

Opinión consultiva para Paraguay

Regulación del consumo sostenible

Nota

ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD) funciona como punto focal dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas para todos los asuntos relacionados con la política de protección del consumidor. La UNCTAD promueve las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y alienta a los Estados Miembros interesados a crear conciencia sobre las numerosas formas en que tanto estos como las empresas y la sociedad civil pueden promover la protección del consumidor en la provisión de bienes y servicios públicos y privados. La UNCTAD busca profundizar el conocimiento sobre la contribución del derecho y la política de protección del consumidor al desarrollar y crear un entorno favorable para el funcionamiento eficiente de los mercados. El trabajo de la UNCTAD se lleva a cabo mediante deliberaciones intergubernamentales; actividades de fomento de la capacidad; asesoramiento sobre políticas públicas, e investigaciones y análisis sobre la interacción entre la protección del consumidor, la competencia y el desarrollo.

Para más información sobre la presente opinión consultiva, contacte la Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Suiza, tel. 00 41 22 917 62 86, email: ccpb@unctad.org.



Índice

I. Antecedentes	1
II. Introducción	3
III. Ejemplos de regulación del consumo sostenible.....	5
Argentina.....	5
Brasil.....	6
Chile.....	7
Francia	7
República de Corea	8
MERCOSUR	9
Unión Europea	9
IV. Principios comunes en la regulación del consumo sostenible	11
V. Propuesta de regulación del consumo sostenible	13





I. Antecedentes

Mediante Nota Verbal 50/2024 de 29 de octubre de 2024, la Misión Permanente del Paraguay ante la Organización Mundial del Comercio y otros Organismos Económicos Internacionales con sede en Ginebra solicitó los servicios de asesoría de ONU Comercio y Desarrollo para fortalecer la capacidad de la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO) de Paraguay en materia de consumo sostenible con el objeto de integrar sus principios en el proyecto de ley de protección del consumidor actualmente en etapa de redacción.

El consumo sostenible se ha convertido en una prioridad creciente para los países de todo el mundo, impulsado por preocupaciones sobre la degradación ambiental, la escasez de recursos y el cambio climático. Según reconocen las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor,¹ los consumidores deben tener del derecho de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible y la protección del medio ambiente. Las leyes nacionales de protección al consumidor están incorporando cada vez más elementos que promueven la sostenibilidad en los patrones de consumo, con el objetivo de fomentar una

¹ Naciones Unidas (2015). Resolución 70/186 sobre protección del consumidor de 22 de diciembre.

producción y un consumo responsables y reducir los impactos negativos de las modalidades de consumo no sostenibles sobre la sociedad, la economía y el medio ambiente. Todo ello coadyuva a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y en particular al objetivo 12 sobre producción y consumo responsables.²

La presente opinión consultiva introduce la promoción del consumo sostenible en base a las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, proporciona una visión general de las principales leyes nacionales de protección al consumidor que incluyen disposiciones relacionadas con el consumo sostenible, describe los elementos clave que se encuentran en estas leyes y propone una disposición estándar que puede servir como referencia para el proceso de reforma legislativa para la protección del consumidor de Paraguay.

Esta opinión consultiva se enmarca en el proyecto “Avanzar en la información al consumidor y la protección del consumidor en alineación con los acuerdos ambientales multilaterales” fruto de un partenariado sinérgico entre el Programa de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y ONU Comercio y Desarrollo.³

² Naciones Unidas (2015). Resolución 70/1 sobre transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

³ Ver: ONU Comercio y Desarrollo (2024). Advancing consumer information and consumer protection in alignment with multilateral environmental agreements.





II. Introducción

Según se contiene en las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, se entiende por consumo sostenible la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios de las generaciones presentes y futuras en formas que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental.

La responsabilidad del consumo sostenible la comparten todos los miembros y organizaciones de la sociedad; los consumidores informados, los Estados, las empresas, los sindicatos y las organizaciones ambientales y de consumidores desempeñan funciones particularmente importantes a ese respecto.

Los Estados deben promover la formulación y aplicación de políticas de consumo sostenible y la integración de esas políticas con otras políticas públicas. Las políticas de los Estados deben formularse en consulta con las empresas, las organizaciones ambientales y de consumidores y otros grupos interesados. Incumbe a las empresas la responsabilidad de promover el consumo sostenible a través del diseño, la producción y la distribución de bienes y servicios. Las organizaciones ambientales y de consumidores tienen la responsabilidad de promover la participación y el debate públicos en lo que respecta al consumo sostenible, informar a los consumidores y trabajar con los Estados y las empresas con miras a promover modalidades de consumo sostenible.



