

DE-104/2020

Bogotá, 8 de junio de 2020

Doctor

CAMILO PABÓN ALMANZA

Superintendente

SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Bogotá D.C.

Asunto: Preocupaciones de industria – Proyecto de Ley.

Apreciado Superintendente,

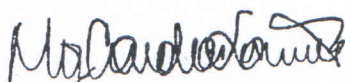
Queremos destacar el trabajo de la Superintendencia de Puertos y Transporte en su apoyo a todos los sectores económicos que atraviesan por una situación extraordinaria como consecuencia de la emergencia económica y sanitaria causada por el COVID-19. Desde la Cámara de Comercio Colombo Americana – AmCham Colombia – y su comunidad empresarial, queremos reiterar nuestro compromiso con el Gobierno Nacional para trabajar conjuntamente en la mitigación de los impactos negativos de esta coyuntura, nutriendo el diálogo público-privado para que se tomen las mejores medidas de política pública de cara a la reactivación económica del país en el corto y mediano plazo.

Como es de su conocimiento, nuestra asociación transmite constantemente al Gobierno Nacional y a sus entidades adscritas, las observaciones de las empresas nacionales y extranjeras que representamos, de manera que nuestras acciones están encaminadas a generar entornos económicos y regulatorios favorables para la atracción y retención de la inversión, el crecimiento económico en medio de la emergencia económica y sanitaria, así como el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Por lo anterior, queremos poner bajo su conocimiento una serie de preocupaciones que existen en las industrias de alimentos y bebidas, servicios turísticos, transporte y cosméticos, sectores que hoy cuentan con un impacto negativo en su desarrollo económico como consecuencia de los efectos negativos que ha ejercido la pandemia del COVID-19, y que por cuenta del trámite del proyecto de ley *“Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones”*, generará una carga muy alta para los proveedores de bienes y servicios en momentos en que existe un grave problema de liquidez para las pequeñas, medianas y grandes empresas.

Anexo nos permitimos enviar comentarios adicionales relacionados con las implicaciones de este proyecto y agradecemos el apoyo de la Superintendencia de Puertos y Transporte presentando estos argumentos ante la plenaria de la Cámara de Representantes, en donde el proyecto cursaría en las próximas semanas su último debate, con el fin de socializar el impacto de aprobar esta iniciativa en un contexto de desaceleración económica, y de considerarse pertinente, presentar concepto negativo ante la Mesa Directiva de la Corporación con el fin de no profundizar la crisis económica para diferentes actores

Cordialmente,



MARIA CLAUDIA LACOUTURE P.
Directora Ejecutiva

Elaboró: MA
Revisó: MA
Aprobó: SM

MA/gy

ANEXO
COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

“Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones”

I. Generalidades

Es importante mencionar que a partir de la expedición de la Ley 1680 de 2013 *“Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, el conocimiento y las tecnologías de la información y las comunicaciones”*, existe un avance normativo en favor de la implementación del Sistema Braille en el país, y consideramos que es importante seguir impulsando normas que permitan la inclusión de esta población, con mayor y mejor acceso a bienes y servicios.

Sin embargo, consideramos que el proyecto tiene una serie de implicaciones económicas y sociales que podrían afectar a los sectores de alimentos, bebidas, cosméticos, servicios turísticos y de transporte en un contexto de incertidumbre económica, ocasionado por una pandemia global que no discrimina ni hace ningún tipo de diferenciación entre pequeñas, medianas y grandes empresas, tal y como lo ha demostrado el Gobierno Nacional.

Bajo estas premisas, en primer lugar, es pertinente presentar los argumentos y consideraciones que hacen inviable esta propuesta legislativa teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria, declarada el pasado 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social por causa del Coronavirus COVID-19 y prorrogada hasta el próximo 31 de agosto, en todo el territorio nacional, y adoptando una serie de medidas que tienen como objetivo controlar y prevenir la propagación de la pandemia en el territorio nacional.

Según los datos de la encuesta integrada de hogares (GRIH) - Mercado Laboral del Departamento Nacional de Estadística (DANE), presentados el pasado 29 de mayo de 2020, para el mes de abril de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue de 19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del 2019. Por otro lado, la tasa de ocupación fue de 41,6%, representando una disminución de 14,2 puntos porcentuales respecto al 55,8% del 2019, y respecto a las 13 ciudades y áreas metropolitanas principales la tasa de desempleo fue de 23,5%. Ahora, teniendo en cuenta estas cifras y desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidenció que todos los sectores económicos redujeron el número de ocupados, siendo la industria manufacturera una de las más afectadas. Al imponer una carga de inversión como la que establece el proyecto de ley para las pequeñas, medianas y grandes empresas, podría profundizarse el problema de liquidez de estas, generando mayor desempleo al verse obligadas a reducir su carga laboral.

