

**Sentencia T-466/03**

**ACCION POPULAR-Concepto**

**ACCION POPULAR-Alcance**

**ACCION POPULAR-Carácter público**

**ACCION POPULAR-Naturaleza preventiva**

**ACCION POPULAR-Protección de derechos e intereses colectivos**

**DERECHOS COLECTIVOS-Protección por encontrarse cuerpo extraño en gaseosa**

**DAÑO CONTINGENTE-Prevención por acción popular**

**ACCION POPULAR-Prevención riesgos de los consumidores**

**DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Carácter**

**DERECHOS DEL CONSUMIDOR Y ACCION POPULAR-Protección**

**VIA DE HECHO-Análisis y valoración de pruebas por jueces**

**ACCION POPULAR-Estímulo económico no equivale a resarcimiento de perjuicios**

*Dada la naturaleza jurídica de las acciones colectivas y la finalidad constitucional que con ella se persigue, instituye un mecanismo que estimule al ciudadano para incoarlas mediante estímulos de carácter premial, que, aunque son de carácter económico no pueden confundirse, en ningún caso con una indemnización por la reparación de un daño. El resarcimiento de perjuicios es asunto extraño por completo a la finalidad de estas acciones en las que lo que se defiende no son intereses privados, ni derechos subjetivos de alguien en particular, sino el interés colectivo, que es superior a los de carácter individual, pero que no podría ser protegido por la decisión jurisdiccional sino mediara la interposición de la acción.*

Referencia: expediente T-722420

Peticionario: Panamco Colombia S.A.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil tres (2003).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## **SENTENCIA**

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número cuatro ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 10 de abril de 2003.

### **I. ANTECEDENTES**

La Sociedad Panamco Colombia S.A., actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Popayán, con el propósito de que le sean tutelados los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, que le fueron desconocidos por la entidad demandada, al proferir la sentencia de 8 de octubre de 2002, dentro de la acción popular promovida por Mario Sagid Mosquera Bolaños en representación de su menor hijo Mario Sagid Mosquera López y Pedro Julián Infante Montero contra Panamco Colombia S.A.. En consecuencia solicita que se deje sin efecto la sentencia atacada.

Los fundamentos de hecho y de derecho en que fundamenta la acción de tutela, se resumen de la siguiente manera:

1. Que el día 19 de julio de 2001, en la ciudad de Popayán, el ciudadano Pedro Julián Infante Montero y el menor Mario Sagid Mosquera López, adquirieron una botella de Coca - Cola de un litro, pero al momento de destapar el mencionado producto se dieron cuenta de la presencia de un cuerpo extraño en su interior, razón por la cual se abstuvieron de destaparla y de consumirla.

Ante tal situación, el señor Mario Sagid Mosquera Bolaños, padre del menor que adquirió la botella, solicitó a Panamco Colombia S.A., a través de la agencia en la ciudad de Popayán, que se remediara la situación presentada, solicitud que fue contestada mediante comunicación del 2 de agosto de 2001, por el Gerente de Asuntos Legales y Públicos de Panamco, informándole que esa reclamación sería tramitada de conformidad con lo establecido por la normatividad interna de la mencionada sociedad. Con todo, a fin de determinar la causa que había originado la presencia del cuerpo extraño en la botella de Coca - Cola, Panamco invitó al señor Mosquera Bolaños a presentar

el producto a la unidad comercial de la misma, ubicada en la ciudad de Cali, a fin de proceder a la realización “de los exámenes de control de calidad a que hubiere lugar”.

Añade el apoderado de la sociedad accionante, que Panamco expresamente le advirtió al señor Mosquera Bolaños, que esa sociedad daría cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 13 y 29 del Decreto 3466 de 1982, “normas que establecen la garantía mínima presunta y los procedimientos para asegurar la efectividad de las garantías, respectivamente”. Así mismo, le precisó que no era viable acudir a la acción popular para el ejercicio de la garantía mínima presunta, por tratarse de un hecho aislado del cual no se puede predicar daño o amenaza a una colectividad.

2. No satisfechos con la respuesta ofrecida por la Sociedad Panamco Colombia S.A., el señor Pedro Julián Infante Montero y el menor Mario Sagid Mosquera López, representado por su padre, instauraron acción popular en contra de la referida sociedad, la que correspondió en primera instancia al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Popayán, y en la cual solicitaron la protección de los derechos a la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y previsión de desastres previsibles técnicamente, el goce de un medio ambiente sano y los derechos de los consumidores y usuarios a una garantía mínima presunta “pues el producto final que se distribuye –Gaseosas y Productos Líquidos con la Patente de la multinacional Coca Cola Company-, para la ciudad de Popayán y todos los municipios vecinos por ser Agencia de la misma, conforme a la prueba aportada no brindan garantía y seguridad en la calidad del producto líquido distribuido”. Además de esas peticiones se formularon otras principales y subsidiarias.

