

**ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO AL REGLAMENTO TÉCNICO APLICABLE A
LA ETIQUETA DE PINTURAS, BASE AGUA, TIPO EMULSIÓN, DE USO
ARQUITECTÓNICO, PARA INTERIORES Y EXTERIORES EN COLOMBIA**

DIRECCIÓN DE REGULACIÓN

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

BOGOTÁ D.C., 2019

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 6067676
www.mincit.gov.co



GD-FM-042.v8

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Política de Mejora Normativa que establece el CONPES 3816 de 2014, el capítulo séptimo del Decreto 1074 de 2015 y el Decreto 1595 de 2015, se inició el proceso de Análisis de Impacto Normativo ex post (en adelante AIN), sobre el reglamento técnico aplicable a la etiqueta de pinturas, base agua, tipo emulsión, de uso arquitectónico, para interiores y exteriores que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante Resolución 1154 de 2016.

Este análisis implica conocer la problemática que enfrentaba el regulador en su momento y determinar, si con la expedición del reglamento técnico se soluciona o mitiga la misma, de manera eficiente y eficaz, sin comprometer otros principios que deben acompañar la actividad regulatoria del Gobierno Nacional tales como la proporcionalidad o seguridad jurídica.

En este sentido, se ha recolectado la información disponible que ha permitido delimitar el evento que da lugar a la regulación y el objetivo legítimo a proteger¹. Para esta labor fue preciso escuchar a diferentes actores por intermedio de la agremiación Acoplásticos, quienes manifestaron su preocupación la cual puede observarse en dos tipos de mercados: El primero; el formal, conformado por empresas que cuentan con procesos y procedimientos ajustados a los condicionamientos jurídicos y legales con los que intentan competir en el mercado y el segundo, un mercado informal, que no distingue lineamientos ni regulaciones y el cual es objeto de control y vigilancia por parte de las autoridades policiales.

En este sentido, este Análisis de Impacto Normativo se centra plenamente en el primer tipo de mercado, es decir, en el comportamiento que pueda inducir a error al consumidor, por

¹ Los objetivos legítimos a los que se hace alusión están amparados en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio. Estos son entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente.

parte de las empresas que lideran la producción y comercialización de las pinturas de uso arquitectónico.

Dando lugar a la revisión particular, resultó necesario realizar una evaluación de las medidas con las que cuenta el Gobierno Nacional para amparar el derecho que tienen los consumidores colombianos de contar con la información suficiente para tomar decisiones en el momento de compra de un producto. Por lo cual, era indispensable precisar lo que entendemos como “información suficiente”, de manera que los actores interesados sepan a quién y cómo recurrir al momento de enfrentar una problemática que involucre la posibilidad de engaño al consumidor y sus efectos en el mercado.

En este mismo sentido fue posible observar y analizar a través de visitas a diferentes puntos de comercialización del producto, la asimetría de información y el direccionamiento de los conceptos de calidad por parte de los intermediarios comerciales, quienes directa o indirectamente inducen al consumidor para adquirir ciertos tipos de pinturas, basados en unos paradigmas del concepto de calidad asociados al de la Norma Técnica Colombiana (NTC 1335).

Así las cosas, fue necesario identificar los referentes internacionales con los cuales la NTC antes mencionada, se efectuaba la clasificación de las pinturas de uso arquitectónico en tres tipos: Tipo 1, Tipo 2 y Tipo 3. Al no contar con estos, era importante entender el comportamiento químico de los componentes y el resultado de la relación en la mezcla de los mismos, el cual determina las características que se desean. De esta manera, podemos encontrar las diferencias de precios entre los diferentes tipos de pinturas, que responden a precios de las materias primas en particular: Resinas y Pigmentos.

Para el sector de pinturas en Colombia, la competencia se realiza mediante dos formas o estrategias: Precio y Calidad. Sin embargo, las empresas formales pierden utilidades importantes por el mercado informal, donde sus precios no alcanzan los niveles irrisorios que se mueven allí. Así las cosas, vuelcan sus esfuerzos a constituir y erigir productos con características específicas que suministren al consumidor la satisfacción de sus

expectativas. Con este objetivo, las empresas a través de su etiquetado, interactúan con el consumidor, en donde las estrategias de mercadeo hacen uso de los superlativos y elogios de las características particulares, las cuales como hemos mencionado, responden a una relación química correspondiente.

Otro componente no menos importante en la problemática, es el conocimiento empírico adquirido por quienes ejecutan, en razón a su oficio, las labores constantes de pintar los hogares, coloquialmente conocidos como “maestros de obra”. Estas personas, conocen los precios de las pinturas tipo 3, la cual cuenta con características de cubrimiento (perdiendo lavabilidad), con lo cual reducen la aplicación de la pintura en la superficie. No obstante, su contratante generalmente desconoce las razones por las cuales al limpiar esa superficie la pintura se retira, atribuyendo mala calidad al tipo de producto.

Por otra parte, se efectuó un análisis comparativo de medidas tomadas por otros países respecto del producto en general, lo cual conllevó a dirigir la atención en dos nuevos elementos que no han sido atendidos por el regulador; el problema de metales pesados y el de los límites a los compuestos orgánicos volátiles (COV) en las pinturas.

Esta preocupación deberá acercar a los Ministerios de Salud y Ambiente en el desarrollo de la medida respectiva, dadas sus competencias, de tal forma que se atienda las consideraciones y problemas expuestos en este AIN.

Tabla de contenido

1. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA	7
1.1. TRES PROBLEMÁTICAS	9
1.1.1. FALSA INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD ENGAÑOSA	9
1.1.1.1. Ámbito de aplicación	10
1.1.1.2. Control y Vigilancia del Mercado sin reglamento técnico	11
1.1.1.3. La Garantía como protección de la Idoneidad y Calidad	12
1.1.1.4. Regulación Internacional del Producto	13
1.1.2. METALES PESADOS EN PINTURAS	15
1.1.2.1. Composición del producto y sus riesgos	16
1.1.3. COMPUESTOS ORGÁNICOS VOLÁTILES E INFLAMABILIDAD DE LOS DISOLVENTES	19
1.2. COMPETENCIA MINISTERIAL	20
1.3. MEDIDA DEL VOLUMEN	21
2. OBJETIVOS	23
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA	24
3.1. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN 1: MANTENER EL STATU QUO	24
3.1.1. RESOLUCIÓN 1154 DE 2016	24
3.1.1.1. Tipos de Pinturas	25
3.1.1.2. Evaluación de la Conformidad	26
3.1.1.3. Certificados de Conformidad de Producto	28
3.1.1.4. Trazabilidad en la Normalización	29
3.1.2. EFICACIA DEL REGLAMENTO	31
3.2. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN 2: MODIFICAR EL REGLAMENTO TÉCNICO	33

3.2.1. PREVENCIÓN DE PRÁCTICAS QUE INDUZCAN A ERROR	34
3.2.2. AJUSTES A LA REGULACIÓN	36
3.2.2.1. Normalización	36
3.2.2.2. Riesgo	39
3.3. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN 3: DEROGAR EL REGLAMENTO TÉCNICO	40
<u>4. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS</u>	<u>43</u>
4.1. CRITERIOS DEFINIDOS	44
4.2. VALORACIÓN Y PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS	47
4.3. CALIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS	49
<u>5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</u>	<u>50</u>
5.1. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN 1: MANTENER STATU QUO	50
5.2. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN 2: MODIFICAR EL REGLAMENTO TÉCNICO	51
5.3. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN 3: DEROGAR EL REGLAMENTO TÉCNICO	53
<u>6. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO DE LA MEDIDA SELECCIONADA</u>	<u>55</u>

1. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

La Dirección de Regulación recibió una comunicación por parte de la agremiación Acoplásticos, en donde se exponía un problema en el mercado de pinturas. En dicha comunicación expresaba: " En el caso particular de las pinturas, se ha evidenciado, en los últimos años, un aumento en la oferta de productos que no satisfacen estándares de calidad mínimos y que engañan a los consumidores anunciando, en sus etiquetas o publicidad, características, normas o sellos de calidad que no corresponden a la realidad. En estos casos, el producto –de más baja calidad a pesar de las cualidades anunciadas en la etiqueta- es ofrecido a un precio más bajo, lo cual atrae al consumidor, yendo en detrimento de competidores que sí cumplen con las propiedades anunciadas. Esta situación afecta a los consumidores y propicia una situación de competencia desleal en contra de empresas que realizan grandes inversiones y llevan a cabo protocolos rigurosos para cumplir con estándares de calidad"².

De esta manera, es posible determinar que el regulador en aras de prevenir prácticas que inducen a error al consumidor, expidió un reglamento técnico mediante Resolución 1154 de 2016, por medio del cual se establecía la obligatoriedad de un etiquetado que informara acerca de características especiales, basado en una problemática circunscrita a la **práctica de falsa publicidad y etiquetado con anuncios de características engañosas para el consumidor**, justificada en su momento, por la entrada en el mercado de empresas informales, condición que allanaba el camino a la competencia desleal, infringiendo el derecho a la información, con consecuencias potenciales para la vida o salud de los consumidores. En ese orden de ideas las características exigidas fueron las siguientes:

- Remoción de manchas-Lavabilidad
- Resistencia a la abrasión
- Poder cubriente
- Retención de color
- Cuarteamiento superficial

² Ver anexo Solicitud de reglamento técnico por parte de Acoplásticos

- Resistencia al agua
- Resistencia a hongos y algas
- Cuarteamiento a alto espesor

La evaluación de la conformidad del reglamento técnico quedó sujeta a una Declaración de Primera Parte³, bajo inspección visual. De esta manera, las empresas podrían realizar las pruebas de laboratorios exigidas en sus laboratorios nacionales acreditados por el ONAC o laboratorios previamente evaluados por los fabricantes e importadores.

La situación antes mencionada, resultaba más notoria para cierto tipo de pintura, es decir, para aquella base agua tipo emulsión de uso arquitectónico para interiores y exteriores. Esta condición es explicada en la medida en que en Colombia se comercializa en una mayor escala este tipo de producto; es decir, pinturas de uso doméstico u hogar.

No obstante lo anterior, el producto en particular puede contar con sustancias que son perjudiciales y tienen como consecuencia la muerte por envenenamiento por metales pesados. Así lo han evidenciado diferentes estudios y campañas por parte de organizaciones sin ánimo de lucro que han puesto las alarmas a nivel mundial. Entre ellas este Ministerio tuvo acceso a la efectuada por Colnodo y la organización internacional IPEN en donde se analizaron 39 latas de pintura, base aceite, decorativa, que se comercializaban en Bogotá y Neiva⁴. Se efectuaron los análisis sobre película seca y se encontró que 25 de las 39 latas contenían una concentración total de plomo superior a 600 partes por millón (ppm), muy por encima de lo estipulado por los Estados desarrollados que o lo prohíben o establecen como límite máximo las 90 ppm.

