

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref: EXP. No. 25000234100020200370 - 00**  
**Demandante: CARLOS ANDRÉS RUBIO LUNA**  
**Demandado: ORGANISMO NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE COLOMBIA, ONAC**  
**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**  
**SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir la acción de cumplimiento interpuesta por el señor **CARLOS ANDRÉS RUBIO LUNA**, quien actúa en nombre propio, contra el **ORGANISMO NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE COLOMBIA, ONAC**.

**La solicitud de acción de cumplimiento**

El demandante planteó en el escrito de la demanda las siguientes pretensiones:

**"PRIMERA:** Declare que el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC se encuentra incumpliendo el deber legal contenido en el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 al no tramitar y resolver las solicitudes de acreditación mediante el procedimiento administrativo general.

**SEGUNDA:** Declare que el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC se encuentra incumpliendo el deber legal contenido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 al no tramitar y decidir las medidas por incumplimiento con base en las normas del procedimiento administrativo sancionatorio.

**TERCERA:** Ordénele al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC que en el menor tiempo posible empiece a cumplir el deber legal del artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, sujetando el trámite y la decisión de las solicitudes de acreditación al procedimiento administrativo general.

**CUARTA:** Ordénele al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC que en el menor tiempo posible empiece a cumplir el deber legal del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, adelantando sus procedimientos para la imposición de las 'medidas por incumplimiento' previstas en las Reglas del Servicio de Acreditación con sujeción al procedimiento administrativo sancionatorio previsto en esa Ley.

**QUINTA:** Libre orden a las autoridades correspondientes para que inicien las investigaciones por las irregularidades probadas en el proceso y bajo los diferentes tipos de responsabilidad que el Tribunal llegue a considerar.”.

El demandante narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

Mediante el CONPES 3446 del 30 de octubre de 2006, se impartió la instrucción al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que liderara la creación de un Organismo Nacional de Acreditación, allí se especificó que este sería una *“institución sin ánimo de lucro, de naturaleza mixta y régimen de derecho privado **tutelado por el estado.**”*.

Por lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lideró las gestiones para la creación de ese Organismo Nacional de Acreditación, las cuales culminaron con la constitución de lo que hoy es ONAC, lo cual vino a ocurrir mediante el Acto Constitutivo del 20 de noviembre de 2007, en el que se aprobaron los primeros estatutos de ese organismo, de los que se desprende que este ejercería funciones en los término que fueran determinados por la reglamentación expedida por el Gobierno (artículo 5, desarrollo del objeto).

En el mes de diciembre de 2008, el Presidente de la República expidió la reglamentación que confirió al ONAC su marco funcional a través del Decreto 4738 de 2008, en el cual se suprimieron las funciones de acreditación que tenía la Superintendencia de Industria y Comercio y, en su lugar, éstas fueron asignadas al ONAC.

Entre las funciones asignadas al ONAC en el Decreto 4738 de 2008 se destacan, además de otorgar las acreditaciones respectivas, llevar a cabo la inspección y vigilancia de las empresas acreditadas para asegurar que estas cumplan sus obligaciones como acreditadas.

Posteriormente, el Gobierno Nacional determinó que el ONAC ejercería y coordinaría las funciones previstas en el Decreto 2269 de 1993. En este decreto se establecía que la Superintendencia de Industria y Comercio estaba facultada para *“suspender o revocar la acreditación otorgada, de conformidad con lo señalado en el presente Decreto.”* (artículo 17) y para imponer a los organismos evaluadores de la conformidad multas *“hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*

Así mismo, el Decreto 1595 de 2015 obligó a todas las empresas acreditadas por el ONAC a *“cumplir con las reglas y procedimientos del servicio de acreditación establecidos por el organismo nacional de acreditación.”*

Adicionalmente, las normas internacionales exigen que los entes de acreditación tomen medidas sancionatorias bajo unos supuestos previamente establecidos. Tal exigencia se encuentra contenida en la norma técnica ISO/IEC 17011 (ahora en su versión 2017), la cual ordena que los entes acreditadores deben establecer procedimientos para suspender y/o retirar acreditaciones ante incumplimientos por parte de las empresas acreditadas.

A pesar de haber recibido una función y potestades propias del Estado, el ONAC ha venido ejerciéndolas con base en procedimientos que esa misma corporación ha dictado.

El 1 de diciembre de 2008, el ONAC emitió el documento denominado '*Reglas del Servicio de Acreditación*' (R-AC-01 por sus siglas) y es a través de estas (y no las normas del C.P.A.C.A.) que el ONAC decide las solicitudes de acreditación que le presentan; así lo corrobora el numeral 6.5. de esa primera versión de las Reglas del Servicio de Acreditación.

Dichas solicitudes también se tramitan con base en otro documento normativo dictado interna y unilateralmente por el ONAC, el cual en su primera versión recibió el nombre de '*Procedimiento Revisión de Informes de Evaluación y Toma de Decisión Sobre la Acreditación de los Organismos Evaluadores de la Conformidad*' (P-DEC-01, por sus siglas).

A través de esos dos documentos, con sus respectivas reglas y procedimientos, el ONAC no sólo tramitó el otorgamiento o rechazo de solicitudes de acreditación, sino también el ejercicio de sus potestades de vigilancia con respecto a los entes privados y públicos que ha acreditado. Así se establece en los numerales 6.4.1.2. al 6.4.5. de esa primera versión de las Reglas del Servicio de Acreditación (R-AC-01), y en los numerales 4.1. y sig. del P-DEC-01.

Las reglas y procedimientos anteriores han sido objeto de varias modificaciones a través del tiempo, pero la constante es que a través de dichos documentos el ONAC ha tramitado: el otorgamiento o rechazo de solicitudes de acreditación; el ejercicio de sus potestades de vigilancia, traducido en las evaluaciones de vigilancia, complementarias y extraordinarias que cada año practica a los entes acreditados; la imposición de las denominadas medidas por incumplimiento previstas en el R-AC-01 (hoy conocido por las siglas RAC-3.0-01, que incluye 6 medidas distintas).

En lugar de ejercer las facultades administrativas que le fueron encomendadas, con observancia de las normas propias del derecho administrativo, el ONAC desarrolló

un vehículo de apariencia contractual que vino a ser denominado como '*Contrato de Otorgamiento y Uso del Certificado de Acreditación*' (en lo sucesivo el Contrato de Adhesión).

A través del Contrato de Adhesión, el ONAC sometió a las empresas y entes acreditados a las reglas y procedimientos dictados de manera unilateral por esa Corporación; del primer artículo, se colige como objeto que el ONAC puede ejercer su función de acreditación con base en las normas y reglas que él mismo ha dictado, y que los entes acreditados se obliguen a cumplirlas.

En la actualidad, el ONAC adelanta el trámite y decisión de las solicitudes de acreditación con base en el denominado Procedimiento de Toma de Decisión Sobre la Acreditación de Organismos Evaluadores de la Conformidad. PR 3.4-01. Así se advierte de la información publicada en la página web de esa corporación.

Las normas contenidas en el Procedimiento de Toma de Decisión Sobre la Acreditación de Organismos Evaluadores de la Conformidad PR 3.4-01, también son aplicadas por el ONAC al imponer las denominadas '*medidas por incumplimiento*', que se encuentran previstas en el documento denominado "*Reglas del Servicio de Acreditación.*" (Sección 11).

El ONAC ha mantenido una negativa total a sujetar su actuación al derecho administrativo, argumentando inexplicable y arbitrariamente que esa corporación no está sometida a las normas del derecho administrativo.

Con base en sus procedimientos internos, unilaterales, el ONAC ha impuesto a los entes acreditados un número cada vez más alto de sanciones; además, no sólo sancionó en mayor medida a sus usuarios, sino que también se mostró más proclive a resolver desfavorablemente las apelaciones presentadas por éstas.

En conclusión, el ONAC no se siente sometido al imperio del derecho administrativo a pesar de la abundante jurisprudencia y normativa que dice lo contrario; y ello se ha traducido en el ejercicio arbitrario y desmedido de su función de acreditación, con base en procedimientos dictados unilateralmente por este, en lugar de aplicar los deberes legales previstos en los artículos 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011.

El demandante agregó las siguientes consideraciones.

Los imperativos legales contenidos en los artículos 34 y 47 del C.P.A.C.A. deben ser observados tanto por las entidades públicas como por los particulares cuando estos tienen a su cargo el ejercicio de una función administrativa.

Como se ha venido explicando a lo largo de esta demanda, la acreditación que tiene a cargo el ONAC es una función pública y administrativa. Lo que hace el ONAC es estudiar las solicitudes de acreditación que le sean presentadas; resolverlas, otorgando la acreditación a quien demuestre haber cumplido una serie de requisitos técnicos y legales, y negándola a quien no lo haya hecho; realizar evaluaciones de vigilancia anuales a sus entes acreditados, para comprobar que continúan cumpliendo los requisitos con base en los cuales se acreditaron; e imponer las denominadas '*medidas por incumplimiento*' a los entes acreditados que supuestamente hayan incumplido dichos requisitos y las reglas o procedimientos adoptados por el ONAC.

Esas funciones son propias de una potestad eminentemente Estatal reconocida desde la Ley 155 de 1959, la cual dispuso en su artículo 3 que incumbe al Estado intervenir "***en la fijación de normas sobre pesas y medidas, calidad, empaque y clasificación de los productos, materias primas y artículos o mercancías con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas.***" (Negrillas fuera del texto).

Fue con base en esa facultad normativa que en el año de 1992, a través del Decreto 2153, el Gobierno asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de acreditación de la calidad, la cual fue reglamentada un año después a través del Decreto 2269 de 1993, y fue esa misma facultad la que invocó el Gobierno Nacional al proferir el Decreto 4738 de 2008, suprimiendo las funciones de acreditación a la SIC y asignándolas al ONAC.

La naturaleza pública y administrativa de la función de acreditación es tan evidente, tan incontrovertible, que es reconocida hasta en las normas técnicas internacionales que rigen la acreditación a nivel mundial. En efecto, la propia norma ISO/IEC 17011.

Dicha acreditación tiene un carácter obligatorio para cualquier ente público o empresa que realice o desee realizar alguna de las actividades gobernadas por un reglamento técnico. Así lo contempla en términos inequívocos el Decreto 1595 de 2015 y esa misma exigencia se encuentra consignada en otras normas dictadas por el Gobierno Nacional, a saber, las resoluciones Nos. 3768 de 2013, 217 de 2014 y 5228 del Ministerio de Transporte, las resoluciones Nos. 187 del 2006 y 199 de 2016

expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las resoluciones Nos. 90708 de 2013 y 180540 del Ministerio de Minas y Energía.

Lo anterior quiere decir, que la obtención de la acreditación del ONAC es un requisito *sine qua non* para poder ejercer las actividades en todos esos campos.

Ese carácter público y administrativo de la función de acreditación a cargo del ONAC ha sido suficientemente reconocido por varias entidades públicas; entre ellas figuran autoridades que como la corporación accionada, también operan dentro del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL).

El carácter administrativo de la función a cargo del ONAC fue reconocido en un reciente fallo de esa Honorable Sección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sentencia de 17 de febrero de 2020, Magistrado Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas, expediente 2020-0101); así también lo han reconocido la Corte Constitucional (C-219 de 2015) y el Consejo de Estado.

Así las cosas, que el ONAC tenga a cargo una función administrativa en el marco de la función de acreditación y que la ejerza con base en los procedimientos que ella misma dicta, en lugar de los previstos en el Estatuto de lo Contencioso Administrativo, tal y como lo ordenan los artículos 2, 34 y 47 de ese cuerpo normativo, constituye un incumplimiento que merece ser accionado a la luz de la Ley 393 de 1997.

