

**INFORME FINAL DE RESULTADOS DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD PARA APLICACIÓN DEL
SELLO DEL SEÑOR CONSUMIDOR**

Presentado a:
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Presentado Por:



CIFRAS&CONCEPTOS
Información Inteligente

César Caballero Reinoso
Gerente
Tel Móvil: 3167439181
E – mail: ccaballero@cifrasyconceptos.com

Bogotá, 31 de mayo de 2013

CONTENIDO

1. Metodología aplicada	3
2. Resultados	5
2.1. Resultados entrevistas.	5
2.1.1. Temas con Consenso General.....	5
2.1.2. Temas sin consenso	6
2.1.3. Diferencias entre empresas sancionada y espejo	6
2.2. Resultados finales.....	6
2.2.1. El consumidor	7
2.2.2. Regulación y aplicación.....	7
2.2.3. Asociaciones de Consumidores	8
2.2.4. Decisiones de la SIC.....	9
2.2.5. Otros aspectos de la SIC.....	10
3. Recomendaciones	11

1. Metodología aplicada

En este estudio, Cifras & Conceptos S.A. realizó las siguientes acciones:

- Investigación de Escritorio (*Desk Research*).
- Construcción de formulario para aplicación de encuestas a empresarios en el marco de la SIC Móvil.
- Construcción de formulario para aplicación de entrevistas a responsables jurídicos.
- Aplicación de 20 entrevistas semiestructuradas (10 empresas sancionadas y 10 empresas “espejo”¹).
- Digitalización de resultados de entrevistas semiestructuradas.
- Organización de un focus group con presencia de 10 empresas.
- Presentación de dos informes preliminares y uno final.

Como primer paso, se realizó una investigación de escritorio (*Desk Research*). Esta actividad sirvió de insumo para la realización de los formularios de la encuesta y de la entrevista semiestructurada.

Posteriormente, se realizó un formato de entrevista corta -15 preguntas- para aplicar en los talleres que la Superintendencia de Industria y Comercio – de ahora en adelante SIC - está aplicando en varias regiones del país (SIC Móvil). Dicho instrumento fue validado por el contratante, y fue aplicado en Popayán (Cauca) y San Andrés. Esta fue la primera vez que se les preguntó a los empresarios directamente acerca de la imagen que tienen de las actividades y procedimientos que la SIC realiza. Asimismo, en esta encuesta se incluyen preguntas relacionadas con la implementación de un sello por parte de la SIC que premie a las empresas que conozcan y respeten los derechos de los consumidores. Sin embargo, estas encuestas no brindaron información representativa, pues solamente se aplicaron a 15 empresarios.

Luego, se procedió a realizar una entrevista validada por la SIC de 26 preguntas para aplicar por parte de Cifras & Conceptos S.A. a 20 empresas (10 sancionadas y 10 “espejo”). En estos formularios se pregunta por la imagen que tienen de las actividades y procedimientos realizados por la SIC, además de la opinión general sobre la implementación del sello anteriormente mencionado. Asimismo se cuestiona acerca de sanciones impartidas por la SIC, además del conocimiento del estatuto del consumidor y de las asociaciones de consumidores. En este instrumento se pregunta de forma más detallada la percepción de los empresarios, dando más herramientas para encontrar la razón de porque estos tienen esta percepción y no otra.

¹ Empresas espejo hacen referencia a empresas no sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y que se asemejan en tamaño y sector a empresas sancionadas.

Estas empresas son:

Sancionadas	Espejo
Colmotores	Mazda
Panamericana	Comercial Papelera
Grupo Recordar	Casa Funerales La Luz
Spring Step	Calzado la Rebaja
Álvaro Vélez y CIA	Aviatur
Terpel	ESSO
Empresa de Telecomunicaciones de Pereira	Empresa de Telecomunicaciones del Caribe
Arcos Dorados	Archies
Carrefour	Almacenes La 14
City Parking	Constructora Colpatria

Se presentaron dos dificultades en el campo de las entrevistas:

- La base suministrada por la SIC a Cifras & Conceptos S.A. de empresas sancionadas presentaba inconsistencias, por ejemplo algunas empresas que aparecían en la base como sancionadas no lo eran.
- Algunas empresas no quisieron participar del proyecto, sentimiento que se incrementaba cuando escuchaban que la entrevista era para evaluar actividades y procedimientos de la SIC decidían no participar.