Ante esta problemática, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó un estudio respecto de la misma, con el objeto de complementarla y determinar el contenido de plomo en las pinturas fabricadas, importadas y comercializadas en el país, de uso en hogares o

³ Documento mediante el cual se demuestra la conformidad y cumplimiento de la totalidad de los requisitos técnicos estipulados en el reglamento técnico, de acuerdo a los parámetros y formatos establecidos en la NTC/ISO/IEC 17050.

⁴ Ver anexo 2; PLOMO EN PINTURAS A BASE DE SOLVENTES PARA USO DOMÉSTICO EN COLOMBIA; Colnodo, 2016

decorativas, dados los posibles riesgos que este metal representan para la salud humana y el ambiente⁵.

Por otra parte, las pinturas pueden contaminar el ambiente en la medida en que contengan Compuestos Orgánicos Volátiles –COV- en medidas altamente perjudiciales, repercutiendo en la vida y salud de las personas.

Un COV es un compuesto que contiene carbón e hidrógeno, que se evapora fácilmente, formando ozono y smog, con consecuencias para el ambiente y la salud.

Los COV provienen de diferentes fuentes tales como gases de escape de los vehículos, solventes orgánicos, pinturas base aceite, vapores de gasolina, fugas de instalaciones en refinerías, fugas en tanques de almacenamiento de gasolina, derrames de combustibles, fluidos de encendedores, podadores a gasolina, industrias de impresión, entre otras.

1.1. Tres Problemáticas

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos tres problemáticas asociadas al producto: Falsa información y publicidad engañosa, metales pesados y compuestos orgánicos volátiles.

1.1.1. Falsa información y Publicidad engañosa

El Reglamento Técnico, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como propósito impedir que al mercado lleguen productos (Pinturas) que puedan, a través del etiquetado, suministrar información falsa, de manera que una entidad del gobierno pueda validar y en tales casos sancionar a aquellas empresas productoras o importadoras que puedan engañar al consumidor en el momento de su adquisición. Sin embargo, es necesario que el regulador advierta las diferentes medidas con las que cuenta el Estado para proteger al comprador de cualquier producto.

⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; INVENTARIO NACIONAL DE PINTURAS; Contrato 481 de 2017,

La Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor, ampara en el artículo 23 el derecho de los consumidores a la información, imponiéndoles a los proveedores y productores la obligación de suministrarla en sus productos de manera clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea⁶. El engaño al consumidor es una consecuencia de un acto ilegal el cual tiene efectos jurídicos y administrativos con los cuales se pretende prevenir el evento que nos ocupa. No es una acción derivada de las características del producto, sino que responde a una estrategia para capturar un mercado que confía en que los productos que se encuentran en el mismo, responden a sus expectativas de uso y de seguridad.

1.1.1.1. Ámbito de aplicación

La pintura se define como un material de recubrimiento en estado líquido o sólido, el cual una vez extendido sobre una superficie se adhiere y se endurece formando una película que protege, decora o añade alguna función específica a la superficie sobre la cual se ha depositado.

Existen varios criterios para clasificar este producto:

- Según su finalidad
- Según sus propiedades
- Según su disolvente
- Según el ligante o resina

Así las cosas, según su finalidad, el regulador en aras de proteger al consumidor, determinó, una clasificación de uso para señalar el campo de aplicación del reglamento

6 ARTÍCULO 23. INFORMACIÓN MÍNIMA Y RESPONSABILIDAD. Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano

técnico. Por ende, reguló las pinturas de uso arquitectónico para interiores o exteriores de manera que pudiera abarcar un mercado de uso doméstico del producto.

No obstante lo anterior, el problema de información no es causado por una característica del producto en dicha clasificación, sino que responde a una mala práctica, dolosa, para obtener una posición en el mercado y competir, ilegalmente, con precios y engaños frente a quienes cumplen con todos los requisitos establecidos en normas técnicas.

En otras palabras, el producto regulado en específico no determina la necesidad de la medida, en tanto que la información que debe suministrar el productor o proveedor de cualquier bien, debe ser completa y veraz, además de proporcionarle al consumidor el insumo para su elección de compra e indicarle su forma de uso, consecuencias y elementos necesarios para el mantenimiento del mismo.

En este sentido es importante partir de la premisa de que el productor conoce químicamente su producto y dando alcance a su conocimiento, ofrece al consumidor la posibilidad de cumplir una expectativa. Sin embargo, este último agente del mercado –el consumidor- no puede, a través de ningún medio previo, cerciorarse de que está adquiriendo el producto adecuado a su necesidad. Para estos casos particulares es necesario que el Gobierno Nacional subsane este tipo de asimetría y proteja los derechos de los ciudadanos.

1.1.1.2. Control y Vigilancia del Mercado sin reglamento técnico

Teniendo en cuenta que de no existir un reglamento técnico, el control y vigilancia efectuado por la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- se encuentra limitado a las acciones que afectan a productos que se encuentran en el mercado y no antes de ingresar al mismo, por lo cual existe la posibilidad de venta de pinturas que no cuenten con la información suficiente y necesaria o en condiciones deficientes o inexistentes que implicarían un claro engaño al consumidor. Así las cosas, podemos encontrar el problema

en tres escenarios: Cuando se proporciona la información pero no es suficiente; resulta engañosa o cuando no existe la misma.

El numeral 1º del artículo 5º del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) define la calidad como la “Condición en que un producto cumple con las características inherentes y **las atribuidas por la información que se suministre sobre él**”. Es decir que, sin perjuicio de la existencia de un reglamento técnico, el productor o proveedor debe proporcionar la información adicional, no obvia, de tal manera que quien adquiera la pintura conozca su durabilidad, adherencia o de sus funciones específicas dadas sus características, de tal forma que cumpla plenamente con las expectativas de quien lo adquiere. Estas condiciones son reforzadas en el numeral 6º del mismo artículo y ley, en donde se refiere a la idoneidad o eficiencia del producto, como la aptitud del mismo para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado.

1.1.1.3. La Garantía como protección de la Idoneidad y Calidad

El artículo 3 de la Ley 1480 de 2011 determina que el consumidor y usuario debe recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.⁷

Por otra parte en el numeral 5, artículo 5º del estatuto del consumidor, se define la garantía como la “obligación temporal, solidaria a cargo del productor y el proveedor, de responder por el buen estado del producto y la conformidad del mismo con las condiciones de idoneidad, calidad y seguridad legalmente exigibles o las ofrecidas. La garantía legal no tendrá contraprestación adicional al precio del producto”.

7 ARTÍCULO 3o. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes: ...1.1. Derecho a recibir productos de calidad: Recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.

Es decir que el productor y proveedor del bien está obligado a responder porque el producto satisfaga las necesidades y expectativas de quien lo adquiere así como que la pintura contenga las características inherentes y atribuidas en la información que se suministre en la etiqueta o en la publicidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno nacional cuenta con el marco jurídico para hacer exigible los derechos de los consumidores de pinturas, en los casos en que no suministre información, la suministre incompleta o incierta o mostrando atributos en el producto con los que no cuenta.

No obstante lo anterior, es posible que para reforzar el control y vigilancia en el mercado de pinturas se haya propuesto la medida, de tal forma que se pudiera realizar este antes de entrar al mercado para los productos nacionales e importados. Sin embargo, para que pueda efectuarse dicho control, la evaluación de la conformidad debería ser determinada a través de declaración de tercera parte en un reglamento técnico, para que en el momento de anexar la declaración de importación de la pintura, se exija el certificado de conformidad respectivo; acciones que no ocurren actualmente, con una evaluación de conformidad de primera parte, tal como fue expedida la medida regulatoria que analizamos. En otras palabras, en este reglamento técnico no se cuenta con vigilancia previa.

1.1.1.4. Regulación Internacional del Producto

Teniendo en cuenta la problemática antes mencionada, es importante efectuar una revisión de la regulación internacional del producto, de manera que se puedan identificar similares preocupaciones y medidas en las mismas proporciones.

Al efectuar la verificación de los reglamentos técnicos expedidos en varios Estados a través de las notificaciones efectuadas ante la OMC, es posible descubrir que el producto es regulado pero las preocupaciones de las naciones se enfocan en el contenido químico de las pinturas; Metales Pesados y Compuestos Orgánicos Volátiles (Ver anexos).

Por su parte México, Chile y Costa Rica han hecho lo mismo en América Latina centrandose en el Plomo del producto.

En Uruguay el 23 de febrero de 2011 entró en vigencia el Decreto N° 069/11 sobre contenido de plomo en pinturas, reglamentario de la Ley N° 17.775 de 20 de mayo de 2004 y de acuerdo con la Ley General de Protección del Ambiente, Ley N° 17.283 de 28 de noviembre de 2000.

Según este decreto, las siguientes pinturas deberán tener un nivel máximo de plomo de 600 ppm:

- Pinturas de uso infantil como témperas, acuarelas y similares
- Tintas gráficas y masterbatches
- Pinturas arquitectónicas (también llamadas de uso decorativo o del hogar), barnices y materiales similares de recubrimientos de superficies, que hayan sido pre acondicionados, tintados o preparados por el fabricante, incluyendo los colores preparados en los puntos de venta con productos originales del fabricante

En Argentina, se expidió la Resolución 07 de 2009 por medio de la cual "se prohíbe en todo el territorio del país, la fabricación, las destinaciones definitivas de importación para consumo, la comercialización y la entrega a título gratuito de pinturas, laca y barnices, que contengan más de 0,06 gramos de plomo por cien gramos (0,06%) de masa no volátil". Este límite equivale, en partes por millón a las 600.

En Mexico, se encuentra un anteproyecto regulatorio que busca armonizar y actualizar el marco jurídico con la NOM-004-SSA1-2013 en la que se especifica que se deberá evitar el uso de compuestos de plomo como ingrediente o materia prima en la fabricación de diversos productos, entre los que se incluyen: pinturas, esmaltes, recubrimientos y tintas, muebles, pinturas, emulsiones y esmaltes para exteriores e interiores de inmuebles habitacionales, oficinas, escuelas, hospitales y guarderías. Considerando la tendencia mundial hacia la eliminación del contenido de plomo en pinturas, tintas, barnices, lacas y

esmaltes la NOM-003-SSA1-2006 requerirá ser modificada y se establecería como límite máximo las 90ppm.

El Ministerio de Salud de Chile expidió el Decreto 374 de 1997 en donde en el artículo 3° se establece el límite para las pinturas, barnices y demás productos en donde no podrán tener una concentración superior a 0,06 % de plomo, en peso, expresado como plomo metálico, determinado en base seca o contenido total no-volátil, es decir las 600 ppm.

1.1.2. Metales Pesados en Pinturas

No obstante, este análisis de impacto normativo está dirigido a revisar el reglamento técnico expedido, el regulador no debería obviar las nuevas problemáticas asociadas al producto que atentan contra la vida y salud de las personas así como del ambiente.

Como se puede observar, internacionalmente las preocupaciones que giran en torno al producto están enfocadas en limitar o prohibir algunos compuestos químicos; cadmio, plomo y compuestos orgánicos volátiles que afectan tanto al ambiente como a la vida y salud de las personas.