Los Estados, en asociación con las empresas y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, deben formular y aplicar estrategias que promuevan el consumo sostenible mediante una combinación de políticas que podrían incluir medios como reglamentos; instrumentos económicos y sociales; políticas sectoriales en ámbitos como el uso de la tierra, el transporte, la energía y la vivienda; programas de información para sensibilizar al público sobre las repercusiones de las modalidades de consumo; la eliminación de subvenciones que contribuyan a fomentar modalidades de consumo y producción no sostenibles; y la promoción de mejores prácticas de ordenación del medio ambiente específicas para el sector.

Los Estados deben promover el diseño, la elaboración y la utilización de productos y servicios que ahorren energía y recursos y sean inocuos, teniendo en cuenta las repercusiones que puedan tener durante todo su ciclo de vida.

Los Estados deben promover programas de reciclaje que alienten a los consumidores a reciclar los desechos y a comprar productos reciclados. Asimismo, deben promover la formulación y aplicación de normas nacionales e internacionales sobre salud y seguridad ambiental para productos y servicios, que no deben dar lugar a restricciones comerciales encubiertas.

Los Estados, en asociación con el sector privado y otras organizaciones pertinentes, deben alentar la modificación de las modalidades de consumo no sostenibles mediante el desarrollo y la utilización de nuevos productos y servicios ambientalmente racionales y nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, que puedan satisfacer las necesidades de los consumidores y contribuir a la vez a reducir la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales.

Debe procurarse que los consumidores tengan acceso a información inequívoca sobre los efectos de los productos y los servicios en el medio ambiente, recurriendo a medios como la elaboración de perfiles de los productos, la presentación de informes ambientales por la industria, el establecimiento de centros de información para los consumidores, la ejecución de programas voluntarios y transparentes de etiquetado ecológico y los servicios de consulta telefónica directa sobre los productos. En este sentido, las Orientaciones para el suministro de información relativa a la sostenibilidad de los productos⁴ ofrecen una guía mundial para elaborar afirmaciones ambientales, sociales y económicas eficaces, a fin de empoderar a los consumidores y facilitar su elección.

Los Estados, en estrecha colaboración con los fabricantes, los distribuidores y las organizaciones de consumidores, deben adoptar medidas contra la información o las afirmaciones capciosas en relación con el medio ambiente en las actividades de publicidad y otras actividades de comercialización. Debe fomentarse la elaboración de normas y códigos de publicidad adecuados para reglamentar y verificar las afirmaciones que se hacen en relación con el medio ambiente. Para ello, la publicación Marcos regulatorios para combatir el lavado verde⁵ presenta la práctica regulatoria en once jurisdicciones.

Las Naciones Unidas alientan a los Estados a que creen mecanismos reguladores eficaces para proteger a los consumidores que abarquen los diversos aspectos del consumo sostenible, o a que fortalezcan los mecanismos existentes. El capítulo siguiente contiene ejemplos recientes de prácticas nacionales y regionales de regulación del consumo sostenible.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2017), Orientaciones para el suministro de información relativa a la sostenibilidad de los productos.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2023), Regulatory Frameworks to Combat Greenwashing.





© Adobe Stock

III.

Ejemplos de regulación del consumo sostenible

Argentina

La Ley N.º 24.240⁶ promueven el consumo sostenible al exigir transparencia en la información proporcionada al consumidor. Compete a la Secretaría de Comercio Interior proponer el dictado de la reglamentación de esta ley y elaborar políticas tendientes a la defensa del consumidor o usuario a favor de un consumo sustentable con protección del medio ambiente e intervenir en su instrumentación mediante el dictado de las resoluciones pertinentes (artículo 43 a).

⁶ Argentina (1993). Ley de Defensa del Consumidor (texto actualizado).



Brasil

El Código de Defensa del Consumidor (Ley n.º 8.078/90),⁷ no contiene una referencia explícita al consumo sostenible. Sin embargo, al reconocer la vulnerabilidad del consumidor, establece derechos fundamentales como el acceso a la información, la protección contra prácticas abusivas y publicidad engañosa, además de mecanismos de atribución de responsabilidad de los proveedores. El Plan Nacional de Consumo y Ciudadanía (Plandec), instituido por el Decreto n.º 7.963/2013,⁸ refuerza la necesidad de adoptar estándares sostenibles de producción y consumo, evidenciando la correlación entre la protección al consumidor y la preservación del medio ambiente.