Finalmente, con los resultados de las entrevistas se realizó un taller con expertos. En este taller participaron las siguientes empresas:

- Ramo.
- Finanzauto.
- Distoyota.
- Groupon.
- Parmalat.
- Cemex.
- Makro.
- ETB.
- Bimbo.
- Pepsi Colombia.

En este taller además participó Dionisio de la Cruz, ex-superintendente delegado de asuntos jurisdiccionales.

El taller tomó como insumo para la formulación de hipótesis los resultados de las entrevistas. En el taller con expertos siempre se fomentó la discusión en los temas más sobresalientes y que podían generar mayor controversia. El taller se desarrolló en las instalaciones de Cifras & Conceptos S.A. Con los resultados evidenciados en este taller se elaboran los resultados finales del presente documento.

Finalmente, es importante resaltar que los resultados de la investigación y mostrados a continuación no son representativos de las empresas en Colombia.

2. Resultados

2.1. Resultados entrevistas.

Los resultados de las entrevistas son los siguientes:

2.1.1. Temas con Consenso General

- La SIC protege los derechos de los consumidores.
- La SIC protege desmesuradamente al consumidor. En este sentido, La SIC no examina los aspectos relevantes en sus decisiones. Tienen en cuenta todo lo que dice el consumidor, pero no del empresario.
- La SIC se destaca en comparación con otras entidades de vigilancia.
- Las empresas no utilizan muchos servicios que la SIC ofrece.
- El servicio que más utilizan es la plataforma tecnológica.
- Debería haber una mayor capacitación de los funcionarios de la SIC.
- Debería haber una unificación de criterios entre los funcionarios de la SIC.
- Las empresas afirman que la SIC debería hacerse más publicidad a sí misma.
- Lo primero que piensan cuando escuchan “Superintendencia de Industria y Comercio” es: Queja, sanción y consumidor.
- La protección del consumidor hace a la empresa más competitiva.
- La SIC inspira respeto.
- La SIC actúa de forma honesta.
- Hay buen conocimiento del estatuto del consumidor.

- No hay mayor conocimiento de las asociaciones de consumidores.
- No existe contacto directo con funcionarios de la SIC.
- Sin importar si es una empresa sancionada o espejo, en general consideran que la sanción que se impartió es injusta y muy alta.
- La gran mayoría denunciaría a empresas por no respetar los derechos de los consumidores.

2.1.2. Temas sin consenso

- Eficiencia en dar respuesta a inquietudes, reclamos e investigaciones en relación a protección del consumidor.
- Las decisiones que la SIC toma respecto a la protección del consumidor se ajustan a las normas y a la ley.
- Respuesta en un tiempo razonable respecto a la protección del consumidor.
- Explicación de la decisión por parte de la SIC.

2.1.3. Diferencias entre empresas sancionada y espejo

- En general las respuestas de las empresas sancionadas y espejo es muy similar.
- Las empresas sancionadas tienden a sentirse un poco más desprotegidas que las espejo. Sin embargo, es común que las dos se sientan desprotegidas.
- Es más común que las empresas sancionadas utilicen los servicios que ofrecen la SIC. Sin embargo, no hay mayor utilización de los servicios.
- El estatuto del consumidor lo conocen mejor las empresas sancionadas.
- En relación a las sanciones, los dos tipos de empresas están de acuerdo en afirmar que la sanción es injusta y monetariamente alta.

2.2. Resultados finales

Los resultados que se muestran a continuación se obtuvieron a partir de los resultados obtenidos en las entrevistas y en el focus group.

2.2.1. El consumidor

El mercado colombiano se ha venido abriendo cada vez más, aumentando de manera considerable el número de productos disponibles para el consumidor. Ahora se puede conseguir casi cualquier producto de cualquier parte del mundo. En este proceso el productor se ha venido adaptando, aprendiendo cada vez más a como competir. Sin embargo, este proceso cogió al consumidor rezagado y lo ha venido rezagando cada vez más.

Este rezago viene dado a que en nuestro país no se sabe consumir, pues el consumidor no se informa y además no cree tener el derecho a saber acerca de lo que está adquiriendo. La carencia de información se debe a la falta de la misma, y a que el consumidor no sabe dónde buscarla. Sin embargo, el problema más grande radica en que el consumidor aún no tiene la conciencia de lo que puede hacer y a que tiene derecho.