Según la tabla periódica, los metales pesados son elementos con alta densidad (mayor a 4 g/cm³), masa y peso atómico por encima de 20, y son tóxicos en concentraciones bajas. Algunos de estos son: aluminio (Al), bario (Ba), berilio (Be), cobalto (Co), cobre (Cu), estaño (Sn), hierro (Fe), manganeso (Mn), cadmio (Cd), mercurio (Hg), plomo (Pb), arsénico (As), cromo (Cr), molibdeno (Mo), níquel (Ni), plata (Ag), selenio (Se), talio (Tl), vanadio (Va), oro (Au) y zinc (Zn). En general se considera, que los metales son perjudiciales, pero muchos resultan esenciales en nuestra dieta y en algunos casos, su deficiencia o exceso puede conducir a problemas de salud, por ejemplo el organismo requiere de hierro, cobalto, cobre, manganeso, molibdeno, vanadio, estroncio y zinc. Otros en cambio no cumplen una función fisiológica conocida, alteran la salud como por ejemplo el Plomo.

El plomo en particular, se encuentra en metales de uranio y de torio, ya que proviene de la división radiactiva. Los minerales comerciales suelen contener poco plomo (3%), lo más común es que sea del (10%). Los minerales antes de fundirse pueden acumular hasta 40% o más de plomo. Se usa como aditivo antidetonante en la gasolina, baterías, en monitores de computadores y pantallas de televisión, joyería, latas de conserva, tintes para el pelo, grifería, pigmentos, aceites, cosmetología, aleaciones, cerámicas, municiones, soldaduras, plomadas, armamento, radiación atómica, insecticidas, etc.

La absorción de plomo es un grave riesgo de salud pública; provoca retraso del desarrollo mental e intelectual de los niños, causa hipertensión y enfermedades cardiovasculares en adultos. La intoxicación se debe a la ingestión accidental de compuestos de plomo o a la ingestión por parte de los animales de forrajes o alimentos con plomo, procedentes de áreas ambientalmente contaminadas. El plomo absorbido se distribuye en riñón, hígado, encéfalo y huesos por semejanza con el calcio. El mayor depósito de plomo son los huesos hasta por 20 años; interfiere en la función del calcio, inhibe la síntesis de hemoglobina y causa daño neurológico. Los efectos agudos en sistema nervioso central consisten en parestesia, dolor y debilidad muscular, crisis hemolítica-anemia grave y hemoglobinuria. También afecta riñones con oliguria y albuminuria. Aunque la intoxicación aguda puede causar la muerte, es más frecuente que el paciente se recupere y presente intoxicación crónica con daño gastrointestinal, neuromuscular, nervioso, hematológico, renal y reproductivo.

1.1.2.1. Composición del producto y sus riesgos

La pintura está compuesta de diferentes sustancias químicas, naturales o artificiales, las cuales podemos clasificar en los siguientes compuestos básicos:

1.1.2.1.1. Resinas

Las resinas son las responsables de ligar todos los compuestos sólidos y líquidos. También son las encargadas de dar las propiedades físico-químicas de las pinturas; responsables de

dar las correspondientes resistencias a la luz solar, dureza superficial, resistencia a la corrosión y garantizar la buena adherencia de la pintura sobre el sustrato.

1.1.2.1.2. Aglutinantes

Sustancia que mantiene la mezcla de componentes uniforme en la pintura y es capaz de formar películas delgadas que se adhieren. Pueden ser del tipo convertible, es decir, que reaccionan químicamente al secado dando un compuesto completamente diferente, o del tipo no-convertible, que no reaccionan cuando se secan. Es el elemento que da cuerpo, dureza y durabilidad a la pintura y que protege a la base. Hay varios tipos de aglutinantes: Minerales, como la Cal apagada, yeso y cemento y orgánicos como ceras, insolubles en agua y alcoholes y solubles en éter, bencina y trementina, aceite de linaza, etc.

1.1.2.1.3. Pigmentos

Los pigmentos son sólidos que se agregan al aglutinante para generar el color. Además, proveen propiedades fisicoquímicas como la reducción de la permeabilidad a la humedad e incluso actúan como agentes preventivos de la corrosión. Los pigmentos pueden ser orgánicos o inorgánicos. Estos últimos, tienen en su composición en la mayoría de los casos, metales de transición en forma de complejos u óxidos que absorben una cierta longitud de onda emitiendo en el color complementario para dar una amplia gama de colores de acuerdo con el tipo de compuesto. Los siguientes óxidos inorgánicos son pigmentos habituales para colores: el óxido de hierro (III), Fe_2O_3 (amarillo, rojo o color tierra), el óxido de cromo (III), Cr_2O_3 (verde) y el óxido de plomo (IV), Pb_3O_4 (rojo). Los cromatos de plomo, cinc, estroncio y níquel producen distintas gamas de amarillo y anaranjado. También es una práctica común utilizar pigmentos orgánicos para obtener otros colores.

1.1.2.1.4. Disolventes

Destinados a facilitar la extensión, a veces disolución, del aglutinante. Sirve para modificar la viscosidad y es generalmente volátil. Los solventes orgánicos, en términos generales, son aquellos que disuelven sustancias que en condiciones normales de presión y temperatura no se disolverían en agua. Pueden ser de origen fósil o biobasados (biomasa). El disolvente para la mayoría de los aglutinantes orgánicos es un alcohol, una cetona o un éster. Su función más importante es la de hacer que la pintura sea fácil de aplicar. Dependiendo de la velocidad de evaporación de estos compuestos, la pintura se mantiene húmeda una mayor o menor cantidad de tiempo antes de secarse.

1.1.2.1.5. Cargas

Conjunto de materiales y compuestos químicos que aportan y mejoran las propiedades mecánicas, químicas y físicas de las pinturas.

1.1.2.1.6. Aditivos

Productos que se dosifican en pequeñas cantidades para facilitar el proceso de fabricación de la pintura, aportar unas características concretas a la película de pintura seca, crear las condiciones adecuadas para que el secado se produzca de forma correcta y para estabilizar la pintura en el periodo de almacenamiento.

1.1.2.1.7. ¿En qué elementos o componentes existen grandes riesgos?

La pintura es básicamente una mezcla de varios componentes. La principal fuente de plomo en las pinturas decorativas de uso en hogares son los pigmentos aunque también puede haber presencia en otros componentes usados en la fabricación tales como en las cargas, especialmente si provienen de materiales naturales o están contaminados con plomo u otros metales pesados. Asimismo, pueden agregarse compuestos de plomo, a las pinturas tipo esmalte a base de aceite como secantes; en este caso, las pinturas en esmalte se secan y el plomo pasa a formar parte de la capa de pintura.

Históricamente, las materias primas que contienen compuestos de plomo, se han añadido al producto para darle ciertas propiedades, como el color, la corrosión reducida en las superficies metálicas o un tiempo de secado más rápido. Por las mismas razones, los compuestos de plomo pueden estar presentes en otros tipos de revestimientos, incluyendo barnices, lacas y esmaltes. Los aditivos de plomo generalmente son usados en pintura a base de disolvente debido a sus propiedades químicas específicas.

Las pinturas también pueden incluir ingredientes que se agregan e involuntariamente contienen plomo u otros metales pesados. Por ejemplo, las pinturas pueden incluir arcillas naturales y otras materias primas que pueden tener un contenido residual de plomo u otros metales pesados. Por esta razón, técnicamente es difícil establecer un límite "cero" para el contenido de plomo en la pintura. Sin embargo, cuando un fabricante de pintura no añade compuestos de plomo a sus pinturas y tiene en cuenta el contenido residual del mismo en las materias primas, el contenido de éste será bajo.

1.1.3. Compuestos Orgánicos Volátiles E Inflamabilidad De Los Disolventes

Los Compuestos Orgánicos Volátiles (COVs) comprenden una variedad de sustancias químicas y mezclas usados en un extenso rango de procesos industriales tales como producción de pinturas, materiales sintéticos, adhesivos, elaboración de muebles de madera, entre otros.

La exposición a los COVs es ubicua en aire exterior e interior, puede ocasionar intoxicaciones crónicas y agudas en los seres humanos, por tanto es un problema de salud pública. Esto incluye irritación del sistema respiratorio, de la piel, dolores de cabeza, náuseas, descontrol motriz, falta de aliento, entre otros efectos. Los más severos se observan con la exposición a concentraciones elevadas de estos compuestos y/o la exposición prolongada a bajas concentraciones. Aunque la lista es extensa, se pueden mencionar síntomas pulmonares y agravamiento de afecciones respiratorias como el asma, daños cromosómicos, enfermedades hematológicas, trastornos del sistema reproductivo

y la fertilidad, afecciones auditivas y visuales, alteraciones neurológicas y neuropsicológicas como las encefalopatías, afectaciones del sueño y la memoria, trastornos afectivos, entre otros.

Las pinturas convencionales contribuyen a la contaminación ambiental por intermedio de los disolventes. Por otra parte, estos son sustancias inflamables, por lo que poseen riesgo de incendio tanto en su fabricación como utilización, razones que deben inquietar a los reguladores competentes.

1.2. Competencia Ministerial

Teniendo en cuenta las problemáticas identificadas y asociadas al producto, es importante determinar el regulador natural del mismo, es decir, el regulador que en principio debe garantizar y establecer las medidas pertinentes para proteger el ambiente, la salud y vida de las personas y/o consumidores.

En este sentido, el Decreto 1076 de 2015, Decreto Unico del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Así mismo, el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Por otra parte, los efectos de metales pesados en el cuerpo han sido tratados y regulados por el Ministerio de Salud y Protección Social, gracias a la competencia que establece la Ley 9 de 1979 en el artículo 549 en donde estipula "Los importadores, fabricantes, transportadores y comerciantes de artículos de uso doméstico, quedarán sujetos a las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentaciones...". A su vez en el artículo 550 de la misma dispone: "Para los efectos del presente título se consideran como artículos de uso doméstico: ...b) Los productos para el recubrimiento de superficies de edificaciones, materiales u objetos domésticos como pinturas, lacas, barnices, tintes, bases para pintura y similares;..."

Así las cosas, este AIN continuará sus pasos metodológicos respecto de la problemática relacionada con la falta de información y publicidad engañosa sin perjuicio de las actuaciones y Análisis de Impacto Normativo adelantados por las entidades encargadas de regular el producto por sus condiciones o efectos en el ambiente y salud de las personas.

1.3. Medida del Volumen

Resulta común en los establecimientos donde comercializa este tipo de producto, encontrar diferentes tipos de medidas. Así las cosas, las pinturas actualmente vienen envasadas en varias presentaciones: Un cuñete (5 galones), un balde (1/2 cuñete), un galón, medio galón, un cuarto de galón, un octavo de galón, un dieciseisavo y un treintaidosavo de galón.

Sin embargo Colombia, a través de la Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor, estableció las Unidades Legales de Medida para Colombia, las cuales comprenden las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI), sus múltiplos y submúltiplos. Estas unidades de medida están definidas en el documento "The International System of Units (SI)" (Ver anexo). Allí se define como unidad de medida del Volumen, los metros cúbicos. No obstante, se efectúa en el mismo documento unas excepciones de uso que el sistema acepta para el Volumen. Así las cosas, es aceptado el Litro como unidad de medida, aún sin llegar a ser la medida más precisa.