La Política Nacional del Medio Ambiente (Ley n.º 6.938/81)⁹ y la Política Nacional de Residuos Sólidos (Ley n.º 12.305/2010)¹⁰ son ejemplos de legislaciones que promueven la compatibilización entre desarrollo económico y sostenibilidad, previendo instrumentos como la responsabilidad compartida y el etiquetado ambiental. La legislación brasileña también adopta el principio del quien contamina, paga y establece la responsabilidad objetiva por daños ambientales, reforzando la necesidad de una actuación preventiva y correctiva en el mercado de consumo. De esta manera, la protección al consumidor y al medio ambiente se entrelazan, exigiendo un diálogo entre fuentes jurídicas para garantizar elecciones de consumo sostenibles y responsables.

⁷ Brasil (1990). Código de Defensa del Consumidor (texto actualizado).

⁸ Brasil (2013). Plan Nacional de Consumo y Ciudadanía.

⁹ Brasil (1981). Política Nacional del Medio Ambiente (texto actualizado).

¹⁰ Brasil (2010). Política Nacional de Residuos Sólidos.



Chile

La Ley N.º 19.496¹¹ aborda aspectos relacionados con el consumo sostenible, y la publicidad engañosa. El artículo 3 establece que es derecho del consumidor la educación para un consumo responsable, y el deber de celebrar operaciones de consumo con el comercio establecido. El artículo 28f califica como infracción cuando, a sabiendas o debiendo saberlo y a través de cualquier tipo de mensaje publicitario se induce a error o engaño respecto de su condición de no producir daño al medio ambiente, a la calidad de vida y de ser reciclable o reutilizable.



Francia

El Código de Consumo¹² incluye disposiciones específicas destinadas a promover el consumo sostenible y combatir prácticas como la obsolescencia programada y el lavado verde.

Con relación a la obsolescencia programada, el artículo L441-2 define y prohíbe la obsolescencia programada, descrita como el uso de técnicas, incluidas las de software, mediante las cuales el responsable de la comercialización de un producto busca reducir deliberadamente su vida útil.

El artículo L454-6 especifica las sanciones asociadas a la obsolescencia programada, incluidas penas de prisión y multas sustanciales de hasta el cinco por ciento del volumen de negocio anual.

En cuanto a las alegaciones ambientales y lucha contra el lavado verde, los artículos L121-1 y siguientes regulan las prácticas comerciales engañosas. Las mismas se describen como aquéllas que inducen a error sobre las características esenciales del producto que incluye su impacto medioambiental (L121-2 a) y sobre el alcance de los compromisos del anunciante, en particular en materia ambiental, la naturaleza, el procedimiento o el motivo de la venta o de la prestación de servicios (L121-2 e).

Por su parte, el artículo L229-68 del Código del Medio Ambiente¹³, refuerza el control sobre las alegaciones ambientales, imponiendo sanciones en caso de incumplimiento.

El artículo L541-9-1 de este Código obliga a los productores a informar a los consumidores sobre las cualidades y características ambientales de los productos, particularmente en cuanto a su compostabilidad, reciclabilidad, presencia de sustancias peligrosas y disponibilidad de piezas de repuesto. Los artículos L541-9-11 y ss establecen la obligación del etiquetado sobre el impacto medioambiental de los productos.

¹¹ Chile (1997). Ley que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores (texto actualizado).

¹² Francia (1993). Code de la Consommation (texto actualizado).

¹³ Francia (2000). Code de l'environnement (texto actualizado).



República de Corea

La Ley Marco de Consumo¹⁴ conmina a los consumidores a participar de manera independiente y racional en un consumo que ahorre recursos y sea respetuoso con el medio ambiente, desempeñando así un papel positivo en la mejora de sus vidas como consumidores y en el desarrollo de la economía nacional (artículo 5.3).

Por su parte, El Estado y los gobiernos locales deberán formular las políticas necesarias para que la información de las entidades comerciales relacionada con los términos y métodos de transacción, calidad, seguridad, respeto al medio ambiente, de los bienes pueda ser proporcionada a los consumidores, permitiéndoles elegir razonablemente entre los bienes disponibles (artículo 13).