3. Notificada la demanda, Panamco Colombia S.A. se opuso a las pretensiones, argumentando la inaplicabilidad de la acción popular al caso concreto, la ausencia de daño o contingencia, vulneración o amenaza respecto de: un ambiente sano, salubridad y seguridad públicas, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y derechos de consumidores a una garantía mínima presunta.

Las pretensiones de la demanda fueron negadas en su totalidad, mediante sentencia de 2 de agosto de 2002, la que fue impugnada por los demandantes, correspondiendo su trámite a la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior de Popayán, que en providencia de 8 de octubre del mismo año, revocó la sentencia y, en su lugar, resolvió ordenar a Panamco Colombia S.A. “instalar una máquina de inspección electrónica en la embotelladora litro de la planta embotellado de PANAMCO Cali, similar a la que está situada en la embotelladora de Coca Cola de 350 ml, para obtener el aseguramiento total de la calidad y con ello evitar el daño contingente, o hacer cesar el peligro, amenaza y vulneración de los derechos e intereses colectivos de los consumidores”; concedió un plazo de quince días para iniciar los trámites administrativos y económicos internos y externos para cumplir lo ordenado y uno de seis meses “para culminar la ejecución de la obligación de hacer que se le impone”; conformar un comité de verificación del cumplimiento de lo ordenado; fijar el incentivo económico en beneficio de los demandantes en

veinticinco salarios mínimos mensuales para cada uno y condenar en costas a la sociedad demandada.

4. Aduce el apoderado judicial de Panamco S.A., que su representada a pesar de no compartir la decisión adoptada por considerarla violatoria de sus derechos al debido proceso e igualdad, ha iniciado los trámites tendientes a darle cumplimiento.

5. Después de realizar un breve análisis sobre las acciones populares relacionados con la defensa de los consumidores, así como de los mecanismos legales establecidos en el ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de las condiciones mínimas de calidad de los bienes de consumo, manifiesta el apoderado de la sociedad demandante, que la vulneración del derecho fundamental al debido proceso se origina en dos situaciones: la primera, al haberse apoyado la decisión en normas no aplicables al caso concreto, lo que constituye una vía de hecho por defecto sustantivo; y, la segunda, por haberse adoptado una decisión con fundamento en una prueba que resultaba insuficiente “para determinar el alcance de la sentencia”, lo que constituye una vía de hecho por defecto fáctico.

La sentencia del tribunal accionado incurrió en violación del debido proceso por defecto sustantivo, por cuanto aplicó en forma indebida las normas relacionadas con las acciones populares, a una situación aislada, particular y concreta, a la cual se le debieron aplicar las disposiciones de protección al consumidor. Es decir, desbordó en forma injustificada el propósito de las acciones populares, y atribuyó a un hecho aislado unas consecuencias que jamás hubiera podido tener.

Adicionalmente, a juicio del apoderado de la sociedad demandante, la sentencia resulta contradictoria, como quiera que si la intención del tribunal fue dar prioridad al carácter preventivo de la acción, ha debido ordenar el cierre de la línea de producción en forma inmediata “con el fin de proteger a la comunidad”, y no como hizo, dar un plazo de un mes para que la embotelladora adoptara la decisión. Señala, que “Resulta paradójico por decir lo menos, que mientras que para la Corte Constitucional el estatuto del consumidor se ajusta al artículo 78 superior, para el Tribunal las normas allí consagradas son insuficientes para garantizar los derechos de los consumidores. Se ha aplicado, quien lo creyera, la excepción de inconstitucionalidad, sobre normas declaradas exequibles por la Corte Constitucional”.

El defecto fáctico, en que a juicio de la sociedad demandante incurrió el tribunal acusado, se sustenta en que solo se tuvo en cuenta el análisis de laboratorio practicado a la botella que dio lugar al litigio y en la prueba pericial practicada sobre la línea de producción de gaseosas litro de la ciudad de Cali y, por el contrario, se omitió analizar que el contenido de la botella no era nocivo para el consumo humano, no se determinó cuántos productos deficientes habían ingresado al mercado, ni con qué frecuencia se presentaban fallas en la línea de embotellado de gaseosas litro. Las conclusiones relacionadas con “las deficiencias del control realizado por operarios sobre la

línea de embotellado de gaseosas litro, no responden a ningún estudio concreto, no se determinó el grado de eficiencia del referido control, sometiendo a los operarios encargados de la inspección a pruebas tendientes a determinar el grado de confiabilidad de tales controles. Tampoco se estableció una comparación estadística sobre los dos controles, que permitiera llegar a la conclusión a la que arribó el Despacho”.

Considera entonces la sociedad demandante que el error en el juicio valorativo en que incurrió el tribunal “Fue ostensible, pues era claro que una botella que constituía el 0,00015% de la producción diaria de la embotelladora, y cuyos efectos nocivos habían sido descartados por el INVIMA, no podía tener el efecto de poner en riesgo la salubridad pública. Fue flagrante, pues al haberse descartado la nocividad del producto mediante el análisis microbiológico, resultaba evidente que no podía generar ninguna amenaza contra la salud de los demandantes, y menos de la comunidad...fue manifiesto pues resultaba claro que los supuestos efectos nocivos del producto fueron el resultado de la interpretación caprichosa del Tribunal, que no tuvo en cuenta que tales efectos nocivos habían sido descartados por el INVIMA”.