Sin lugar a dudas, el Galón no es una unidad de medida aceptada por el Sistema Internacional de Unidades, utilizado como factor de conversión de las demás medidas costumbristas utilizadas en el sector de pinturas.

2. OBJETIVOS

- Suministrar al consumidor la información suficiente y necesaria de la pintura que adquiere para que al momento de su elección, resulten satisfechas sus expectativas, las cuales deberán girar, en todo caso, con las finalidades per se del producto.
- Propiciar escenarios de cambio en la elaboración de estrategias comerciales sin utilizar las características químicas del producto.
- Mejorar el control del mercado de pinturas por parte del Estado.
- Generar indicadores a partir del cual, se puedan efectuar revisiones de las medidas que se adopten en el marco de mejora regulatoria.

3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La problemática puede resolverse de varias formas:

3.1. Alternativa de Solución 1: Mantener el Statu Quo

Esta opción de solución se refiere a no realizar nada diferente a lo que ya se tiene. Es decir, continuar con el mismo reglamento técnico; sus requisitos, forma de evaluar la conformidad y control y vigilancia, de manera que podamos evaluar su eficacia, obtener los costos y barreras que ocasiona y sobre todo, validar si resuelve el problema definido.

3.1.1. Resolución 1154 de 2016

De acuerdo con el argumento central del problema, en donde se encuentran unas prácticas en el mercado de pinturas asociadas a la informalidad y la ilegalidad en la producción, manipulación, almacenamiento o embarque del producto, se expidió la Resolución 1154 de 2016, por medio del cual se esperaba frenar dicha actividad.

Es decir, en principio lo que se esperaría es contar con pinturas en el mercado que cumplieran con los requisitos mínimos de calidad post aplicación, establecidos en el reglamento para:

- Remoción de manchas o lavabilidad (Pinturas Tipo I/II)
- Resistencia a la abrasión (Pinturas Tipo I/II)
- Poder cubriente para pinturas de uso interior o interior/exterior. (Pinturas Tipo I/II/III)

Por otra parte mediante el parágrafo del artículo 5.2 de la misma resolución, se reguló el uso de expresiones o adjetivos que hacen alusión a características del producto, dependiendo de la clasificación en que se encuentre la pintura, es decir, el Tipo, en donde

las actividades de mercadeo del producto podían dar un mensaje al consumidor que inferiría algún tipo de condición o característica especial, aún sin contenerla.

3.1.1.1. Tipos de Pinturas

De acuerdo con la norma técnica 1335 en su cuarta actualización, la clasificación de las pinturas al agua tipo emulsión, se realiza según su uso (De uso arquitectónico para interiores y exteriores). En este mismo sentido también se efectúa, de acuerdo a la NTC mencionada una clasificación por Tipo de la siguiente manera:

Tipo 1: Recomendada para interiores y exteriores.

Tipo 2: Recomendada para interiores.

Tipo 3: Recomendada para áreas que no deban someterse al lavado, en interiores.

La determinación de la clasificación de la pintura en el tipo adecuado, se indica en la Norma Técnica Colombiana, de acuerdo al porcentaje mínimo requerido del requisito. La tabla a continuación aclara este aspecto:

Requisitos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Propiedades de la película después de la aplicación			
Poder cubriente, relación de contraste, % mín.(Véase Nota)	96	95	95
Resistencia a la abrasión húmeda con cuña y medio abrasivo estándar, en ciclos, mín.	400	50	NA
Lavabilidad, en % mín.	80	50	NA
NOTA No se aplica a las bases profundas (<i>Deep</i>), a las bases acentuadas (<i>Accent</i> o <i>Clear</i>) ni a las bases sin colorantes.			

Tabla 1

3.1.1.2. Evaluación de la Conformidad

Para estos los requisitos indicados en las tablas 1 y 2, se estableció una evaluación de la conformidad mediante inspección visual, que tendrán como soporte los resultados de las pruebas de laboratorio conforme con los ensayos descritos en la NTC 1335 y 5828. Los ensayos de la NTC 1335 están determinados de la siguiente forma:

Poder cubriente: NTC 4974 o en la norma ISO 6504-3:2006, Método B.

Resistencia a la Abrasión húmeda con cuña y medio abrasivo estándar, en ciclos: NTC 966 o ASTM D2486, con cuña y medio abrasivo estándar SC-2 de Leneta.

Remoción de Manchas o Lavabilidad: NTC 799.

El reglamento técnico también exige otras características adicionales a las pinturas Tipo 1 (Exteriores), las cuales son tomadas de la Norma Técnica Colombiana 5828 editada el 19 de enero de 2011:

Característica	Valor	E.C.
Retención del color	máx $\Delta E^* = 4$	ASTM D2244
		ISO 7724-3
		ISO 3668
Cuarteamiento superficial (agrietamiento) de la pintura base utilizada	10	NTC 1457-4 (ASTM D661)
	0	ISO 4628-4
Resistencia al agua	No debe presentar cambios notorios de color, arrugamiento, ampollamiento o cualquier otro defecto visible a simple vista.	NTC 1114 (ASTM D1308)
Resistencia a hongos y algas	No debe presentar	NTC 5429 (ASTM G21)
Cuarteamiento a alto espesor (mudcracking)	No debe presentar	NTC 5032

Tabla 2

Como podemos observar, la evaluación de la conformidad depende del método empleado en otras normas técnicas (Nacionales o Internacionales) que se encuentran anidadas o referenciadas en las normas 1335 y 5828.

En este sentido, el artículo 2º de la NTC 1335, en su cuarta actualización, establece lo siguiente:

2. Referencias Normativas

Los siguientes documentos normativos referenciados son indispensables para la aplicación de este documento normativo. Para referencias fechadas, se aplica únicamente la última edición citada. Para referencias no fechadas, se aplica la última edición del documento normativo referenciado (incluida cualquier corrección).

Véase el listado en el Anexo A (Normativo).

En este sentido, el reglamento técnico exige entre otras cosas, un requisito de lavabilidad y establece como documento soporte, el siguiente ensayo:

- a) Para determinar la Remoción de manchas o lavabilidad se aplicará el ensayo de verificación descrito en el numeral 7.8 de la Norma Técnica Colombiana - NTC 1335.*

Si acudimos al numeral descrito (7.8) encontraremos lo siguiente:

7.8 determinación de la lavabilidad

Se efectúa de acuerdo con lo indicado en la NTC 799.

Teniendo en cuenta lo anterior, una modificación en la NTC 799 tendría un efecto inmediato en la Resolución 1154 de 2016, en la medida en que no está fechada y en el reglamento técnico no se indicó expresamente los ensayos respectivos.

Esta condición ocurre en igual medida con los otros requisitos en donde se referencian otras normas técnicas, con un efecto implícito: El Comité Técnico Normalizador terminaría, por lo menos en términos prácticos, regulando el producto.

3.1.1.3. Certificados de Conformidad de Producto

El Decreto 1595 de 2015, el cual reorganiza la infraestructura de la calidad en el país, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.1.7.6.6. Niveles de riesgos. *En los análisis de impacto normativo las entidades reguladoras deberán identificar y caracterizar los riesgos de acuerdo con los niveles adecuados de protección relacionados con los objetivos legítimos. Los niveles de riesgo se clasifican en:*

Riesgo bajo: Baja probabilidad de ocurrencia y bajo impacto

Riesgo medio: Alta probabilidad de ocurrencia y bajo impacto o baja probabilidad de ocurrencia y alto impacto

Riesgo alto: Alta probabilidad de ocurrencia y alto impacto

En caso de que la medida a adoptar sea un reglamento técnico, se utilizará, salvo casos especiales y justificados identificados por el regulador, el nivel de riesgo identificado en el análisis de impacto normativo como criterio general para establecer la demostración de la conformidad, así:

1. Riesgo bajo: Declaración de conformidad de primera parte en los términos y condiciones de la Norma Técnica Colombiana NTC - ISO / IEC 17050 - partes 1 y 2, y sus actualizaciones o modificaciones; y,

2. Riesgo medio y alto: Certificación de conformidad de tercera parte por organismo acreditado.

PARÁGRAFO. *Con la presentación de la declaración de conformidad de primera parte, se presume que el declarante ha efectuado por su cuenta, las verificaciones, inspecciones y los ensayos requeridos en el reglamento técnico y por tanto, será responsable por la*

conformidad de los productos con los requisitos especificados en el correspondiente reglamento técnico, de conformidad con la NTC- ISO / IEC 17050 partes 1 y 2, y sus actualizaciones o modificaciones.

Ahora bien, de acuerdo con el decreto mencionado, el riesgo fue catalogado como bajo, es decir, con una baja probabilidad de que se diera el evento y cuyo impacto es considerado bajo.

No obstante lo anterior, en este AIN hemos podido definir el evento y constatar la frecuencia (ahora sobre-estimada por los costos asociados a la regulación), mediante información suministrada por parte de la agremiación respectiva, trabajo de campo, en reuniones con productores de pinturas y con la Superintendencia de Industria y Comercio, en donde el riesgo se presenta en todo momento sin la posibilidad de menguarlo o controlarlo.

De acuerdo con este análisis, el regulador consideró el nivel de riesgo mencionado debido a que se exigían unos requisitos de calidad en una etiqueta y por lo cual el impacto de la ocurrencia del evento resultaría bajo. No obstante, la frecuencia se omitió y en un mercado donde impera la informalidad, ésta es relevante. En ese orden de ideas, el riesgo debió ser considerado medio y con lo cual era preciso exigir una declaración de conformidad de tercera parte, por un organismo acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC.

3.1.1.4. Trazabilidad en la Normalización

Una norma técnica está definida en el Acuerdo OTC de la OMC8, como un “documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir o tratar

⁸ Anexo 1, Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial de Comercio.

exclusivamente de disposiciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, rotulado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción”

A pesar de su ámbito voluntario, una norma técnica tiene la capacidad de erigirse como un obstáculo técnico al comercio. Es por esta razón que el anexo 3 del Tratado de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, trae unos principios básicos de normalización, con el fin de que sea transparente, inclusiva y que ayude al desarrollo empresarial, en donde se establece lo siguiente:

"F. Cuando existan normas internacionales o sea inminente su formulación definitiva, la institución con actividades de normalización utilizará esas normas, o sus elementos pertinentes, como base de las normas que elabore salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos no sean eficaces o apropiados, por ejemplo, por ofrecer un nivel insuficiente de protección o por factores climáticos u otros factores geográficos fundamentales, o por problemas tecnológicos fundamentales."

Adicionalmente, la normalización nacional se puede basar en normas de organizaciones de reconocido prestigio internacional como son la American Society For Testing and Materials —ASTM—, Society of Automotive Engineers —SAE—, American Petroleum Institut —API— o la National Fire Protection Agency —NFPA—.

Es decir, bajo este principio de la Normalización, lo que se pretende es que el lenguaje de la Calidad sea el mismo en cualquier territorio donde exista dicha actividad, se garantice el acceso a mercados internacionales, en la medida en que se cumplen los mismos estándares y que no exista discriminación y trato preferente a los productos nacionales.

