

Análisis de Impacto Normativo

Posible modificación de la Resolución 16379 de 2003 de la Superintendencia de Industria y Comercio, por la cual se reglamenta el control metrológico del contenido de producto en pre-empacados

Julio, 2018

Estudio elaborado por el Grupo de Estudios Económicos y la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal



ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO - AIN

MEDIDA:

POSIBLE MODIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 16379 DE 2003 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL CONTROL METROLÓGICO DEL CONTENIDO DE PRODUCTO EN PRE-EMPACADOS

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESPONSABLES:

DELEGATURA PARA EL CONTROL Y VERIFICACIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS Y METROLOGÍA LEGAL

GRUPO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

GRUPO DE TRABAJO DE REGULACIÓN

JULIO DE 2018



Tabla de Contenido

1. Introducción	4
2. Problemática a solucionar.....	4
3. Objetivos de la propuesta	6
4. Opciones disponibles.....	7
5. Impactos esperados de las opciones consideradas.....	8
6. Comparación de las opciones y justificación de la opción más favorable	11
7. Esquema de seguimiento y evaluación de la opción seleccionada.....	18
8. Consulta.....	19
9. Implementación.....	19
10. Referencias.....	21



ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

1. Introducción

En el año 2014 el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, produjo el documento 3816, mediante el cual se estableció la necesidad de realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN), tanto ex ante como ex post a la expedición de ciertos instrumentos regulatorios, entre ellos los reglamentos técnicos metroológicos¹.

Desde la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) se direccionan esfuerzos para proteger a los ciudadanos en materia de metrología legal, en lo relacionado con salud, seguridad, medio ambiente y otros intereses económicos. Las cifras observadas relacionadas con las visitas de inspección realizadas por la SIC evidencian una falta de claridad en la reglamentación existente en materias de productos pre-empacados, lo cual conlleva a generar inconvenientes como asimetrías de información tanto para compradores como vendedores de este tipo de productos en lo que tiene que ver con la cantidad ofertada y demandada. En consecuencia, se identifica un espacio donde la acción de la Superindustria es pertinente y podría tener un alto impacto si se contara con los instrumentos necesarios desde el punto de vista regulatorio, a fin de optimizar su función de inspección, vigilancia y control en materia de pre-empacados.

En esta dirección, la SIC ha considerado oportuno avanzar en el presente documento que representa un proyecto piloto en cumplimiento de la disposición mencionada en el Decreto 1595 de 2015, con el fin de determinar la permanencia, modificación o derogatoria de la Resolución 16379 de 2003, *“por la cual se reglamenta el control metroológico del contenido de producto en preempacados”*, teniendo en cuenta que han transcurrido más de cinco años desde su entrada en vigencia.

2. Problemática a solucionar

Según lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2269 de 1993², *“El contenido neto de todo producto empacado o envasado debe corresponder al contenido enunciado en su rotulado o empaque. Las tolerancias para masa y volumen netos de los productos pre-empacados, deberán cumplir con los requisitos establecidos en los reglamentos técnicos o las normas técnicas colombianas obligatorias correspondientes. La selección de muestras para la verificación del contenido neto se efectuará siguiendo los procedimientos estadísticos establecidos en reglamentos técnicos o normas técnicas obligatorias”*.

Con fundamento en lo anterior, en el año 2003, la Superintendencia de Industria y Comercio, expidió la Resolución 16379: *“por la cual se reglamenta el control metroológico del contenido de*

¹ Según lo previsto en el párrafo transitorio del artículo 2.2.1.7.5.4 del Decreto 1595 de 2015, la realización de AIN es obligatoria para la expedición de reglamentos técnicos a partir del 1 de enero de 2018.

² Derogado por el Decreto 1074 de 2015.



productos en pre-empacados”, la cual define los controles metrológicos a realizar en los productos pre-empacados, labor a cargo de la Entidad.

De acuerdo con la información evidenciada en las visitas de inspección realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio se puede identificar que hay falta de claridad en la reglamentación existente en materia de productos pre-empacados, situación que conlleva a generar inconvenientes tales como asimetrías de información a nivel compradores y vendedores de productos pre-empacados en lo que tiene que ver con la cantidad ofertada y demandada, razón por la cual, en concordancia con los objetivos fundamentales del Sistema Nacional de Calidad -SICAL, se propone:

- Proteger los intereses de los consumidores quienes evidenciarán que la cantidad mencionada en los productos comprados es la cantidad efectivamente adquirida para su consumo.
- Prevenir aquellas prácticas con las que se llegue a inducir a error al consumidor mediante la efectividad de las sanciones impuestas a los infractores del reglamento.
- Promover la confianza en el mercado y calidad de los bienes y servicios ofrecidos, generando competitividad en el sector productivo con respecto a estos productos.
- Hacer efectiva la prohibición de empaques engañosos que defraudan la confianza de los consumidores, promueven el ejercicio de prácticas de competencia desleal e incluso podrían impactar el medio ambiente con residuos innecesarios en aquellos casos en los que el empaque está hecho con materiales no biodegradables.