Los procedimientos adoptados por el ONAC son contrarios a los pilares centrales del procedimiento administrativo general previsto en el C.P.A.C.A., específicamente en cuanto al principio de publicidad de las decisiones (artículo 67), deber de motivación de las decisiones (artículo 42), debido proceso, derecho de defensa y contradicción, prescripción de sanciones administrativas privativas de la libertad.

En su intento por justificar la inaplicación de las normas previstas en la Ley 1437 de 2011, el ONAC suele argumentar que esa corporación no impone sanciones, y que suele aplicar medidas por incumplimiento (contenidas en la Sección 11 de las Reglas del Servicio de Acreditación), las cuales supuestamente hacen parte de una relación contractual de carácter privado entre el ONAC y los entes que acredita.

Sin embargo, tales medidas son realmente sanciones, que cumplen con los siguientes elementos: (i) una carga, gravamen o afectación; (ii) se impone de manera correlativa o correspondiente a una infracción normativa; y (iii) por el poder que ostentan las autoridades administrativas, desde un punto de vista material para

imponerla. Estos elementos se encuentran en, por lo menos, las llamadas medidas por incumplimiento previstas en las Reglas del Servicio de Acreditación, estas son la suspensión de la acreditación (numeral 11.6) y el retiro definitivo de la misma (numeral 11.7).

Ciertamente, en el numeral 11.2 de las reglas que estaban vigentes en el 2018, se indica que *“Las medidas que puede aplicar el ONAC a los OEC por incumplimiento de los requisitos de la acreditación o de no acatamiento de las reglas de la misma ...”*. Según este texto, las *“medidas por incumplimiento”* que impone el ONAC proceden cuando se incumplen los requisitos de la acreditación o cuando no se acatan las reglas dictadas por el ONAC. En otras palabras, dichas medidas fueron establecidas como correlativas a las infracciones que ha determinado el ONAC en sus reglas.

De lo previsto en el numeral 11.6 de las reglas se percibe el perjuicio o detrimento que se causa a una empresa a la que se le suspende su acreditación. La empresa deja de aparecer en el listado de acreditados disponible en la página web de ONAC; y, encima de eso, empieza a figurar en la lista negra de suspendidos que también es accesible a través de dicha página. Además de eso, la empresa queda impedida de anunciar al público su condición de ente acreditado, así como de usar el símbolo de ONAC. Pero lo más gravoso de todo, la suspensión de la acreditación implica además una orden para que la empresa objeto de la medida se abstenga de realizar todas aquellas actividades comerciales que estén cubiertas bajo su acreditación.

Por su parte, *“el poder que ostentan las autoridades administrativas, desde un punto de vista material, para imponerla...”* se refleja en las potestades que puede ejercer el ONAC (y que en efecto ejerce) respecto de esas medidas sancionatorias de suspensión y retiro, tal y como se ve en el contenido del numeral 11.6, luego de dejar en firme una medida de suspensión: (i) realizar visitas extraordinarias para verificar que se hayan suspendido las actividades acreditadas que cubre la suspensión; (ii) anunciar la suspensión *“en el sitio web de ONAC, [www.onac.org.co](http://www.onac.org.co) y en medios de comunicación, conforme lo determine la Dirección Ejecutiva o lo recomiende el Comité de Acreditación”*; (iii) si la suspensión afecta la totalidad del alcance acreditado *“el OEC será retirado del Directorio Oficial de Acreditados mientras dure la suspensión.”*; (iv) si en el término de seis (6) meses el organismo acreditado no logra subsanar las causas que dieron lugar a la suspensión, el ONAC puede proceder a retirar la acreditación.

Tal mandato del ONAC está respaldado por las propias normas dictadas por el Gobierno Nacional. En efecto, el Decreto 1595 de 2015 dispuso que las empresas acreditadas por el ONAC (que, a su vez, reciben el nombre de organismos

evaluadores de la conformidad), tienen entre sus obligaciones cesar inmediatamente el uso de toda publicidad que contenga referencia a una condición de acreditado cuando ella sea suspendida o retirada y, de igual manera, deberá ajustar toda publicidad cuando se le reduzcan las actividades cubiertas en el alcance de su acreditación; y cuando la acreditación sea una condición requerida para la prestación de servicios y ella sea suspendida o retirada, el organismo de evaluación de la conformidad deberá suspender, de manera inmediata, los servicios que presta bajo dicha condición (Art. 2.2.1.7.8.3).

En la mayoría de los casos esas sanciones se traducen en el cese forzado de actividades de una empresa. La mayoría de organismos, empresas o entes acreditados por el ONAC, lo han hecho porque así se los ordena uno de los tantos reglamentos técnicos expedidos por el Gobierno Nacional para regular distintas actividades de la economía. Así lo muestran las cifras reportadas por el propio ONAC en su último informe de gestión. Además, las sanciones desbordan la esfera de lo privado.

Lo pretendido por el ONAC de que esas sanciones puedan materializarse a través de un contrato privado y las reglas dictadas por esa corporación unilateralmente, sería tanto como admitir que el Ministerio de Transporte, al momento de habilitar a los organismos de apoyo al tránsito, puede hacerles firmar un contrato para que sea a través de los procedimientos previstos en ese instrumento contractual (en vez de las normas del C.P.A.C.A.) que se procederá a tramitar la imposición de las sanciones como la suspensión o la cancelación de dicha habilitación. Esto, por supuesto, no ocurre pues sería un claro fraude a la ley, además de la transgresión de normas y derechos constitucionales. Por ende, si esto resultaría inadmisibles con respecto a este ejemplo hipotético, también debe serlo para el caso del ONAC y la espuria figura contractual que desarrolló.

### **Contestación de la demandada**

Señala la apoderada del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC, que el ONAC no cumple una función administrativa y, en gracia de discusión, si se llegase a considerar que la cumple, esta no se rige con base en las reglas y procedimientos que esta corporación haya dictado "*unilateralmente*" o resolviendo procedimientos mal llamados "*sancionatorios*".

La actividad de acreditación se rige por las normas internacionales de acreditación, especialmente por la norma ISO/IEC 17011, que se concretan en acuerdos privados de voluntades entre el ONAC y los organismos evaluadores de la conformidad que

solicitan su acreditación, en cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el país, especialmente el acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, aprobado por la Ley 170 de 1994.

Sea lo primero manifestar, que el ONAC no desconoce, ni mucho menos, los antecedentes jurisprudenciales que a lo largo de la demanda trae a colación el demandante; no obstante, es importante señalar que ninguna de las sentencias señaladas estudia a profundidad la actividad de acreditación, ni si esta es o no realmente una función administrativa según la Constitución o la ley, ni qué autoridad ostenta la función de acreditar dentro del Estado colombiano, ni mediante qué facultad legal se delegó esta función en un particular; y ese es el debate que realmente debe ser estudiado y resuelto aquí en la presente acción.

El CONPES 3446 de 2006 reconoció que uno de los problemas más grandes que tenían los empresarios colombianos para exportar, era la falta del reconocimiento internacional de las certificaciones que se expedían en Colombia; por eso, desde su concepción en este documento de política pública, se concibió la creación del ONAC como una *“institución sin ánimo de lucro, de naturaleza mixta y régimen de derecho privado y que esté tutelado por el Estado”*, con el objetivo principal de *“obtener el reconocimiento internacional del organismo nacional de acreditación y garantizar la participación de éste en los foros internacionales correspondientes”*.

La razón principal por la que se propuso crear una institución privada sin ánimo de lucro, que se rigiera por el derecho privado y que estuviera *“tutelada”* por el Estado, es que esta actividad debe ser ejercida dentro de los parámetros del derecho privado, en cumplimiento de las normas internacionales que rigen la acreditación, como es la norma ISO/IEC 17011.

En noviembre de 2007, se constituyó el ONAC, mediante documento privado firmado por 98 fundadores (3 entidades públicas y 95 empresas privadas), organizado en el marco del Código Civil y las normas sobre ciencia y tecnología del Decreto Ley 393 de 1991, como una corporación de carácter privado, sin ánimo de lucro, independiente y autónoma del Gobierno Nacional, con un consejo tripartito donde tienen representación el Gobierno Nacional, los organismos evaluadores de la conformidad (en adelante OEC) y los usuarios de la infraestructura de la calidad como empresas, gremios, universidades y consumidores, en iguales proporciones, que se rige por las normas del derecho civil y comercial.

La constitución del ONAC se realizó a través de una cooperación entre el sector público y el sector privado representado por universidades, gremios de la

producción y del comercio, empresas y organismos evaluadores de la conformidad, entre otros, con el fin y objeto único de proveer los servicios de acreditación, lograr el reconocimiento internacional y representar los intereses nacionales ante los foros regionales y mundiales de acreditación.

Posteriormente, el Decreto 4738 del 15 de diciembre de 2008, más de un año después de haberse creado el ONAC, suprimió las funciones de acreditación de la Superintendencia de Industria y Comercio, estableció que las mismas se podían realizar en condiciones de mercado por entidades constituidas bajo las normas del derecho privado y designó al ONAC como organismo nacional de acreditación. El Decreto en mención de ninguna manera “*trasladó*” funciones propias del Estado a ONAC.

Solo fue hasta el 2013, que el Gobierno Nacional decidió designar al ONAC como único organismo nacional de acreditación de Colombia, más por razones de exigencia de la cooperación internacional, que por restringir el libre mercado. Lo anterior se reitera en el momento en el cual el DURSCIT17 advierte que ONAC es el único organismo que “*representará y llevará la posición de país ante la Comunidad Andina de Naciones y foros multilaterales en materia de acreditación, y participará en las instituciones y actividades regionales e internacionales relacionadas con actividades de acreditación*”.

En conclusión, no existe acto de delegación respecto de la presunta transferencia en el ejercicio de funciones que desplegaba la SIC al ONAC; no existe ninguna ley que determine que la actividad de acreditación es una función administrativa, ni la autoridad que la ejerce; y ninguno de los actos del ONAC es unilateral, ni genera efectos jurídicos de carácter general o particular, no crea, modifica o extingue derechos para los “*administrados*”, ni nada que se le parezca.

No es acertado remitirse exclusivamente al contenido del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 en orden a determinar si una persona jurídica, creada bajo su amparo, constituye una entidad descentralizada. Esto, toda vez que, bajo el entendido del artículo 68 *ibídem*, únicamente lo serán aquellas cuya creación hubiere sido decretada por Ley o bajo su autorización, motivo por el cual cabe cuestionar si el ONAC cumple con este requisito.

En gracia de discusión, aun suponiendo que el ONAC sí se conformó con base en las facultades que ofrece el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no por dicha circunstancia habrá de concluirse, forzosamente, que esta desarrolla funciones públicas o presta servicios públicos. Tal posición se ve reforzada si se tiene en

cuenta lo previsto en el artículo 68 de la ley en cita, del que se desprende que las entidades descentralizadas indirectas podrán cumplir funciones administrativas, prestar servicios públicos, o realizar actividades industriales o comerciales.

El ONAC no se encuentra adscrito a ninguna entidad estatal; tampoco los Decretos 4738 de 08, 323 de 10, 2124 de 12, 865 de 13 o 1595 de 15 señalaron que la actividad de acreditación fuera función pública o que el ONAC debía estar adscrito o vinculado a alguna Entidad del Estado.

