuya protección se deprecada. Respecto de la accionada Bureau Veritas Colombia Ltda., solicitó la anulación de las certificaciones de calidad extendidas a favor de los productos fabricados por el codemandado, y prevenirla para que en el futuro no las expida, lo anterior para que los consumidores no sean inducidos a error por el aval otorgado a empresas que vulneran los reglamentos técnicos sobre la producción de talcos. Finalmente, solicitó condenar a las accionadas a pagar los perjuicios causados en favor de la entidad pública encargada de defender los derechos colectivos de los consumidores, y las costas del proceso en provecho del aquí accionante.

2. Para soportar sus pretensiones, manifestó que el accionado Carlos Buitrago Buitrago fábrica el producto denominado “Talco desodorante”, el cual es comercializado bajo diferentes marcas, con diferente contenido neto, y en varias cadenas de almacenes, así: (i) “Talco desodorante Olimpica” con 150 gramos; (ii) “Family care talco desodorante” con 300 y 12 gramos; (iii) “Talco desodorante Alkosto” con 300 gramos; (iv) “Talco desodorante con triclosán four lui” de 120 y 230 gramos; y, (v) “Talco desodorante Aro con 600 gramos. Estos son ofrecidos con deficiencia de llenado, sin advertir sobre los espacios vacíos de los envases, el ocurre porque es inferior a su capacidad real, el contenido neto no colma el espacio del envase, y este ultimo no permite divisar su nivel de llenado tanto por su sello como por su color oscuro.

Por su parte, Bureau Veritas Colombia Ltda. otorgó a Laboratorios Lissia la certificación ISO 9001:2008, y al hacerlo asumió la responsabilidad solidaria por la infracción de los derechos colectivos en su condición de organismo de certificación, toda vez que generó confianza en los consumidores sobre una situación inexistente, fraccionando así los derechos colectivos.

Replicas e intervenciones:

1. El accionado Carlos Buitrago se notificó por conducta concluyente y guardó silencio.
2. La accionada Bureau Veritas Colombia Ltda. se opuso a las pretensiones, manifestó que los hechos del fabricante no le constan y formuló la excepción de

mérito denominada "falta de legitimación en la causa", aduciendo que no es responsable por los hechos que soportan la acción constitucional.

Manifestó que no ha sido autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación -ONAC-, y para adelantar procesos de certificación bajo la Resolución No. 16379 del 18 de junio de 2003 "por el cual se reglamenta el control metrológico del contenido de contenido de preempacados".

No ha certificado a la accionada con la ISO 9001:2008 o ISO 9001:2015

3. La Superintendencia de Industria en Comercio remitió la información a su "Delegatura para el control y verificación de los reglamentos técnicos y metrología legal", para planificar el control de los productos "Talco desodorante con triclosán Poru Luis" y "Talco desodorante Aro".

Y, comentó que se realizaron los controles de los productos "Family Care talco desodorante", "Talco desodorante Alkosto" y "Talco desodorante Olimpica", según radicados No. 18 111045, 18 155986 y 18 113772.

4. El accionante y el accionado Carlos Buitrago Buitrago suscribieron proyecto de pacto de cumplimiento, el cual fue aprobado en providencia anexa a la aquí emitida.

Consideraciones

1. **Sobre la acción popular:** De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, "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".

2. **Con respecto de la legitimación en la causa por pasiva:** el artículo 14 de la ley 472 de 1998 prevé que “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”.

De acuerdo con lo anterior, para determinar si una persona está legitimada en la causa en sede popular se distinguirá si es una persona privada o pública, en el primer caso se requiere un vínculo material, que se presenta cuando su comportamiento activo u omisivo es la causa adecuada de la vulneración de un interés colectivo. En el segundo caso, el vínculo puede ser material o funcional, este último tiene lugar cuando dentro de las funciones de la persona jurídica pública se encuentra la evitación de dichas infracciones.

3. **Sobre el desistimiento de las acciones populares:** En este tipo de contenciosos no opera el desistimiento como forma anormal de terminación del proceso, pues aunque toda persona tiene legitimación para promoverlo por disposición del literal a) del artículo 14 de la ley 472 de 1998, lo cierto es que la titularidad del derecho colectivo descansa en todas las personas del territorio nacional, y no se encuentra exclusivamente en cabeza del individuo que la interpuso, quien en si mismo considerado carece de facultad dispositiva sobre el interés objeto del debate. Tampoco opera el desistimiento tácito, toda vez el juez tiene el deber de impulsar el proceso y producir sentencia - so pena de falta de disciplinaria-, lo anterior con sujeción al artículo 5º de la ley en comento.