El artículo 18 establece que las empresas deberán esforzarse por desarrollar tecnología respetuosa con el medio ambiente y reciclar recursos al suministrar bienes con el fin de crear un entorno de consumo seguro y agradable. Mientras el artículo 28 habilita a las asociaciones de consumidores a conducir pruebas e inspecciones sobre el tamaño, la calidad, la seguridad y el respeto al medio ambiente de los bienes, así como encuestas y análisis sobre los términos o métodos de transacción, incluyendo el precio.

Por último, el artículo 35 incluye entre las funciones de la Agencia de Consumo el conducir pruebas e inspecciones sobre el tamaño, la calidad, la seguridad y el respeto al medio ambiente de los bienes, así como encuestas y análisis sobre los términos o métodos de transacción, incluidos los precios, según sea necesario para promover los derechos e intereses de los consumidores.

.....
¹⁴ República de Corea (2006). Framework Act on Consumers (texto actualizado).



MERCOSUR

La protección del consumidor en el MERCOSUR se basa en una serie de derechos fundamentales que garantizan la seguridad, la información adecuada y la equidad en las relaciones de consumo. En términos de sostenibilidad, el Principio 5 de los Principios Fundamentales de Protección del Consumidor en el MERCOSUR (GMC/RES 36/19)¹⁵ establece la necesidad de fomentar el consumo y la producción sostenibles para atender las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Para ello, se promueve la reducción del uso de materias primas y energías no renovables, el menor impacto ambiental a través de la reducción de residuos y el incentivo al uso de fuentes renovables o productos reciclados. Si bien este principio aún no ha sido incorporado por todos los países miembros, representa un paso importante hacia la armonización de las normativas de consumo en la región con una perspectiva ambiental. De este modo, la protección del consumidor en el MERCOSUR no solo abarca la defensa de los derechos individuales, sino también la promoción de un modelo de consumo más consciente y sostenible.



Unión Europea

La Unión Europea es un líder mundial en la promoción del consumo sostenible a través de su acervo legislativo comunitario. El marco regulatorio comunitario aborda aspectos clave como la reparabilidad, la reciclabilidad, la lucha contra la obsolescencia programada y el lavado verde.

El Capítulo II del Reglamento de ecodiseño para productos sostenibles¹⁶ habilita a la Comisión Europea para establecer requisitos de diseño ecológico, que deberán tener en cuenta los aspectos de durabilidad, fiabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad, reparabilidad, posibilidad de mantenimiento y reacondicionamiento, presencia de sustancias preocupantes, uso de energía y eficiencia energética, uso de agua y eficiencia hídrica, uso de los recursos y eficiencia de los recursos, contenido reciclado, posibilidad de remanufacturación, reciclabilidad, posibilidad de valorización de materiales, impacto medioambiental, incluidas la huella de carbono y la huella medioambiental, y generación prevista de residuo. Asimismo, los requisitos de diseño ecológico, cuando sea pertinente, garantizarán que los productos no queden obsoletos prematuramente, por razones como la elección de diseño por parte de los fabricantes.

El artículo 76 establece las vías de recurso para el consumidor en caso de que un producto no cumpla los requisitos de diseño ecológico contra el fabricante, el importador de producto, y en su defecto el prestador de servicios logísticos.

¹⁵ MERCOSUR (1996), Defensa del Consumidor – Derechos Básicos.

¹⁶ Unión Europea (2024). Reglamento por el que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles.

La Directiva para empoderar a los consumidores para la transición verde¹⁷ (que modifica la Directiva sobre Prácticas Comerciales Desleales¹⁸) define “afirmación medioambiental” como todo mensaje o representación que no sea obligatorio con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional, en cualquier forma, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, tales como los distintivos, los nombres comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos, en el contexto de una comunicación comercial, y que indique o implique que un producto, categoría de productos, marca o comerciante tiene un impacto positivo o nulo en el medio ambiente, es menos perjudicial para el medio ambiente que otros productos, categorías de productos, marcas o comerciantes, o ha mejorado su impacto a lo largo del tiempo (artículo 1.1b).

Asimismo se prohíbe hacer una afirmación medioambiental relacionada con el comportamiento medioambiental futuro sin compromisos claros, objetivos, disponibles públicamente y verificables establecidos en un plan de ejecución detallado y realista que incluya metas mensurables y acotadas en el tiempo y otros elementos pertinentes necesarios para apoyar su aplicación, como la asignación de recursos, y que sea verificado periódicamente por un tercero experto independiente, cuyas conclusiones se pongan a disposición de los consumidores y anunciar beneficios para los consumidores que sean irrelevantes y que no se deriven de ninguna característica del producto o de la empresa (artículo 1.2.b).