De conformidad con lo prescrito por el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, en el acto de creación de cada entidad, el legislador debe determinar su estructura orgánica, asunto que incluye la determinación de su régimen jurídico; pero en el caso del ONAC, en el acto de creación no se estableció el Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estaría adscrito o vinculado, condición para entenderla dentro de la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa.

Si bien el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, participó en el acto de creación del ONAC, esta cartera gubernamental nunca ha tenido a cargo la actividad de acreditación de los organismos evaluadores de la conformidad, a partir de lo cual se pueda inferir la condición de conexidad con el ONAC y, en consecuencia, un presunto ejercicio de control y vigilancia.

Al respecto, la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha manifestado de manera reiterada que no siendo el ONAC un organismo del Estado, sino una corporación de carácter privado, constituida dentro del marco del Código Civil, sus actuaciones no constituyen actos administrativos.

Por lo tanto, el ONAC no es sujeto del derecho administrativo que consagra el CPACA.

Considerar que dicho ministerio tiene asignadas las funciones de acreditar porque el Decreto 210 de 2003 habla de la “acreditación”, sería tan absurdo como pensar que también son funciones públicas asignadas al ministerio aludido, las de normalización, evaluación de la conformidad, certificación y metrología, las cuales, entonces, deberían estar *delegadas* en el Icontec, a los laboratorios de pruebas y de calibración, a los organismos de certificación y a los organismos de inspección, mediante acto de delegación según la Ley 489 de 1998, lo que obviamente no existe.

El ONAC no se encuentra dentro del presupuesto general de la Nación y en tal sentido no recibe recursos del Estado; su funcionamiento depende única y exclusivamente de recursos propios de la actividad de acreditación que reinvierte en el objeto social, situación que inspecciona y vigila la Alcaldía Mayor de Bogotá, en virtud de Decreto 530 de 2015.

Si se admitiera, como se procura demostrar en el presente documento, que el ONAC es una entidad estrictamente de derecho privado, no podría sostenerse que esta desarrolla funciones públicas; en tanto que no existe una entidad pública en la que repose la función de acreditación, ni se ha celebrado un convenio por el que así se disponga, como lo ordena el artículo 110 de la Ley 489 de 1998.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-866 de 1999, expresó que una de las restricciones a la posibilidad de atribuir funciones públicas a particulares consiste en que las atribuciones a conferir deben encontrarse previamente en cabeza de las autoridades administrativas que las confieren o, en su defecto, ser concedidas por norma de rango legal.

Las principales labores adelantadas por el ONAC, están previstas en sus Estatutos, en el Decreto 4738 de 2008 y en el Decreto 1074 de 2015, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: a) Acreditar la competencia de los organismos de evaluación de la conformidad; b) Ser el vocero oficial del Gobierno Nacional ante la Comunidad Andina de Naciones y foros multilaterales de reconocimiento en materia de acreditación, según lo establecido en la Decisión Andina 376 de 1995; c) Crear y mantener el registro público actualizado de los organismos de evaluación de la conformidad acreditados; d) Expedir las reglas, instructivos y recomendaciones generales sobre el proceso de acreditación y el cumplimiento de los requisitos especificados para organismos de evaluación de la conformidad; e) Elaborar, publicar y difundir material científico, técnico o informativo sobre la acreditación y la evaluación de la conformidad; f) Participar en la Comisión Intersectorial de la Calidad; g) Ejercer como autoridad de monitoreo en buenas prácticas de laboratorio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y h) Mantener un programa de seguimiento y vigilancia que permita demostrar, en cualquier momento, que los organismos acreditados siguen cumpliendo las condiciones y requisitos que sirvieron de base para su acreditación.

La función de acreditar la competencia de los organismos de evaluación de la conformidad no es una función pública, pues de conformidad con lo previsto en el Decreto 1074 de 2015 (artículo 2.2.1.7.2.1.), la acreditación no es más que una declaración de terceros por la que se señala que un organismo de evaluación de la

conformidad es competente para llevar a cabo sus funciones. En suma, bajo el marco normativo actual, la actividad de acreditación es considerada expresamente como la prestación de un servicio a favor de los organismos de evaluación de la conformidad, que deberá brindarse siguiendo las normas de competencia económica, por el que se da fe de la competencia para desarrollar funciones de certificación.

El Decreto 4738 de 2008 indica que la actividad de acreditación debería prestarse en condiciones de competencia y disponer la posibilidad de que este fuese prestado por terceros; con ello, el Gobierno Nacional permitió que particulares ejecutaran esta actividad, sin que esto implique se vean investidos de una autoridad que provenga del Estado.

El Decreto 1074 de 2015, establece que los organismos de evaluación de la conformidad podrían acudir a las entidades de acreditación extranjera a pesar de que no se les ha conferido ninguna autoridad específica, por ninguna Ley o acto administrativo. Bajo esta línea, si se considera que el ONAC desarrolla una función pública por el solo hecho de realizar una actividad que le ha sido permitida por el Decreto 4738 de 2008 y por el Decreto 1074 de 2015, se llegaría al absurdo de tener que llegar a la misma conclusión con respecto a las entidades de acreditación extranjeras en general.

Es preciso indicar que el servicio de acreditación no implica i) la emisión de actos administrativos; ii) no conlleva un poder de coacción o mando de control; y iii) no parte de un poder otorgado por el Estado.

El ONAC no expide actos administrativos, en tanto la decisión de acreditar o no a un organismo no se encuentra dirigida a producir efectos jurídicos, toda vez que ello no deviene en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica. La acreditación, en sí misma, no genera derechos u obligaciones en la entidad que la solicita, ni modifica o altera de alguna forma la relación jurídica que esta pueda tener con terceros.

La prestación de este servicio no involucra un poder de coacción o mando, en tanto que las decisiones del ONAC se enmarcan en el desarrollo de un contrato de otorgamiento y uso del certificado de acreditación, celebrado con el organismo que solicita la acreditación. Incluso, aun habiendo adoptado una decisión desfavorable para estos organismos, estos bien podrían remitirse a organismos de acreditación extranjeros que resuelvan concederles tal acreditación. En consecuencia, la decisión de acreditar o no a un organismo no implica el ejercicio de un poder de

coacción o mando, en tanto estas podrían ser desconocidas acudiendo a otros organismos de acreditación que emitan un concepto diferente.

Tampoco se puede considerar que la función de acreditación se relacione directamente con fines o actividades del Estado. No existe en la Ley o en la Constitución una norma que pueda dar sustento a esta afirmación. No obstante que la Constitución y la Ley reconocen al Estado la posibilidad de intervenir en la economía con el objeto de garantizar la calidad de los bienes ofrecidos a la comunidad, nada de esto implica que corresponde a este fungir directamente como acreditador de los organismos de evaluación de la conformidad, encargados de certificar el cumplimiento de una serie de normas técnicas que propenden por la calidad de los productos comercializados.

En relación con la función de representar al país frente a la Comunidad Andina de Naciones y foros multilaterales en materia de acreditación, es preciso indicar que no reúne las características de la función pública, en tanto no implica el ejercicio de actividades del Estado, no conlleva el uso de alguna autoridad inherente al mismo, ni persigue el cumplimiento de sus fines esenciales.

En suma, la representación de intereses nacionales que en el campo internacional por una entidad de naturaleza privada, no conlleva por sí misma el desarrollo de funciones públicas, si bien puede ser considerada como una actividad de interés nacional que, eventualmente, exija cierta intervención o vigilancia del Estado.

Para el caso concreto de la labor de mantener el registro de los organismos de evaluación, se llama la atención sobre la inexistencia de una función en cabeza del ONAC que implique el ejercicio de una autoridad inherente del Estado, o que constituya una actividad en cabeza del mismo que pueda permitir el cumplimiento de sus fines esenciales, de conformidad con los objetivos que a este le impone la Carta Política.

En cuanto a la función de expedir las reglas, instructivos y recomendaciones generales sobre el proceso de acreditación y el cumplimiento de los requisitos especificados para organismos de evaluación de la conformidad, el ONAC se limita a expedir condiciones sobre el funcionamiento interno del organismo, sin que cuente con algún poder vinculante frente a terceros con los que no se hubiere celebrado contrato alguno. Se destaca, entonces, que los reglamentos y procedimientos que el ONAC adopta únicamente se tornan de carácter obligatorio frente a aquellas personas con las que se hubieren celebrado contratos en virtud de los cuales se haga obligatorio su cumplimiento.

La función de elaborar, publicar y difundir material científico, técnico o informativo sobre la acreditación y la evaluación de la conformidad, no conlleva el ejercicio de una autoridad inherente del Estado, así como de la inexistencia de una actividad que en virtud de la Constitución o la Ley deba desarrollar el Estado en este sentido. Por estos motivos, se encuentra pertinente destacar el sin número de asociaciones que cuentan con funciones similares y que no se estima que desenvuelvan funciones públicas.

Frente a la función de participar en la Comisión Intersectorial de la Calidad, es preciso destacar que esta Comisión tiene por objeto “*coordinar la actuación de las entidades estatales y privadas dentro de los lineamientos del Subsistema Nacional de la Calidad*”.

Ahora bien, al señalar la composición de esta Comisión, el parágrafo 1 del artículo 4 del Decreto 3257 de 2008 indica que el ONAC, o su delegado, será invitado permanente que podrá participar con voz, pero sin voto. Así, se resalta que la presencia del ONAC no es obligatoria, que no tiene poder de decisión sobre los asuntos que allí se discutan y que, incluso, podrá delegar su participación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, difícilmente podría sostenerse que el rol que allí cumple este organismo lleva a la consecución de fines del Estado, o que tenga implícita la práctica de una autoridad de ningún tipo.

En cuanto a la función de ejercer como autoridad de monitoreo en buenas prácticas de laboratorio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se debe señalar que las obligaciones del ONAC en esta materia se restringen a ejercer inspecciones sobre las entidades de ensayo que realicen estudios de seguridad no clínicos bajo los principios de Buenas Prácticas de Laboratorio de la OCDE. En estos términos, la labor que para estos efectos se desarrolla guarda semejanza con la función de acreditación previamente estudiada, en la medida en que consiste en la atestación sobre el cumplimiento de unos parámetros técnicos, solicitada voluntariamente por terceros que desean acreditar dicha condición.

En los términos del Decreto 1595 de 2015, la actividad de acreditación se rige a nivel mundial por la norma técnica internacional ISO/IEC 17011, “*Evaluación de la conformidad – Requisitos para los organismos de acreditación que realizan la acreditación de organismos de evaluación de la conformidad*”, y esta norma es la que establece todos los requisitos que debe cumplir un organismo acreditador, tanto en su estructura organizacional, como en los procesos que utiliza para evaluar a los organismos que acredita.

El cumplimiento de estos requisitos se verifica por los organismos internacionales de cooperación de los que hace parte el ONAC, con el propósito de *“Obtener y mantener un reconocimiento internacional a través de la evaluación de sus actividades por parte de pares internacionales y de la afiliación y participación en las actividades programadas por las instituciones y actividades regionales e internacionales relacionados con la acreditación”*, otro de los mandatos normativos para ONAC.

Desde el mismo diagnóstico, hecho en el año 2006, contenido en el numeral 3 del título II del Documento CONPES 3446, se estableció que un ente de acreditación debe adoptar estándares internacionales de acreditación; y añade que la capacidad para obtener un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) en este nivel del sistema, estaría sujeta a que el ente acreditador demostrara su capacidad técnica, eficacia, imparcialidad, independencia y eficiencia en su gestión.