4. **Sobre el derecho colectivo cuya infracción se denuncia:** Rememorase que la protección de derechos de consumidores y usuarios es un interés colectivo susceptible de ampararse a través de la acción popular, por disposición del literal n) del artículo 4º de la ley 472 de 1998.

4.1. En este punto, el artículo 3º de la ley 1480 de 2011 – contentiva del estatuto del consumidor – prevé que los consumidores tienen, entre otros, derechos a:

“1.1. Derecho a recibir productos de calidad: recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que ofrezcan y las habituales del mercado (...)

1.3. **Derecho a recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlas**". (Negrilla fuera de texto).

"1.4. Derecho a recibir información sobre publicidad engañosa".

4.2. Dichas disposiciones se enlazan con el artículo 23 de dicha codificación, la cual determina que "Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano".

4.3. Así mismo, el artículo 4.7.1. de la Resolución No. 16.379 de 2003 de la Superintendencia de Industria y Comercio se determinó que:

"a) Un preempacado no debe tener fondo, paredes, tapa o cubierta falsos, ni ser construido de esa manera, total o parcialmente, que pueda inducir en error a los consumidores;

b) Un preempacado no debe hacerse, formarse o llenarse, de forma que pueda inducir a error al consumidor. Si un consumidor no puede ver el producto en un preempacado, se asumirá que está lleno. **Se califica como engañoso un preempacado que presente deficiencia de llenado no funcional. La deficiencia de llenado es la diferencia entre la capacidad real del material de empaque y el volumen de producto que contiene. La deficiencia de llenado no funcional, es el espacio vacío de un preempacado que se llena a menos de su capacidad.** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

c) Sin perjuicio de suministrar al consumidor las advertencias del caso, la deficiencia de llenado puede ser necesaria para los siguientes propósitos:

- i. Protección del producto.
- ii. Requerimientos de las máquinas utilizadas para acomodar el contenido de los preempacados.
- iii. Asentamiento inevitable del producto durante el manejo y transporte; y

- iv. Necesidad de que el preempacado desempeñe una función específica (por ejemplo, dónde el preempacado desempeña una función específica en la preparación o consumo de un alimento), dónde tal función es inherente a la naturaleza del producto y se comunica claramente a los consumidores.

4.4. Bajo los anteriores derroteros, el consumidor tiene derecho a conocer cual es la capacidad de los productos que adquiere, el cual puede menoscabarse cuando el producto tiene un volumen menor al ofrecido. Aquí, se distingue entre deficiencias legítimas - o funcionales - e ilegítimas – o disfuncionales-, en la primera no hay diferencia entre la cantidad de producto anunciada y la referida en el empaque, a pesar de que el volumen de este es mayor; en las segundas hay diferencia entre la cantidad de producto anunciada y la depositada en el envase, la cual no se justifica aunque este último tenga una capacidad mayor.

5. **Caso concreto:** Dejando de lado la situación jurídica del accionado Carlos Buitrago Buitrago que fue resuelta con la aprobación del pacto de cumplimiento en sentencia anexa, conviene establecer si la accionada Bureau Veritas Colombia Ltda. es responsable por la infracción al derecho de los consumidores de conocer el contenido de los productos preempacados, porque en concepto del accionante extendió certificaciones que atestaban el ajuste a reglamentos técnicos nacionales de los productos denominados: “Talco desodorante Olimpica” con 150 gramos; (ii) “Family care talco desodorante” con 300 y 12 gramos; (iii) “Talco desodorante Alkosto” con 300 gramos; (iv) “Talco desodorante con triclosán four lui” de 120 y 230 gramos; y, (v) “Talco desodorante Aro con 600 gramos; y la certificadora accionada – a sabiendas de que no era así- avaló que los productos cumplieran con las normas técnicas de llenado de recipientes, por ende debe ser conminada a levantar tal certificación.