En virtud del artículo 1.3, se considerará información sustancial cuando un comerciante preste un servicio que compare productos y proporcione al consumidor información sobre las características medioambientales o sociales o sobre aspectos de circularidad, como la durabilidad, reparabilidad o reciclabilidad, la información sobre el método de comparación, los productos objeto de la comparación y los proveedores de dichos productos, así como las medidas impuestas para mantener dicha información actualizada.

Por último, la Directiva sobre reparación de bienes¹⁹ establece normas comunes que refuerzan las disposiciones relativas a la reparación de bienes con el fin de contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los consumidores y del medio ambiente (artículo 1). El fabricante o, en su caso, el representante autorizado, el importador o el distribuidor deben poner gratuitamente a disposición información sobre sus servicios de reparación de manera fácilmente accesible, clara y comprensible y al menos durante toda la duración de la obligación de reparar (artículo 6).

¹⁷ Unión Europea (2024). Directiva por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información.

¹⁸ Unión Europea (2005). Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

¹⁹ Unión Europea (2024). Directiva por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828.





© Adobe Stock

IV. Principios comunes en la regulación del consumo sostenible

Aunque el enfoque de cada país en la regulación del consumo sostenible en las leyes de protección al consumidor puede diferir, entre las legislaciones más avanzadas se pueden observar varios principios comunes:

- ▶ **Derecho al consumo sostenible:** los consumidores deben tener derecho a la promoción de modalidades de consumo sostenible.
- ▶ **Derecho a la información:** los consumidores deben tener acceso a información precisa y suficiente sobre el impacto ambiental de los productos y servicios. Esto incluye evaluaciones del ciclo de vida, eficiencia energética, reciclabilidad y el uso de materiales dañinos.
- ▶ **Educación del consumidor:** las leyes nacionales suelen incluir mandatos para campañas de educación pública destinadas a informar a los consumidores sobre prácticas de consumo sostenible, como el reciclaje, la conservación de energía y la reducción de residuos.



- ▶ **Transparencia y veracidad en las afirmaciones ambientales:** las leyes a menudo se centran en evitar que las empresas realicen afirmaciones ambientales no fundamentadas o engañosas. Ello incluye requisitos de etiquetado claro, especialmente para productos comercializados como “verdes”, “ecológicos” o “sostenibles”.
- ▶ **Promoción de la durabilidad, reparabilidad y reutilización:** varias leyes fomentan la venta de productos duraderos y servicios, penalizan la obsolescencia programada y promueven la reparabilidad a través de etiquetas o incentivos. La responsabilidad ampliada del productor también asegura que los fabricantes sean responsables del ciclo de vida completo de sus productos.
- ▶ **Responsabilidad ampliada del productor:** cada vez más leyes asignan a los productores la responsabilidad de gestionar la disposición, reciclaje o reutilización de sus productos. Esto desplaza parte de la carga de la gestión de residuos de los consumidores y los municipios hacia el sector privado.





© Adobe Stock

V. Propuesta de regulación del consumo sostenible

A continuación se propone un articulado para la regulación del consumo sostenible para su consideración en el proceso de reforma legislativa de Paraguay:

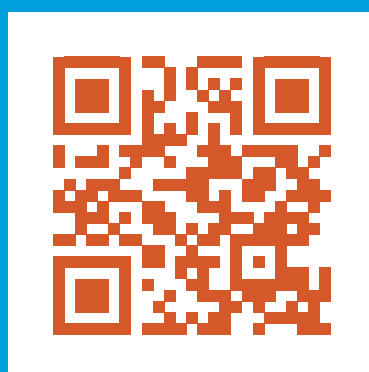
Constituyen derechos básicos del consumidor:

- ▶ **La información clara, accesible, veraz, sobre [...], sostenibilidad e impacto ambiental y el ciclo de vida de los productos.**
- ▶ **Las modalidades de consumo sostenible.**

Los productos deben diseñarse teniendo en cuenta la durabilidad, la reparabilidad y la reciclabilidad, y los proveedores son responsables de la gestión al final de la vida útil de sus productos.

Los fabricantes, productores y proveedores de servicios están obligados a asegurar que todas las afirmaciones ambientales hechas en relación con sus productos o servicios sean precisas, fundamentadas y transparentes.





unctad.org