Precisamente, al ser el ONAC evaluado por pares internacionales en el marco de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM), que se hacen a partir del recorrido completo y exhaustivo de la norma técnica especial NTC- ISO/IEC 17011, es que en el año 2010 el ONAC fue admitido como miembro de International Accreditation Forum (IAF) y en el 2013 pasó de ser miembro asociado a ser miembro pleno de InternAmerican Accreditation Cooperation (IAAC), siendo elegido, además, como uno de los miembros de su Comité Ejecutivo. Igualmente, en ese mismo año, ONAC se convirtió en miembro asociado de International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC).

La confianza en la acreditación que otorga el ONAC, se logra a partir de la demostración que hace de su competencia, en el ejercicio de la evaluación de conformidad con sujeción a la norma ISO/IEC 17011, y a las políticas, documentos obligatorios y buenas prácticas de acreditación, que establece la cooperación internacional de acreditación.

Ahora bien, todos los procedimientos asociados al proceso de acreditación se producen con apego estricto a la norma técnica internacional ISO/IEC 17011; por tanto, no son concebidas de forma unilateral por el ONAC, y mucho menos tienen el carácter de acto administrativo.

Sorprende que el demandante haya omitido transcribir en su escrito el aparte correspondiente de la sentencia 2016-00533 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 6 de abril del 2017, que afirma con meridiana claridad, con respecto a las reglas del servicio de acreditación, que: *“(…) Sobre estas reglas de procedimiento, la Sala precisa que no constituyen disposiciones con fuerza material de ley ni se trata de un acto administrativo, motivo por el cual no resulta ser*

*la acción de cumplimiento el medio de control adecuado para hacer exigible la reglamentación técnica contenida en ellas.” (Subrayado fuera de texto).*

Por tanto, si bien el Consejo de Estado pudo haber sostenido que el ONAC cumple una función pública, lo que sí dejó absolutamente claro es que las reglas de procedimiento que utiliza para acreditar a los organismos evaluadores de la conformidad, no constituyen disposiciones con fuerza material de ley ni se trata de un acto administrativo.

En esas condiciones, la norma técnica ISO/IEC 17011 exige que todo servicio de acreditación que se preste, debe estar enmarcado en un acuerdo entre el ente acreditador y el OEC, en el que este último se comprometa a cumplir las reglas de acreditación.

Pues bien, el ONAC, en su calidad de Organismo de Acreditación en Colombia, atiende el cumplimiento del requisito en comento, mediante Reglas del Servicio de Acreditación, que describen el proceso establecido por el ONAC para llevar a cabo la acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad (OEC), de acuerdo con los requisitos de la norma NTC-ISO/IEC 17011. Este documento hace parte de los requisitos contractuales que suscriben el ONAC y el OEC, y que rigen el servicio de acreditación de los OEC.

En consecuencia, el proceso en el que se vierte en las Reglas del Servicio de Acreditación, es evaluado por pares internacionales en virtud de las evaluaciones que despliegan a los signatarios de los acuerdos de reconocimiento mutuo.

Los procesos y procedimientos de la actividad de acreditación, no son propios de la administración pública. El régimen legal aplicable para las sociedades civiles y comerciales y las personas jurídicas sin ánimo de lucro como el ONAC, en su calidad de corporaciones, se rige por las normas pertinentes del derecho privado, por previsión expresa del artículo 5° del Decreto 393 de 1991, y es dicho contexto contractual en el cual las partes que acuden al servicio aceptando de manera voluntaria, los procedimientos para ejecutarlo.

En conclusión, los procesos y procedimientos que recogen condiciones de cumplimiento contractual, cumplen las condiciones exigidas por los estándares internacionales que le son propios al mantenimiento del reconocimiento internacional, a través de la evaluación de sus actividades por parte de pares internacionales. No aplicarlos, implicaría detener la infraestructura de calidad y poner en grave riesgo a los consumidores, dado que ONAC no podría atestar la

competencia de los Organismos Evaluadores de la Conformidad, en el marco del reconocimiento internacional, propósito principal de la política de calidad.

La responsabilidad del organismo acreditador no se limita a otorgar la acreditación, también es su deber hacer seguimiento para que las condiciones con las que se acreditó un OEC, se mantengan en el tiempo (numeral 6° artículo 2.2.1.7.7.6. del DURSCIT).

La consecuencia lógica de incumplir las condiciones y los requisitos que sirvieron de base para la acreditación, no puede ser otra que la suspensión, retiro o reducción, si a ello hubiere lugar, porque el organismo acreditado perdió la competencia que demostró en algún momento, situaciones que contractualmente aceptan las partes. En consecuencia, desplegar las medidas necesarias para evaluar las condiciones de competencia, en las cuales los empresarios son certificados y los Organismos Evaluadores de la Conformidad son acreditados, *per se*, no implica un procedimiento en el escenario del procedimiento administrativo sancionatorio.

Es importante señalar que los Organismos Evaluadores de la Conformidad sí tienen una entidad de inspección, vigilancia y control que es la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual tiene plenas facultades para investigar y sancionar a estos organismos por violación de los deberes y obligaciones que les son propios.

En consecuencia, las medidas que se adoptan por el incumplimiento contractual, por la acción u omisión de un organismo acreditado, se encuentran contemplados para que el ONAC, en su calidad de organismo de acreditación, proteja el uso de la condición de acreditado en los resultados de la evaluación de la conformidad, tomando las medidas necesarias para evitar perjuicios a los usuarios de tales servicios, a los consumidores y al buen nombre de la acreditación, por cuanto lo que se permite en el contrato de acreditación es el uso de la condición de acreditado con lo cual se puede inducir en error a los ciudadanos en general, lo que no guarda ninguna relación con las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio descritas en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

No obstante lo anterior, el ONAC es totalmente respetuoso del debido proceso, del derecho de defensa y de contradicción que le asiste a todo organismo que solicita su acreditación, condiciones que protege y declara en las reglas del servicio de acreditación, que hacen parte integral del contrato de servicios.

Es atrevido que el demandante se refiera al Directorio Oficial de Acreditación, como una lista negra.

Finalmente, reitera la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, ya expuesta mediante escrito radicado previamente a la contestación de la demanda, en el sentido de indicar que dado que el ONAC no cumple funciones públicas, ni administrativas, le era imposible deducir que la petición de información presentada por el señor Carlos Rubio Luna, perseguía una constitución de renuencia, por cuanto, además, nunca advirtió dicho propósito.

Tanto la comunicación del 24 de marzo de 2020 como la comunicación de 9 de junio de 2020, fueron presentados por el actor como derechos de petición. El abogado del demandante no informó que la comunicación del 9 de junio de 2020 había obedeció a una solicitud que debió hacerle el ONAC al abogado Carlos Rubio Luna, para que corrigiera o aclarara la petición del 24 de marzo de 2020, en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el Juzgado 46 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá del 5 de junio de 2020 en el trámite 2020-00096-00, en la cual el apoderado persiguió la protección de su derecho fundamental de petición.

Por consiguiente, lo que hizo Carlos Andrés Rubio Luna el 9 de junio de 2020 fue aclarar el contenido de la petición del 24 de marzo de 2020, pero nunca reclamó expresamente que se hacía con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento, razón por la cual el ONAC no consideró que la respuesta se hacía en los términos del artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Con respecto a este último derecho de petición, el ONAC ya dio respuesta dentro del término legal, bajo el amparo del artículo 5 del Decreto 491 de 2020. El Gobierno Nacional consideró en dicho decreto legislativo que se hacía necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de petición, con el propósito de garantizar a los solicitantes una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada. Lo anterior, incluye las peticiones que se encontraban en curso o que se radicaron durante la vigencia de la emergencia sanitaria.

En consecuencia, el 24 de julio de 2020 venció el término para dar respuesta.

### **Trámite de la actuación**

En auto de 14 de julio de 2020, se emitió pronunciamiento sobre la solicitud de rechazar de plano la demanda por falta de agotamiento del requisito de

procedibilidad, presentada por el ONAC, en el sentido de desestimarla; se admitió la demanda; se dispuso notificar personalmente esta decisión al señor Director del ONAC; se advirtió al mismo que tenía derecho a hacerse parte dentro del proceso, allegar y/o solicitar la práctica de pruebas que considerara necesarias y que la decisión sería proferida dentro de los veinte (20) días siguientes; se tuvieron como pruebas las que se anexaron con la demanda; se negó la prueba de exhibición de documentos y, en su lugar, se dispuso oficiar al Director del ONAC para que rindiera un informe en el que manifestara qué norma o normas se aplicaban por dicha entidad para el trámite de las solicitudes de acreditación y para la resolución de las actuaciones sancionatorias contra los entes acreditados; y se negó la declaración de parte solicitada por el demandante.

Mediante escrito remitido al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, el señor Carlos Andrés Rubio Luna solicitó que se adicionara el auto admisorio de la demanda, por cuanto el Despacho había omitido pronunciarse sobre los documentos contenidos en el Cuaderno No. 4 de anexos de la demanda.

El 3 de agosto de 2020, el Despacho dispuso adicionar el auto admisorio de la demanda, en el sentido de tener como medios de prueba los contenidos en el Cuaderno No. 4 (Folios 1-48, 49-75. 76-90, 91-114 y 115-184).

Mediante escrito remitido al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, la Corporación de Ingenieros y Centro de Innovación, Desarrollo Tecnológico e Investigación, CIDTEI, solicitó su intervención en el presente proceso como tercero interesado.

En Auto de 6 de agosto de 2020, el Despacho negó la solicitud de intervención por parte de la Corporación de Ingenieros y Centro de Innovación, Desarrollo Tecnológico e Investigación, por improcedente.

Mediante escrito de contestación de la demanda, la apoderada del ONAC solicitó la vinculación del Congreso de la República, la Presidencia de la República, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Función Pública; así mismo, solicitó la recepción del testimonio del señor Aurelio Mejía Mejía, Director de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El demandante presentó escrito de oposición en cuanto a la solicitud de vinculación propuesta por el ONAC.

El demandante, a través del correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, presentó un archivo denominado “*12 Alegaciones finales y deber de denuncia*”, para que se tuviera en cuenta por el Despacho.

El ONAC presentó oposición frente al archivo denominado “*12 Alegaciones finales y deber de denuncia*”.

El demandante presentó un escrito solicitando que se le impusiera al ONAC la multa de que trata el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P., por no haber remitido los memoriales que ha presentado.

Mediante proveído de 19 de agosto de 2020, el Despacho se pronunció con respecto a varias solicitudes presentadas tanto por el ONAC como por el demandante, en el sentido de negarlas.

El demandante, a través del correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, presentó memorial insistiendo que se tenga en cuenta el memorial titulado “*12 Alegaciones finales y deber de denuncia*”, particularmente los apartes de una providencia del Consejo de Estado, que hace referencia a la condición de actos administrativos de las llamadas medidas por incumplimiento que adopta el ONAC en contra de sus acreditadas.

El demandante, a través del correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, allegó una sentencia proferida por la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitando que se tuviera en cuenta.

### **Consideraciones de la Sala**

#### **El problema jurídico**

Consiste en decidir si debe ordenarse al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC, el cumplimiento de los artículos 34 (procedimiento administrativo común y principal) y 47 (procedimiento administrativo sancionatorio) de la Ley 1437 de 2011; lo cual significa resolver acerca de si el ONAC debe ajustarse al procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 para efectos de los trámites relacionados con la acreditación y con las sanciones (así denominadas por el demandante) que dicho organismo impone a quienes no se ajustan a las reglas de la acreditación.

#### **La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia**

El artículo 87 de la Constitución Política dispone:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los siguientes requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento.