CAUSAS IDENTIFICADAS:

1. No se contaba con la experticia técnica, es decir con personal técnico idóneo y experto en la materia para apoyar todas las actividades de identificación de procedimientos claros, técnicamente redactados que hubieran facilitado la implementación del reglamento, ya que se observan falencias en los pasos y actividades que se deben realizar en muchas de las etapas de la inspección dependiendo de la clase de producto en ejercicio de las funciones de control y vigilancia.
2. Falta de recursos económicos para apoyar actividades tales como realización de ejercicios en otros países donde se estuvieran aplicando esta clase de normatividades o haber contratado personal experto para su implementación, en general los recursos necesarios para haber realizado un ejercicio más modelado de acuerdo a las experiencias ya vividas en esta materia y que hubieran apoyado un reglamento más claro.
3. Falta de capacitación de los funcionarios y/o contratistas que apoyaron la aplicación del reglamento técnico, ya que se observan en las visitas de inspección realizadas falencias al recolectar información, asimetría de la misma y divergencia en las metodologías aplicadas de acuerdo a la comprensión del reglamento.



4. Falencias de infraestructura técnica, ya que no se contaba en el momento de expedir la reglamentación objeto de este análisis con laboratorios de metrología reconocidos por un organismo de acreditación.
5. Ausencia de estudios y experiencia específica que permitieran realizar una reglamentación que retroalimentaran la implementación del reglamento y minimizaran los riesgos asociados.

CONSECUENCIAS IDENTIFICADAS:

1. Archivo de 45 investigaciones realizadas por la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio durante los últimos 7 años.
2. 29 revocatorias realizadas durante el periodo de los últimos 7 años.
3. Desgaste administrativo y presupuestal incurrido por la Delegatura a cargo del reglamento técnico objeto de análisis, lo cual se evidencia en la apertura de investigaciones que deben ser archivadas o revocadas debido a la problemática evidenciada.
4. Pérdida de credibilidad de la Entidad debido a la predictibilidad con la que los investigados pueden encontrar falencias en la reglamentación que permiten argumentar fallas en la determinación de los errores, toma de muestra, utilización de la tara, entre otros.
5. Existencia de información inexacta y/o insuficiente para los usuarios del reglamento, lo cual impide que los investigados realicen un control adecuado de sus pre-empacados en el proceso de empaquetado de acuerdo a la reglamentación existente, es decir, no se logren garantizar procesos de verificación claros y homogéneos en el proceso productivo.
6. Falta de eficacia de la norma, lo cual conlleva a no poder garantizarle al consumidor que en todos los casos, lo que expresa el rotulado de los empaques sea la cantidad que efectivamente están llevando para su consumo, o que existan productos preempacados considerados engañosos.

3. Objetivos de la propuesta

El escenario observado en el sector da cabida a la acción de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) pues entre sus funciones se encuentran: asesorar y participar en la formulación de políticas en lo relacionado con la protección al consumidor, la promoción y protección de competencia, organizar e instruir la forma en que funciona la metrología legal en Colombia, fijar las tolerancias permisibles para efectos del control metrológico y expedir la reglamentación para la operación de la metrología legal³.

³ Numerales 1 y 47 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.



En particular, es la SIC la entidad competente para instruir y expedir reglamentos técnicos para instrumentos de medición sujetos a control metrológico⁴, definidos como aquellos que sirvan para medir, pesar o contar y que tengan como finalidad realizar transacciones comerciales o determinar el precio de servicios, remunerar o estimar de cualquier forma labores profesionales, prestar servicios públicos domiciliarios, realizar actividades que puedan afectar la vida, la salud o la integridad física, la seguridad nacional o el medio ambiente, ejecutar actos de naturaleza judicial, pericial o administrativa, evaluar la conformidad de productos o de instalaciones y determinar cuantitativamente los componentes de un producto cuyo precio o calidad dependa de esos componentes.

De esta manera, se definen los objetivos a alcanzar con la posible intervención de la siguiente manera:

- OBJETIVO (S) GENERAL(ES)
 - Contribuir con la creación de confianza del consumidor hacia la cantidad de producto vendido mediante una intervención y control claros y adecuados.
 - Garantizar un marco normativo claro y adecuado al mercado de pre-empacados.
- OBJETIVOS ESPECÍFICOS
 - Reducir la proporción de resoluciones archivadas y/o revocadas por errores de procedimiento con respecto a las aperturas realizadas por la SIC.
 - Disminuir el porcentaje de empresas que presentan incumplimientos del marco normativo.
- OBJETIVOS OPERACIONALES
 - Generar una política de control claro y eficiente que beneficie al consumidor final.
 - Reducir los incentivos de los productores a entregar menos cantidad que la mencionada en las etiquetas al consumidor final.
 - Facilitar el proceso de inspección de los miembros de la SIC mediante una regulación clara y entendible.