En este contexto, el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a la disminución de 5.4 millones de ocupados al 30 de abril, por la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo en casa, tal y como es el caso en los sectores que impacta la iniciativa legislativa.

Por otro lado, mediante el Decreto 637 de 2020 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días, con el fin de conjurar la calamidad pública por la que atraviesa el país como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Dentro de las medidas adoptadas por este decreto, se incluyó la siguiente:

«Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras. entre otras. que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis; [...] Que se debe permitir al Gobierno Nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras. el establecimiento de nuevos turnos de trabajo. la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores;

“Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar n[...]] mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto. todas aquellas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

En este sentido, la iniciativa que se tramita en la Cámara de Representantes va en contravía al objetivo del Gobierno Nacional de buscar medidas efectivas que permitan superar la crisis y dinamizar la economía, pues al imponer una carga de inversión como la que pretende el proyecto de ley para la implementación del Sistema Braille en el etiquetado, empaques y envases de alimentos, bebidas y cosméticos, junto con la implementación del mismo para servicios turísticos y de transporte, profundizaría la crisis de sectores que se han visto impactados por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Es importante mencionar que esta iniciativa tampoco considera el impacto que esto tiene sobre los comerciantes informales para quienes los costos de adquisición de bienes que venden de manera habitual se aumentarían, profundizando la crisis de estos en una coyuntura que ha expuesto la vulnerabilidad de este sector.

En este momento, y de acuerdo con la encuesta de medición de impacto del COVID-19 de Confecámaras, con corte al 17 de abril, el 85% de las empresas han reportado no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de un término de dos meses, y cerca del 54% de los empresarios ha considerado reducir su planta de personal en los próximos tres meses¹. A la fecha se han presentado nuevas circunstancias que han generado la imposibilidad para las empresas de continuar con su actividad comercial e industrial.

¹ Confecámaras (2020) Encuesta Empresarial Cámaras de Comercio Emergencia Covid-19. Disponible en el URL <http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20Empresarial%20C%C3%A1maras%20de%20Comercio%20-%20Emergencia%20Covid-19.pdf>

A pesar de que en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados de la pandemia sobre la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias que generan un retroceso en este objetivo, tales como la necesidad de mantener el aislamiento preventivo obligatorio y la imposibilidad para las empresas de diferentes sectores económicos de continuar con su actividad comercial e industrial. En este escenario el proceso de recuperación económica se hace más lento e incierto, obligando a las empresas a detenerse.

En este contexto de pandemia los sectores de impacto de la iniciativa legislativa verían no solo afectado su flujo de caja, sino la continuidad que le garantizan a sus proveedores y su cadena de valor. De acuerdo con el comunicado publicado por la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), del 28 de abril de 2020, titulado "*Situación actual del comercio y solicitud de la declaración de un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", este gremio estima que el 38% del comercio anuncia cierres o el inicio de procedimientos de reestructuración empresarial o insolvencia, y el 69% de los empresarios asegura que disminuirá su personal entre un 25% y un 75%.

Por otro lado, Fedesarrollo, aseguró que las expectativas de crecimiento del PIB colombiano se tuvieron que ajustar, para mostrar un decrecimiento del PIB entre -2.7% y -7.9%. Dicha actualización responde a los efectos del Coronavirus COVID-19 sobre la economía colombiana, y el estancamiento de las actividades asociadas al comercio, el transporte y los servicios de comida, lo que demuestra un choque de la demanda con una pérdida de empleo significativa, que no va a tener una pronta recuperación si las empresas se ven obligadas a destinar recursos, que actualmente no tienen, para realizar altas inversiones en la actualización de sus envases, empaques, etiquetas y servicios.

Conviene destacar que de acuerdo con información del DANE, publicada en su encuesta sobre incapacidades en Colombia, se identificó que la población invidente en Colombia no supera los 350.000 habitantes (correspondiente al 0,7% de la población colombiana), por lo cual es conveniente establecer cuántas personas de este universo están en capacidad de usar e identificar el Sistema Braille. Sin este análisis pre-normativo la medida podría resultar insuficiente para atender a esta población, sin generar un impacto positivo para la inclusión de esta población, cuando en la práctica existen sistemas más eficientes y eficaces para generar un proceso dinámico, diverso y objetivo a través del uso de las nuevas tecnologías, en línea con lo establecido por la normatividad vigente y los compromisos del Gobierno Nacional frente a la población en condición de discapacidad.