Dicho lo anterior y efectuada la respectiva comparación internacional, hemos podido notar que la clasificación realizada en nuestra NTC 1335, respecto de la clasificación de los tipos de pintura y por medio de la cual se asignan y definen requisitos, no guarda trazabilidad con algún referente internacional.

Ahora bien, en el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas, se establecen algunas excepciones a tener en cuenta:

1. **Eficacia de la Norma Internacional:** Si el referente internacional cuenta con requisitos por debajo de los estándares necesarios para defender y proteger el objetivo legítimo, la Norma Técnica Nacional puede definir los que considere necesarios para ampararlo, contando adicionalmente con la justificación técnica y científica de esta eventualidad.
2. **Requisitos, Pruebas Inapropiados:** Si el referente internacional contempla requisitos que en Colombia no son necesarios por razones geográficas o climáticas, es posible adaptar los mismos a las condiciones nacionales. Para este caso, por ejemplo, siempre podremos acondicionar requisitos relacionados con temperaturas que no estarían justificadas en la geografía nacional o relacionada con la altura sobre el nivel del mar.

Adicionalmente pueden existir pruebas que por su elevado costo sean muy difíciles de efectuar y donde la adquisición de la tecnología necesaria para los laboratorios, no encontraría la contraprestación económica del mercado, bien sea por incipiente o por no existir la obligatoriedad del requisito. En estos casos también es posible apartarse de la norma internacional.

Si bien existe la posibilidad de apartarse de la norma internacional, es preciso justificar dicha medida, de manera que el regulador, en el caso eventual de regular un producto, pueda considerar esta situación y determinar si la medida que va adoptar puede ser un obstáculo técnico al comercio.

3.1.2. Eficacia del reglamento

La Dirección de Regulación del Mincomercio solicitó a la Delegatura para el Control y Verificación de los Reglamentos Técnicos de la SIC, un informe sobre la vigilancia realizada

al reglamento técnico de Pinturas, de manera que se pudiera verificar la importancia de esta labor y conocer su impacto además del resultado hasta la fecha.

Entre 2017 y 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio ha adelantado sus respectivas campañas por medio las cuales es posible advertir la ineficacia de la medida en tanto que 52 de las 58 muestras de pinturas presuntamente no cumplen con los requisitos exigidos. Es decir que la medida, que en principio iba dirigida a reforzar la vigilancia y control de unos requisitos específicos, no cumple su objetivo.

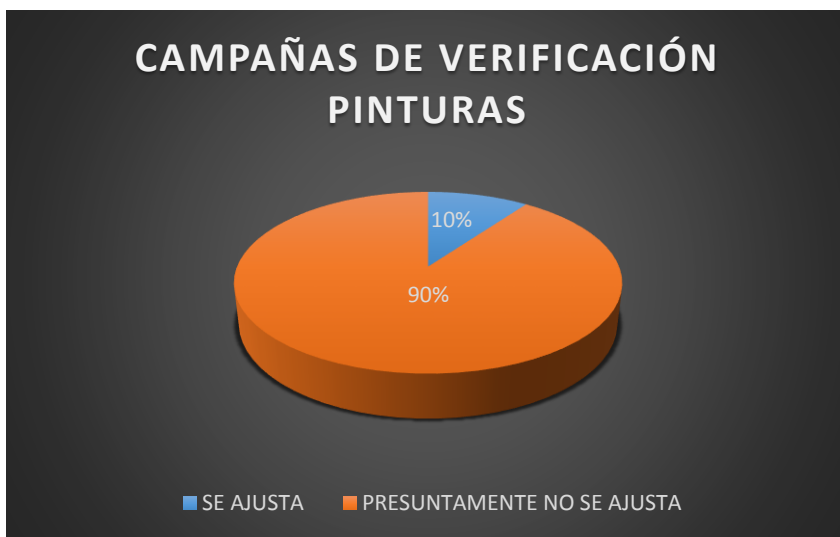


Tabla 3

Al validar las causas de este presunto incumplimiento en ente de Control y Vigilancia del reglamento advierte que el resultado de su labor se encuentra comprometido en la medida en que la evaluación de la conformidad de primera parte base sus pruebas y ensayos en laboratorios que no se encuentren acreditados por el ONAC.

Al verificar con el Organismo de Acreditación Nacional de Colombia –ONAC, acerca de los laboratorios acreditados para realizar las pruebas determinadas en las Normas Técnicas respectivas, la respuesta ha sido negativa y con lo cual hemos podido constatar que no existe en el País un laboratorio con estas condiciones.

En este orden de ideas, el control es nulo, se estimula al mercado informal y se genera un mensaje latente al sector formal de inequidad e inseguridad jurídica.

3.2. Alternativa de Solución 2: Modificar el reglamento Técnico

Esta alternativa de solución, implica corregir los vacíos encontrados en la primera alternativa de solución de este documento pero no es el objeto de la misma. Es importante aclarar y dejar establecido en este documento, que las campañas y estrategias comerciales en la oferta de pinturas no están determinadas por el mercado informal, sino que hacen parte de la comunicación entre el productor formal de este tipo de bien y los consumidores del mismo, por medio de sus etiquetas.

Es preciso mencionar que la Vigilancia y Control por parte de la Superintendencia se efectúa sobre establecimientos formales, es decir, empresas legalmente constituidas ante la Cámara de Comercio. Es por esta razón que la vigilancia del reglamento técnico ante el mercado informal presenta cierto grado de complejidad, en la medida en que para este tipo de mercado resulta fácil la movilidad o desplazamiento de su fábrica o punto de comercio y para lo cual otro tipo de autoridad policial será el ente encargado de exigir la debida constitución de la empresa.

Como es sabido, la expedición del reglamento técnico obedece a un propósito de protección de un objetivo legítimo de Estado, como es el de prevenir prácticas que inducen a error al consumidor, por lo cual es determinante precisar el alcance del mismo para que el Mincit tome las decisiones pertinentes basados en la certeza de estar previniendo una problemática que origine este tipo de comportamientos y no se encuentre sobre- regulando

la materia, en la medida en que la Superintendencia efectúa a su vez la protección del consumidor a través de la Delegatura para la Protección del Consumidor.

3.2.1. Prevención de prácticas que induzcan a error

La mayor parte de los reglamentos técnicos prevén la protección de los consumidores mediante su información, en forma principalmente de etiquetado. Esto quiere decir que mediante una etiqueta se informe al consumidor sobre ciertas características del producto, las cuales son relevantes conocer, de manera que el consumidor pueda tomar una decisión de compra con la cual se cumplan sus expectativas frente al producto. En este orden de ideas, la forma por la cual se comunica el fabricante y el consumidor es por medio de una etiqueta.

La etiqueta es una parte fundamental del producto que sirve para identificarlo, describirlo, diferenciarlo, dar un servicio al cliente y por supuesto, también para cumplir con las regulaciones establecidas para cada industria o sector. De esta manera, en ella se puede encontrar toda la información voluntaria y obligatoria que debe proporcionar el fabricante al consumidor de manera que pueda identificar el producto mediante su nombre, marca y diseño y en segundo lugar, conocer sus características (generalmente son las obligatorias establecidas en un reglamento técnico).

Así las cosas, es posible identificar dos tipos de etiquetas para efecto de este análisis, que se enmarcan dentro de lo voluntario u obligatorio y dependen de la regulación vigente para cada sector. En el caso de las obligatorias, el fabricante o distribuidor debe cumplir a cabalidad con los requisitos inscritos en la regulación, caso contrario, se expone a multas y sanciones que además de afectar su PyG, dañan su imagen ante sus clientes. En el caso de las no obligatorias, generalmente se introduce toda la publicidad que determine el fabricante para llamar la atención del consumidor. Cabe señalar que ésa situación no es razón o justificativo para no brindar u ocultar información al cliente, o peor aún, para engañarlo con información falsa; por el contrario, el fabricante o distribuidor debe

aprovechar esa situación para de forma libre y voluntaria, brindar información útil y de valor a sus clientes, lo cual, repercutirá favorablemente en su imagen como empresa.

En este orden de ideas, es importante identificar la manera mediante la cual el sector realiza su publicidad. Es decir, si la publicidad se ha efectuado resaltando características del producto (las cuales no son posibles de comprobar o conocer por un consumidor promedio, sino que por el contrario se requieren pruebas específicas), las autoridades competentes deberán efectuar un control efectivo para proteger a los consumidores de engaño.

Para el caso concreto del sector de pinturas, es evidente la constante utilización de esta “estrategia comercial” en la medida en que las etiquetas utilizadas en la publicidad, que son objeto de denuncia por parte de todos los actores consultados, están determinadas por características de lavabilidad, resistencia y poder cubriente, adicionando superlativos para cada tipo de propiedad que las empresas consideren. Así lo podemos constatar en la medida en que a través del reglamento técnico se consideró necesario efectuar algunas disposiciones que regulan el uso de los superlativos.

Por otra parte, en Colombia, la publicidad engañosa es sancionada y definida por la Ley 1480 de 2011 en su artículo 5° numeral 13 como “aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o es insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión”, definición que por cierto incorpora uno de los efectos de la problemática definida. No solo las publicaciones que se hacen por Internet, por televisión o cualquier medio masivo de comunicación configuran publicidad engañosa, sino que también existen criterios de divulgación diferentes a los ya mencionados que la pueden generar.

Se está frente a esta figura cuando se presenten las siguientes condiciones:

- Se omite información necesaria para la adecuada comprensión de la propaganda comercial.

- Cuando la información indispensable para el adecuado manejo, mantenimiento, forma de empleo, uso del bien y/o servicio así como precauciones sobre posibles riesgos, no esté en idioma castellano.
- Se establecen mecanismos para trasladar al consumidor los costos del incentivo, de manera que éste no pueda advertirlo fácilmente, como cuando se disminuye la calidad o cantidad del producto o servicio o se incrementa su precio, entre otros.
- La información sobre restricciones, limitaciones, excepciones y condiciones adicionales para la adquisición del producto o servicio, no se incluye en la propaganda comercial y no tiene similar notoriedad al ofrecimiento del producto o servicio que se anuncia.
- Se ofrecen productos o incentivos con deficiencias o imperfectos, usados, manufacturados, remodelados o reconstruidos, próximos a vencerse y de colecciones o modelos anteriores sin indicar tales circunstancias de manera clara y precisa en la propaganda comercial.
- Se ofrecen de manera gratuita productos, servicios o incentivos cuando la entrega de los mismos está supeditada al cumplimiento de alguna condición por parte del consumidor que no se indica en la propaganda comercial.

Teniendo en cuenta estas precisiones sobre la protección al consumidor por parte del Estado, se abre esta alternativa de solución de manera que pueda ser evaluada en este AIN.

3.2.2. Ajustes a la Regulación

3.2.2.1. Normalización

Una vez identificado el evento que interesa al regulador y que vulnera un objetivo legítimo, es importante determinar los requisitos mínimos que deben establecerse en el reglamento. Para esta labor, resulta indispensable que exista una norma técnica nacional o internacional que incorpore estos y contenga las pruebas y ensayos respectivos para hacer posible la evaluación de la conformidad.