1. El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o en actos administrativos, artículo 1.
2. El mandato debe ser imperativo e inobjetable y debe corresponder su cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6.
3. El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo, la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8.
4. Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente, artículo 9.
5. Las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos, artículo 9, y
6. No procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

### **Cuestión previa**

### **Falta de constitución en renuencia**

En la contestación de la demanda, el ONAC reitera la falta de constitución en renuencia, asunto que ya había sido propuesto en un escrito anterior, allegado antes de la admisión de la demanda y resuelto oportunamente por esta Corporación en el sentido de desestimar dicho planteamiento.

En consecuencia, el Tribunal no hará un nuevo pronunciamiento sobre el particular, y estima que el ONAC debe estarse a lo resuelto en el auto admisorio de la demanda de 14 de julio de 2020.

### **Naturaleza jurídica del ONAC**

Desde el Documento CONPES 3446 de 30 de octubre de 2006, se planteó la conformación de un Organismo Nacional de Acreditación con reconocimiento internacional, para lo cual se debían realizar las siguientes acciones (Cuaderno 1, anexo de la demanda, página 30 - PDF).

- “i) Impulsar la creación de un organismo nacional de acreditación como una institución sin ánimo de lucro, de naturaleza mixta y régimen de derecho privado y que esté tutelado por el Estado.
- ii) Obtener el reconocimiento internacional del organismo de acreditación y garantizar la participación de éste en los foros internacionales correspondientes.
- iii) Unificar los requisitos de acreditación exigidos a los organismos de evaluación de la conformidad.”.

De acuerdo con el Acta de Constitución del ONAC, suscrita el 20 de noviembre de 2007, en la que aparece el contenido de los estatutos de dicha entidad, el ONAC es una corporación de carácter privado, de naturaleza y participación mixta, sin fines de lucro, que se constituyó y organizó bajo las leyes colombianas, dentro del marco del Código Civil, las normas sobre ciencia y tecnología del Decreto Ley 393 de 1991, la Ley 489 de 1998, artículo 96, y demás disposiciones pertinentes (Anexo 2, contestación demanda).

En el Decreto 4738 de 15 de diciembre de 2008 “*Por el cual se dictan normas sobre intervención en la economía para el ejercicio de las funciones de acreditación de organismos de evaluación de la conformidad que hagan parte del Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio.*”, se establece la naturaleza jurídica del ONAC, en los siguientes términos.

“**ARTÍCULO 3º.** Designase como Organismo Nacional de Acreditación al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC, corporación de carácter privado, de naturaleza mixta, sin ánimo de lucro, constituida mediante documento privado del 20 de noviembre de 2007, debidamente autenticado por la Notaría Sexta de Bogotá, dentro del marco de la Ley 489 de 1998 y las normas sobre ciencia y tecnología.”.

Así mismo, sobre la naturaleza jurídica del ONAC se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-219 de 22 de abril de 2015, en el siguiente sentido<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, expediente D-10461, Magistrado Ponente, Dr. Mauricio González Cuervo.

## **“6.5. Naturaleza del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC.**

6.5.1. Inicialmente, las funciones de acreditación eran realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, que inició esta actividad en 1994.

Posteriormente, en el CONPES 3446 de 2006, el Gobierno reconoció la importancia de impulsar un organismo con las características del ONAC como estrategia para la conformación del Subsistema Nacional de la Calidad en Colombia. Lo anterior, respondía también a los preceptos contenidos en el artículo 4º de la Decisión Andina 376 de 1995.

En ejecución del referido documento de política pública, se creó el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, como una corporación de carácter privado, sin ánimo de lucro de naturaleza y participación mixta, constituida a partir del 20 de noviembre de 2007, dentro del marco del Código Civil, las normas sobre ciencia y tecnología y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y lo establecido en el Decreto 4738 de 2008, modificado por los Decretos 323 de 2010, y 2124 de 2012, cuyas actividades y programas están sujetas al control administrativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en los términos del artículo 109 de dicha Ley.

6.5.2. El patrimonio inicial del Organismo fue 79% aporte del sector público y 21% del sector privado. A 31 de diciembre de 2010 esa relación era de 67% aporte del sector público y 33% del sector privado.

6.5.3. A partir del Decreto 4738 de 2008, todas las funciones de acreditación que antes se encontraban en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, fueron designadas por el Gobierno al ONAC, cuyo objeto principal es acreditar la competencia de los Organismos Evaluadores de la Conformidad y desempeñar las funciones de Organismo Nacional de Acreditación de Colombia.

De este modo, el ONAC pretende contribuir al desarrollo de Colombia, a promover la competitividad empresarial, a proteger los intereses de los consumidores en cuanto a calidad y seguridad de los productos y servicios que se les ofrece y a facilitar el comercio, mediante la suscripción de los acuerdos internacionales de reconocimiento a la acreditación. El desarrollo del objeto del ONAC se encuentra descrito en el artículo 5º de sus Estatutos.

6.5.4. El sistema de gestión del ONAC se fundamenta en los requisitos de la norma ISO/IEC 17011 lo cual garantiza su independencia y contribuye a la consolidación del Subsistema Nacional de la Calidad en relación con los organismos de evaluación de la conformidad.

6.5.5. La decisión sobre la acreditación está a cargo de los Comités de Acreditación. De acuerdo con lo anterior, el Director Ejecutivo expedirá un certificado de acreditación contra el cual procederá el recurso de apelación dentro de los 5 días hábiles siguientes, desde que le sea comunicada al interesado la decisión por parte del ONAC<sup>2</sup>.

(...)

La naturaleza y competencia técnica del ONAC, permiten atribuirle este tipo de funciones de acreditación de las entidades de certificación. En efecto, y como se expuso anteriormente, el ONAC es una corporación de naturaleza y participación mixta, en la que se asocian personas públicas y privadas para lograr un fin de interés general que consiste en la acreditación de los organismos y entidades establecidas en la Ley y en los diferentes decretos que regulan la materia. Además, el ONAC tiene la competencia técnica para hacer este tipo de evaluaciones porque es un organismo especializado en estos asuntos. En todo caso, los requisitos que se imponen no son los que

---

<sup>2</sup> Artículo 44 del Estatuto del ONAC.

decide de manera caprichosa el Organismo de Acreditación, sino los que consagra expresamente la Ley 527 de 1999, con las modificaciones introducidas por el Decreto 019 de 2012.

Otro aspecto de gran relevancia a considerar en este punto es que, a pesar de que las atribuciones de acreditación de los requisitos de las entidades de certificación se trasladaron al ONAC, la Superintendencia no perdió la función de control y vigilancia sobre dichas entidades, que ya la Corte había reconocido en el pasado cuando señaló que, “en razón a que la naturaleza de las funciones de las entidades de certificación se consideran como la prestación de un servicio público, la inspección y vigilancia de los servicios públicos que tienen que ver con la certificación, actividades que ejercerán las entidades de certificación, debe radicarse en cabeza de una Superintendencia como la de Industria y Comercio” .

(...)

### **7.3. Descripción de la función de autorización de la Superintendencia y la de acreditación del ONAC respecto de las entidades de certificación.**

(...)

7.3.2. La autorización de las actividades de las entidades de certificación por parte de la Superintendencia, que quedó derogada por el artículo 176 del Decreto Anti Trámites, fue regulada por el Decreto 1747 de 2000 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 527 de 1999, en lo relacionado con las entidades de certificación, los certificados y las firmas digitales” –derogado por el Decreto 333 de 2014- y por la Resolución 26930 del 26 de octubre de 2000 “Por la cual se fijan los estándares para la autorización y funcionamiento de las entidades de certificación y sus auditores”, emitida por el Superintendente.

En dichas disposiciones, se establecía la acreditación de requisitos de las entidades de certificación abiertas y cerradas ante la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual, una vez los hubiese verificado, expedía una resolución de autorización en la que se precisaban las actividades y servicios que podía prestar la entidad de certificación, permitiendo que esta pudiera solicitar autorización para prestar actividades y servicios adicionales.

La autorización de la Superintendencia era por consiguiente un acto administrativo, regido por las normas de derecho público, que obedecía al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 527 de 1999 y otras disposiciones como el Decreto 1747 de 2000 y la Resolución 26930 de 2000 que precisaban el alcance de la competencia de dicha entidad.

7.3.3. El Decreto 019 de 2012 modificó la autorización previa de la Superintendencia de Industria y Comercio a las actividades de las entidades de certificación, por la acreditación del ONAC.

La descripción de la competencia de este Organismo se fijó en el Decreto 333 de 2014 “por el cual se reglamenta el artículo 160 del Decreto-ley 19 de 2012”, que derogó el Decreto 1747 de 2000.

Los requisitos que deben acreditar tanto las entidades de certificación tanto abiertas como cerradas, son los mismos que se acreditaban antes ante la Superintendencia pero el resultado no es va un acto administrativo sino una acreditación de las entidades de certificación por parte del ONAC, organismo constituido como una corporación sin ánimo de lucro de naturaleza y participación mixta, regido por normas de derecho privado, cuyas actividades y programas están sujetas al control administrativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998 .” . (Destacado por la Sala).

De la sentencia transcrita, a parte de la naturaleza jurídica del ONAC, se extrae, también, que la acreditación que otorga el ONAC no se considera un acto administrativo.

Así mismo, se debe señalar que el Consejo de Estado en sentencia de 6 de abril de 2017, indicó que el ONAC cumple una función pública<sup>3</sup>.

“En efecto, este organismo fue creado en virtud de las facultades conferidas por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 que regula la constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares, en los siguientes términos:

(...)

Aun cuando las normas de derecho privado regulan el funcionamiento de dichas asociaciones, la participación pública en las mismas, ordena la aplicación de medidas especiales en relación con el control administrativo y fiscal.

Cabe destacar que inicialmente, las funciones de acreditación eran realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, que inició esta actividad en 1994 y posteriormente, en el CONPES 3446 de 2006, el Gobierno Nacional dispuso impulsar un organismo con las características del ONAC como estrategia para la conformación del Subsistema Nacional de la Calidad en Colombia, en cumplimiento del cual se creó el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, como una corporación de carácter privado, sin ánimo de lucro de naturaleza y participación mixta, constituida a partir del 20 de noviembre de 2007, dentro del marco del Código Civil, las normas sobre ciencia y tecnología y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y lo establecido en el Decreto 4738 de 2008, modificado por los Decretos 323 de 2010, y 2124 de 2012, cuyas actividades y programas están sujetas al control administrativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en los términos del artículo 109 de dicha Ley.

A partir del Decreto 4738 de 2008, todas las funciones de acreditación que antes se encontraban en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, fueron designadas por el Gobierno al ONAC, cuyo objeto principal es acreditar la competencia de los organismos evaluadores de la conformidad y desempeñar las funciones de Organismo Nacional de Acreditación de Colombia.

**En virtud de lo expuesto, la Sala entiende que cumple una función pública, para los efectos previstos en el artículo 6º de la Ley 393 de 1997, y (...)** (Destacado por la Sala).

### **Estudio del caso**

La controversia planteada por el demandante versa sobre el presunto incumplimiento en que habrían incurrido el Organismo Nacional de Acreditación de

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Rocío Araujo Oñate, Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00533-01(ACU).

Colombia, ONAC, con respecto a lo establecido en los artículos 34 y 47 del C.P.A.C.A., los cuales establecen.

**“ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y**

**PRINCIPAL.** Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

(...)

**ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**SANCIONATORIO.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

**PARÁGRAFO.** Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se registrarán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.”.

**La Sala pasará a resolver sobre el asunto**

Del contenido del artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, se aprecia que las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales; y que en lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de la Parte Primera del Código.