II. Comentarios sobre el impacto de la iniciativa en el comercio internacional

a. Obstáculo Técnico al Comercio e impacto sobre el sector de alimentos y bebidas

En segundo lugar, es conveniente mencionar que de conformidad con lo establecido en el Decreto 1471 de 2014 y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, la imposición de requisitos de etiquetado como prerrequisito para la importación, producción y comercialización de bienes y servicios en el país deben ser notificadas en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y de manera subsecuente debe contar con la publicación internacional del proyecto de ley y demás regulaciones subsiguientes que se expidan para reglamentar lo establecido por el mismo.

En este sentido, conviene aclarar que la implementación de un Sistema Braille en esta coyuntura resulta inviable técnicamente en los términos establecidos por el proyecto legislativo tanto para las empresas como para los proveedores de los empaques, envases y etiquetas, quienes tendrán que realizar mayores inversiones en maquinaria y mayor tiempo de producción, lo cual genera sobrecostos en el proceso productivo y se traduce en mayores costos para los consumidores que en esta coyuntura han visto disminuido su poder adquisitivo. En este escenario, la iniciativa estaría contribuyendo a retrasar el proceso de reactivación económica que planea el Gobierno Nacional para los próximos meses.

Ahora bien, el proyecto de ley tampoco toma en consideración que la alteración de los envases, empaques y etiquetas de productos alimenticios y cosméticos, por cuenta de la implementación del Sistema Braille, puede tener un impacto sobre la calidad e inocuidad del producto en las etapas de envasado o empaquetado de las líneas de producción de las empresas. Adicionalmente, debido a este mismo aumento en los costos de producción expuesto anteriormente, los pequeños y medianos fabricantes de envases, empaques y etiquetas, no podrían asumir los altos costos de esta inversión obligándolos a salir del mercado, generando consecuencias en materia de competencia, mayor desempleo y menor capacidad empresarial para el futuro. Para ilustrar esta situación es conveniente preguntarse si los pequeños y medianos productores de alimentos y bebidas, están en capacidad de invertir en maquinaria para ajustarse a esta normatividad en momentos en que estas empresas se están acogiendo de manera masiva a las normas de insolvencia vigentes y aquellas expedidas por el Gobierno Nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este sentido, es posible hablar de un obstáculo técnico al comercio en los términos del Acuerdo OTC, que limitaría el acceso de alimentos, bebidas y cosméticos importados al país que no posean el Sistema Braille en sus envases, empaques o etiquetado, lo que genera graves efectos sobre la competencia en el sector reduciendo la oferta para los consumidores y derivando de manera consecuente en un incumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia, sin mencionar un avalancha de demandas ante la OMC por parte de los demás países miembros.

Implementar un Sistema Braille generalizado para los sectores que pretende la iniciativa, no solo supone un obstáculo técnico al comercio que afecta el acceso a la población a ciertos bienes y servicios, sino que además pone en riesgo la inocuidad de los productos y atenta contra la actividad económica de las pequeñas y medianas empresas, tan necesarias para el proceso de reactivación por cuanto es la base de la actividad económica en un país como el nuestro.

b. Consideraciones específicas sobre el sector de alimentos y bebidas

Actualmente, existen en la regulación colombiana disposiciones que regulan la información que se presenta en las etiquetas de alimentos y bebidas, con el objetivo de brindarle a los consumidores información sobre los productos, la declaración de nutrientes o la tabla nutricional, sin tener en cuenta que también obliga a que se presente información como el contenido neto, o incluso la razón social y dirección del fabricante, sumando el registro sanitario otorgado por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Atender a lo dispuesto en el proyecto de ley de la referencia, implicaría que todas las etiquetas deberán ajustarse para implementar el Sistema Braille, lo que considerablemente aumentará las etiquetas y el tamaño de los empaques y envases, generando un mayor impacto ambiental al usar más plástico para dar cumplimiento a lo que dispone el proyecto normativo.

c. Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos

Es importante mencionar que el Capítulo Cinco del Tratado del Libre Comercio suscrito entre Colombia y Estados Unidos establece en su Artículo 5.5. que cada Parte deberá esforzarse por notificar previamente a cada otra Parte acerca de cualquier modificación significativa de sus políticas administrativas u otros acontecimientos de naturaleza similar concernientes a su legislación o regulaciones en materia de importaciones que puedan tener un efecto sustancial en la operación del acuerdo comercial suscrito. Al establecer el requisito de implementar el Sistema Braille en empaques y envases, se ratifica el argumento de que se configura un obstáculo técnico al comercio por cuanto impediría el ingreso de productos provenientes de otros países que no cuentan con este sistema, generando un flagrante incumplimiento de las obligaciones que le debe Colombia a sus pares miembros de la OMC.

En este orden de ideas, el Capítulo Siete del acuerdo establece que los objetivos del Tratado de Libre Comercio suscrito entre las partes radican en incrementar y facilitar el comercio y obtener acceso efectivo al mercado a través de una mejor implementación del Acuerdo OTC, la eliminación de obstáculos innecesarios al comercio y el impulso de la cooperación bilateral. Este capítulo es aplicable a la elaboración, adopción y aplicación de todas las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación, que puedan afectar directamente – como en este caso – el comercio de mercancías entre las Partes.