Muchas veces los consumidores se quejan sin saber a qué tienen derecho y sin saber que quieren lograr con las quejas que imponen. Esto hace que se generen expectativa equivocadas frente lo que pretenden lograr, tanto con la autoridad como con el productor. De esta forma, la solución que se le va a brindar nunca lo va a dejar satisfecho. Estas expectativas vienen dadas a que frecuentemente el consumidor piensa que va a obtener una retribución económica y no sabe que la función de la SIC es entrar a vigilar si la empresa está prestando de buena manera un servicio y posteriormente en decidir si la sanciona o no.

Finalmente, existen empresas que consideran que el consumidor es el enemigo. Dicha situación es particularmente común en empresas nacionales. En este sentido, las transnacionales han venido avanzando mucho más rápido en la protección del consumidor. Dicha situación puede ocasionar un círculo vicioso en el mercado, provocando que el consumidor se queje cada vez, y esto a su vez que el productor lo sienta cada vez más como su enemigo, repitiendo de esta forma el círculo vicioso.

2.2.2. Regulación y aplicación

Por otro lado, cada vez se ha venido regulando más al mercado, y en este sentido el estatuto del consumidor (Ley 1480 de 2011) ha sido un paso gigante hacia el buen funcionamiento de éste. Sin embargo, es clara la falta de difusión de este hacia el mercado, en especial hacia los consumidores. El consumidor solo sabe que hay una ley que lo protege, pero no la lee, no la conoce y obviamente no la aplica. En otras palabras, la ley se ha venido quedando en el papel.

La forma en cómo ha venido aplicando la ley (con los ojos cerrados), ha hecho que las empresas sientan que el estatuto se ha convertido en una herramienta de venganza a favor del consumidor. Existen consumidores que de forma temeraria tratan de atacar a las empresas de forma poco

justificada, y sienten que algunas veces el estatuto permite y motiva dicho comportamiento. Al mismo tiempo, existen consumidores que con justificación pueden llegar a quejarse pero que por falta de herramientas (falta de información), nunca lo llegan a hacer. Es decir, el mercado se encuentra en el peor escenario posible: consumidores que no deben quejarse se quejan y consumidores que deben quejarse no lo hacen.

Como se pensó la ley era para que los consumidores no llegaran a la SIC, siendo ésta la última instancia a la que debía recurrir. Sin embargo, en nuestro país el consumidor siempre se queja primero ante esta autoridad, sin resolver sus dudas y hacer reclamos siguiendo el conducto regular, es decir acudiendo inicialmente al productor.

Existe la percepción al interior de las empresas participantes del estudio que la SIC hace mayor vigilancia en algunos sectores, y entre estos sectores a las empresas más grandes. En particular, hay una percepción de que la superintendencia enfoca gran parte de sus esfuerzos al sector de las telecomunicaciones.

Puede haber buena autorregulación del mercado solamente cuando se establecen estándares que no diferencien a una empresa de la otra, es decir, que no afecten la competitividad en el sector. En el caso en que no se de esta condición, las empresas pueden aprovechar el cumplimiento de la normatividad para diferenciarse de las otras empresas. Esta situación ocurre con frecuencia en el país, pues las empresas están aprovechando el cumplimiento de la norma para diferenciarse de su competencia y así atraer más cuota de mercado.

Finalmente, la regulación actual no tiene en cuenta la diversidad de los sectores económicos, por lo que muchas veces las decisiones son poco acertadas. En otras palabras, a la norma le falta especialización para cada uno de los productos. Además, los funcionarios de la SIC no han sido capacitados previamente para conocer el funcionamiento de todos los sectores, y esto ha afectado el juicio en los fallos. Sin embargo, somos conscientes que hacer una reglamentación para cada uno de los sectores es muy difícil.

2.2.3. Asociaciones de Consumidores

En relación a la Confederación Colombiana de Consumidores existen dos percepciones fuertes al interior de las empresas participantes en el estudio: La primera de ellas es que la confederación ha venido bajando la guardia en protección del consumidor. Anteriormente, un consumidor iba a la asociación a pedir ayuda e inmediatamente después la asociación se comunicaba con los empresarios pidiendo una explicación y el corregimiento del problema. Esta situación no sucede en la actualidad. Por otro lado, existe otra percepción (un poco más fuerte) respecto a que se han venido ampliando los servicios prestados por la confederación. Evidencia de lo anterior es que esta

ha incrementado la prestación de servicios jurídicos a los consumidores, además de los consejos que se brindan a través de los medios masivos de comunicación.