5.1. Para iniciar el análisis, conviene recordar que le corresponde al juzgador determinar si la demandada infringió el derecho colectivo mediante la sentencia de mérito, pues el desistimiento presentado por el accionante no puede tener despacho favorable, ya que carece de disposición del derecho el litigio para fines distintos de la celebración de pacto de cumplimiento, pues la titularidad de los interés colectivos le corresponde a todas las personas presentes o futuras del territorio nacional.

No obstante lo anterior, no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda blandidas en contra de dicha accionada, por cuanto no ha incurrido en un comportamiento activo u omisivo que sirva de enlace causal con la vulneración al derecho colectivo cuya lesión se denuncia, ni tampoco se le ha

asignado legalmente la función de evitar dichos detrimentos, aflorando así que no tiene un vínculo activo o funcional con los fundamentos fácticos de la queja popular, adviniendo así que carece de legitimación en la causa por pasiva para afrontar las súplicas de esta queja popular.

5.2. Sobre el particular, el artículo 73 de la ley 1480 de 2011 determina la responsabilidad de las certificadoras al precisar que:

“Los organismos de evaluación de la conformidad serán responsables por los servicios de evaluación que presten dentro del marco del certificado o del documento de evaluación de la conformidad que hayan expedido. El evaluador de la conformidad no será responsable cuando el evaluado haya modificado los elementos, procesos, sistemas o demás condiciones evaluadas y exista nexo causal entre dichas variaciones y el daño ocasionado. Sin perjuicio de las multas a que haya lugar, el evaluador de la conformidad será responsable frente al consumidor por el servicio de evaluación de la conformidad efectuado respecto de un producto sujeto a reglamento técnico o medida sanitaria cuando haya obrado con dolo o culpa grave.

Parágrafo: En todo producto, publicidad o información en los que se avise que un producto o proceso ha sido certificado o evaluado, se deberá indicar, en los términos de la presente ley, el alcance de la evaluación, el organismo de evaluación de la conformidad y la entidad que acreditó al organismo de evaluación”.

5.3. De acuerdo con dicha disposición, emerge que el estatuto del consumidor no contempla una presunción de responsabilidad en hombros de las certificadoras, por el contrario, contiene reglas que discriminan sus relaciones con los titulares de los productos certificados y los consumidores.

Frente a los primeros se responde por los servicios de evaluación de acuerdo al alcance de la evaluación o certificado que hubiere expedido, quedando a cargo del damnificado la carga de acreditar los elementos de responsabilidad civil – culpa, daño y relación de causalidad -, y en cabeza de la certificadora la de comprobar que el evaluado alteró los términos y procedimientos de la evaluación, y que ese fraccionamiento fue la causa de los daños alegados.

Respecto de los segundos, debe acreditarse que la certificadora actuó con dolo o culpa grave en la evaluación de conformidad del producto con el reglamento técnico.

5.4. Ahora bien, respecto de la responsabilidad de los empaques, productores y empaques, el artículo 2.2.1.7.15.1. del Decreto 1595 de 2015¹, prevé que:

“Sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de otras normas, los empaques, productores, importadores o quien ponga su marca o enseña en productos preempaques, son los responsables por el cumplimiento de los requisitos metrológicos establecidos para dichos productos y, por tanto, deberán garantizar la correspondencia entre la cantidad o el contenido enunciado y la cantidad o el contenido neto del producto hasta el momento de su comercialización a los destinatarios finales. Quedan prohibidas las expresiones de "peso aproximado" o "llenado aproximado", entre otras, que no den certeza sobre la cantidad o contenido de un producto.

“En los términos de la Ley 1480 de 2011, frente al consumidor serán responsables solidariamente los empaques, productores, importadores o comercializadores que hayan participado en la cadena de producción y puesta en circulación de un producto preempaqué, cuando este no cumpla con los requisitos metrológicos establecidos en los reglamentos técnicos correspondientes”.

5.5. Dicho decreto también regula a los organismos certificadores, al respecto el inciso primero del artículo 2.2.1.7.8.1. dispone que:

“Los organismos evaluadores de la conformidad radicados en el país deberán ser acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación respecto a un documento normativo para realizar actividades de evaluación de la conformidad frente a un reglamento técnico, tales como certificación, inspección, realización de ensayo/prueba y calibración, o la provisión de ensayos de aptitud y otras actividades acreditables. Cuando el organismo nacional de acreditación no tenga la competencia técnica para acreditar un organismo en un alcance requerido, podrá acudir al esquema definido para la acreditación transfronteriza con el fin de prestar el servicio en el país. Los organismos evaluadores de la conformidad radicados en el exterior se sujetarán a lo establecido en el artículo 2.2.1.7.9.2, numerales 2, 3 y 4 del presente Decreto”.