4. Opciones disponibles

Al considerar los objetivos planteados, la SIC identifica en principio tres posibles cursos de acción. El primero es el *statu quo*, es decir, no realizar acción alguna; el segundo es avanzar en un proyecto de modificación de la Resolución 16379 de 2003 de la SIC, por la cual se reglamenta el control metrológico del contenido de producto en pre-empacados que permita crear una reglamentación más robusta y menos susceptible a errores; y la tercera opción, es derogar la resolución existente y dejar el mercado de productos pre-empacados sin reglamentación técnica.

⁴ Artículos 2.2.1.7.14.1 y 2.2.7.14.3 del Decreto 1074 de 2015 modificado por el Decreto 1595 de 2015.



5. Impactos esperados de las opciones consideradas

Teniendo en cuenta las alternativas mencionadas en la sección anterior, a continuación, se identifican los posibles impactos que se puedan presentar sobre los distintos grupos involucrados: consumidores, empresas productoras del bien final y/o comercializadoras, SIC, empresas productoras de empaques, ICONTEC y empresas productoras de maquinarias para envasar o dosificar el producto final.

Opción 1: *Statu quo*

- Consumidores.
 - Se mantiene la desconfianza en el contenido de los productos comprados.
 - Se mantiene la tendencia de desviaciones presentadas hasta el momento en las visitas de inspección por lo cual pierde, en promedio, contenido al adquirir pre-empacados.
- Empresas productoras del bien final y/o comercializadoras.
 - Se mantienen los controles metrológicos así como las confusiones existentes sobre el reglamento técnico.
 - Deben garantizar el correcto funcionamiento de su cadena productiva para entregarle al consumidor las cantidades ofrecidas.
- Superintendencia de Industria y Comercio.
 - Se mantienen las visitas de inspección realizadas, así como el seguimiento de los incumplimientos que se observen y la imposición de posibles sanciones relacionadas con el incumplimiento de los investigados.
 - Se mantienen las revocatorias y archivos de actos administrativos por errores de la reglamentación y/o confusiones en la misma.
- Empresas productoras de empaques.
 - Deben garantizar la fabricación de empaques adecuados para los productos que se ofrezcan, evitando la realización de empaques engañosos que induzcan a error al consumidor.
- ICONTEC.
 - No se presenta mayor impacto en esta Entidad debido a la existencia del reglamento técnico.
- Empresas productoras de maquinaria para envasar o dosificar el producto final.



- Deben garantizar que la maquinaria provea la cantidad adecuada del producto en los empaques disponibles.

Opción 2: Modificar la resolución.

- Consumidores.
 - Aumento de la confianza de los consumidores, debido a la efectividad de las visitas de inspección que realiza la SIC.
 - Reducción de la tendencia de desviaciones presentadas hasta el momento en las visitas de inspección por lo cual pierde menos contenido, en promedio, al adquirir pre-empacados.
- Empresas productoras del bien final y/o comercializadoras.
 - Se mantienen los controles metrológicos pero son más estrictos y claros en su ejecución.
 - Deben garantizar el correcto funcionamiento de su cadena productiva para entregarle al consumidor las cantidades ofrecidas, con controles más estrictos.
- Superintendencia de Industria y Comercio.
 - Se mantienen las visitas de inspección realizadas, así como el seguimiento de los incumplimientos que se observen y la imposición de posibles sanciones relacionadas con el incumplimiento de los investigados.
 - Se reducen las revocatorias y archivos de actos administrativos por errores de la reglamentación y/o confusiones en la misma.
- Empresas productoras de empaques.
 - Deben garantizar la fabricación de empaques adecuados para los productos que se ofrezcan, evitando la realización de empaques engañosos que induzcan a error al consumidor, lo anterior con controles más estrictos a su proceso productivo para garantizar el cumplimiento de la nueva reglamentación.
- ICONTEC.
 - No se presenta mayor impacto en esta entidad debido a la existencia del reglamento técnico.
- Empresas productoras de maquinaria para envasar o dosificar el producto final.



- Deben garantizar que la maquinaria provea la cantidad adecuada del producto en los empaques disponibles, esto de acuerdo a los controles metrológicos más estrictos que se realizarán.

Opción 3: Derogar la resolución.

- Consumidores.
 - Aumento de empaques engañosos que pueden inducir al error en las elecciones de los consumidores.
 - Reducción en los controles de productos pre-empacados por parte de los productores, lo cual puede conllevar a un aumento de casos en los cuales se le entregue menos contenido del mencionado a los consumidores.
- Empresas productoras del bien final y/o comercializadoras.
 - Eliminación de los controles metrológicos realizados por la SIC.
 - Menos controles de cadena productiva para garantizar el correcto funcionamiento de su cadena productiva que conlleva a entregarle al consumidor las cantidades ofrecidas adecuadas.
- Superintendencia de Industria y Comercio.
 - Eliminación de las visitas de inspección realizadas, así del seguimiento de los incumplimientos que se observen y la imposición de posibles sanciones relacionadas con los posibles incumplimientos.
 - No realización de investigaciones, así como eliminación de los cargos por análisis, investigación, revocatorias y archivos de actos administrativos.
- Empresas productoras de empaques.
 - Se reducen los controles del proceso productivo para garantizar el cumplimiento de la normatividad que deseen seguir.
 - Deben garantizar la fabricación de empaques adecuados para los productos que se ofrezcan.
 - Podrán realizar, sin control, empaques engañosos que perjudiquen a los consumidores de acuerdo con las peticiones de los productores.
- ICONTEC.
 - En este caso, sería responsabilidad de esta entidad realizar normatividad técnica adecuada para servir de guía a las empresas que deseen seguir tales lineamientos.