6. A la Sociedad Panamco Colombia S.A., se le vulneró el derecho a la igualdad, “al aplicarle una sanción e imponerle unas cargas, mediante la utilización de un procedimiento judicial que no era el idóneo para determinar su responsabilidad ante la presencia de un producto defectuoso en el mercado”.

Considera el apoderado de la sociedad demandada que su representada tenía derecho a la aplicación de las normas contenidas en el Decreto 3466 de 1982, a fin de hacer efectiva la garantía presunta frente al consumidor, “tal como se le reconoce a todos los industriales que se encuentren ante situaciones similares”. Además, añade, que la violación del derecho a la igualdad, aparece de bulto, en tanto el tribunal accionado tuvo en cuenta para la decisión adoptada, la solvencia económica de la empresa.

Finalmente, la sociedad demandante encuentra que con la decisión del tribunal, se desconoció el artículo 84 de la Constitución Política “en la medida en que impuso requisitos adicionales al proceso productivo”, al ordenar la instalación de inspectores electrónicos en sus líneas de producción. Con ello, el tribunal accionado se “abrogó la facultad de imponer obligaciones que no están consagradas en la ley para la producción de gaseosas, hecho que necesariamente afecta el derecho constitucional a la igualdad de que es titular la sociedad PANAMCO COLOMBIA”.

## **II. DECISIONES DE INSTANCIA**

### **Fallo de primera instancia**

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, negó la tutela impetrada, aduciendo en síntesis los siguientes argumentos:

Para el juez constitucional de primera instancia, el tribunal accionado con fundamento en las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998, concluyó que en el caso sometido a estudio, los reclamos de los demandantes se encontraban sometidos “para su composición” a las acciones populares y, para el efecto expuso una serie de argumentos que si bien se pueden compartir o no, bajo ningún punto de vista resultan “arbitrarios o antojadizos o abusivos”. Considera que la decisión adoptada por el tribunal accionado, que dio lugar a la presente tutela, no es extravagante o ajena a las disposiciones contenidas en la citada ley, en lo relacionado con la procedencia de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos de los consumidores.

Manifiesta que el argumento expuesto por la Sociedad Panamco S.A., según el cual el tribunal demandado aplicó la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 3466 de 1982 –Estatuto del Consumidor -, con el fin de afirmar que la única posibilidad que tienen los consumidores para obtener la protección de sus derechos es la acción popular reglamentada en la Ley 472 de 1998, no es admisible porque eso no es lo que se desprende del fallo acusado. En efecto, afirma el a quo, que los consumidores cuentan para la protección de sus derechos con las vías propias del Estatuto del Consumidor y con la acción popular prevista en la mencionada ley “las que incluso tienen finalidad distinta”, por lo tanto, ante la concurrencia de las dos, el respaldo que a la acción popular le dio el tribunal demandado pone en evidencia la presencia de una interpretación razonable, del que se puede discrepar, pero no ser sustituido por el juez constitucional.

Añade el a quo, que el tribunal accionado realizó un estudio ponderado y serio de los elementos de convicción obrantes en el proceso, de los cuales se dedujo la estructuración de un daño contingente para los consumidores por la puesta en venta de un producto que resultó rechazado para el consumo humano por parte del INVIMA, a pesar de que en el mismo documento se expresó que “microbiológicamente” el citado producto era “satisfactorio”, acudiendo para ello a una fundamentación que “estimó necesaria y suficiente”, sin que en ella se observe ninguna conclusión arbitraria o “abiertamente inatendible”, en la cual se explicaron las razones por las cuales se concluyó que “esa posibilidad constituía un peligro o amenaza para las personas que llegaren a adquirir y consumir” un producto que no era apto para el público. Todo ello, continúa el a quo, fue realizado en ejercicio de la autonomía de los funcionarios judiciales, los cuales tomaron una decisión que debe ser respetada.

En concepto de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, tampoco se encuentra el defecto probatorio alegado por el apoderado de la sociedad demandante, consistente en no haber tenido en cuenta otras pruebas, como que en una producción de doscientos millones de botellas, solamente una resultó con un cuerpo extraño y que “microbiológicamente no ofrecía peligro para el consumo humano “bien de los adquirentes del producto o de la comunidad en general, puesto que el Invima había descartado tales efectos nocivos al rendir su concepto técnico”.

En relación con la orden impartida por el tribunal demandado, en el sentido de imponer una obligación de hacer consistente en instalar en la embotelladora de la sociedad demandada un inspector electrónico, aduce el a quo que “no es más que la secuela propia de las órdenes que deben darse en la sentencia, artículo 34 de la ley 472 de 1998, que trae la posibilidad, acogida por la Sala acusada, de imponerle a ésta la obligación de hacer que, según el dictamen pericial, era la necesaria para precaver en el futuro la contingencia del daño detectado en el curso del trámite de la acción popular”. Agrega que en toda sentencia dictada en el curso de una acción popular cuando se concluye que existe una situación irregular o anómala que debe ser corregida, el juez se encuentra expresamente facultado para tomar las medidas necesarias a fin de hacer cesar la causa que origina la reclamación, sin que pueda de ello derivarse arbitrariedad en la orden impartida, mucho menos cuando se encuentra respaldada en un dictamen pericial.