Así mismo, el artículo 2.2.1.7.8.2. al discernir lo atinente a los certificados de conformidad o certificaciones refirió que:

“Los organismos de certificación expedirán un certificado de conformidad una vez revisado el cumplimiento de los requisitos especificados. Los documentos soporte para la expedición de certificados de conformidad con reglamentos técnicos, deberán contener

¹ Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones”

por lo menos: evidencias objetivas de la verificación de todos los requisitos exigidos por el reglamento técnico, con los registros documentales correspondientes, los métodos de ensayo, el plan de muestreo, los resultados de la evaluación, la identificación de los productos o las categorías de producto, la vigencia y el esquema de certificación utilizado, de acuerdo con la NTC ISO/IEC 7067 o la que la reemplace”.

5.6. Ahora bien, en buenas cuentas, la certificación es una actividad, mediante la cual una persona independiente verifica y asegura que los productos, servicios o procesos suministrados por un fabricante o un prestador de servicios se acompañan con las exigencias técnicas de una o varias normas o reglamentos nacionales o internacionales.

Es realizada por organismo de evaluación de calidad – también denominados certificadores, organismos de inspección o laboratorios de ensayo -, quienes son personas reconocidas por el Organismo Nacional de Acreditación para que evalúen productos determinados conforme a reglamentos técnicos también determinados, generalmente las expedidas por el órgano de normalización nacional que es el Icontec.

6. De acuerdo a las anteriores precisiones normativas, ratifíquese que la certificadora accionada no está legitimada en la causa en este trámite, pues de un lado no es la encargada de producir o distribuir los productos tildados de engañosos, de otro el decreto en mención determina que la responsabilidad por las diferencias metrológicas entre el contenido anunciado y el contenido neto del producto le incumbe a quien ponga la enseña en el producto, bien sea a título de empaçado, fabricante o importador.

Simultáneamente, Bureau Veritas Ltda. no ha expedido certificaciones que den cuenta de la conformidad de los “talcos” fabricados por el comerciante accionado con normas técnicas colombianas relacionadas con “talcos”, pues no ha recibido autorización del Organismo Nacional de Acreditación para realizar esa específica evaluación de calidad, la cual no puede confundirse con la otorgada para avalar procesos de gestión, el cual es un objeto distinto que debe realizarse bajo normatividad también diversa.

Finalmente, el propio accionante en el escrito de desistimiento aclaró que demandada de marras no ha quebrantado los derechos colectivos cuya protección se esgrime en este contencioso popular.

7. De ahí que deba expedirse sentencia anticipada declarando la falta de legitimación pasiva de Bureau Veritas Ltda., sin necesidad de realizar esfuerzos probatorios adicionales.

8. Con todo, no se impondrá condena en costas en esta lid, ya que dicha consecuencia jurídica pende de la demostración de la temeridad y mala fe en la presentación de la acción, lo cual no fue comprobado, esto en consonancia con el artículo 38 de la ley 472 de 1998.

Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

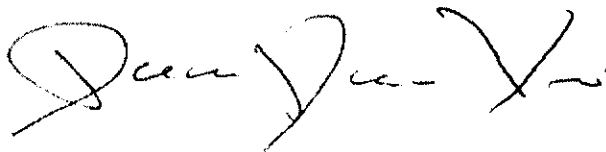
Resuelve

Primero: Declarar la falta de legitimación por pasiva de Bureau Veritas Colombia Ltda. para afrontar la acción popular.

Segundo: Denegar las pretensiones blandidas en contra de Bureau Veritas Colombia Ltda.

Tercero: Sin condena en costas por las razones expuestas.

COPIESE Y NOTIFIQUESE,



**NELSON ANDRES PEREZ ORTIZ
JUEZ**



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Leyenda Veintiocho Civil
del Circuito de Bogotá D.C.

El anterior auto se Notifico por Estado

No. 024 Fecha 03 MAY 2022

El Secretario(a).