El más grande problema de la confederación radica en que está resolviendo problemas de uno en uno. Esta debería estar jugando un papel más importante, vigilando el mercado con una visión más macro. La ley se pensó para darle gran relevancia a las asociaciones, sin embargo esto no está sucediendo en la realidad.

2.2.4. Decisiones de la SIC

Existe una fuerte percepción que la SIC está protegiendo desmesuradamente al consumidor. Esto se debe a que la SIC está protegiendo a la parte más débil del mercado, y esto en un sentido amplio está bien. Lo anterior se volvió un problema para las empresas cuando la SIC empezó a parcializarse hacia el consumidor, dejando a la deriva al productor. Una posible razón de la parcialización es que los funcionarios que estudian los casos también son consumidores y esto puede estar afectando su juicio, parcializando a la SIC hacia el lado del que impone la queja.

La parcialización es cada vez menor, sin embargo sigue siendo alta. En este sentido, la SIC ha tenido varias etapas: al principio, todo lo que pedía el consumidor se le daba. Una segunda etapa vino dada cuando la SIC empezó a darle más aplicación a la ley, dándole así orden al mercado, en esta etapa se le empezó a dar participación a los productores en la formulación de la norma. Sin embargo, dicha participación es aún mínima. Es claro entonces que la SIC debe avanzar hacia una tercera etapa, donde se conjuguen los intereses de los productores y de los consumidores.

Sin embargo, la noción de parcialización no es la única que existe al interior de las empresas participantes del estudio. Algunas sienten que la SIC ha sido imparcial entre el consumidor y el productor, pues sienten que ésta ha venido haciendo un estudio juicioso y objetivo en todos los casos. Esta noción de equidad entre el productor y el consumidor es evidenciada cuando se le da la razón al productor al momento en que los consumidores han ido de forma temeraria a la SIC tratando de obtener un beneficio económico.

Por otro lado, hay un grupo de empresas que sienten que la parcialización hacia el consumidor solo se da en algunos sectores, particularmente en los más “abusivos”, en los que más se aprovechan del consumidor. En estos sectores, y como se mencionó anteriormente, la SIC presta más vigilancia y tiende a proteger mucho más al consumidor.

Las decisiones que toma la SIC tienen consecuencias inmediatas en el mercado. Cuando la superintendencia toma una decisión “absurda”² genera incertidumbre en el mercado. Estas

² En el *focus group* se hizo referencia a sanciones de la SIC en contra de McDonal's y empresas tabacaleras.

decisiones pueden generar que empresas se retiren del mercado, o que se asusten cada vez que llegue un consumidor para adquirir un bien o servicio.

En este sentido, por ahora se está educando al mercado a las malas, solamente a través de sanciones y precedentes. Las empresas han venido aprendiendo a cómo defenderse, a tratar de que el consumidor no llegue a quejarse en la SIC.

Existen dos quejas recurrentes entre las empresas participantes. La primera de ellas hace referencia a los tiempos, pues sienten que la SIC se demora mucho en los procedimientos. La segunda se refiere al monto de las sanciones, pues consideran que monetariamente son siempre muy altas. Lo único que saben con seguridad las empresas es que si llegan a ser sancionadas, la multa será cuantiosa.

Finalmente, es importante hacer mención de la participación de un integrante del focus group: “Como dijo Javier Tamayo en su columna del *Ámbito Jurídico*, “pobre del productor que caiga en manos de la superintendencia³”. Esta afirmación viene sustentada a las complicaciones y a la falta de garantías con las cuenta el productor para protegerse, ya que en un proceso judicial, donde las normas están en contra y no hay claridad de su vigencia, los afecta directamente de forma negativamente. Asimismo, que sea solo un ente administrativo el encargado de dirimir los conflictos es improcedente, pero más lo grave es que no cuenta con la preparación adecuada para dirimir este tipo de conflictos.

2.2.5. Otros aspectos de la SIC

La SIC está centralizada en Bogotá, el resto del país no la siente. Aunque existen avances para hacer presencia en todas las regiones del país, estos esfuerzos han sido poco continuos e ineficientes.