No se vulnera el derecho a la igualdad, pues la imposición de la obligación de hacer no se fundó en el capricho del fallador sino en la aplicación de la normatividad existente. Expresa el fallador de primera instancia que “la explicación que se dio al desatar el recurso de alzada en el sentido de que el gasto impuesto en la aludida orden de instalación del inspector electrónico en la embotelladora de Coca Cola en la ciudad de Cali no tiene el alcance que le da la sociedad accionante. Corresponde a la realidad de los hechos y la importancia de la empresa involucrada. En ningún momento puede interpretarse que la carga se impuso solamente por la capacidad económica de la demandada ni tampoco deducirse que, si se hubiera tratado de una parte con menor poder económico se hubiera dado una orden diferente. Esto no es más que una suposición o una conjetura que como tal no tiene asidero en los hechos, y no habilita, por tanto, para que el fallador constitucional varíe la conclusión deducida de un juicio del sentenciador ordinario, serio y profusamente motivado, como es el que aquí es objeto de impugnación por vía de tutela”.

### **Impugnación**

El apoderado de la Sociedad Panamco Colombia S.A., inconforme con el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, lo impugnó, reiterando los argumentos en relación con la violación del debido proceso por ignorar el procedimiento establecido para la exigencia de la garantía mínima presunta, por haber desconocido el objeto de las acciones populares y, por los errores en la valoración del material probatorio.

### **Fallo de segunda instancia**

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, confirmó el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la misma Corporación, con fundamento en que la acción de tutela no puede ser utilizada con el objeto de dejar sin validez sentencias o providencias judiciales, como la proferida por el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral, pues se desconocerían los principios de la cosa juzgada y de autonomía de los jueces, que consagra la Constitución Política.

### **III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **1. La competencia**

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

#### **2. El problema constitucional**

Compete a la Corte Constitucional en esta oportunidad, establecer si la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

La sentencia acusada resulta violatoria del debido proceso, al constituir una vía de hecho por defecto sustantivo, por cuanto el tribunal demandado acudió a la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, para resolver una situación particular y aislada, que no constituía peligro para la comunidad, sin tener en cuenta que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos legales diferentes para garantizar la efectividad de las condiciones mínimas de calidad de los bienes de consumo. Así mismo, es constitutiva de una vía de hecho por defecto fáctico, en tanto la decisión se basó en pruebas insuficientes, dejando de lado la valoración de otras que resultaban indispensables para decidir el caso controvertido.

El derecho a la igualdad fue conculcado por la sentencia proferida por el tribunal demandado, porque a la Sociedad Panamco Colombia S.A., no le fueron aplicadas las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 3466 de 1982, para hacer efectiva la garantía mínima presunta frente al consumidor, como se le reconoce a todos los industriales que se encuentran en situaciones similares.

#### **3. Las acciones populares frente a los derechos colectivos**

Antes de entrar en el análisis del caso sometido a consideración de la Sala de Revisión, es importante realizar una breve reseña de las acciones populares en la Constitución y la ley.

3.1. Las acciones populares, como bien lo señala el apoderado de la sociedad demandante, son mecanismos instituidos por el ordenamiento jurídico en procura de la defensa de los intereses colectivos. El artículo 88 inciso primero de la Constitución Política, dispone que la ley regulará dichas acciones 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...**” (negrilla fuera de texto).

Como lo ha expresado en repetidas ocasiones esta Corporación, no se trata de mecanismos desconocidos en el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto ya se encontraban consagradas en varias disposiciones del Código Civil, tendientes a la protección de los derechos colectivos, así como en la ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989). Con todo, fue el constituyente de 1991 quien se encargó de elevarlas a rango constitucional. En efecto, las acciones populares y de grupo, que finalmente quedaron contenidas en el artículo 88 superior, ya citado, fueron objeto de un amplio debate en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, aunque, valga aclarar, como ya se reseñó por esta Corte, en la gran mayoría de proyectos de reforma constitucional se propuso la inclusión de esta clase de acciones en el Estatuto Fundamental, entre ellos, los presentados por el Gobierno Nacional y la Alianza Democrática M-19.

En el Informe - Ponencia sobre los “Derechos Colectivos”, que fue presentado por los delegatarios a la Comisión Primera de la Asamblea, se expresó que:

*“[C]asi todos los proyectos que contienen reformas integrales a la Constitución, proponen la consagración de las acciones populares como remedio colectivo frente a los agravios y perjuicios públicos, como un derecho de defensa de la propia comunidad.*

*Mediante las acciones populares cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimado para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual protege su propio interés.*

(...)