- Empresas productoras de maquinaria para envasar o dosificar el producto final.
 - No es necesario garantizar que la maquinaria provea la cantidad adecuada del producto en los empaques disponibles, a menos que las empresas que los adquieran exijan calidad para sus consumidores.

6. Comparación de las opciones y justificación de la opción más favorable

La información a analizar en este punto se toma de las bases de datos de la SIC, teniendo en cuenta las aperturas de investigaciones, actos administrativos proferidos, archivos, revocatorias realizadas, así como los contratistas, con sus respectivos pagos, que se dedican a realizar visitas de inspección y análisis jurídico de la coordinación de metrología legal, la cual es la encargada de realizar las visitas mencionadas e información sobre el sector de productor pre-empacados obtenida de MarketLine.

Se procede entonces a estimar los costos y beneficios asociados a cada una de las opciones analizadas.

Opción 1: *Statu quo*

Esta opción implica mantener el escenario actual, es decir, dejar el reglamento técnico como está diseñado y continuar con las labores de inspección, vigilancia y control de la SIC.

El control metrológico de productos pre-empacados se lleva a cabo en la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, en específico, en la coordinación de Metrología Legal, quienes adicionalmente, realizan visitas de inspección a surtidores de combustible, balanzas, básculas camioneras, GNV y mayoristas.

A partir de la información recopilada por la Delegatura se observa que del año 2012 al año 2017, se han realizado en total 1.247 visitas, con un promedio de 207 al año. El año con más visitas de inspección realizadas fue 2013, seguido por 2016 y 2014, esto se encuentra en la tabla 1.

Tabla 1. Visitas de inspección 2012 – 2017 de pre-empacados realizadas por la SIC.

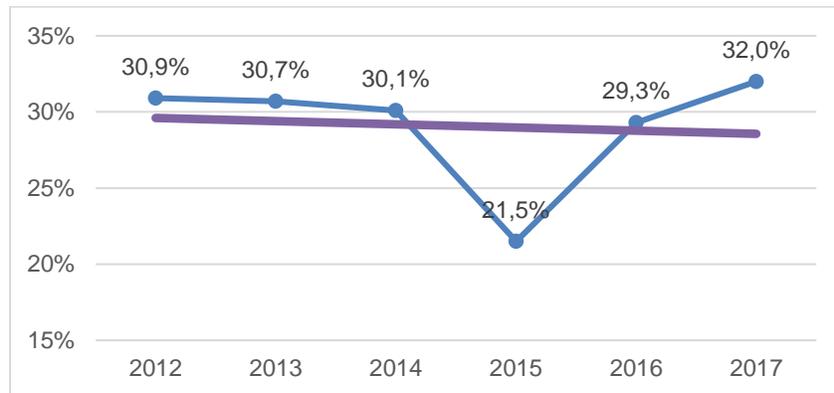
VISITAS PREEMPACADOS	
Año	INSPECCIONES
2017	203
2016	263
2015	163
2014	216
2013	296
2012	106
Total	1.247

Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.



En las visitas realizadas se observa que, en promedio, el porcentaje de incumplimientos al reglamento técnico de pre-empacados es del 29,1%, entre los años 2012 y 2017, el año con menor porcentaje de incumplimientos fue 2015, seguido por 2016 y, el de mayor porcentaje fue el año 2017. Lo anterior se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1. Porcentaje de incumplimientos en visitas de inspección a pre-empacados 2012-2017.



Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.

Ahora bien, las visitas de inspección realizadas a productos pre-empacados en los últimos años fueron dirigidas a la vigilancia de productos glaseados, agroquímicos, agua potable, productos lácteos, productos de la canasta familiar (café, chocolate, arroz, lentejas, frijoles, sal, azúcar, etc.), medio líquido, pinturas y pre-empacados engañosos. La información sobre cantidad de productos por tipo, ciudades y municipios y porcentajes de incumplimiento se observan en la tabla 2.

Tabla 2. Visitas de inspección a pre-empacados por tipo de producto.