Igualmente, del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, se desprende el procedimiento administrativo sancionatorio que deben adelantar las autoridades pertinentes, cuando no exista un procedimiento de esta índole regulado en leyes especiales.

**Pasará la Sala a verificar el cumplimiento por parte del ONAC de lo previsto en los artículos 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011.**

Manifiesta, en síntesis, el ONAC que la función de acreditación que desempeña no se rige con base en las reglas y procedimientos que esa corporación haya dictado “*unilateralmente*” o resolviendo procedimientos mal llamados “*sancionatorios*”, pues se rige por las reglas de las normas internacionales de acreditación, especialmente por la norma ISO/IEC 17011 (Decreto 1595 de 2015), que se concretan en acuerdos privados de voluntades entre el ONAC y los Organismos Evaluadores de la Conformidad que solicitan su acreditación, en cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el país, especialmente el acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, aprobado por la Ley 170 de 1994.

Entonces, los reglamentos y procedimientos que el ONAC adopta únicamente se tornan de carácter obligatorio frente a aquellas personas con las que se hubieren celebrado contratos en virtud de los cuales se haga obligatorio su cumplimiento.

Agrega que la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha manifestado de manera reiterada que no siendo el ONAC un organismo del Estado, sino una corporación de carácter privado, constituida dentro del marco del Código Civil, sus actuaciones no constituyen actos administrativos. Por lo tanto, el ONAC no es sujeto del derecho administrativo que consagra el CPACA. En conclusión, el servicio de acreditación no implica i) la emisión de actos administrativos, ii) no conlleva un poder de coacción o mando de control y iii) no parte de un poder otorgado por el Estado.

Del informe rendido por el Director Ejecutivo del ONAC, en atención a lo solicitado en el auto admisorio proferido por este Despacho, en el que se dispuso que se manifestara qué norma o normas se aplicaban por dicha entidad para el trámite de las solicitudes de acreditación y la resolución de las actuaciones sancionatorias contra los entes acreditados; se destaca (Anexo 8-contestación de la demanda).

“(…)

**Sea lo primero señalar, que ONAC no adelanta actuaciones administrativas de carácter sancionatorio. Las facultades para investigar y sancionar a los Organismos de Evaluación de la Conformidad (en adelante OEC) por violación de los deberes y obligaciones que les son propios, la mantiene la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad del Estado que ejerce la debida inspección, vigilancia y control.**

**La actividad de acreditación se rige a nivel mundial por la norma técnica internacional ISO/IEC 17011. “Evaluación de la conformidad – Requisitos para los organismos de acreditación que realizan la acreditación de organismos de evaluación de la conformidad”, y es esta norma la que establece todos los requisitos que debe cumplir un organismo acreditador, tanto en su estructura organizacional, como en los procesos que utiliza para evaluar a los organismos que acredita.**

(…)

**Esta especialidad en el procedimiento con que se adelanta el trámite de la acreditación, fue ratificada por el Decreto 1595 de 2015, incorporado al Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo – DURSCIT...**

(...)

La obligación de ONAC, de aplicar la norma técnica internacional, tanto en las solicitudes como los procedimientos de acreditación, tiene origen desde que ONAC desarrolla la actividad privada de la acreditación.

(...)

En consecuencia, aplicar las normas internacionales especializadas de evaluación de la conformidad por parte de ONAC, es un requisito *sine qua non* para que ONAC pueda cumplir lo previsto en el numeral 8 del artículo 2.2.1.7.7.6. del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo (en adelante DURSCIT)

(...)

Ahora bien, el objeto y campo de la norma que aplica ONAC en los procesos de evaluación de la competencia de los OEC, esto es la norma ISO/IEC 17011, se concentra en verificar los requisitos para la competencia, imparcialidad y operación coherente, que deben tener los OEC cuando realizan los procesos de evaluación de la conformidad. Lo anterior es previsión expresa del numeral 1 de la norma técnica internacional.

(...)

**Ahora bien, la Norma ISO/IEC 17011, prevé dentro de los requisitos generales que debe cumplir un organismo de acreditación, la de contar con acuerdos legalmente ejecutables con cada OEC. Para el efecto, enlista los contenidos mínimos que debe contemplar el contrato.**

(...)

**ONAC demuestra el cumplimiento de este requisito mediante la suscripción del contrato de otorgamiento y uso del certificado de acreditación, del cual hacen parte integral las reglas del servicio de acreditación, en adelante RAC-3.0-01 y las reglas de uso de símbolo de acreditado en adelante RAC-3.0-03.**

Las reglas de servicio de acreditación RAC-3.0-01, materializan las condiciones mediante las cuales se solicita y desarrolla el servicio de evaluación, las condiciones del servicio, obligaciones, etapas y condiciones contractuales generales, atendiendo de primera mano las características que exige la norma ISO/IEC 17011 a ONAC.

Las reglas de uso de símbolo de acreditado en adelante RAC-3.0-03 establece los requisitos y lineamientos que deben cumplir los OEC acreditados para declarar esta condición mediante el uso y utilización del símbolo de acreditación. Este documento hace parte de los requisitos contractuales que ONAC suscribe con los organismos acreditados.

Así, el programa de derechos y obligaciones para evaluar la competencia de los OEC, se encuentran incorporados al contrato que ONAC firma con los OEC, incluyendo las decisiones que se pueden adoptar cuando se desconocen las reglas que gobiernan esta relación contractual.

**En consecuencia, el contrato de otorgamiento y uso del certificado de acreditación, es un contrato de servicios, bilateral, consensual, que acata los principios constitucionales respecto al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos (incluidas las personas jurídicas), en virtud de que “Nadie está autorizado a pactar en contra de la constitución, como se desprende del artículo 4 de la carta. Ello se extiende a las normas de naturaleza privada, como los contratos”**

Cabe resaltar que la finalidad del contrato conlleva al cumplimiento de las obligaciones en él pactadas, a propósito del principio de obligatoriedad, dado que los contratos se celebran para cumplirse de buena fe y por ello son ley para las partes, bajo el amparo del artículo 1620 del Código Civil Colombiano. Por su parte, la ley mercantil define el contrato como “acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial...” (Art 864)

El contrato de acreditación se encuentra gobernado por el artículo 1602 del ordenamiento civil: “*Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales*”. En tal sentido así lo aceptan y entienden quienes confluyen a su suscripción.

Por lo tanto, las normas aplicables a la actividad de acreditación son las que corresponden al Código Civil (artículos 1501, 1602, 1603 y 1623) y Código de Comercio (artículo 871), dado que los contratos deben cumplirse en todo cuanto les pertenece por definición (*esentialia negotia*), ley, uso, costumbre o equidad (*accidentalialia negotia*), en la totalidad de la prestación, forma y oportunidad debida (*pacta sunt servanda, lex privatta, lex contractus*).

(...)

Los procedimientos desplegados por ONAC, se desarrollan así:

La información recibida por ONAC en la solicitud y a lo largo de todo el proceso de acreditación, es clasificada como confidencial, lo cual se materializa en una cláusula contractual y recibe un tratamiento acorde a la política de tratamiento de datos. Lo anterior, además de desarrollar el principio (sic) constitucional de habeas data, es desarrollo del requisito de confidencialidad de la información del numeral 8 de la norma técnica ISO/IEC 17011

(...)

Toda la información sobre los procedimientos asociados a la actividad de acreditación, son puestos a consulta pública de las partes interesadas antes de su expedición para recibir comentarios, y una vez van a entrar en vigencia son puestos al público en general en la página web de onac <https://onac.org.co/acreditate-con-onac>.

En la página web de ONAC se encuentran publicados todos los formularios de cada uno de los esquemas, para su descarga y diligenciamiento, así:

(...)

Para el efecto se advierte que el alcance de la acreditación debe ser indicado con exactitud y sin ambigüedades por parte del OEC y que la acreditación ante ONAC corresponde a la evaluación de la competencia para la realización de manera confiable de la actividad de evaluación en la que aspira estar acreditado, conforme con los documentos normativos referenciados, y no presupone la evaluación del cumplimiento de obligaciones legales del organismo.

Con lo anterior, ONAC cumple con el numeral 7.2. de la norma ISO/IEC 17011 “*SOLICITUD DE ACREDITACIÓN*”.

Posteriormente, en el “*Procedimiento de Revisión de Solicitudes y Estimación de la Capacidad para la Prestación de los Servicios de Acreditación de Organismos Evaluadores de la Conformidad*” código: PR-3.2-01 (ANEXO B), se definen y describen las actividades y los responsables de revisar las solicitudes de acreditación o de ampliación de alcance acreditado presentadas por los OEC, con el fin de atender los requerimientos de los clientes, estimar la capacidad para la prestación de los servicios de acreditación y validar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma internacional ISO/IEC 17011.

La revisión inicia con la preparación y presentación de la solicitud de acreditación por parte del OEC y finaliza con la estimación de la capacidad con la que cuenta ONAC para la prestación del servicio de acreditación. Además, este documento es aplicable para todos los esquemas de acreditación de ONAC que son evaluados con la normatividad y/o legislación vigente correspondiente.

El Coordinador Sectorial del esquema de acreditación en el cual se realizó la solicitud de acreditación, podrá solicitar mayor información con el fin de tener todos los elementos necesarios para poder determinar con total claridad el alcance de lo solicitado, y así generar una cotización apropiada para el organismo.

Una vez finalizada la revisión de la solicitud y se ha comunicado al OEC que la información presentada está completa, se procede a elaborar la cotización del servicio.

La propuesta comercial se proyecta calculando los días de evaluación requeridos, los cuales se establecen de acuerdo al alcance solicitado, a los sitios para los cuales se solicita la acreditación y el número de personal del OEC, entre otros. Además, estos días se distribuyen en las siguientes etapas de la evaluación: etapa 1 - Evaluación documental y etapa 2 - Evaluación en sitio.

La cotización inicial no contempla los costos de tiempo de desplazamiento de los miembros del equipo evaluador (por ubicación geográfica del OEC o disponibilidad logística del OEC), los días adicionales para cumplir con el plan de muestreo (de acuerdo con los sitios seleccionados para realizar la testificación de evaluación de la conformidad), los días adicionales para evaluar instalaciones con actividades claves no reportadas los desplazamientos, alojamiento y manutención del equipo evaluador.

Con lo anterior, ONAC da cumplimiento al numeral 7.3. de la norma ISO/IEC 17011 *"REVISIÓN DE RECURSOS"*.

Una vez es aceptada la oferta comercial por parte del OEC, ONAC procede a proponer una programación del servicio, en donde se informan las fechas de ejecución de la evaluación en sus diferentes etapas, de acuerdo con lo establecido en la cotización, en virtud del "Procedimiento de Programación de los Servicios de Evaluación a Organismos de Evaluación de la Conformidad" código: PR-3.1-01 (ANEXO C).

Este procedimiento describe las actividades necesarias para realizar la programación de las evaluaciones de otorgamiento, ampliación, seguimiento y reevaluación de los OEC, programando la revisión documental (Etapas 1) y la evaluación en sitio (Etapas 2) e informe parcial, con el fin de proyectar y controlar la ejecución de los servicios. Este procedimiento aplica a todos los esquemas de acreditación y a todos los OEC que deseen obtener o mantener la acreditación.

Con la comunicación por parte del área de programación, ONAC informa al OEC los nombres de los integrantes del equipo evaluador y la organización a la que pertenecen, adjuntando sus hojas de vida, con las que podrá constatar su perfil y experiencia. De esta manera, el OEC podrá plantear las objeciones que consideren pertinentes respecto de los integrantes del equipo evaluador. El OEC puede presentar objeciones a los integrantes de los equipos de evaluación, cuando existan razones que pudieran comprometer la independencia e imparcialidad de alguno de los miembros del Equipo, de forma escrita, sustentando las razones de su objeción, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, posteriores a la fecha de envío de la comunicación de notificación de la programación.