*Como se infiere de todo lo expuesto, las acciones populares han tenido una significativa acogida en los proyectos y propuestas de reforma constitucional, especialmente en aquellos que consagran derechos colectivos. Es esta una indicación clara de que tales acciones constituyen ciertamente, un instrumento eficaz para la aplicación de dichos derechos.*

*De otra parte, subsisten acrecentadas las razones que en la historia de las instituciones jurídicas justifican en su momento la aparición de estas acciones para defender intereses de la comunidad.*

*El texto recomendado reconoce la conveniencia de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que le atribuye una autonomía que no excluye el recurso de acciones individuales de stirpe individual. Impide además, eventuales condicionamientos por parte de la ley, cuando el instrumento sea desarrollado por el legislador. Todo ello con el fin de legitimar a cualquier persona para actuar en defensa de la sociedad protegiendo así tanto intereses que la doctrina engloba hoy bajo el significativo rótulo de “difusos”, como también los propios del actor”.*

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha analizado con bastante amplitud el contenido, la finalidad y características de las acciones populares a que se refiere el artículo 88 de la Carta Política y, ha establecido que se trata

de acciones encaminadas a la protección de los derechos colectivos de la comunidad, razón por la cual pueden ser promovidos por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando se presenten un daño o amenaza a un derecho o interés común, sin más requisitos que los establecidos por la ley para el efecto.

Las acciones populares contenidas en el inciso primero del artículo 88 superior, revisten ciertas características, que fueron recogidas en la sentencia C-215 de 1999, en la cual se analizó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolló el artículo 88 de la Carta. Se dijo en la citada sentencia:

*“[D]ebe destacarse, que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente hubo claridad en cuanto tiene que ver con el carácter **público** de las acciones populares en defensa de intereses colectivos, en cuanto “...se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir”.*

*Ese carácter público, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.*

*Ahora bien, otra característica esencial de las **acciones populares** es su naturaleza **preventiva**, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.*

*La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario a favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte.*

(...)

*Además ha afirmado la Corte “...su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y por*

*las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales”.*

*De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio que se debe resaltar.*

*Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial”.*

3.2. El artículo 88 de la Constitución Política enunció algunos derechos susceptibles de ser protegidos a través de las acciones populares, los cuales fueron ampliados por la Ley 472 de 1998, por expreso mandato del artículo superior mencionado. Así, el artículo 4 de la mencionada ley, definió como derechos e intereses colectivos: a) el goce de un ambiente sano; 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 nacional y cultural de la Nación; g) la seguridad y salubridad públicas; h) el acceso a un 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 y tóxicos; l) el Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; m) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbano 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.**

Adicionalmente, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, dispone que además de los derechos e intereses colectivos que define el artículo 88 de la Carta Política, lo serán también los definidos como tales en las leyes ordinarias y los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. Así mismo, el párrafo del mencionado artículo, señala que los derechos e intereses a que se refiere esa norma “estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente

ley”.

3.3. Procede entonces la Sala de Revisión al análisis de la sentencia acusada, a fin de determinar si el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral, incurrió en una vía de hecho por defecto sustantivo, al aceptar la procedencia de la acción popular instaurada por los señores Mario Sagid Mosquera Bolaños, en representación de su hijo Mario Sagid Mosquera López y Pedro Julián Infante Montero, en procura de la protección de los derechos de los consumidores, por el hecho de haber encontrado un cuerpo extraño en una botella de Coca Cola litro embotellada por la Sociedad Panamco Colombia S.A., desconociendo para el efecto la finalidad de las acciones populares en los términos señalados por el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, esto es, que se ejerzan con el fin de 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, por cuanto se trataba de hechos o situaciones aisladas susceptibles de ser remediadas mediante la aplicación de normas legales establecidas para la protección de la defensa de los derechos de los consumidores, dentro del régimen de la garantía mínima presunta a que se refiere el Decreto Ley 3466 de 1982, artículo 11, que expresa lo siguiente:

*“ARTICULO 11.- GARANTIA MINIMA PRESUNTA. Se entiende pactada en todos los contratos de compraventa y prestación de servicios la obligación a cargo del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señaladas en el registro o en la licencia correspondientes, con las adecuaciones derivadas de la oficialización de normas técnicas o de la modificación del registro, así como las condiciones de calidad e idoneidad correspondientes a las normas técnicas oficializadas aunque el bien o servicios no haya sido objeto de registro.*

*“Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, es requisito obligatorio de todo registro indicar el término durante el cual se garantizan las condiciones de calidad e idoneidad que se ofrecen, cuando la autoridad competente no haya fijado mediante resolución el término de dicha garantía mínima presunta, según la naturaleza y clase de los bienes y servicios; cuando el término señalado por la autoridad afecte algún término ya registrado, este último se entenderá modificado automáticamente de acuerdo con aquél, a menos que el término registrado previamente sea mayor al fijado por la autoridad competente, caso en el cual prevalecerá el registrado por el productor.*

*“Ante los consumidores, la responsabilidad por la garantía mínima presunta de que trata este artículo, recae directamente en los proveedores o expendedores, sin perjuicio de que estos puedan, a su turno, exigir el cumplimiento de dicha garantía mínima a sus proveedores o expendedores, sean o no productores.*

*“La garantía de que trata este artículo podrá hacerse efectiva en los términos previstos en el artículo 29”*

Así mismo, se analizara por la Corte, si la sentencia del Tribunal acusado

incurrió en defecto fáctico, por falta de valoración de algunas pruebas obrantes en el proceso.