De acuerdo con las observaciones pertinentes de las Normas Técnicas en la primera alternativa de solución, el regulador debe tener en cuenta que en la elaboración de la NTC 1335, no existe referencia internacional y que la definición de la clasificación es nacional. Sobre esa base podrá solicitar a la entidad pertinente, la necesidad de convocar al comité normalizador para que modifique y adapte la norma internacional de referencia o una ASTM respectiva, de manera que no se generen posibles obstáculos al comercio.

No obstante lo anterior, el regulador podrá tomar de referencia las NTC considerando las respectivas justificaciones, de forma tal que no haya necesidad de modificar las normas existentes y utilizadas en la Resolución 1154 de 2016.

Sin perjuicio de la actualización de la NTC 1335, es importante que el regulador tenga en cuenta que las pinturas de emulsión a base de agua contienen diversos agentes. Los componentes más importantes en un sistema de este tipo de pintura son resina, pigmento, cargas, aditivos y solventes (agua). La diversa proporción o combinación entre ellos, produce pinturas con diferentes características en dureza, lavabilidad, resistencia química, brillo, cubrimiento, permeabilidad, blancura entre otros.

En ese orden de ideas, las características de las que hemos hecho mención en este documento (Lavabilidad, Resistencia y Cubrimiento), sobre las cuales la industria de las pinturas ha descargado todo el peso de su estrategia comercial, deberían responder a la finalidad, propósito y expectativas de adquisición por parte del consumidor. Es decir, las pinturas tipo 1 son de mayor interés en el mercado por su buen desempeño en la prueba de lavabilidad y resistencia al agua; por ende, el fabricante concentra sus desarrollos en estas características de tal forma que se maximice el desempeño del producto. Por esta

razón, la relación entre el volumen de pigmentos y cargas con el volumen de la resina en la pintura (lo que se conoce como PVC), es uno de los parámetros clave para el ajuste en las características finales de una pintura donde resulta que a bajos valores de PVC (Concentración del Pigmento en Volumen), se obtienen pinturas con una alta resistencia a la abrasión, lavabilidad y brillo, pero con una blancura, resistencia al derrape, rayado, ranurado y cubrimiento bajo.⁹

La relación de PVC la podemos exponer de forma abstracta de la siguiente manera:

$$PVC = \frac{\text{VOLUMEN DE PIGMENTO Y CARGAS}}{\text{VOLUMEN DE PIGMENTOS + CARGAS + RESINA}}$$

Actualmente, los distribuidores y comercializadores de pinturas de uso arquitectónico las venden en el mercado, relacionando el término “Calidad” con dos atributos: Lavabilidad y Resistencia. En este sentido, los atributos que se pierden al incorporar una mayor proporción de pigmentos con relación a la resina, hacen que disminuya los niveles de protección pero aumente su cubrimiento y color.

En otro sentido, de acuerdo a la definición y clasificación de la NTC 1335 respecto de los tipos de pinturas de uso arquitectónico, supondría un consumidor que para interiores, la mejor calidad es la tipo 1 y por supuesto, debería adquirirla para proteger y decorar sus baños y cocinas. No obstante, de acuerdo a la relación de resina con los pigmentos,

⁹ Luis Daniel Amaya; “Desarrollo de una resina estructurada tipo núcleo-coraza (pigmento- polímero) con agente acoplador tipo silano para pinturas base agua de alto desempeño”; Universidad Nacional de Colombia

sabemos que existen en el mercado otro tipo de pinturas de interiores con características superiores en lavabilidad y resistencia como son las pinturas de esmalte y que no son comercializadas dentro de este tipo de clasificación.

En este orden de ideas, las definiciones de las pinturas tal como se encuentran plasmadas en la NTC1335, inducen conceptos de calidad al consumidor, el cual desconoce la forma en la que están determinadas, las relaciones de PVC y demás conceptos técnicos relevantes. Una pintura Tipo 3 es tan eficiente como cualquier otra en la medida en que cuenta con unas características inversamente proporcionales a la lavabilidad y resistencia. Lo mismo ocurre con las pinturas tipo 2 y tipo 1. Por esta razón, quienes efectúan la labor de pintar su hogar con una pintura Tipo 1, pueden requerir mayores niveles de repeticiones en un techo que si pintaran con una tipo 3, la cual cuenta con una relación de PVC mayor que los otros tipos, en donde se requiere menos consumo de resina.

3.2.2.2. Riesgo

El Decreto 1595 de 2015 es claro, cuando establece en el artículo 2.2.1.7.6.6., los niveles de riesgos. Como observamos en este documento, estos niveles están determinados por la probabilidad de ocurrencia del evento identificado en la problemática y su impacto. En este orden de ideas, es preciso determinar la probabilidad de encontrar pinturas sin la información pertinente o con una clasificación errada, de acuerdo a los requisitos establecidos.

De acuerdo con la muestra de la Superintendencia de Industria y Comercio, un 90% de las pinturas revisadas presuntamente incumplirían el reglamento, es decir, no cumplirían los requisitos exigidos. De esta manera, aun existiendo el reglamento, la problemática continúa, revelando una alta frecuencia de la problemática, en donde si bien el engaño al consumidor es originado a través de la confusión inducida por medio de las estrategias comerciales y genera pérdidas económicas, el impacto no debe ser considerado alto en la medida en que la vida y seguridad de las personas no se ven comprometidas.

Por otra parte, un resultado negativo de la muestra tomada por la SIC, es decir el engaño al consumidor, no será posible validarlo en la medida en que no se cuenta con laboratorios acreditados para esta verificación. Sin embargo, dadas las diferentes entrevistas con los actores involucrados en el proceso, la problemática y lo susceptible de obtener tal resultado al mantener prácticas de publicidad y mercadeo tal como se han estructurado en este mercado, podemos deducir una frecuencia relativa alta de engaño al consumidor.

El riesgo para esta problemática deberá ser considerado medio, en la medida en que el consumidor al hacer su elección de compra, tiene una probabilidad de adquirir una pintura de acuerdo a las especificaciones y características aquí nombradas, igual o menor que la de adquirir la pintura siendo engañado de acuerdo con las características definidas en la etiqueta. Es decir, la probabilidad del engaño al consumidor superaría el 50% en la medida en que en la actualidad, existe un estímulo negativo a quien ofrece, generando así mayor utilidad en cada operación de venta.

Este hecho indudablemente genera unas consecuencias regulatorias determinadas en el Decreto 1595 de 2015, en donde las pruebas específicas deberán contar con una certificación de conformidad efectuada por un tercero, acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC.

3.3. Alternativa de Solución 3: Derogar el reglamento Técnico

Esta alternativa de solución significa no obligar a las empresas a cumplir con los requisitos técnicos y permitir que el mercado se autorregule.

A priori, no debería plantearse como solución del problema. Sin embargo, dependería de la forma en que se normalice el producto y la forma de comercializar, publicitar y mostrar el mismo ante el consumidor, es decir, por su etiquetado.

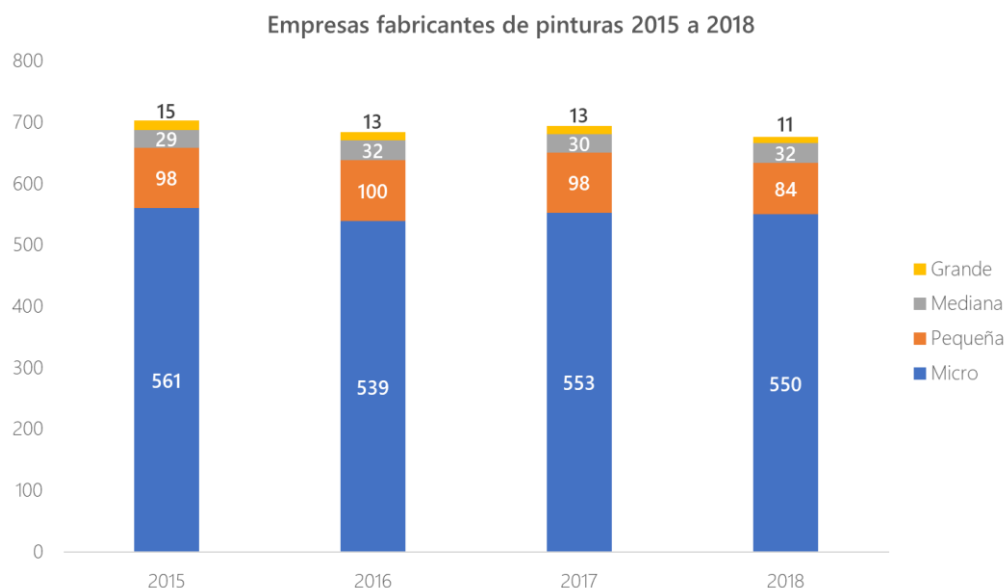
En un mercado ideal, el consumidor de pinturas conocería los aspectos técnicos aquí mencionados y el fabricante utilizaría estrategias comerciales que no establezcan la necesidad de comprobar lo ofrecido. De esta manera, el Gobierno Nacional no tendría que intervenir este mercado, eliminando costos en la producción de tal forma que no se desplieguen jornadas de vigilancia y control que pudieran afectar a otros mercados que las requieren con mayor urgencia.

De no contar con una regulación, los dineros que invertirían los productores de pinturas en Colombia en certificaciones, lo podrían utilizar en direccionar su comercialización y realizar campañas de capacitación al consumidor, de tal forma que la competencia en el mercado esté de acuerdo a los niveles de PVC que establezca el fabricante apropiados para cada ocasión, siempre y cuando se informe al consumidor el objetivo específico.

En el país hay una gran oferta de pinturas, de manera que existe posibilidad de autorregularse. Las cifras que se presentan a continuación son producto de la consulta a las bases de datos del registro mercantil centralizado por Confecámaras, los registros administrativos de comercio internacional presentados por la DIAN y los estados financieros reportados ante la Supersociedades. Cabe aclarar que no es posible estimar el efecto del sector fabricante de pinturas en el PIB dado que la base de datos de cuentas nacionales no permite llegar a tal nivel de detalle. Sin embargo, se muestra la estructura y evolución del tejido empresarial, entre 2017 y 2018.

Así las cosas hemos podido constatar que el sector presenta una leve contracción en el número de empresas registradas en las cámaras de comercio, ya que en 2015 contaba con 703 empresas registradas, mientras que para 2018 dicha cifra fue de 677.

DIRECCIÓN DE REGULACIÓN



Fuente: Confecámaras. Cálculos VDE - MinCIT

En lo que respecta la composición del tejido empresarial, entre 2015 y 2018, los fabricantes de pinturas han sido predominantemente microempresas, al concentrar aproximadamente el 80% de los registros ante las cámaras de comercio. Las pequeñas empresas componen el 13,8% del tejido empresarial, mientras que las medianas y grandes fueron el 4,5% y el 1,9% respectivamente.