Por otro lado, el tamaño de las SIC es muy pequeño y no tiene la capacidad de atender todas las quejas que recibe. Muchas veces se desperdician esfuerzos cuando se abre una investigación que ni siquiera se tuvo que admitir. Lo anterior ocasiona que pierda tiempo el productor, la SIC y el consumidor, generando claramente ineficiencia en el mercado.

La normatividad ha mejorado la calidad en los sectores económicos. Lo anterior debido a que las empresas están atentas a los niveles de calidad de su competencia, pues tienen los incentivos y las herramientas para denunciar ante la SIC el no cumplimiento de la norma.

³ El artículo se encuentra disponible en http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130514-15mas_reflexiones_sobre_el_estatuto_del_consumidor/noti-130514-15mas_reflexiones_sobre_el_estatuto_del_consumidor.asp?Miga=1&IDObjetose=15070&CodSeccion=53

Del total de superintendencias del país, la SIC es de la que más se habla, es la que más tiene contacto directo con el ciudadano. Es por eso, que cualquier decisión tiene gran relevancia en el país. Sin embargo, cabe resaltar que las empresas conocen más a la Institución que al Superintendente de Industria y Comercio, lo que genera confianza, pues saben que un cambio de Superintendente no cambiará la percepción con respecto al funcionamiento de la entidad.

Finalmente, la idea de la implementación de un sello por parte de la SIC no fue bien acogida por los empresarios participantes en el estudio. Para ellos, la SIC no puede ser juez y parte en el mercado. Con la implementación de esta idea, el consumidor se va a sentir desprotegido, ya que no va poder quejarse de las empresas que cuentan con el sello pues están “aprobadas por la SIC”.

3. Recomendaciones

- Se debe educar al consumidor, es decir enseñarle a cómo debe consumir. Este es el primer paso para que el mercado se desarrolle. En este proceso, se debe hacer especial énfasis en que los consumidores aprendan cuáles son sus derechos y sus deberes, en otras palabras enseñarle la ley y su aplicabilidad (difusión del estatuto del consumidor). Es importante además, enseñarle al consumidor qué sucede cuando se acude a la a la autoridad, esto con el objetivo de corregir la expectativas equivocadas que se generan en el mercado.
- La educación del consumidor debe venir acompañada de la educación del productor. Se debe cortar el círculo vicioso que se genera cuando el productor siente al consumidor como su enemigo.
- Descentralización de la SIC en forma permanente pues actualmente únicamente se encuentra en Bogotá, con una presencia muy leve aún en otras zonas del país brindada por la SIC Móvil, la cual no es permanente.
- Aumentar la participación de las empresas en los procesos de regulación. Se deben crear espacios en todo el país, en donde se fomente la participación activa de los productores en la formulación de las normas y leyes. De esta forma, se estará contribuyendo a la disminución de la parcialización hacia el consumidor. En la actualidad existe una oportunidad única para dar este, pues aún hace falta la formulación de 12 reglamentos.
- Creación de filtro de entrada de quejas y denuncias. Se debe crear al interior de la SIC un sistema ex – ante de las investigaciones. De esta forma se fomenta la eficiencia del mercado, pues no se le hace perder tiempo ni al productor, ni al consumidor, ni a la SIC.
- Se debería trabajar en conjunto con las asociaciones de consumidores. Como primer paso, se

debería incentivar la creación (hay sectores que no cuentan con asociaciones de consumidores) y por otro lado incentivar la mejora de las ya existentes⁴.

- Se debería incentivar la autorregulación en cada uno de los sectores, pues nadie conoce mejor a un sector que las empresas que pertenecen a éste. De esta forma da más especificidad a la regulación.
- Se deben crear los mecanismos internos que permitan disminuir el tiempo en los procedimientos.
- Se deben capacitar más a los funcionarios de la SIC. En este aspecto se le deben dar herramientas para que tomen las decisiones más acertadas, entendiendo que todos los sectores se comportan de manera diferente. En este sentido, es importante se unifiquen los criterios de los funcionarios de la SIC.
- Mejorar la captura de información de la SIC. Se debe contratar un software que permita un mejor almacenamiento y administración de la información.
- Finalmente, no se recomienda la implementación de un sello por parte de la SIC. Una entidad de vigilancia no puede ser juez y parte en el mercado.

⁴ Se podría tomar como modelo las asociaciones de consumidores de Estados Unidos.