#### **4. El caso concreto y su solución.**

4.1. La Sociedad Panamco Colombia S.A., al ser instaurada la acción popular en su contra en procura de la protección de los derechos colectivos de la comunidad por el hecho de haberse encontrado un elemento extraño en un litro de Coca Cola, se opuso a las pretensiones de los accionantes alegando la improcedencia de la acción popular por considerar que se trataba de un caso aislado y particular que debía ser resuelto mediante las disposiciones legales que rigen la materia, particularmente las que tienden a garantizar la efectividad de las condiciones mínimas de calidad de los bienes de consumo.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Popayán, negó la acción impetrada aduciendo que se estaba ante la presencia de un caso fortuito que reúne las características de irresistible e imprevisible.

El Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral revocó la providencia de primera instancia y ordenó a la Sociedad Panamco Colombia S.A. la instalación de una máquina de inspección electrónica en la embotelladora de gaseosas litro de la planta de embotellado en la ciudad de Cali, similar a la que está situada en la embotelladora de Coca Cola de 350 ml., para lo cual le señaló un plazo de quince días para iniciar los trámites administrativos y económicos, sin exceder de seis meses para el cumplimiento de la obligación de hacer impuesta. Fijó un incentivo para los demandantes de veinticinco salarios mínimos legales mensuales para cada uno, y condenó en costas a la sociedad demandada.

4.2. Encontró el tribunal accionado que la acción popular interpuesta sí era procedente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 88 y 78 de la Constitución Política, en los artículos 2 y 4 de la Ley 472 de 1998. La Sala demandada, una vez acogidas las disposiciones que rigen las acciones populares para el caso puesto a su conocimiento, entró al análisis de las pruebas obrantes en el proceso, como la inspección judicial, en la cual se destacó que dentro de la producción de botellas de un litro solamente existen inspectores visuales de control “en razón a que se manejan velocidades bajas y la línea trabaja a 190 botellas por minuto”; la prueba técnica practicada por el Invima en la que se concluyó que el cuerpo extraño encontrado en la botella de Coca Cola litro, era físico - químicamente rechazado pero microbiológicamente satisfactorio, y en el dictamen pericial rendido por el perito, en el cual se recomendó la instalación de una máquina de inspección electrónica en la embotelladora Coca Cola 1 litro y 2 litros “que garantice casi totalmente evitar cualquier tipo de error aleatorio o de fiabilidad humana”, de todo lo cual concluyó en la estructuración de un daño contingente para los consumidores.

Adujo para el efecto el tribunal en la sentencia acusada, que el hecho aislado que dio origen a la acción popular, esto es, la compra de una Coca Cola litro por el menor Mauricio Sagid Mosquera López, en la cual se encontró una

masa oscura con partículas amarillentas, era un caso de todos los similares que se habían presentado y no eran posibles de cuantificar, “pero ante todo es una muestra de los casos que pueden seguirse presentando” por el hecho de no existir un inspector electrónico que garantice la ausencia de “errores” que provienen de la fiabilidad humana y, que fueron seguramente los que dieron lugar a la contaminación de la gaseosa litro comprada por el menor. Por ello, consideró procedente la protección de los derechos colectivos amenazados, dándole prioridad al carácter preventivo de la acción popular con miras a defender los derechos de los consumidores.

Consideró entonces el tribunal demandado, que el daño contingente en el caso analizado, resultaba evidente y, por ende, no quedaba duda del derecho de los consumidores a obtener un producto en el cual se redujera al máximo la posibilidad de error o falla de producción y en consecuencia daño para el consumidor.

4.3. Observa la Corte, que los argumentos expuestos por el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral, no resultan ni arbitrarios ni abusivos, de suerte que se pueda predicar de ellos la existencia de una vía de hecho. Por el contrario, acudiendo a una interpretación razonable de las disposiciones que regulan las acciones populares en defensa de los consumidores, concluyó en la existencia de un daño contingente susceptible de ser precavido a través de dicha acción.

Los bienes y servicios que se ofrecen a los consumidores, producto de un procedimiento más o menos complejo como es el embotellamiento de la Coca Cola litro, el que por lo demás se encuentra sometido a “inspectores visuales” según quedó descrito en la diligencia de inspección judicial que obra en el proceso, puede generar distintos riesgos para los consumidores, que deben ser prevenidos, para lo cual precisamente han sido establecidas las acciones populares.