Es decir, existe una gran variedad de productos en el mercado para lo cual, sin señalar las características a través de superlativos, al consumidor únicamente debería indicársele el propósito por el cual está diseñada la pintura; interiores techo, interiores paredes, interiores baños, cocina, etc., en donde las empresas puedan diferenciar sus productos de acuerdo con la necesidad específica. De esta manera el consumidor de acuerdo a sus experiencias adquirirá el producto que mejor desempeño proporcione respecto de sus expectativas, generando el espacio para que la libre competencia regule el mercado y las empresas

produzca sus pinturas de acuerdo a sus óptimos. Será el consumidor quien castigue los productos que no tengan el desempeño adecuado a sus expectativas.

4. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

Teniendo en cuenta que mediante este documento se pretende evaluar no solo la eficacia del reglamento técnico sino también proporcionar al regulador el análisis suficiente para subsanar algunos aspectos relevantes para mejorar la intervención estatal, en este capítulo se efectuará una evaluación Multicriterio de cada una de las posibles soluciones a la problemática, de manera que la Dirección de Regulación del Mincit determine su plan de acción de acuerdo a las recomendaciones derivadas de la evaluación a continuación.

La selección de una evaluación multicriterio se debe a que la obtención de información relevante del sector resulta escasa, y la que existe oficialmente no tiene el rigor que se requiere en la medida en que se manifiesta para todo tipo de pintura, obviando las clasificaciones pertinentes de este tipo de producto que hacen que los mercados se comporten de diferente forma.

Antes de presentar dicha evaluación, es importante advertir que la conducta que genera la problemática, hace parte de una práctica de estrategia comercial que tiene múltiples efectos y que por ende es posible determinar algunos factores o criterios de diferente naturaleza de tal forma que puedan ser medibles en cada una de las soluciones aquí planteadas de tal forma que se puedan traducir en costos y beneficios valorados y ponderados de acuerdo con la metodología.

Metodológicamente, el análisis señalado consiste en proponer alternativas capaces de dar solución a la problemática inicialmente planteada. Para la evaluación de dichas alternativas, se deben definir unos criterios que cuenten con ciertas características:

- a) Excluyentes entre si
- b) Ponderados por relevancia en el tema de estudio

c) Evaluables para cada una de las opciones de solución

Finalmente, se asigna una calificación a cada alternativa de solución. La sumatoria de las calificaciones de cada criterio, ponderadas por su respectivo peso, para cada alternativa, definirá el beneficio total para resolución del problema de la respectiva alternativa.

4.1. Criterios Definidos

El Análisis de Impacto Normativo cuenta con los insumos frecuentes que los diferentes actores suministran a lo largo del estudio. En este sentido las diferentes visiones, preocupaciones y expectativas deberán verse plasmadas a lo largo del documento y ciertamente para el caso específico de pinturas, serán expresados en criterios enmarcados y dirigidos hacia la obtención de un objetivo general.

Así las cosas, de acuerdo con las diferentes entrevistas, reuniones y acercamientos con el sector¹⁰ se pueden obtener unos factores que determinarán la medición y evaluación, justificados de siguiente forma:

a. Aplicación de estándares internacionales

Teniendo en cuenta la importancia de la calidad, como elemento diferenciador en un mercado con muchos oferentes, es importante realizar una medición de los estándares exigidos de acuerdo a cada opción de solución. Recordemos que en nuestro análisis no encontramos evidencia de referentes internacionales para realizar la clasificación de pinturas de uso arquitectónico en los términos de las normas técnicas colombianas existentes. De esta manera, será posible evaluar el impacto de la normalización de acuerdo a cada alternativa de solución.

¹⁰ Las reuniones y acercamientos con el sector se lograron a través del gremio Acoplásticos

b. Control del Estado a través de la vigilancia y control de la información que se entrega al consumidor

De acuerdo con los diferentes actores, lo cuales en medio de su preocupación por el engaño al consumidor de pinturas, han manifestado su inconformidad por el desarrollo y presencia de agentes del Estado que proporcionen un elemento coercitivo y eficaz para garantizar en el mercado productos que cuenten con una información cierta y fidedigna.

c. Efecto Económico en el consumidor

Unos de los múltiples impactos que pueden suscitarse en los eventos en donde la pintura de uso arquitectónico cuente con información que no corresponda a las características técnicas descritas en su etiqueta, es que los consumidores tengan que comprar más unidades de pintura en la medida en que no cumplen con sus expectativas. De esta manera, se produce en detrimento económico para el consumidor que es preciso valorar desde este análisis.

d. Costos asociados a la vigilancia y control del mercado de pinturas

Como hemos mencionado previamente, es importante tener clara la relevancia de esta actuación que sin lugar a dudas, genera unos costos asociados a sus fines respectivos. Dicho impacto debe entenderse como el realizado por todos los actores; Superintendencia de Industria y Comercio, Gremio, productores y consumidores en general. No obstante lo anterior, el peso definitivo de la actuación de cada uno, dependerá de cada alternativa de solución.

e. Costos asociados a la Normalización del producto

El ejercicio de Normalización genera algunos costos que deben tenerse en cuenta en cada alternativa de solución; es decir, que de mantenerse el statu quo, necesariamente no exigirá una modificación de la Norma Técnica y por ende, el peso de este criterio no será determinante en esta alternativa de solución y por el contrario, cuando la alternativa

implique la modificación del reglamento, se deberán considerar los costos de modificar la Norma Técnica.

f. Costos asociados a la evaluación de la conformidad

La evaluación de la conformidad involucra no solo el costo de la certificación de conformidad de producto sino también, los costos relacionados con el montaje y ejecución de los laboratorios necesarios para efectuar las pruebas y ensayos requeridos para demostrar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la Norma Técnica y Reglamento Técnico. Adicionalmente, se incluyen los costos de acreditación de las entidades certificadoras así como también los costos por acreditación de laboratorios.

Es importante tener en cuenta, que si bien estos costos juegan un papel representativo en las opciones en las que existe reglamento técnico, las empresas deberían apuntar a ofrecer pinturas de calidad, cumpliendo los requisitos técnicos de la Norma, de manera que puedan ofrecer productos competitivos en los estándares internacionales.

g. Tiempo requerido para obtener resultados

El objetivo de todo Análisis de Impacto Normativo es hallar la mejor solución a una problemática en particular. Así las cosas, las soluciones aquí planteadas nos permiten observar un panorama en el que hay que trabajar para la obtención de los objetivos, es decir que en cualquiera de las alternativas se requiere un mediano-largo plazo para incorporar en el mercado los elementos, exigencias y modificaciones necesarias para obtener los resultados previstos. La valoración de este tiempo dependerá de la posibilidad de lograr mayor celeridad en cada uno de los procesos de reforma inmersos para cada opción, con el perjuicio de que a mayor tiempo de implementación, los costos se incrementarán proporcionalmente.

h. Autorregulación

La autorregulación es un criterio importante y relevante para la solución de esta problemática en la medida en que disminuye los costos que genera la intervención del gobierno e incorpora dentro de las empresas comportamientos y políticas derivadas de los requisitos técnicos y códigos de ética, con lo cual generan una mejor fidelización de los consumidores y unos marcos sanos de competencia.

Es importante recordar que la vigilancia y control no solo es una obligación del Gobierno Nacional, sino que debe existir, de manera voluntaria desde los mismos oferentes, gremios y consumidores, el principio de corresponsabilidad de tal forma que se encuentre garantizado desde todos los ámbitos el derecho de los consumidores.

4.2. Valoración y Ponderación de los Criterios

La medición de los criterios mencionados, dependen del impacto generado y observado en cada una de las alternativas de solución. Es decir

De acuerdo con la información metodológica para el caso concreto, se ha definido una escala de calificaciones asignables para cada criterio cuyo valor está representado por un número entero entre -3 y 3. Los impactos positivos serán valorados de la siguiente forma: Cero (0) para un impacto nulo; Uno (1) para un impacto leve; Dos (2) para un impacto moderado y Tres (3) un impacto fuerte. Los demás valores se asignarán a los impactos negativos, es decir a los costos.

Por otra parte, se asignan los pesos, de acuerdo con su relevancia dentro de la problemática planteada y sobre todo de acuerdo con el análisis, entrevistas y puntos de vista de los actores. En este orden de ideas, se establece el mismo con base en la prioridad o importancia del respectivo criterio en las posibles soluciones:

De esta manera tenemos que un 70% se encuentra concentrado en:

- 20% asignado al Control y Vigilancia del Estado de los requisitos técnicos requeridos

- 20% asignado al Efecto Económico en el consumidor
- 15% asignado a la aplicación de estándares internacionales
- 15 asignado a los costos asociados a la evaluación de la conformidad

Del 70% mencionado un 50% son criterios que tienen que ver con la infraestructura de la calidad, es decir, con las actividades que deben suscitarse en materia de normalización, regulación, certificación (Laboratorios acreditados) y acreditación de manera que pueda garantizarse al consumidor que la pintura que adquiere cuenta con lo que efectivamente dice en su etiqueta.

El 20% adicional está relacionado con el beneficio o detrimento económico generado en el momento de la adquisición de la pintura, es decir, con la eficacia de salvaguardar el objetivo legítimo de prevenir prácticas que inducen a error al consumidor. Por esta razón el peso es importante respecto de los demás criterios y coadyuva a proporcionar una mejor lectura de los propósitos del análisis en cuestión.

Los demás pesos definidos (30%) se asignan a criterios relevantes para la implementación y ejecución de las opciones tales como los costos de vigilancia, costos de la normalización del producto, el tiempo requerido para obtener resultados y la autorregulación.

4.3. Calificación de Alternativas

Criterio	Peso	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN					
		Mantener el Statu Quo		Modificar el Reglamento Técnico		Derogar el Reglamento Técnico	
		V*	Po**	V*	Po**	V*	Po**
Aplicación de estándares internacionales	15%	0	0	3	0,45	3	0,45
Control del Estado a través de la vigilancia y control de la información que se entrega al consumidor	20%	1	0,2	3	0,6	1	0,2
Costos asociados a vigilancia y control del mercado	10%	-1	-0,1	-3	-0,3	-1	-0,1
Costos asociados a la Normalización del producto	5%	0	0	-1	-0,05	-1	-0,05
Costos asociados a la evaluación de la conformidad	15%	0	0	-3	-0,45	-3	-0,45
Efecto Económico en el consumidor	20%	-3	-0,6	3	0,6	2	0,4
Tiempo requerido para obtener resultados	5%	0	0	1	0,05	-3	-0,15
Autorregulación	10%	0	0	1	0,1	3	0,3
Puntuación		-3	-0,5	4	1	1	0,6

V* – Valor – en una escala de -3 a 3.