PRODUCTO	CANTIDAD DE PRODUCTOS INSPECCIONADOS	CIUDADES Y MUNICIPIOS INSPECCIONADOS	PORCENTAJE DE INCUMPLIMIENTO
GLASEADOS	24	34	37%
AGROQUÍMICOS	103	19	56%
AGUA POTABLE	63	11	38%
PRODUCTOS LÁCTEOS	33	18	30%
PRODUCTOS DE LA CANASTA FAMILIAR*	85	36	38%
MEDIO LÍQUIDO	23	9	0%
PINTURAS	48	10	50%
PRE-EMPACADOS ENGAÑOSOS	59	15	

*Café, chocolate, cereales (arroz), granos (lentejas, frijoles), sal, azúcar, pan, etc.

Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.

En total, la SIC ha realizado en el periodo 2012 a 2017 un total de 3.978 inspecciones en los diferentes reglamentos técnicos a los cuales se les realiza vigilancia, esto se logra evidenciar en la tabla 3.



Tabla 3. Número de inspecciones de control y vigilancia realizadas entre 2012 y 2017.

NÚMERO INSPECCIONES DE CONTROL Y VIGILANCIA							
REGLAMENTO TÉCNICO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
SURTIDORES DE COMBUSTIBLE	106	309	328	763	420	285	2.211
PREEMPACADOS	106	296	216	163	263	203	1.247
BALANZAS	15	16	70	170	91	138	500
BÁSCULAS CAMIONERAS	0	3	0	1	0	3	7
GNV	0	0	0	0	7	0	7
MAYORISTAS	0	0	0	0	6	0	6
TOTAL	227	624	614	1097	787	629	3.978

Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.

CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN:

Adicionalmente, la Delegatura ha realizado diversas campañas de sensibilización a los consumidores, las empresas y las alcaldías, tales como:

- Declarando el contenido se garantiza lo vendido: Se realizaron sensibilizaciones a empacadores de productos pre-empacados en 18 establecimientos del territorio nacional. Se eligieron lugares en donde se compra al por mayor y se re-empaca en empaques pequeños para su distribución y venta. Aquí se evidenció que generalmente estos empaques no tienen rótulos con información del producto que contiene, motivo por el cual se informó acerca de la obligación de declarar el contenido de los productos y el cumplimiento en general de la Resolución 16379 de 2003.
- Capacitaciones a alcaldías: Teniendo en cuenta que las alcaldías poseen con las mismas funciones que la Superintendencia de Industria y Comercio en control metrológico legal, las mismas acuden a esta Entidad para solicitar acompañamientos en control de pesas y medidas, y capacitaciones a las personas encargadas de las inspecciones. Los temas tratados desde esta entidad, han sido:
 - Generalidades de metrología legal
 - Procedimientos de inspección a surtidores de combustible líquido
 - Procedimientos de inspección a instrumentos de pesaje no automático
 - Pre-empacados.

Para realizar lo anterior, la SIC ha incurrido en los siguientes gastos:



Tabla 4. Gastos de la coordinación de metrología legal 2015 – 2017.

DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017
ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS O INSTRUMENTOS PARA EL APOYO DE LAS ACTIVIDADES DE LA DELEGATURA	\$45.000.000	\$50.000.000	\$ 17.620.055
CAPACITACIONES		\$28.345.370	\$150.000.000
GASTOS DE DESPLAZAMIENTO	\$100.852.827	\$78.000.000	\$82.745.178
LABORATORIOS		\$160.000.000	\$100.000.000
TIQUETES	\$96.600.000	\$36.000.000	\$82.800.000
ALQUILER	\$103.840.000	\$45.000.000	\$33.000.000
TOTAL	\$346.292.827	\$397.345.370	\$466.165.233

Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.

Lo anterior se extrae del presupuesto de la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal destinado de forma exclusiva a la coordinación de Metrología Legal, quienes son los encargados de la realización de visitas de inspección a productos pre-empacados.

Adicionalmente, los gastos en contratistas destinados exclusivamente a labores de la coordinación de metrología legal de la Delegatura, para los años 2015, 2016 y 2017 se relacionan en la tabla 5.

Tabla 5. Contratistas por profesión.

PROFESIÓN	2015		2016		2017	
	CANT.	VALOR	CANT.	VALOR	CANT.	VALOR
ABOGADO	8	\$343.710.000	13	\$611.485.000	18	\$913.755.717
INGENIERO	10	\$371.138.333	13	\$566.049.167	14	\$756.355.112
CONTADOR	1	\$50.760.000	2	\$100.165.000	2	\$108.526.000
TÉCNICO	7	\$130.857.143	8	\$142.897.000	6	\$106.118.147
ECONOMISTA	0	\$0	0	\$0	1	\$48.750.000
TOTAL	26	\$896.465.476	36	\$1.420.596.167	41	\$1.933.504.976

Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.

Con lo anterior, se observa que los costos en los que ha incurrido la SIC en los años 2015, 2016 y 2017 son:



Tabla 6. Costos Totales SIC

	2015	2016	2017
Gastos 1	\$346.292.827	\$397.345.370	\$466.165.233
Contratistas	\$896.465.476	\$1.420.596.167	\$1.933.504.976
TOTAL	\$1.242.758.303	\$1.817.941.537	\$2.399.670.209

Fuente: Elaboración GEE – SIC. Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos.