No puede aceptarse el argumento según el cual para el caso sub examine solamente existía la posibilidad de acudir a las disposiciones legales contenidas en el Estatuto del Consumidor (Decreto 3466 de 1982), pues, como bien lo afirma el juez constitucional de primera instancia, para la defensa de los derechos de los consumidores existen varias vías, que desde la óptica constitucional, concurren y se multiplican a fin de formar un amplio conjunto de instrumentos en procura de los derechos de la comunidad en general.

Precisamente, esta Corporación al revisar la constitucionalidad de algunas disposiciones del Decreto Ley 3466 de 1982, expresó: “[L]os derechos del consumidor, no se agotan en la legítima pretensión a obtener en el mercado, de los productos y distribuidores, bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, la cual hace parte del contenido esencial del derecho al consumidor. El derecho del consumidor, cabe advertir, tiene carácter poliédrico. Su objeto, en efecto, incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías; indemnización de perjuicios por productos defectuosos; acciones de clase etc); de orden participativo (frente a la administración

*pública y a los órganos reguladores).*

*Los poderes públicos, en las instancias de producción y aplicación del derecho, en la permanente búsqueda del consenso que es característica del Estado social y misión de sus órganos, deben materializar como elemento del interés público que ha de prevalecer; el de la adecuada defensa del consumidor; para lo cual deben habilitarse procedimientos y mecanismos de participación y de impugnación con el fin de que sus intereses sean debidamente tutelados. La apertura y profundización de canales de expresión y de intervención de los consumidores, en los procesos de decisión de carácter público y comunitario, pertenecen a la esencia del derecho del consumidor; puesto que sin ellos los intereses difusos de este colectivo, que tienen carácter legítimo, dejan de proyectarse en las políticas públicas y en las actuaciones administrativas, con grave perjuicio para el interés general y la legitimidad de la función pública, llamada no solamente a aplicar el derecho preexistente sino generar en torno de sus determinaciones el mayor consenso posible”.*

No es entonces, a juicio de la Sala, que respecto de las normas del Decreto 3466 de 1982, se haya aplicado la excepción de inconstitucionalidad como a juicio del apoderado de la sociedad demandada lo hizo el tribunal en la sentencia acusada. Lo que sucede, es que dentro de su autonomía consideró que el ordenamiento jurídico establece diferentes posibilidades a las que puede acudir el consumidor o usuario en procura de la protección de sus derechos y de la sociedad y, por ello, encontró viable la acción popular interpuesta a fin de evitar el daño contingente que para la comunidad podía presentarse con ocasión de la distribución de un producto contaminado y que fue rechazado por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA-, máxime, si se tiene en cuenta que el Gerente Operativo de la Planta Panamco ubicada en la ciudad de Cali, manifestó que eventualmente se reciben reclamaciones similares, pero que acción popular es la primera que conoce en 17 años que lleva laborando en la compañía, y agregó, que la solución que se da en esos casos, es cambiar el “producto por uno en buen estado” y el cliente “es invitado a la planta a que conozca nuestro proceso de producción y los controles que tenemos establecidos con el fin de que siga siendo un consumidor fiel a nuestra marca” (fls. 153, 154).

Ciertamente, como lo afirma el apoderado de la sociedad demandante, no existen procesos productivos infalibles, de ahí que el legislador haya establecido mecanismos legales tendientes a garantizar las condiciones mínimas de calidad de los bienes y servicios que se ofrecen a la comunidad que “fundamentalmente se ocupan de determinar la aptitud o conformidad de los productos en relación con el uso específico para el cual se destinan”. Pero como los mismos pueden resultar nocivos para la vida, salud y seguridad de los consumidores, el ordenamiento consagra medidas de distinto orden en procura de la protección del interés general de los asociados.

No encuentra la Sala de Revisión, que la sentencia acusada adolezca de vía de hecho por defecto sustantivo, pues del análisis de la referida sentencia no queda otra conclusión posible que se trata de una providencia que independientemente de que la decisión allí adoptada se comparta o no, es el

producto de una interpretación razonada y motivada del juez ordinario, de la que no se puede predicar el capricho, la arbitrariedad o la posición subjetiva del fallador desprovista completamente de fundamento jurídico, que sería el único evento en que se abriría paso la protección constitucional que se reclama, a fin de restaurar el ordenamiento jurídico vulnerado.

4.4. Aduce el apoderado de la sociedad demandante que se configura también una vía de hecho por defecto fáctico, por cuanto el tribunal demandado fundó su decisión en el análisis de laboratorio practicado por el Invima a la botella objeto del litigio, y en el dictamen pericial realizada sobre la línea de producción de gaseosas litro de la ciudad de Cali, con lo cual concluye que se trata de una actuación caprichosa y arbitraria, “apoyada en consideraciones de carácter subjetivo”, ajenas a la situación sometida a su juicio, dejando de valorar otras, como que el contenido de la botella no era nocivo para el consumo humano al considerar el Invima que el producto era microbiológicamente satisfactorio; agrega que tampoco se determinó cuantos productos deficientes habían ingresado al mercado, ni la frecuencia en las fallas de la línea de embotellado de gaseosas litro, entre otras.