Como una condición contractual, ONAC informa cada año la programación de las evaluaciones según lo definido en el numeral 7.1, "Evaluaciones de Seguimiento" del documento, RAC-3.0-01. Se realiza la notificación de la programación de los servicios de evaluación al OEC, al equipo evaluador, coordinador sectorial, profesional de apoyo sectorial, archivo de ONAC y Gestión Humana, a través del correo electrónico, por medio del "Formato de Notificación de Evaluación" correspondiente a cada esquema. Este procedimiento de notificación de la programación, se hace para todos los servicios de otorgamientos, evaluaciones de seguimiento, complementarias y extraordinarias.

Con lo anterior, ONAC da cumplimiento al numeral 7.4. de la norma ISO/IEC 17011 *"PREPARACIÓN PARA LA EVALUACIÓN"*.

Llegado el día y la hora de la evaluación, siempre que el OEC haya procedido al pago del servicio cotizado, se da inicio al procedimiento de

evaluación en el marco del documento “Procedimiento para Evaluar Organismos de Evaluación de la Conformidad” PR-3.3-01 (ANEXO D).

(...)

**La decisión sobre otorgar o no la acreditación, es tomada por un Comité de Acreditación, conformado por dos profesionales técnicos expertos en el área en que el OEC solicitó la acreditación, y el Director Técnico de ONAC, quienes revisan y analizan toda la documentación y los soportes de la evaluación generada durante las diferentes etapas, para confirmar que se han cumplido (o no) con los requisitos de acreditación. Para el efecto existe el “Procedimiento de Toma de Decisión sobre la Acreditación de Organismos Evaluadores de la Conformidad”, con código PR-3.4-01 (ANEXO E).**

(...)

Las decisiones previstas que son de responsabilidad del Comité de Acreditación corresponden a:

- Otorgar o no la acreditación.
- Suspender de manera total, parcial o cautelar la acreditación.
- Retirar la acreditación.
- Renovar la acreditación, en el evento que existan modificaciones al alcance.
- Mantener la acreditación, solo si ello contempla la modificación del alcance.
- Modificaciones del Alcance: correspondientes a reducir, ampliar y actualizar el alcance de la acreditación.
- Levantar una suspensión de la acreditación.

También el Director Técnico puede tomar la decisión de acreditación, cuando en la evaluación no se contempla ampliación o modificación del alcance, o no hay recomendación de suspensión, retiro o reducción del alcance por parte del evaluador líder del equipo.

Adicionalmente el Comité de Acreditación podrá adoptar la intensificación del seguimiento, como resultado de los elementos de juicio recogidos en la actividad de evaluación, cuando hay riesgos identificados en las evaluaciones complementarias, en cuanto a la eficacia en el tiempo de las acciones correctivas implementadas para atender las no conformidades identificadas, o por resultados adversos en ensayos de aptitud (para los esquemas en donde aplica), o por antecedentes de retiro de la acreditación (en caso de nuevos otorgamientos), o por cambios de personal clave identificados en la evaluación complementaria y que no fueron objeto de la evaluación en etapa 2, y para casos particulares, cuando el análisis de riesgo lo amerite.

Esta decisión, se documenta con fundamento en los conceptos escritos e individuales de sus miembros.

**La decisión adoptada la informa el Director Técnico por medio de comunicación escrita dirigida al Representante Legal del OEC registrado ante ONAC, en la que se le informa el sentido de la misma, con los fundamentos fácticos y normativos en que se basa, conforme con las “Reglas de Servicio de la Acreditación”. En caso de que la decisión sea adversa a los intereses del OEC, se informará además los requisitos incumplidos establecidos en los criterios de acreditación de la norma internacional ISO/IEC que le corresponda a cada esquema y los hechos que fundamentan tal decisión.**

En caso de que la decisión sea suspender parcial o totalmente la acreditación, en la decisión se le informa al OEC que de acuerdo con el RAC-3.0-01 la medida de suspensión tendrá vigencia máxima por un período de hasta de seis (6) meses o hasta la fecha de vencimiento del certificado, si ésta sucede antes, y que en cualquier momento podrá adoptar las medidas que considere necesarias para cerrar las no conformidades y pedir la realización de una nueva evaluación extraordinaria para que demuestre que subsanó las causas que motivaron la suspensión.

Así mismo se le comunica al OEC que conforme a lo establecido en los documentos RAC-3.0-01 V8 y RAC-3.0-03, la suspensión implica, entre otros, la prohibición del uso del símbolo de acreditación o de la referencia a la condición de acreditado durante el plazo señalado, incluyendo medios publicitarios o páginas web.

**También se le informa al OEC de manera expresa que, según el inciso octavo del numeral 6.5 de las Reglas del Servicio de Acreditación (RAC-3.0-01), contra las decisiones del Comité de Acreditación se pueden interponer apelación sustentada, por escrito, en el plazo de cinco (5) días hábiles contados desde fecha de la comunicación de la decisión, la cual tendrá el tratamiento establecido en el “Procedimiento para Tratamiento de Apelaciones de ONAC” (PR-3.0-03 V3).**

Con los procedimientos anteriores, ONAC da cumplimiento al numeral 7.7. de la norma ISO/IEC 17011 “TOMA DE DECISIONES DE ACREDITACIÓN”.

Ahora bien, como ícono del debido proceso contractual, la norma ISO/IEC 17011, establece un mecanismo propio de la evaluación de la conformidad, relacionado con que el Organismo de Acreditación, reciba y evalúe cualquier solicitud que eleve el OEC para reconsiderar cualquier decisión de acreditación adversa, relacionada con su estado de acreditación no deseado.

ONAC atiende este requisito de la norma, mediante el “Procedimiento para el Tratamiento de Apelaciones” identificado con código PR-3.0-03 (ANEXO F), mediante el cual, se establecen las actividades y responsabilidades en la recepción, trámite y decisión de las apelaciones interpuestas para oponerse a decisiones tomadas por ONAC como organismo de acreditación.

Este procedimiento establece las actividades y responsabilidades para la recepción, trámite y decisión de las apelaciones interpuestas para reconsiderar decisiones tomadas por ONAC como organismo de acreditación, respecto al estado de acreditación.

Las decisiones adversas a las que se da tratamiento en ONAC con este procedimiento, son:

- Rechazo a aceptar una solicitud de acreditación.
- Cambios en el alcance de acreditación.
- Decisiones de no otorgar, suspender, reducir o retirar la acreditación.
- Cualquier acción que impida al OEC obtener la acreditación.

Lo anterior, considerando que ONAC es responsable de las decisiones tomadas en todos los niveles. En consecuencia, la investigación y la decisión sobre las apelaciones no tiene como resultado ninguna acción discriminatoria, asegurando la imparcialidad y transparencia de las decisiones tomadas en el comité. En cada uno de los trámites objeto de apelación, ONAC es responsable de recopilar y verificar toda la información necesaria para validar los argumentos del apelante.

La decisión sobre la apelación es tomada, revisada y aprobada, por profesionales técnicos expertos que fueron totalmente ajenos al proceso de evaluación al OEC y a las actividades que fueron objeto de apelación.

De igual manera, la apelación es aplicable en el trámite contra las decisiones de ONAC relativas a: la validez de las no conformidades y de las solicitudes de acciones correctivas en los procesos de otorgamiento de la acreditación o de seguimiento, así como sobre la suficiencia y eficacia de las correcciones y acciones propuestas. Estas apelaciones son resueltas por el Director Técnico competente.

Con esta actividad ONAC da cumplimiento al numeral 7.13. de la norma ISO/IEC 17011 “APELACIONES” y con ello atiende en su totalidad el procedimiento previsto por la norma técnica internacional ISO/IEC 17011.

#### **CONCLUSIÓN:**

El contrato entre ONAC y los OEC únicamente tiene como finalidad permitir el uso del símbolo de acreditado. Este es un símbolo de calidad, de cumplimiento de los mejores estándares internacionales y las mejores prácticas de evaluación de la conformidad, lo que genera confianza en el Gobierno Nacional sobre los productos que ingresan al país, a los compradores y a los consumidores.

Las medidas que pueda adoptar ONAC cuando se presentan incumplimientos contractuales por la acción u omisión de un organismo acreditado, se encuentran contempladas para que ONAC, en su calidad de organismo de acreditación y en virtud de un contrato civil, proteja el uso de la condición de acreditado en los resultados de la evaluación de la conformidad, tomando las medidas necesarias para evitar perjuicios a los usuarios de tales servicios, a los consumidores y al buen nombre de la acreditación. Esta actividad no tiene un carácter administrativo sancionatorio.

**Es importante reiterar que el uso de la condición de acreditado es un símbolo de calidad, y que las medidas de suspender, retirar o reducir el alcance de una acreditación NO son sanciones, sino medidas de protección al buen nombre y reconocimiento de la confianza, frente al incumplimiento por no actuar conforme a las reglas del servicio de acreditación o requisitos de acreditación.**

Según el informe rendido por el ONAC, a juicio de este organismo.

- (i) El ONAC no adelanta actuaciones administrativas de carácter sancionatorio; además, tales facultades le competen a la Superintendencia de Industria y Comercio.
- (ii) La actividad de acreditación se rige por la norma técnica internacional ISO/IEC 17011, la cual establece todos los requisitos que debe cumplir un organismo acreditador, tanto en su estructura organizacional, como en los procesos que utiliza para evaluar a los organismos que acredita; procedimiento ratificado por el Decreto 1595 de 2015, incorporado al Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo.
- (iii) El ONAC tiene la obligación de aplicar las normas internacionales, tanto en las solicitudes como en los procedimientos de acreditación.
- (iv) La norma internacional ISO/IEC 71011 prevé dentro de los requisitos generales que debe cumplir un organismo de acreditación, la de contar con acuerdos legalmente ejecutables con cada OEC; para el efecto enlista los contenidos mínimos que debe contemplar el contrato. Para el cumplimiento de esto el ONAC suscribe un contrato de otorgamiento y uso del certificado de acreditación; contrato que tiene las características de ser de servicios, bilateral y consensual, gobernado por el artículo 1602 del Código Civil (en el cuaderno 4, Folios 1-48, Páginas 44 a 49 PDF, anexo a la demanda, se puede observar un formato de dicho contrato).

(v) Los procedimientos a aplicar con todas sus etapas se rigen por lo previsto en la norma ISO/IEC 17011.

(vi) La decisión de otorgar o no la acreditación es tomada por un Comité de Acreditación, que revisa y analiza toda la documentación y los soportes de la evaluación generada durante las diferentes etapas, para confirmar que se ha cumplido o no con los requisitos de acreditación; esta decisión se informa por el Director Técnico a través de una comunicación escrita dirigida al representante legal del OEC registrado ante el ONAC y contra la misma procede el recurso de apelación. Decisión adoptada acatando los lineamientos de la norma ISO/IEC 17011.

(vii) El uso de la condición de acreditado es un símbolo de calidad, y las medidas de suspender, retirar o reducir el alcance de una acreditación no son sanciones, sino medidas de protección al buen nombre y reconocimiento de la confianza, frente al incumplimiento por no actuar conforme a las reglas del servicio de acreditación o requisitos de acreditación.

En conclusión, para el ONAC, dicho organismo no ejerce facultades sancionatorias contra los OEC ni expide actos administrativos, pues el proceso de acreditación se rige por la norma técnica internacional ISO/IEC 17011, lo que implica que, a su juicio, no le son aplicable los procedimientos previstos en los artículos 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011.