Expedir esta norma, no solo tiene consecuencias sobre las obligaciones internacionales debidas a los demás miembros de la OMC, sino un impacto frente a los acuerdos de libre comercio suscritos por Colombia con Estados Unidos, y otros países, comprometiendo las finanzas públicas del Estado colombiano por eventuales

reclamaciones y demandas de inversión a las que se sometería al país. En la actualidad Colombia enfrenta 12 demandas ante tribunales internacionales de inversión, que representan un alto costo para el estado y un riesgo para la estabilidad de sus finanzas públicas.

III. Servicios Turísticos y servicios de transporte de pasajeros

Los efectos negativos generados por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se estiman en pérdidas cercanas a los 20,1 billones de pesos, lo cual representaría un 1,5% del PIB de Colombia para el año 2020, pero en la medida que se extiende la emergencia en todo el territorio nacional, es difícil calcular el impacto para el sector turismo, demandando la adopción de medidas extraordinarias que les permitan sobrevivir y reactivarse con otros sectores como lo pretende el Gobierno Nacional. Por su parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT), en documento del 24 de marzo, titulado *“Impact Assessment of the COVID-19: Outbreak of International Tourism”* pronostica que la pandemia podría causar una disminución en los ingresos del turismo internacional de alrededor de 300.000 y 450.000 millones de dólares.

En este sentido, una propuesta legislativa que establece una carga adicional – como la obligación de que toda su oferta esté en Braille – para un sector cuyas empresas están asfixiadas por la coyuntura, no solo es inconveniente y desproporcionada, sino demuestra que existe un desconexión entre el Congreso de la República y la realidad económica del país.

El cierre de hoteles, la suspensión de vuelos y el cese de las líneas de cruceros ha generado un efecto adverso sobre toda la cadena de valor de la industria turística. Operadores turísticos, agentes de viajes, guías de turismo y comerciantes han visto afectado su mínimo vital como consecuencia de esta disrupción. *“De acuerdo con los datos suministrados por la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), de acuerdo con la encuesta que realizaron a sus afiliados con corte al 20 de marzo de 2020 y que fue contestada por 95 agencias de viajes, las ventas brutas de las agencias de viajes habían caído en un 71 %, 59.416 viajeros habían cancelado su viaje, y el costo de cancelaciones ascendía a \$107.000 millones”.*

Por ende, consideramos conveniente modificar lo dispuesto en el Artículo 3 del proyecto de ley de la referencia, con el fin de que la implementación del Sistema Braille no sea obligatorio, ya que en la actualidad este sistema es solo una herramienta de varias que existen en el mundo para la inclusión de personas con algún tipo de discapacidad visual, tales como aplicaciones móviles, software de lectura, protocolos de servicio, entre otros.

Finalmente, considerando los impactos que ha tenido la pandemia sobre el sector de transporte de pasajeros, terrestre, aéreo y marítimo, establecer e implementar el Sistema Braille en sus tiquetes de servicios que actualmente operen en el país puede representar cuantiosas inversiones para los pequeños y medianos empresarios que en este momento enfrentan una situación adversa por cuenta de las limitaciones existentes para estas modalidades de servicios de transporte.

IV. Consideraciones finales

Desde la Cámara de Comercio Colombo American – AmCham Colombia – creemos que este proyecto resulta inconveniente por los argumentos expuestos anteriormente, sin contar que la iniciativa no menciona en ningún aparte de su exposición de motivos si la totalidad de la población a impactar está entrenada para hacer uso del Sistema Braille. Adicionalmente, consideramos que existen otras alternativas como la Inteligencia Artificial, los desarrollos tecnológicos que permiten generar mejores aplicaciones para facilitar la interacción sonora y generar una implementación generalizada del sistema en otros espacios del comercio tradicional haciendo los ajustes correspondientes al proyecto de ley en sus artículos 2º, con impacto para la industria de alimentos, bebidas y cosméticos, y 3º, que hace referencia a los servicios turísticos y de transporte.

Agradecemos de antemano la consideración a los argumentos aquí presentados, con el fin de que se reconsidere la aprobación de esta iniciativa en último debate, por cuenta de los impactos que representaría para sectores actualmente afectados por una coyuntura que además de cierta amenaza con destruir el potencial empresarial de empresas del sector de manufactura, servicios turísticos y transporte, no sin antes reiterar la disposición de AmCham Colombia de trabajar conjuntamente con el Gobierno Nacional y el Honorable Congreso de la República en la construcción de políticas públicas que contribuyan a la reactivación económica del país.