No comparte la Sala de Revisión la apreciación de la sociedad demandante, porque de la lectura de la sentencia se deduce con claridad que el fallador de segunda instancia, fundó su decisión en las pruebas que oportunamente fueron solicitadas por las partes y decretadas por el juez de primera instancia. Considera la Corte que la valoración realizada por el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral, obedece a la adopción de criterios serios, objetivos y razonables, en los cuales se tuvieron en cuenta las pruebas que obraban en el proceso, entre ellas la inspección judicial solicitada por Panamco Colombia S.A., la prueba pericial, decretada oficiosamente por el tribunal, la prueba técnica realizada por el INVIMA, que si bien, como lo señala la sociedad demandante arrojó que el producto era microbiológicamente satisfactorio, también concluyó que resultaba físicoquímicamente rechazado. Si bien se puede discrepar de la valoración hecha por el juez de segunda instancia, no por ello se puede calificar dicha valoración como abusiva, arbitraria y fundada en el capricho del juez.

Por otra parte, la Sociedad Panamco Colombia S.A., tuvo dentro del trámite de la acción popular instaurada en su contra, todas las oportunidades procesales que le brinda la Ley 472 de 1998 para controvertir las pruebas allegadas y solicitar las que ahora echa de menos, pues como lo dispone el artículo 29 de la mencionada ley, en esta clase de procesos son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil. Pero no fue así, y, por el contrario, en memorial dirigido al Juez Tercero Civil del Circuito de Popayán, solicitó declarar terminada la etapa probatoria (fl.125).

Es importante recordar que, como ha señalado esta Corporación “[E]n relación con la valoración de las pruebas que dentro de un proceso realiza el juez natural del mismo, la vía de hecho debe constituirse en un comportamiento claramente irregular del funcionario, donde impone su voluntad en abierta contradicción con lo que emerge de las pruebas allegadas o practicadas dentro del proceso, por lo que el juez constitucional deberá

*constatar si su juicio se basa en una valoración objetiva, imparcial y ajustada a la legalidad, o si por el contrario ésta es arbitraria y caprichosa”.*

4.5. Ahora, el argumento expuesto por la Sociedad Panamco Colombia S.A., según el cual la capacidad económica de la misma incidió en la decisión adoptada por el tribunal accionado en el sentido de imponer la instalación de un inspector electrónico en la embotelladora de Coca Cola de un litro en la ciudad de Cali, vulnerando con ello el derecho a la igualdad, no es admisible pues, como bien lo afirma el juez constitucional de primera instancia, se trata de una mera conjetura que no tiene asidero en los hechos expuestos en el proceso, que no permite al juez constitucional variar la conclusión a la que arriba el juez ordinario, en una sentencia que, como se señaló independientemente de que se comparta o no, fue seria y debidamente motivada.

No obstante, no se puede desconocer que, dada la amplitud del consumo del producto y la confianza del público en el mismo, se acrecienta la necesidad de que se reduzca al mínimo la posibilidad de que salga contaminado al mercado, con el riesgo, como en el presente caso, de ser adquirido por menores de edad.

Se observa por la Corte que la Ley 472 de 1998, dada la naturaleza jurídica de las acciones colectivas y la finalidad constitucional que con ella se persigue, instituye un mecanismo que estimule al ciudadano para incoarlas mediante estímulos de carácter premial, que, aunque son de carácter económico no pueden confundirse, en ningún caso con una indemnización por la reparación de un daño. El resarcimiento de perjuicios es asunto extraño por completo a la finalidad de estas acciones en las que lo que se defiende no son intereses privados, ni derechos subjetivos de alguien en particular, sino el interés colectivo, que es superior a los de carácter individual, pero que no podría ser protegido por la decisión jurisdiccional sino mediara la interposición de la acción.

Tratándose de la protección de los derechos de los consumidores, no se requiere entonces la existencia de un daño, tampoco la de un perjuicio, ni hay lugar mediante el ejercicio de una acción colectiva a una indemnización reparatoria, como ya se dijo. Lo que el legislador protege es el derecho de quienes adquieran un producto o servicio determinado a no resultar defraudados en la confianza pública que el productor debe honrar permanentemente y con respecto a todos. Es la simple posibilidad de que lo ofrecido no corresponda a la realidad en calidad, cantidad, condiciones de higiene y demás especificaciones particulares del producto o del servicio, lo que merece la protección del Estado. Son, como se ve, los denominados en otras legislaciones “*intereses difusos*”, que no obstante serlo, tienen sin embargo la protección prevista por el legislador y decretada luego, en cada caso, por el juez.

Por las razones expuestas, a juicio de la Corte, la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral, no es constitutiva de una vía de hecho, ni vulneró el derecho a la igualdad de la Sociedad Panamco S.A., por ello, se confirmarán las providencias dictadas por las Salas de Casación

Civil y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

**CONFIRMAR** las sentencias de instancia proferidas por la Sala de Casación Civil y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 23 de enero y 4 de marzo de 2003, respectivamente.

Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**  
Magistrado

**MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA**  
Magistrado

**JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
Secretaria General