Así las cosas, se estima que para los próximos 5 años se tendrán los siguientes costos, teniendo en cuenta una tasa de crecimiento del 4%, cifra que equivale al promedio del crecimiento del PIB en los últimos 7 años (2010-2017)⁵:

Tabla 7. Costos proyectados Totales SIC 2018 – 2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Gastos	\$540.751.670	\$627.271.938	\$727.635.448	\$844.057.119	\$979.106.258
Contratistas	\$2.358.876.071	\$2.712.707.481	\$3.038.232.379	\$3.524.349.560	\$4.405.436.950
TOTAL	\$2.899.627.741	\$3.339.979.419	\$3.765.867.827	\$4.368.406.679	\$5.384.543.208
VPN	\$2.788.103.597	\$3.087.998.723	\$3.347.842.785	\$3.734.132.337	\$4.425.702.020

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Ahora bien, se saca el Valor Presente Neto (VPN) para estimar los costos en los que incurriría la SIC en los próximos 5 años de mantener la reglamentación actual, se estima con una tasa de descuento del 3%, lo cual equivale a la meta de la inflación del Banco de la República con lo cual se obtiene el costo para 5 años que incurriría la SIC es alrededor de \$17.383.779.463 de pesos.

Posteriormente, se pasa a estimar los costos de la reglamentación actual para los consumidores y las empresas, para ello, dado que no se cuenta con la totalidad de empresas dedicadas a la fabricación de productos pre-empacados, se toman datos de MarketLine que contienen las principales grandes empresas, de forma que se encuentra lo siguiente:

Tabla 8. Empresas y ventas sectores pre-empacados 2014 – 2017.

	2014	2015	2016	2017
Cantidad de empresas	407	407	396	396
Ventas mill USD corrientes	\$49.300	\$38.484	\$34.751	\$31.379

Fuente: Elaboración GEE – SIC a partir de información de MarketLine.

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo, junio 2018. (Disponible en <https://tinyurl.com/y9zhfhgn>)



Con lo anterior, se realiza una proyección a 5 años de las ventas en millones de dólares, para esto se hace el supuesto de que se mantiene el número de empresas y se mantiene una tendencia de decrecimiento promedio como la observada en los años 2014 a 2017. Así, se obtienen los siguientes datos:

Tabla 9. Empresas y ventas sectores pre-empacados proyección 2018 – 2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Número de empresas	396	396	396	396	396
Valor millones USD corrientes	\$31.882	\$32.392	\$32.910	\$33.436	\$33.971
Tasa de Cambio promedio 2018	\$2.852	\$2.852	\$2.852	\$2.852	\$2.852
Millones de pesos	\$90.926.125	\$92.380.943	\$93.859.038	\$95.360.783	\$96.886.555
VPN	\$88.277.792	\$87.077.899	\$85.894.316	\$84.726.821	\$83.575.194

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Dado que la información obtenida se encuentra en millones de dólares, se toma el promedio de la tasa de cambio del año 2018 como \$2.852 pesos, y se encuentran los valores observados en millones de pesos.

Dado que, en promedio el 30% de las empresas incumplen la reglamentación, se estima que el 1% del valor total de las ventas son pérdidas para el consumidor⁶, esto equivale a \$1.288.656.063.551 pesos en los próximos 5 años:

Tabla 10. Estimación de pérdidas de los consumidores 2018 – 2022. Opción 1.

	2018	2019	2020	2021	2022
Costos Consumidor	\$264.833.374.513	\$264.321.696.301	\$261.030.791.076	\$257.914.593.952	\$255.151.283.574
Costo Total	\$1.288.656.063.551				

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Con lo anterior, se concluye que los costos incurridos con la reglamentación equivalen a:

⁶ Este porcentaje se obtiene teniendo en cuenta las desviaciones con respecto al valor ofrecido que en materia de empaquetado han sido observadas en las verificaciones realizadas por la Delegatura.



Tabla 10. Estimación de pérdidas Totales 2018 – 2022. Opción 1.

	2018	2019	2020	2021	2022
VPN SIC	\$2.788.103.597	\$3.087.998.723	\$3.347.842.785	\$3.734.132.337	\$4.425.702.020
VPN COSTO CONSUMIDORES	\$264.833.374.513	\$261.233.697.578	\$257.682.948.291	\$254.180.461.615	\$250.725.581.554
VPN TOTAL	\$267.621.478.110	\$264.321.696.301	\$261.030.791.076	\$257.914.593.952	\$255.151.283.574
VPN TOTAL	\$1.306.039.843.013				

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Es decir, los costos totales equivalen a \$1.306.039.843.013 pesos.

Opción 2: Modificar la resolución.

Se estima que una modificación adecuada del reglamento técnico reduzca un 1% anual los incumplimientos por parte de las empresas, lo cual equivale a lo siguiente:

Tabla 12. Estimación de pérdidas de los consumidores 2018 – 2022. Opción 2.

	2018	2019	2020	2021	2022
Costos Consumidor	\$256.005.595.363	\$264.321.696.301	\$261.030.791.076	\$257.914.593.952	\$255.151.283.574
Costo Total	\$1.160.966.084.592				

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Con lo anterior, se concluye que los costos incurridos con la reglamentación equivalen a:

Tabla 11. Estimación de pérdidas Totales 2018 – 2022. Opción 2.

	2018	2019	2020	2021	2022
VPN SIC	\$2.788.103.597	\$3.087.998.723	\$3.347.842.785	\$3.734.132.337	\$4.425.702.020
VPN COSTO CONSUMIDORES	\$256.005.595.363	\$243.818.117.740	\$231.914.653.462	\$220.289.733.400	\$208.937.984.628
VPN TOTAL	\$258.793.698.960	\$246.906.116.463	\$235.262.496.247	\$224.023.865.737	\$213.363.686.648
VPN TOTAL	\$1.178.349.864.054				

Fuente: Elaboración GEE – SIC

Es decir, los costos totales equivalen a \$1.178.349.864.054 pesos.

Opción 3: Derogar la resolución.

Se estima que derogar la resolución generará incentivos a las empresas para entregar a los consumidores menos contenido del mencionado en los empaques dado que no tendrán los controles que realiza la Superintendencia de Industria y Comercio en este momento, por lo



cual las estimaciones se harán bajo el supuesto de que se presenta un aumento de 1% anual en los incumplimientos por parte de las empresas, lo cual equivale a lo siguiente:

Tabla 14. Estimación de pérdidas de los consumidores 2018 – 2022. Opción 3.

	2018	2019	2020	2021	2022
Costos Consumidor	\$273.661.153.664	\$278.649.277.417	\$283.451.243.120	\$288.071.189.830	\$292.513.178.480
Costo Total	\$1.416.346.042.511				

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Con lo anterior, se concluye que los costos incurridos con la reglamentación equivalen a:

Tabla 12. Estimación de pérdidas Totales 2018 – 2022. Opción 3.

	2018	2019	2020	2021	2022
VPN SIC	\$2.788.103.597	\$3.087.998.723	\$3.347.842.785	\$3.734.132.337	\$4.425.702.020
VPN COSTO CONSUMIDORES	\$273.661.153.664	\$278.649.277.417	\$283.451.243.120	\$288.071.189.830	\$292.513.178.480
VPN TOTAL	\$276.449.257.261	\$281.737.276.140	\$286.799.085.905	\$291.805.322.167	\$296.938.880.500
VPN TOTAL	\$1.433.729.821.973				

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

Es decir, los costos totales equivalen a \$1.433.729.821.973 pesos.

Finalmente, del análisis anterior, se logra concluir que la opción que más beneficia a la sociedad en general es la opción 2: modificar la Resolución debido a que representa un ahorro de \$127.689.978.959 pesos con respecto al *statu quo* y \$255.379.957.918 pesos, frente a la opción de derogar la resolución actual.

Tabla 13. Estimación de pérdidas Totales 2018 – 2022.

	Opción 1	Opción 2	Opción 3
Costos	\$1.306.039.843.013	\$1.178.349.864.054	\$1.433.729.821.973

Fuente: Elaboración GEE – SIC.

7. Esquema de seguimiento y evaluación de la opción seleccionada

Con el fin de realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento de las metas propuestas y la efectividad del reglamento técnico metrológico propuesto se recomienda hacer seguimiento mediante la creación de indicadores tales como:

- Proporción de resoluciones archivadas y/o revocadas por errores de procedimiento con respecto a las aperturas realizadas. Este indicador permite



observar el porcentaje aperturas que han sido revocadas por errores en el procedimiento de inspección.

$$\%ResArch_t = \frac{Resoluciones\ archivadas_t}{Aperturas\ de\ investigaciones_t} * 100$$

- Porcentaje de incumplimientos. Este indicador permite observar si se realiza la reducción esperada en los incumplimientos observados en las visitas de inspección.

$$\%Incumplimientos_t = \frac{Visitas\ de\ inspección\ con\ incumplimiento_t}{Visitas\ de\ inspección_t}$$

8. Consulta

Con el objetivo de realizar el análisis de impacto expuesto previamente, la Superintendencia de Industria y Comercio realizó procesos de participación ciudadana en los cuales se tuvo en cuenta la opinión de expertos del sector, personal encargado de la inspección y vigilancia actual del Reglamento, la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, el INM y el programa de transformación productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT.

La participación mencionada se llevó a cabo mediante la solicitud de información estadística e histórica de lo realizado por la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal desde el año 2011, así como los comentarios recibidos en la etapa de publicación de la definición del problema realizada entre el 15 de Mayo y el 15 de Junio de 2018. Adicionalmente, se realizó la remisión de invitaciones a participar en el proceso a diferentes agremiaciones de industriales tales como la ANDI, ACOPI, entre otras.

9. Implementación

El cumplimiento de la modificación sobre el reglamento técnico de preempacados, no implicaría un despliegue de actividades por parte de los actores involucrados como productores, empaquadores y comercializadores, en la medida en que estos deberán continuar garantizando que el contenido real del producto es igual o superior al contenido nominal que se enuncia en el empaque, así como sus obligaciones relativas al etiquetado.

Para ello, la modificación que se efectúe debe señalar con claridad que la obligación principal de los agentes involucrados en la producción de preempacados consiste en anunciar el contenido y asegurar su correspondencia con la cantidad empacada y entregada al consumidor.



Si bien es posible que la modificación precise algunos requisitos exigibles a los productos preempacados, lo cierto es que el cumplimiento de los mismos por parte de los productores, empacadores y comercializadores no implicaría una afectación en sus procedimientos o métodos, pues se trataría de requisitos que ya se vienen exigiendo.

Se prevé que la modificación al reglamento técnico involucre de manera directa la gestión de la autoridad de control competente en materia de metrología legal, pues los cambios que traiga la nueva reglamentación se circunscribirán al procedimiento de verificación, en aras de propender por la claridad e idoneidad en la ejecución de las diferentes etapas del mismo, lo cual generará confianza en las actuaciones de control que se lleven a cabo a partir del referido procedimiento.

De esta forma, para la implementación de la modificación se debe tener en cuenta que el principal reto será para la Autoridad de Control que deberá acoplarse a las mejoras del procedimiento de verificación, a la nueva metodología y a la objetividad de los requisitos, desplegando las medidas a que haya lugar en aras ejecutar un procedimiento de verificación más claro y confiable.

Corresponde precisar que al elevar el estándar en el procedimiento de verificación, los resultados respecto de los consumidores y sus intereses serán más efectivos, lo que conlleva a que la autoridad de control adelante gestiones que le permitan implementar la modificación en un lapso corto y prudencial, máxime si se advierte que la misma deberá referirse, entre otros elementos, a las etapas del procedimiento y a la metodología.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que una de las modificaciones que probablemente sean introducidas al reglamento técnico tiene que ver con la definición de la facultades de vigilancia y control de la SIC en relación con aquellos productos que siendo preempacados poseen un peso variable dadas las particularidades de estos productos y los procesos de empaque que se utilizan. Ejemplo de este tipo de productos son las bandejas de cárnicos que se ofrecen a los consumidores en las góndolas de los supermercados y grandes superficies, y en donde es evidente que su peso varía de acuerdo con las porciones o cortes que se ofrecen en cada caso.

En estos eventos el reglamento deberá indicar, que a pesar de ser productos preempacados y cuyo responsable del proceso de empaque en todo caso debe garantizar el contenido neto, la vigilancia de la SIC se circunscribirá en estos casos a verificar que el instrumento utilizado para empacar este tipo de productos cumple con los requisitos metrológicos y técnicos establecidos en el reglamento técnico metrológico aplicable a instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático (balanzas).

Del mismo modo es importante señalar, que conforme a lo previsto en el artículo 2.2.1.7.15.3 del Decreto 1074 de 2015 modificado por el artículo 3 del Decreto 1595 de ese mismo año, con independencia de la vigilancia que ejerza la SIC en estos casos, el productor/importador de este tipo de producto debe cumplir con el deber de informar de manera clara al consumidor



el contenido neto ajustado a la merma que pueden sufrir esos productos dadas sus características físicas particulares.

10. Referencias

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento CONPES 3816. Mejora Normativa: Análisis de Impacto.

- Constitución Política de Colombia. [Const.]. (1991). Gaceta Constitucional Número 116 de 20 de julio de 1991.

-Departamento Nacional de Planeación. (2014). CONPES 3816. Mejora normativa: análisis de impacto. DNP.

-Organización Internacional de la Metrología Legal. (2015). Recomendación OIML R-79. Requisitos de etiquetado para preempacados.

- Organización Internacional de la Metrología Legal. (2016). Recomendación OIML R-87. Cantidad de producto en preempacados.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2011). Decreto número 4886 del 23 de diciembre de 2011. Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015). Decreto número 1074 del 26 de mayo de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015). Decreto número 1595 del 5 de agosto de 2015. Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones.

- Superintendencia de Industria y Comercio, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2003). Resolución 16379 del 18 de junio de 2003 *“Por la cual se reglamenta el control metrológico del contenido de producto en pre-empacados”*.

- Superintendencia de Industria y Comercio (2015). Resolución 64190 del 16 de septiembre de 2015, *“por la cual se modifica el capítulo Tercero de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio y se reglamenta el control metrológico a instrumentos de medición”*.

- OECD. (2008) Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA).



- Organización Mundial del Comercio (1995). Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

- Presidencia de la República de Colombia. (1982). Decreto 3466 del 2 de Diciembre de 1982. *“Por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones”.*