Po** - Ponderado – resultado de combinar el peso con el valor que se asigna a cada opción

5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

5.1. Alternativa de Solución 1: Mantener Statu Quo

- Aplicación de Estándares Internacionales: Se considera un impacto nulo en la medida en que al mantener las condiciones actuales, la norma técnica a aplicar es una referencia nacional, la cual está alejada de los requisitos y elementos necesarios para la estandarización de los mismos de acuerdo a los parámetros requeridos en el mundo.
- Control del Estado a través de la vigilancia de la información que se entrega al consumidor: El impacto para este criterio es positivo pero es bajo. Esta condición es posible explicarla en tanto que de alguna manera existe un carácter preventivo por parte del Gobierno Nacional a través de la expedición del reglamento técnico. Este leve impacto lo verificamos a través de las entrevistas y reuniones con los actores, donde expresaron que al inicio de la vigencia de la regulación, las empresas hicieron sus esfuerzos por cumplir con los requisitos definidos en la Resolución 1154 de 2016.
- Costos asociados a vigilancia y control del mercado: El impacto de este criterio es bajo pero negativo, en la medida en que nos referimos al presupuesto que debe asignar la Superintendencia de Industria y Comercio para efectos de realizar las correspondientes campañas de verificación de cumplimiento del reglamento técnico.
- Costos asociados a la Normalización del producto: Para esta alternativa de solución el impacto de este criterio resulta nulo. La NTC se mantiene intacta y por ende la entidad encargada no debe efectuar gastos por actualización de la misma.

- Costos asociados a la evaluación de la conformidad: Actualmente no existen laboratorios acreditados y la certificación se realiza mediante declaración de primera parte, por lo cual, el impacto es nulo.
- Efecto Económico en el consumidor: Para este criterio, el impacto resulta alto pero negativo, de manera que las condiciones y elementos que propician el engaño al consumidor y por ende su detrimento económico, se siguen manteniendo.
- Tiempo requerido para obtener resultados: Este criterio no es posible evidenciarlo en tanto que las condiciones que no permiten la solución al problema, se mantiene y por ende es nulo.
- Autorregulación: En la actualidad no existe una cultura de autorregulación efectiva en el sector de pinturas. Por tal razón su impacto es nulo.

5.2. Alternativa de Solución 2: Modificar el Reglamento Técnico

- Aplicación de Estándares Internacionales: Se considera un impacto positivo alto en la medida en que para la modificación del reglamento se requiere modificar la norma técnica de acuerdo con los referentes internacionales existentes. De esta manera se garantiza la trazabilidad de los requisitos, propiciando que las certificaciones otorgadas en Colombia garanticen el acceso a mercados internacionales, así como también el acceso de esos mercados al nuestro.
- Control del Estado a través de la vigilancia de la información que se entrega al consumidor: El impacto para este criterio es relevante y necesario. Por esta razón el impacto evaluado es altamente positivo, teniendo en cuenta la necesidad de poder ejercer la autoridad del Estado de manera coercitiva y preventiva a través de las campañas y estrategias efectuadas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

- Costos asociados a vigilancia y control del mercado: El impacto de este criterio es alto pero negativo por cuanto existe la necesidad de estructurar equipo, estrategias y presupuesto para la verificación de los requisitos exigidos en el reglamento técnico, atendiendo los vacíos derivados de las condiciones actuales.
- Costos asociados a la Normalización del producto: Para esta alternativa de solución el impacto de este criterio es bajo pero negativo, es decir, se requiere incurrir en algunos gastos para normalizar el producto. Para esta labor, la entidad competente deberá disponer de los elementos, infraestructura, profesionales, comités y directivos adecuados para proveer de la Norma Técnica las condiciones que exige este mercado.
- Costos asociados a la evaluación de la conformidad: El impacto de este criterio es alto pero negativo por cuanto existe la necesidad de contar con laboratorios acreditados para efectuar las pruebas y ensayos exigidos en el reglamento. A su vez, deben existir las entidades certificadoras acreditadas que declaren la conformidad del producto de acuerdo con los requisitos previamente definidos.
- Efecto Económico en el consumidor: El impacto generado es altamente positivo, en la medida en que se espera que la modificación del reglamento, en los términos referidos en este AIN, se traduce en una reducción de los eventos, en que por engaño o confusión, que generan el problema aquí expuesto.
- Tiempo requerido para obtener resultados: El tiempo calculado para lograr observar los resultados esperados, modificando el reglamento técnico, es un tiempo aproximado de más de tres años. Esta condición se debe a que se requieren unas acciones y comportamientos del Estado como del mercado. Es decir, existe necesidad de modificar la norma técnica, modificar el reglamento técnico, que los laboratorios que pueden cumplir la actividad correspondiente cuenten con los requisitos necesarios para obtener la acreditación

correspondiente, que existan a su vez entidades que ofrezcan los servicio de certificación

- **Autorregulación:** Si bien la exigencia y vigilancia de los requisitos se hace de manera obligatoria mediante esta alternativa de solución, la modificación del reglamento no exime de corresponsabilidad a la hora de iniciar elementos, espacios, documentos y prácticas de las empresas del sector de pinturas, que generen cultura de producto de calidad. Por esta razón el impacto es bajo pero positivo.

5.3. Alternativa de Solución 3: Derogar el Reglamento Técnico

- **Aplicación de Estándares Internacionales:** Para dar solución al problema, al derogar el reglamento técnico existe la necesidad de implementar voluntariamente, referentes internacionales, en la misma condición o con los mismos parámetros desarrollados en la opción 2. Por esta misma razón el impacto aquí es alto y positivo, de tal forma que permite adaptar la producción de pinturas en los términos de calidad internacional.
- **Control del Estado a través de la vigilancia de la información que se entrega al consumidor:** Si se deroga el reglamento técnico, la verificación de requisitos no se efectuará en los términos que demandaría un reglamento técnico. No obstante, hace parte de esta alternativa la modificación de estrategias de comercialización del producto. De esta manera, el Estado a través de la Delegatura de Protección del Consumidor, efectuaría los controles necesarios y pertinentes para garantizar que no se induzca a error al mismo. Por esta razón el impacto es positivo pero bajo.
- **Costos asociados a vigilancia y control del mercado:** El impacto aquí observado es bajo y negativo por cuanto la efectividad de la operación realizada por la SIC, dependerá en buena medida, de las denuncias presentadas por terceros. De

igual forma, la vigilancia se efectuará de manera que las nuevas formas de atraer consumidores no induzcan a error al mismo.

- **Costos asociados a la Normalización del producto:** Esta alternativa de solución se puede valorar a través de este criterio donde podemos observar un impacto bajo y negativo. Es decir, los costos por expedir una nueva norma técnica son iguales a la alternativa de solución 2, con la cual las empresas podrán adaptar sus productos de acuerdo con las nuevas exigencias.
- **Costos asociados a la evaluación de la conformidad:** El impacto definido bajo este criterio es alto y negativo por cuanto existe la necesidad de contar con laboratorios acreditados para efectuar las pruebas y ensayos exigidos en el reglamento. A su vez, deben existir las entidades certificadoras acreditadas que declaren la conformidad del producto de acuerdo con los requisitos previamente definidos. A diferencia de la alternativa 2 es que la evaluación de la conformidad debe responder al ámbito voluntario.
- **Efecto Económico en el consumidor:** El impacto generado es altamente positivo, en la medida en que al modificar las estrategias de comercialización las empresas puedan mejorar la asimetría de la información suministrada al consumidor, corrigiendo los escenarios en que puedan verse inducidos a error.
- **Tiempo requerido para obtener resultados:** El tiempo calculado para lograr observar los resultados esperados, se traduce el tiempo que necesita un sector para generar una cultura de calidad, donde utilicen, de manera voluntaria los servicios de la infraestructura de la calidad, incorporen sus manuales de ética dentro de sus estructuras administrativas y organizacionales y coadyuven al Estado en la vigilancia de empresas que no cumplan con los requisitos voluntarios inmersos en las pinturas de uso arquitectónico. Por todo lo anterior el impacto es medio y negativo, en tanto que al extenderse en el tiempo las

condiciones actuales hace más onerosa la estructuración de los procesos de cambio en el sector.

- Autorregulación: Dados los cambios propuestos al derogar el reglamento técnico, se espera que se dé inicio a la actividad autorregulatoria, de tal forma que a través de los mecanismos de incorporación de políticas de cumplimiento de estándares internacionales, el uso de los servicios de la infraestructura de la calidad, la continua interacción con el Gobierno Nacional por intermedio de sus agremiaciones, retroalimentación de cifras y estadísticas del sector, es posible obtener un impacto altamente positivo, razón por la cual se efectuó la evaluación respectiva.

Revisada la evaluación correspondiente, teniendo en cuenta los diferentes comentarios, apreciaciones y sugerencias por parte de empresas del sector de pinturas, respecto de las acciones y criterios a tener en cuenta en las alternativas de solución, mediante este Análisis de Impacto Normativo se recomienda que el regulador respectivo, en este caso, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la Dirección de Regulación, realice la correspondiente modificación del reglamento técnico, basando sus requisitos en referentes internacionales y efectuando las medidas necesarias de acuerdo con las apreciaciones aquí expuestas.

6. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO DE LA MEDIDA SELECCIONADA

- Es importante que para modificar el reglamento técnico, previamente se realice un trabajo con la entidad normalizadora para dar inicio a los trámites y procedimientos necesarios, relacionados con el comité técnico respectivo.
- Es necesario que la Norma Técnica cuente con referentes internacionales. En la actualidad es posible obtener referencias internacionales por medio de las American Society For Testing and Materials —ASTM, de manera que se subsanen los vacíos de calidad al no encontrar referenciación a través de normas ISO.

- La declaración de conformidad debe ser exigida de tercera parte, en la medida en que el riesgo es moderado o medio.
- Una vez se establezcan los requisitos a través del reglamento, debe iniciarse un trabajo de acompañamiento a los laboratorios que puedan acceder a la acreditación de las pruebas y ensayos requeridos.
- La Dirección de Regulación debería iniciar las actividades acá propuestas sin perjuicio de las acciones realizadas por los demás entes regulatorios, los cuales como se determinó en la problematización, deberán realizar sus actuaciones respecto a sus competencias.
- La Dirección de Regulación deberá, en todo caso, una vez modificado el reglamento técnico, efectuar el monitoreo de la actividad sancionatoria por parte de la SIC, de manera que pueda obtener indicadores pertinentes para su próxima evaluación de la regulación.
- Se recomienda que la Dirección de Regulación ponga en conocimiento a la Superintendencia de Industria y Comercio acerca de las unidades de medida utilizadas en el sector y con las cuales actualmente comercializa sus productos.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud deben adelantar el Análisis de Impacto Normativo, de carácter urgente, respecto de los componentes nocivos para la salud y el ambiente inmersos en el proceso de elaboración de Pinturas.
- Teniendo en cuenta el proceso necesario para la ejecución de los aspectos necesarios en la modificación propuesta, es importante que exista un trabajo mancomunado con los Ministerios de Ambiente y Salud, para que puedan expedir un reglamento técnico, conteniendo los requisitos necesarios para

proteger los objetivos legítimos que así lo requieran. De esta manera, los actores deberán solo efectuar una sola certificación de su producto y no tres.

- Por último, en caso de no efectuarse la modificación pertinente antes del 2022, se recomienda no expedir actos administrativos prolongando la vigencia de la Resolución 1154 de 2016. Si ocurre esta situación, podría incluirse en la regulación de Minsalud y Minambiente las propuestas aquí realizadas en materia de calidad.