Del mismo modo, el Director de Regulación del Ministerio de Comercio, en el oficio de 2 de agosto de 2019 dirigido al Representante Legal de ICT&S.A.S., manifestó que el ONAC no es un organismo del Estado, sino una corporación sin ánimo de lucro de naturaleza y participación mixta, regido por normas de derecho privado, cuyas actuaciones no constituyen actos administrativos, por lo que las controversias que surjan de las actuaciones derivadas del ejercicio de las funciones consagradas en la ley, deben ser dirimidas por la Jurisdicción Ordinaria y no por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; en consecuencia, el ONAC no es sujeto del derecho administrativo que consagra la Ley 1437 de 2011 (Anexo 3. 22019022586 19-08-2019, contestación de la demanda).

Igualmente, del escrito de 12 de junio de 2020, dirigido al Gerente de Litigios de Legaltec Colombia S.A.S., Carlos Andrés Rubio Luna, hoy demandante en el presente proceso, se destaca que el ONAC ejerce su actividad de acreditación conforme a los lineamientos previstos en la norma internacional ISO/IEC 17011,

mediante la suscripción de un contrato de otorgamiento y uso del certificado de acreditación con los OEC, el cual se rige por el derecho privado.

Además, señala el ONAC que este no se encuentra facultado para realizar labores de inspección, vigilancia y control, y mucho menos para imponer sanciones ni medidas de control; y la actividad de acreditación no comporta el otorgamiento de un derecho, sino que constituye una declaración en el sentido de que un OEC que tiene una competencia, efectivamente ejecuta las actividades cubiertas en el alcance acreditado, de acuerdo con los requisitos establecidos en las normas internacionales, con el fin de asegurar la confianza en los bienes, procesos y servicios que están en el mercado (Anexo 3- 2-2020-015868- 12-06-2020, contestación de la demanda).

“(…)

En desarrollo de su objeto, y en cumplimiento de la normativa internacional, ONAC le pide a los OEC que obtengan la acreditación, firmar un convenio en el que se obliguen a cumplir las reglas de la acreditación. Como parte de este acuerdo, están las Reglas del Servicio de Acreditación (en adelante, R-AC-01)[10] que contienen los derechos y deberes que gobiernan la relación contractual que se vierte en un Contrato de Otorgamiento y Uso del Certificado de Acreditación y que suscribe ONAC con los OEC. **Este es un contrato regido por el derecho privado y contiene deberes y obligaciones de las partes, dentro de un ámbito netamente comercial, que gobierna el uso de la condición de acreditado por parte del OEC, en los alcances que hayan sido verificados previamente por ONAC.**

(…)

De esta manera, la acreditación está enfocada a que los OEC demuestren formalmente su competencia, para llevar a cabo tareas específicas de tipo técnico. Por esta razón, las evaluaciones periódicas que realiza ONAC dentro de sus funciones, están encaminadas a comprobar que el OEC mantiene la competencia cubierta con el alcance acreditado. Una vez culminado el proceso de evaluación por parte del acreditador, si se halla conforme con la normativa aplicable, se declara que el OEC cuenta con la competencia para emitir resultados amparados por la acreditación, de acuerdo con un alcance técnico específico propio de su actividad.

Por lo anterior, las evaluaciones de seguimiento, de renovación, extraordinarias y complementarias, todas ellas pactadas en el contrato y regladas por el R-AC-01, se orientan a confirmar la confianza depositada en el OEC, apoyarlo en su proceso de mejora y propender por el uso adecuando de la condición de acreditado., cuyas actuaciones se desarrollan cumpliendo el debido proceso y actuando con imparcialidad acorde con lo señalado en los numerales 4.4., 4.4.1., 4.4.2., 4.4.3., 4.4.4., 4.4.9., 4.4.10 del régimen contenido en la norma técnica internacional ISO /IEC 17011:2017...

(…)

Cabe anotar que, entre las reglas pactadas contractualmente, está claro que en caso de que se llegara a verificar que un OEC ha perdido la competencia con que se acreditó, ONAC puede tomar las medidas necesarias para evitar perjuicios a los usuarios de los servicios de evaluación de la conformidad, a los consumidores, al buen nombre de la acreditación o que se pueda inducir en error a los ciudadanos en general. Estas medidas pueden consistir en:

a) Suspender cautelarmente la acreditación, como consecuencia de indicios graves de incumplimientos a las condiciones y competencias en que se acreditó el OEC, que afectan la confianza en la acreditación y pueden poner en peligro la vida y la seguridad de las personas. Si se verifica el incumplimiento grave, ONAC debe proceder al retiro de la acreditación.

b) Retirar la acreditación, como consecuencia de un incumplimiento comprobado y la afectación grave de la confianza en la acreditación. En caso de retiro de la acreditación, el OEC puede adoptar las medidas correctivas correspondientes de forma inmediata, y puede solicitar una nueva evaluación de otorgamiento de la acreditación, sin que ONAC pueda impedir o de alguna forma restringir este derecho.

c) Suspender temporalmente la acreditación, ante incumplimientos en sus condiciones de competencia no resueltos por el OEC de la norma acreditada. El organismo suspendido por esta causa tiene hasta seis meses de plazo para resolver o subsanar las causas que dieron lugar a la suspensión, y apenas sea resuelta, puede solicitar a ONAC la verificación para que se levante la suspensión.

d) Suspender uno o más alcances de la acreditación, como consecuencia del incumplimiento por parte del OEC de la norma que evalúa dentro de ese alcance. En este caso, el OEC puede hacer uso de la condición y sello de acreditación para la oferta y provisión de servicios referidos a los alcances que **no** fueron suspendidos. El plazo para subsanar la situación es de hasta seis meses.

Así las cosas, el suspender o retirar la acreditación a un OEC, no impide al organismo seguir haciendo evaluaciones de la conformidad, pero en sus resultados no podrá utilizar el logo de ONAC ni podrá hacer parecer que esos resultados tienen el amparo de la acreditación; solamente en el ámbito regulado, cuando este exija la condición de acreditado, el OEC podría perder la posibilidad de seguir evaluando la conformidad del reglamento técnico, al ser este un requisito exigido por esa norma.

De este modo frente a las evaluaciones de seguimiento, de renovación, extraordinarias y complementarias, que realiza la ONAC con fundamento en el contrato y regladas por el R-AC-01, se orientan a confirmar la confianza depositada en el OEC, el cual es Ley para las partes, en caso que se incumplan las obligaciones allí contenidas la ONAC puede adoptar las medidas antes indicadas.

Es de resaltar que ONAC **no se encuentra facultado para realizar labores de inspección, vigilancia y control y mucho menos para imponer sanciones ni medidas de control**, toda vez que de conformidad con el artículo 2.2.1.7.2.1 del Decreto Único Reglamentario de Sector Comercio Industria y Turismo, la función de ONAC se limita a atestar la competencia de un organismo evaluador de la conformidad con base en determinadas normas u otros documentos normativos, respecto del alcance de acreditación definido.

(...)

Así mismo, es importante señalar que **la actividad de acreditación no comporta el otorgamiento de un derecho, sino que constituye una declaración respecto a que un Organismo Evaluador de la Conformidad que manifiestan ostentar una competencia, efectivamente ejecuta las actividades cubiertas en el alcance acreditado, de acuerdo a los requisitos establecidos en normas internacionales, con el fin de asegurar la confianza en los bienes, procesos y servicios que este dispone en el mercado.**

No obstante en caso que exista desacuerdo con la decisión adoptada la OEC tiene como mecanismo legal la interposición del recurso de apelación que señala el artículo 44 de los Estatutos Sociales de ONAC, en concordancia con los numerales 7.13., 7.13.1., 7.13.2., 7.13.3., 7.13.4, 7.13.5...

(...)”. (Destacado por la Sala).

En consecuencia, estima el ONAC que no está en la obligación de cumplir con los procedimientos previstos en los artículos 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011, pues como lo dejó en claro el Ministerio de Comercio el ONAC no ejerce funciones de inspección, vigilancia y control, ni mucho menos de carácter sancionatorio.

Advierte la Sala, que de acuerdo con la sentencia del Consejo de Estado, que se transcribió más arriba, el ONAC ejerce una función pública. Esta aseveración del Consejo de Estado permite derivar varias consecuencias, a juicio de este Tribunal.

La primera de ellas, que la acreditación de la conformidad constituye un acto sujeto al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque, según el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, está instituida “*para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en **actos** (...) sujetos al derecho administrativo en los que estén involucrados (...) los **particulares** cuando ejerzan función administrativa.*” (Destacado por la Sala).

La segunda, que si bien la Corte Constitucional señaló que el ONAC (sentencia C-219 de 22 de abril de 2015) no expide actos administrativos, a juicio de este Tribunal, los actos de acreditación que emite configuran actos de certificación (artículo 137, inciso 3, Ley 1437 de 2011), pues dan cuenta: 1) de unas condiciones determinadas en la persona acreditada y 2) de las facultades de que goza la misma para el desempeño de la actividad correspondiente.

La tercera, que si bien el acto mediante el cual concluye el proceso de acreditación es un acto de certificación, producto del ejercicio de una función pública las Reglas del Servicio de Acreditación no tienen el carácter de procedimiento administrativo debido a su naturaleza jurídica especial que consiste básicamente en que: 1) la acreditación se rige por una norma técnica internacional y 2) se encuentra mediada por un contrato de otorgamiento y uso del certificado de acreditación.

De otro lado, las medidas consistentes en suspender, retirar o reducir el alcance de una acreditación no tienen el carácter de sanciones, porque si bien ellas generan una serie de consecuencias, estas no corresponden a las consecuencias jurídicas propias de las sanciones administrativas, en la medida en que se trata de medidas de protección al reconocimiento de la confianza, frente al incumplimiento por no actuar conforme a las reglas del servicio de acreditación o requisitos de acreditación.

No obstante, cabe señalar que como las mismas constituyen ejercicio de función pública de acreditación de la conformidad, en tanto a través de ellas se verifica la

actuación de los organismos evaluadores de la conformidad (OEC), son controlables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, resulta impropio pretender la aplicación de los artículos 34 y 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debido a la naturaleza jurídica especial de los procedimientos ya reseñados que adelanta el ONAC, por medio de los cuales confiere la acreditación o la niega o bien toma determinaciones de suspender, retirar o reducir el alcance de una acreditación.

La aplicación de los artículos 34 y 47 sería posible en el caso de que no se contara por parte del ONAC con un procedimiento especial, como el descrito, circunstancia en la cual sería posible la aplicación de las normas referidas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ante la existencia de una función pública carente de procedimiento.

Pero existiendo el procedimiento especial (Reglas del Servicio de Acreditación), este es el que regula la forma de obtener la acreditación de la conformidad por parte de los organismos de evaluación de la conformidad; dicho en otras palabras, la función pública de acreditación se ejerce en el marco de tales procedimientos y las medidas de suspender, retirar o reducir el alcance de una acreditación, carecen de carácter sancionatorio.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- NIÉGANSE** las pretensiones del medio de control de cumplimiento, interpuesto por el señor Carlos Andrés Rubio Luna en contra del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC.

**SEGUNDO.- SE RECONOCE PERSONERÍA** a la abogada María del Rosario González Márquez, identificada con C.C. No. 52.266.242 y T.P. No. 123.432 del C. S. de la J., para actuar en representación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC, en los términos y para los efectos del poder conferido, que se anexó con el escrito de contestación.

**TERCERO.-** La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997

**CUARTO.-** Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobado en Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado