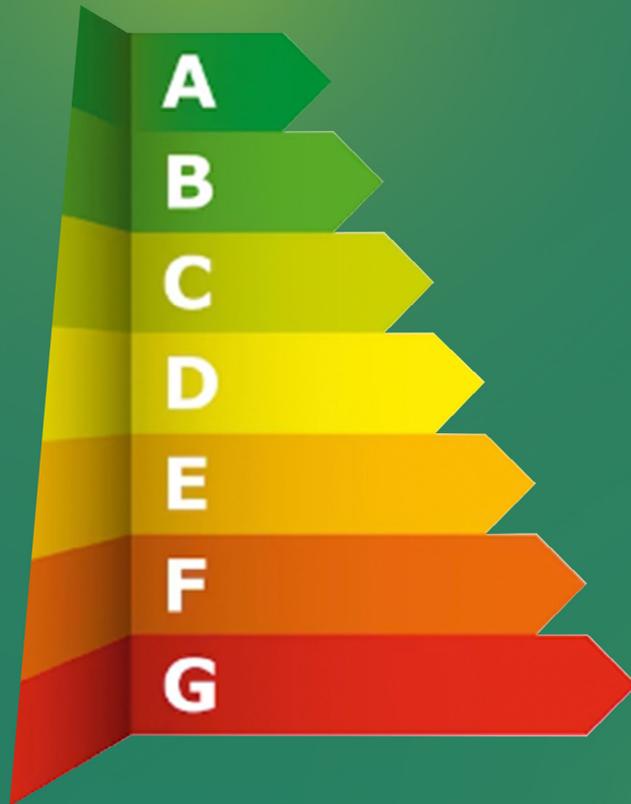


GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DE VIGILANCIA DEL MERCADO PARA AUTORIDADES DE VIGILANCIA DEL ETIQUETADO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DEL MERCOSUR

2023



Proyecto PTB – MERCOSUR

“Fortalecimiento de la Infraestructura de la Calidad
para el Fomento de la Eficiencia Energética”





En nombre del gobierno federal alemán, el Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) promueve la mejora de las condiciones marco para la actividad económica, apoyando así el establecimiento de la metrología.

Participantes en la redacción de la Guía:

La presente Guía fue redactada por representantes de los siguientes organismos: por Argentina, la Secretaría de Comercio (SECOM) del Ministerio de Economía de Argentina (MECON); por Brasil, el Instituto Nacional de Metrología, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); por Paraguay, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN), y; por Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA); bajo la dirección y edición de Ramón Madriñán Rivera (Ed.), consultor para el PTB.

Lectores:

Esta guía está especialmente dirigida a funcionarios de los países miembros del MERCOSUR a cargo de programas y proyectos de fiscalización de productos sujetos a reglamento técnico, en particular, en el área del etiquetado de eficiencia energética.

Derechos de Autor:

Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) (2023) ©

Licencia de Uso:

La presente guía está destinada a ser amplia y abiertamente difundida. Por respeto con el trabajo de los autores, se han establecido las siguientes reglas para su copia. Toda persona es libre de copiar, distribuir, exhibir e interpretar el trabajo y hacer trabajos derivados, bajo las siguientes condiciones:

- Reconocimiento: debe dársele crédito a los autores.
- Indicación de los cambios efectuados: si altera, transforma o agrega a este trabajo, puede distribuir la obra resultante sólo al indicar que las alteraciones, transformaciones o adiciones no hacen parte de la obra original.
- Distribución del presente documento: si altera, transforma o agrega a este trabajo, puede distribuir la obra resultante sólo bajo una licencia idéntica a ésta.

Impresión:

Publicado por
Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Alemania

Texto:

Ramón Madriñán Rivera (Ed.)

Diseño y Diagramación:

Daniel Navas Contreras

Publicado en Mayo de 2023



TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS	5
PRESENTACIÓN	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
GLOSARIO	11
GRÁFICO ILUSTRATIVO DE LOS ASUNTOS TRATADOS POR LA GUÍA	16
PARTE 1 - MARCO CONCEPTUAL	17
A. VIGILANCIA EN EL MERCADO DE PRODUCTOS Y EL CONTROL FRONTERIZO	18
1. Vigilancia en el Mercado de Productos	18
2. Control Fronterizo	19
B. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS LEGITIMOS	21
C. ENFOQUES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO	22
1. Aplicación Normativa	22
2. Asistencia para el Cumplimiento	22
3. Auditorías de Sistema	22
D. TIPOS DE VIGILANCIA EN EL MERCADO	23
1. Vigilancia Reactiva	23
2. Vigilancia Proactiva	23
E. METAS E INDICADORES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO	24
1. Fijación de la Línea de Base	24
2. Indicadores de Actividad y de Resultado	25
PARTE 2 - BASES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO	26
A. FUENTES DE INFORMACIÓN - REPORTES, REGISTROS E INFORMACIÓN DE OTROS ACTORES	27
B. CONOCIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE	28
C. CALIFICACIÓN DEL PERSONAL	29
1. Idoneidad del personal	29
2. Formación del personal	30
D. INFRAESTRUCTURA DE LA CALIDAD (IC) DISPONIBLE:	30
E. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA	30
PARTE 3 - PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN POR LA AVM	32
A. SEGMENTACIÓN DE PRODUCTOS EN VIGILANCIA EN EL MERCADO	33
1. Enfoques Aleatorios	34
2. Muestreo Basado en Factores de Riesgo	34

B. PRUEBAS DE TAMIZAJE PARA LA DETECCIÓN DE POSIBLES INCUMPLIMIENTOS	36
C. PROCEDIMIENTOS DE COTEJO VISUAL DE ETIQUETAS	37
D. VERIFICACIÓN MEDIANTE INSPECCIÓN DOCUMENTAL	38
E. PROCESO SANCIONATORIO Y DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES APLICABLES POR LA AVM	38
PARTE 4 - PLANEACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE VIGILANCIA EN EL MERCADO	40
A. PROYECTOS A LARGO PLAZO	42
1. Análisis Coyuntural	42
2. Fijación de Objetivos a 3-5 años	43
B. PROYECTOS A CORTO PLAZO	43
1. Actividades y Acciones Concretas	43
2. Planificación Anual	43
C. PRIORIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN DE ACCIONES Y RECURSOS	43
1. Focalización de la Vigilancia del Mercado	44
2. Herramientas de Decisión para Seleccionar Prioridades	44
3. De la Asignación de Recursos	44
D. IMPACTO DE LA VIGILANCIA REACTIVA Y PROACTIVA DEL MERCADO EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN	45
PARTE 5 - VIGILANCIA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO	46
A. ASPECTOS REGLAMENTARIOS ESPECÍFICOS	48
B. ESTRATEGIAS DE FISCALIZACIÓN	49
1. Monitoreo e Inspecciones de Publicaciones en Línea	49
2. Comunicación con el Sector Privado	50
3. Comunicación con los Consumidores	52
C. PLANIFICACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA VM DEL COMERCIO ELECTRÓNICO	53
D. ESPECIFICIDADES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO DEL ETIQUETADO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO	54
PARTE 6 - COOPERACIÓN REGULATORIA	56
A. COLABORACIÓN CON AUTORIDADES LOCALES	57
B. COOPERACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE VIGILANCIA EN EL MERCADO	58
1. Cooperación a Nivel Internacional	58
2. Elementos para el Trabajo Conjunto en Buenas Prácticas mediante la Cooperación Internacional	59
3. Cooperación de las Autoridades de Vigilancia en el Mercado en materia de Vigilancia en el Mercado	60
BIBLIOGRAFÍA	61



ACRÓNIMOS

ARM	Acuerdo de Reconocimiento Mutuo
arm	arreglo (privado) de reconocimiento mutuo
AVM	Autoridad de Vigilancia del Mercado
IC	Infraestructura de la Calidad
EEE	Etiquetado de Eficiencia Energética
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCP	Organismo de Certificación de Producto
OEC	Organismo de Evaluación de la Conformidad
OMC	Organismo Mundial del Comercio
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PEC	Procedimiento de Evaluación de la Conformidad
RTM	Reglamento Técnico Mercosur
TI	Tecnologías de la Información
RT	Reglamento Técnico
UE	Unión Europea
VM	Vigilancia del Mercado



► PRESENTACIÓN

Dentro de las atribuciones de los Estados, la regulación, junto con las políticas monetaria y fiscal, siempre han tenido un lugar privilegiado dentro de las herramientas de gobierno y las atribuciones de los Estados soberanos. No obstante, a diferencia de las otras dos, la regulación hasta hace poco no había podido ser evaluada con certeza. Por ello, con el desarrollo de las nuevas herramientas con base en las buenas prácticas regulatorias, como la elaboración de normativas “con base en la evidencia” y el concepto de “ciclo de vida regulatorio”, los países han logrado comprender los inmensos beneficios que las regulaciones pueden traer para la sociedad en su conjunto.

Como parte del ciclo de vida regulatorio, la eficiente y efectiva fiscalización de la regulación juega un rol fundamental para alcanzar los fines de la regulación. Aún más, en su concepción moderna la fiscalización debe considerar todos los aspectos propios de la “vigilancia en el mercado”. Dicho en otras palabras, la vigilancia en el mercado debe planear no solo la aplicación de la normativa aplicable, la cual es esencial; también debe atender aspectos propios de la preparación de los obligados a su cumplimiento, la comunicación de los propósitos de la norma, la forma de vigilancia y los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para ello.

En materia técnica, por ejemplo, contar con un ecosistema de estándares y calidad eficiente y eficaz, también conocido como infraestructura de la calidad (IC), es un ingrediente esencial para la protección de los objetivos legítimos, en especial de los reglamentos técnicos; como lo son las regulaciones en materia de etiquetado de eficiencia energética.

Para ello, la presente guía de Buenas Prácticas de Vigilancia en el Mercado pretende ayudar a las autoridades de fiscalización del etiquetado de eficiencia energética de los Estados miembros de MERCOSUR a desarrollar su labor en el corto, mediano y largo plazo. En ello, es particularmente importante que la fiscalización no se centre exclusivamente en los logros a corto plazo o en una parte de la industria regulada sin comprender las interrelaciones más amplias con el resto de los actores y autoridades. Ello hace que se pierdan importantes beneficios, que una regulación bien acompañada por la autoridad de fiscalización puede traer a la sociedad en general, como un mercado más competido, con actores más conocedores de su producto y finalmente más conscientes y responsables.

Se reconoce plenamente la importancia de la regulación como ecosistema y, como resultado, se elaboró la presente Guía. La misma ha sido concebida para ayudar a los Países miembros de MERCOSUR en su labor de fiscalización, de reglamentos técnicos de producto, y en particular, aquellos propios de etiquetado de eficiencia energética, y con ello proporcionar recomendaciones sobre cómo cerrar esas brechas y desarrollar capacidades institucionales en esta materia. Esta publicación cuenta los logros y las lecciones aprendidas de las experiencias de otras regiones y busca ampliarlas para proporcionar un conjunto efectivo de buenas prácticas para MERCOSUR.

Por último, debe extenderse un especial agradecimiento a las autoridades de cada uno de los países que acompañaron su desarrollo y a los miembros del grupo de trabajo que ha desarrollado este trabajo bajo la guía del PTB y sus consultores y, al Subgrupo de Trabajo de MERCOSUR - SGT3.



RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto de cooperación PTB-Mercosur se elaboró esta Guía de Vigilancia del Mercado en materia de etiquetado de eficiencia energética, recogiendo buenas prácticas regionales e internacionales en la materia. En este documento se introducen los principales contenidos a fin de ofrecer al lector un primer acercamiento a los temas que allí se abordan.

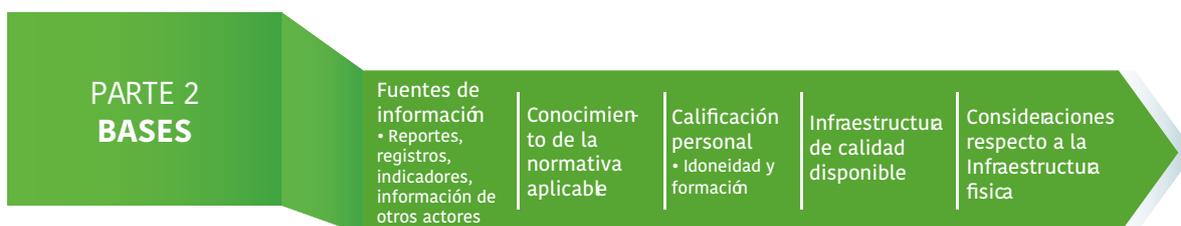
▶ PARTE 1 - MARCO CONCEPTUAL



En esta sección se definen ciertos aspectos fundamentales de la vigilancia del mercado (en adelante “VM”). Primeramente es necesario distinguir el control fronterizo, realizado por las autoridades aduaneras, de la VM propiamente dicha, que comienza una vez los productos se encuentran en el mercado.

Para llevar adelante un programa de VM es necesario partir de determinadas definiciones. Es fundamental comenzar fijando sus objetivos, verificando que los mismos sean legítimos. Luego debe determinarse el enfoque, ya sea: de aplicación de la normativa (detección de infracciones y aplicación de sanciones), de asistencia al cumplimiento (apoyo para que las empresas reguladas puedan cumplir), de auditorías a sistemas (asegurar cómo los productos son fabricados), o combinaciones de los anteriores. También es importante definir los tipos de vigilancia a aplicar: vigilancia reactiva (que surge a partir de incidentes o denuncias), vigilancia proactiva (que puede centrarse en determinados productos, en la reducción de riesgos o en cómo operan las empresas), o pruebas de tamizaje (mediante pruebas simples y rápidas buscan detectar productos con riesgo de incumplimiento). Finalmente, y considerando todo lo anterior, es recomendable la fijación de líneas de base, indicadores de actividad y resultado, y metas que la autoridad de vigilancia se plantea en dichos indicadores, enfocando sus acciones para obtener resultados a mediano y largo plazo.

▶ PARTE 2 - BASES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO



En la segunda sección se definen las Bases de la VM y los distintos elementos que la conforman, y su importancia para la posterior planeación y ejecución de las acciones a llevar adelante.

En primer lugar, se encuentran las fuentes de información, bagaje y experiencia tanto propia de la institución como de otros actores y otros países, que alimentan el conocimiento de la autoridad de la VM, incluyendo reportes (tanto de asociaciones de consumidores, como del sector regulado o de la propia prensa), registros (autorizaciones, inspecciones, ensayos), estadísticas de relevamiento, bases de datos, información de otras autoridades, entre otros.

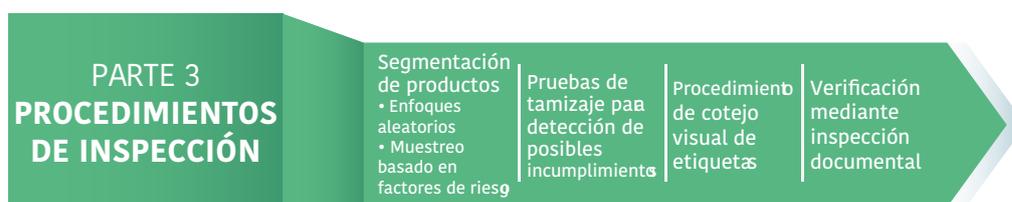
En segundo lugar, se encuentra la base normativa de la VM. Las actividades de VM deben realizarse dentro del marco normativo imperante del país, para lo cual es necesario tener un profundo conocimiento de la legislación en sus distintos aspectos, con la recomendación de realizar un normograma y capacitaciones periódicas al respecto para el personal de la VM.

Esto último se conecta con el tercer elemento, que trata sobre la calificación, idoneidad y formación del personal que integra la autoridad de la VM, su conocimiento del mismo respecto al marco legal nacional y regional, a los mercados involucrados, a la implementación de sistemas informatizados, y también las habilidades interpersonales.

En cuarto lugar, se destaca la importancia de una infraestructura de la calidad capaz de dar soporte a la normativa vigente, que incluye a los laboratorios de ensayo y organismos de certificación aptos para el régimen vigente, la claridad y organización respecto de la misma, la disponibilidad en el país, o la posibilidad de contar con organismos técnicos de otro país en el caso de no disponer en el propio.

El quinto y último elemento es el de la infraestructura física, referido al acceso por parte de la autoridad a las distintas herramientas necesarias para su trabajo, así como la capacidad de transportar y almacenar los productos durante los procesos de prueba o investigación.

▶ PARTE 3 - PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN POR LA AVM



En el desarrollo de la tarea de la VM, resultan de especial importancia los procedimientos de inspección.

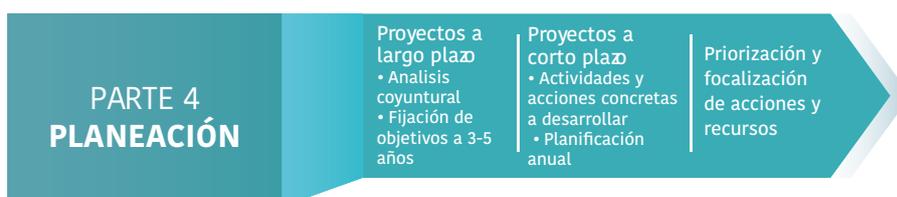
Estos abarcan la concurrencia de la autoridad de la VM al establecimiento del regulado, en el que podrá realizar una constatación documental; seleccionar productos conforme a las diversas modalidades, para realizar la verificación técnica mediante ensayos en laboratorios, o proceder a realizar una inspección visual respecto de las etiquetas de eficiencia energética.

La selección de los productos a ser inspeccionados puede realizarse a partir de enfoques aleatorios, enfoques basados en estadísticas o enfoques específicos (principalmente muestreo basado en el riesgo), en función de la experiencia previa y las características del producto.



El resultado de la inspección realizada dará lugar a la eventual generación de un procedimiento, conforme a la normativa aplicable, tendiente a determinar si la conducta de alguno de los actores participantes de la cadena de comercialización, resulta meritoria de la aplicación de sanciones.

▶ PARTE 4 - PLANEACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE VIGILANCIA EN EL MERCADO



En este apartado, el lector podrá encontrar un conjunto de pautas a tener en cuenta al realizar una adecuada planeación de programas y proyectos donde se recomienda la participación de los agentes de la autoridad de la VM en su elaboración, y donde resultan fundamentales los conceptos hasta aquí abordados.

Para realizar una adecuada actividad de VM, y en la búsqueda de un mayor impacto, es recomendable que dicha actividad sea en sí misma un programa o proyecto de largo plazo que contenga uno o más subprogramas de corto plazo, con objetivos, metas e indicadores. La posibilidad de medir resultados y el aprendizaje continuo se emplea para retroalimentar procedimientos y mejorar la planificación.

En los programas propiamente de inspección, la recomendación es que la planificación esté dirigida a la identificación de productos no conformes que circulan en el mercado. Las actividades en VM incluyen procesos que deben planificarse en forma meticulosa, para que en agregado resulten eficientes. Estas comprenden: inspecciones, muestreo, pruebas de laboratorio, evaluación de resultados, seguimiento legal y la comunicación sobre la situación.

Como existen diferentes metodologías de verificación, es recomendable tomar en consideración cuáles serán los controles a aplicar. Una serie de cuestiones sobre la planificación de proyectos a largo y corto plazo son abordados en este capítulo considerando aspectos sobre la priorización y focalización de acciones y recursos, así como también, sobre el impacto de la vigilancia reactiva y proactiva del mercado en el proceso de planeación.



▶ PARTE 5 - VIGILANCIA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO



A partir de la evolución tecnológica, asume especial importancia el e-commerce. Esto supone que, a los efectos de llevar adelante la VM en esta modalidad de comercialización, deban implementarse estrategias que aseguren un grado de protección del consumidor, que no debe ser inferior al otorgado en otras modalidades.

En tal sentido, resulta necesaria la aprobación de reglamentación específica para la regulación de este comercio, manteniendo canales de comunicación efectivos con los diversos actores del sector.

Asimismo, la implementación de la VM en este aspecto, implica determinar estrategias concretas, basadas en la planificación desarrollada previamente, la que deberá tener en consideración los recursos con los que cuenta el Agente de Vigilancia.

A los efectos de llevar adelante una efectiva VM en línea, es menester considerar el monitoreo de publicaciones, incluyendo un calendario adecuado para estas actividades, acorde a las posibilidades de cada país. Se entienden buenas prácticas elaborar un manual de procedimiento para inspectores, utilizar los resultados de las inspecciones para investigaciones adicionales, tomar capturas de pantalla durante la inspección como prueba de las observaciones, entre otras.

▶ PARTE 6 - COOPERACIÓN REGULATORIA



Es importante que la autoridad de vigilancia opere con autonomía, imparcialidad e independencia. Sin embargo, es buena práctica mantener un diálogo proactivo con las autoridades, tanto las que definen las políticas a aplicar, como las aduaneras y las de vigilancia de otros países, particularmente las regionales. En la cooperación internacional, es importante establecer los objetivos comunes para la cooperación y los canales de comunicación que se utilizarán, así como los aspectos relacionados a la confidencialidad de la información. Pueden abordarse diferentes proyectos conjuntos, como intercambios de información y experiencias, coordinación de acciones de sensibilización y capacitación, entre otros.



► GLOSARIO

Acreditación:¹ Atestación de tercera parte relativa a un organismo de evaluación de la conformidad que manifiesta la demostración formal de su competencia para llevar a cabo tareas específicas de evaluación de la conformidad.

Atestación:² Emisión de una declaración, basada en una decisión tomada después de la revisión, de que se ha demostrado que se cumplen los requisitos especificados.

Nota: mientras que “auditoría” se aplica a los sistemas de gestión, “evaluación” se aplica tanto a los organismos de evaluación de la conformidad, como de forma más general.

Atestación de Tercera Parte:³ Actividad de evaluación de la conformidad que lleva a cabo una persona u organismo que es independiente de la persona u organización que provee el objeto y también de los intereses del usuario en dicho objeto.

Nota 1: los criterios para la independencia de los organismos de evaluación de la conformidad y de los organismos de acreditación están establecidos en las normas y guías internacionales aplicables a sus actividades.

Nota 2: la denominación de primera, segunda y tercera parte utilizadas para caracterizar a las actividades de evaluación de la conformidad en relación con un objeto dado no se deben confundir con la identificación legal de las correspondientes partes en un contrato.

Autoridad Oficial Competente, Autoridad de Regulación o Regulador:⁴ Representante gubernamental, investido de poder para reglamentar productos o procedimientos de evaluación de la conformidad y firmar u homologar Acuerdos de Reconocimiento de Sistemas de Evaluación de la Conformidad en nombre de un Estado Parte. Responsable también por la conformidad de los productos regulados, con facultad de designar los organismos de evaluación de la conformidad.

Autoridad de Vigilancia en el Mercado (AVM): Representante gubernamental, del nivel nacional, estatal o subnacional, según sea el caso, investido de poder para fiscalizar que los productos cumplen con los requisitos establecidos por un reglamento técnico y que realiza actividades de vigilancia en el mercado.

Certificación:⁵ La certificación de producto es la provisión de la evaluación y de la atestación por una tercera parte imparcial de que se ha demostrado el cumplimiento de los requisitos

1 **MERCOSUR**/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

2 **MERCOSUR**/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

3 **MERCOSUR**/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

4 **MERCOSUR**/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

5 **PARAGUAY**. Resolución N° 02/18 Rev.1



especificados. La certificación de producto la realizan organismos de certificación de producto que deberían cumplir la NM ISO/IEC 17065. En general, los requisitos especificados para los productos están incluidos en normas u otros documentos normativos. La certificación de producto es una actividad de evaluación de la conformidad establecida que proporciona confianza a los consumidores, los reguladores, la industria y otras partes interesadas en que los productos cumplen los requisitos especificados, incluyendo, por ejemplo, funcionamiento, seguridad, interoperabilidad y sostenibilidad del producto.

Certificado de Conformidad:⁶ Documento emitido de acuerdo con las reglas de un sistema de certificación, que indica la existencia de un nivel adecuado de confianza de que un producto cumple con las prescripciones de un Reglamento Técnico.

Comercialización: Todo suministro, remunerado como incentivo al consumo inmediato o posterior de los consumidores, de un producto para su distribución, consumo o uso en el mercado comunitario en el transcurso de una actividad comercial.

Conformidad:⁷ Cumplimiento de los requisitos especificados.

Control Fronterizo: Actividades llevadas a cabo y medidas tomadas por las autoridades aduaneras nacionales para velar por que los productos importados cumplan los requisitos legales establecidos para que estos no conlleven un riesgo para la salud y la seguridad u otros asuntos relacionados con la protección del interés público, como la exigencia de la etiqueta de eficiencia energética.

Nota: Las aduanas adelantan actividades de naturaleza administrativa, como la revisión documental.

Declaración de Conformidad del Proveedor:⁸ Atestación de conformidad por primera parte.

Distribuidor: Toda persona física o jurídica de la cadena de suministro distinta del fabricante o el importador que comercializa un producto.

Ensayo o Prueba:⁹ Determinación de una o más características de un objeto de evaluación de la conformidad, de acuerdo con un procedimiento.

Evaluación de la Conformidad:¹⁰ Demostración de que se cumplen los requisitos especificados relativos a un producto, a un proceso, a sistemas, a personas u organismos.

Nota: el campo de la evaluación de la conformidad incluye actividades definidas en este documento, tales como: el ensayo/prueba, la inspección y la certificación, así como la

6 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

7 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

8 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

9 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

10 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).



acreditación de organismos de evaluación de la conformidad.

Fiscalización Formal: Fiscalización en el Mercado de productos con base a aspectos administrativos formales tales como: certificados del producto, la existencia de registros y autorizaciones, la existencia e información contenida en los documentos que demuestran la conformidad del producto, la existencia de sellos o etiquetas. No incluye la verificación técnica. Es diferente del esquema de seguimiento del OEC.

Fiscalización Técnica: Realización de ensayos para comprobar el cumplimiento del reglamento técnico y su concordancia con lo declarado en el etiquetado, los certificados y demás documentos del producto.

Inspección:¹¹ En el ámbito de la VM por la AVM y durante el proceso de fiscalización formal y técnica de un producto o productos, las AVM para determinar que un producto cumple con los requisitos especificados en un reglamento técnico.

Importador:¹² Es la persona que en su nombre, importa mercaderías al territorio aduanero, ya sea que las traiga consigo o que un tercero las traiga para él.

Introducción en el mercado: Para los productos importados, el levantamiento aduanero en el país importador, o para los productos nacionales, la primera comercialización de un producto en el mercado.

Fabricante: toda persona física o jurídica que fabrica un producto.

Acuerdos de Cooperación entre AVM:¹³ Formalización de los compromisos suscritos entre las AVM. Puede contener asuntos relativos a los puntos de contacto, direcciones electrónicas de contacto, aspectos propios de la confidencialidad de la información (de ser posible de conformidad con la normativa aplicable), actividades comunes o conjuntas, reportes, entre otros.

Muestreo:¹⁴ Obtención de una muestra representativa del objeto de evaluación de la conformidad, de acuerdo con un procedimiento.

Norma Técnica:¹⁵ Documento aprobado por una institución reconocida que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir o tratar exclusivamente prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción.

¹¹ **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

¹² **MERCOSUR/CMC/Decisión N° 27/10** “CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR”

¹³ **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018) y **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 45/17**, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos Mercosur y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (2017).

¹⁴ **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

¹⁵ **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 45/17**, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos Mercosur y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (2017).



Organismo de Acreditación:¹⁶ Organismo con autoridad que lleva a cabo la atestación de tercera parte, relativa a un organismo de evaluación de la conformidad, que manifiesta la demostración formal de su competencia para llevar a cabo tareas específicas de evaluación de la conformidad.

Objeto de Evaluación de la Conformidad:¹⁷ La expresión “objeto de evaluación de la conformidad” u “objeto” se utiliza para abarcar el material, producto, instalación, proceso, sistema, persona u organismo particular al que se aplica la evaluación de la conformidad. Un servicio está cubierto por la definición de producto.

Organismo de Evaluación de la Conformidad (OEC):¹⁸ Organismo que realiza servicios de evaluación de la conformidad.

Organismo de Evaluación de la Conformidad Reconocido:¹⁹ Organismo que lleva a cabo servicios de evaluación de la conformidad cuya competencia ha sido atribuida por la autoridad oficial competente.

Nota: En Brasil este término puede aparecer también como Organismo de Evaluación de la Conformidad Designado, organismo acreditado, organismo homologado u organismo autorizado, dependiendo de la ley específica que rige la autoridad nacional competente.

Proveedor: Es toda persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, así como los entes despersonalizados en los Estados Parte cuya existencia esté contemplada en su ordenamiento jurídico, que desarrollen de manera profesional actividades de producción, montaje, creación seguida de ejecución, construcción, transformación, importación, distribución y comercialización de productos y/o servicios en una relación de consumo.

Reconocimiento (de resultados de evaluación de la conformidad):²⁰ Admisión de la validez de un resultado de evaluación de la conformidad proporcionado por otra persona o por otro organismo.

Registro de Producto:²¹ Acto por el cual la autoridad oficial competente autoriza la comercialización de un producto.

Reglamento Técnico:²² Documento en el que se establecen las características de un producto o de los procesos y métodos de producción a ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. También puede

16 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

17 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

18 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

19 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

20 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

21 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18**, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

22 **MERCOSUR/GMC/Resolución N° 45/17**, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos Mercosur y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (2017).



incluir o tratar exclusivamente prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción.

Reglamento Técnico MERCOSUR (RTM):²³ Reglamento técnico armonizado por los Estados Parte y aprobado por el Grupo Mercado Común mediante Resolución.

Requisitos Especificados:²⁴ Necesidad o expectativa establecida.

Nota: Los requisitos especificados pueden establecerse en “documentos normativos”, tales como la reglamentación, las normas y las especificaciones técnicas.

Riesgo:²⁵ Efecto de la incertidumbre sobre el logro de los objetivos.

Sistema de Evaluación de la Conformidad:²⁶ Reglas, procedimientos y gestión para realizar evaluación de la conformidad en el ámbito de la competencia legal de las autoridades oficiales de cada Estado Parte.

Vigilancia del Esquema: Implica la repetición sistemática de las actividades de evaluación de la conformidad como base para mantener la validez de la declaración de conformidad.

Vigilancia del Mercado (VM): Conjunto de todas las actividades para asegurar el cumplimiento de Reglamentos Técnicos, el cual cubre, diferentes del propio control fronterizo, actividades como: el registro de productos, la fiscalización formal y técnica, el monitoreo de accidentes y denuncias, actividades de educación y difusión de los Reglamentos Técnicos de EEE, etc.

²³ MERCOSUR/GMC/Resolución N° 45/17, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos Mercosur y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (2017).

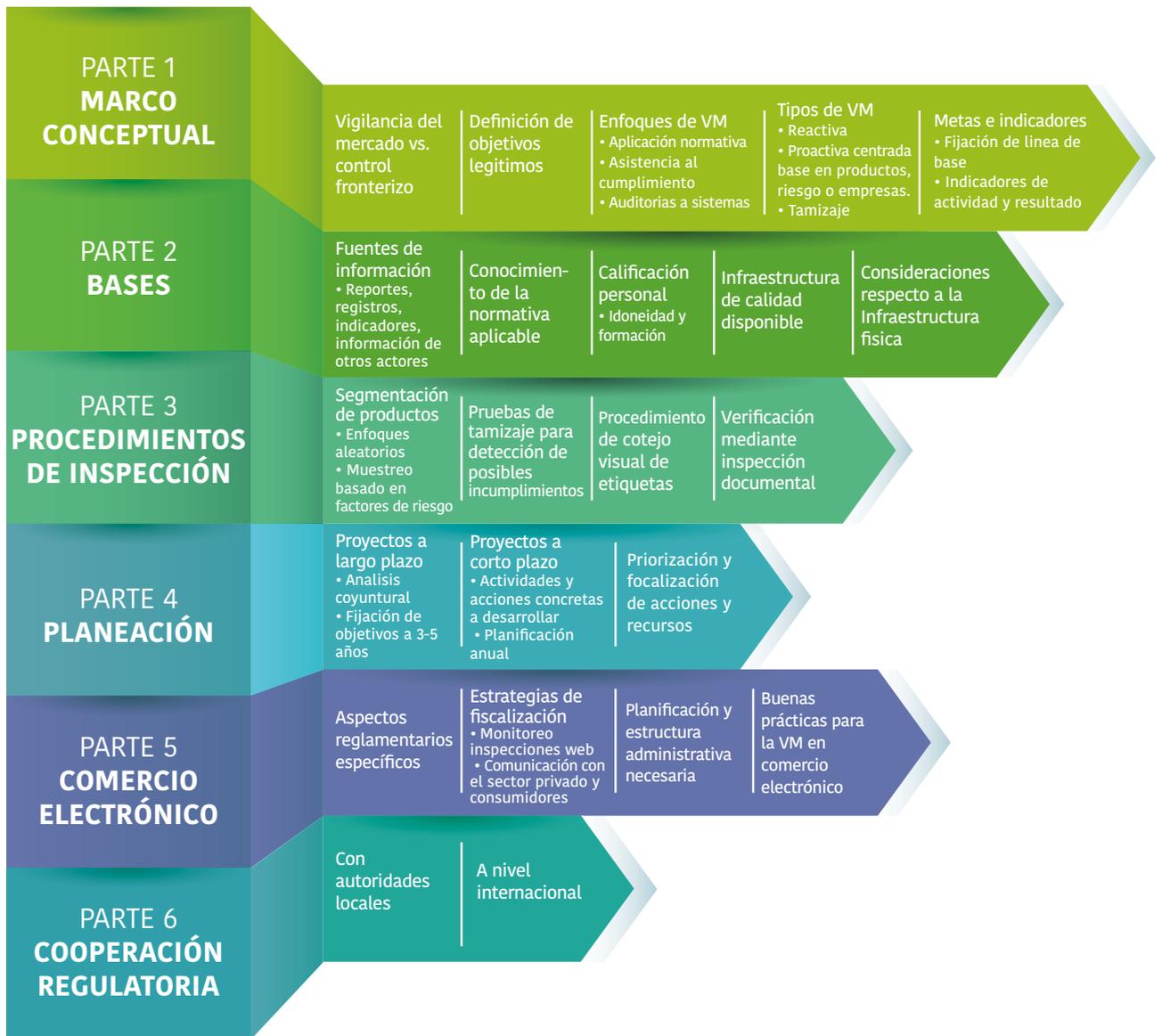
²⁴ MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

²⁵ MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

²⁶ MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).



GRÁFICO ILUSTRATIVO DE LOS ASUNTOS TRATADOS POR LA GUÍA



PARTE 1

Marco Conceptual

▶ PARTE 1

Marco Conceptual

A. Vigilancia en el mercado de productos y el control fronterizo

Los términos Control Fronterizo y Vigilancia en el Mercado (VM) de productos pueden prestarse a confusión. Por ello, resulta necesario adentrarse en cada uno de estos conceptos y entender la relación que existe entre ellos .

1. Vigilancia en el Mercado de Productos

Como se define al comienzo de esta guía la VM comprende el conjunto de todas las actividades para asegurar el cumplimiento de Reglamentos Técnicos, el cual cubre, fuera del propio control fronterizo, actividades como: el registro de productos, la fiscalización formal y técnica, el monitoreo de accidentes y denuncias, actividades de educación y difusión de los Reglamentos Técnicos de EEE, etc.

Para iniciar, debe considerarse que los productores, importadores y comercializadores de productos regulados están -en principio- interesados en demostrar el cumplimiento de los requisitos de los Reglamentos Técnicos en materia de EEE para así reducir los costos asociados a la producción, importación, comercialización y la evaluación de la conformidad. No obstante, la observancia de los requisitos establecidos en los Reglamentos Técnicos de EEE por estos agentes económicos nunca es total en todos los casos.

Para iniciar, debe considerarse que cada país tiene la obligación de mantener un sistema de VM, por las siguientes razones, a saber:

- No se debe permitir que los productos inseguros y los que incumplen con los requisitos de producto, como el EEE, se comercialicen y permanezcan en el mercado. En tal sentido, la ejecución de actividades de VM, en el marco del EEE tienen por objetivo corroborar el cumplimiento de la normativa aplicable, relativa a aspectos ambientales, de calidad, técnicos, entre otros.²⁷
- La prevalencia de condiciones de mercado leales entre competidores, de forma tal que los agentes sigan las reglas y completar sus trámites administrativos. En consecuencia, quienes cumplen con los requisitos y exigencias de los Reglamentos Técnicos no deben verse en desventaja en comparación con aquellos que no lo hace.
- Como control y complemento del sistema de evaluación de la conformidad utilizado para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los Reglamentos Técnicos.

²⁷ CEPE, Grupo No. 6, Grupo sobre Cooperación Regulatoria y Políticas de Normalización. Vigilancia en el Mercado en la Región de la CEPE. Ginebra y Nueva York, 2004. Págs. 21-23.



- Para corroborar que después de la introducción del producto en el mercado, el mismo sigue cumpliendo con los requisitos que le son aplicables del Reglamento Técnico y así garantizar el cumplimiento de los objetivos legítimos de los mismos.

2. Control Fronterizo

Las aduanas, como autoridades encargadas del control aduanero de productos que ingresan al mercado común y, por ende, a cada uno de los Estados Parte del Mercosur, tienen la competencia y los recursos para ejercer el control fronterizo de productos. A estas autoridades les corresponde efectuar controles apropiados de las características de los productos antes que se realice la liberación aduanera de los mismos según se expone a continuación.

De manera general y de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados del MERCOSUR, las autoridades encargadas de los controles aduaneros deben suspender la liberación aduanera de productos para ser introducidos en el espacio aduanero nacional, cuando los controles mencionados muestren que se presenta cualquiera de las siguientes situaciones:

- cuando el producto no lleva el marcado exigido por dicha normativa, como por ejemplo no cuenta con la etiqueta requerida por los Reglamentos Técnicos, como es el caso de las regulaciones en materia de EEE;²⁸
- si el producto no cuenta con la documentación (escrita o electrónica, según sea aplicable) exigida por un Reglamento Técnico aplicable (autorizaciones, certificaciones de producto, etc.);
- se ha marcado un producto solicitado por un Reglamento Técnico de forma claramente equivocada o engañosa; por ejemplo, cuando ello es detectable a simple vista.

Si en un Estado parte hay más de una autoridad responsable para la vigilancia del mercado y del control fronterizo, estas autoridades deberán cooperar entre sí. Esta cooperación deberá comprender, entre otras, el intercambio de información relevante entre ellas, para el ejercicio de sus funciones.

Sin perjuicio del ejercicio de sus potestades cuando encuentren un incumplimiento, las autoridades encargadas de los controles en las fronteras exteriores notificarán inmediatamente toda acción de este tipo a las autoridades de vigilancia del mercado (AVM), para que estas últimas puedan adelantar las acciones de su competencia frente a dichos productos.

²⁸ Debe considerarse, que no siempre los reglamentos técnicos de EEE requieren el etiquetado de los productos al momento de la importación, habilitando que se realice en el país de destino.





Ejemplo de Francia:

Colaboración de la AVM y la administración de aduanas: Caso de la AVM francesa y La Aduana Francesa.²⁹

Algunos países han establecido relaciones de trabajo más estrechas que otros y esto puede llevar a una vigilancia del mercado y una protección de los consumidores más eficaces. En Francia, el Reglamento correspondiente estableció un marco para la colaboración entre las AVM y la Aduana Francesa, el cual incluye cómo se lleva a la práctica este entendimiento. La naturaleza de la colaboración entre la AVM francesa y la autoridad aduanera nacional presenta un ejemplo de cooperación especialmente eficaz.

La Aduana y la AVM francesas han disfrutado de una buena relación de trabajo durante las últimas décadas. Protocolos formales (normalmente centrados en productos específicos) definen y describen la cooperación que ha existido entre las organizaciones desde principios de la década de 1990.

Definir quién está a cargo de qué área es un componente importante de una cooperación eficaz en materia de vigilancia del mercado. El primer protocolo general formal de cooperación se estableció en 2006. Este establece qué departamentos de ambas organizaciones tienen competencias sobre qué áreas.

Ambas organizaciones tienen unidades centrales y contrapartes regionales y definieron que las unidades locales tuvieran contacto directo entre sí, lo cual consideraron más eficiente que pasar por la estructura organizativa central cada vez se requería.

Las dos organizaciones realizan reuniones regularmente; tanto las unidades centrales, así como las locales. Durante dichas reuniones discuten y definen los productos de interés y con ellos, la definición de las prioridades para su seguimiento más estrecho.

Finalmente, se formulan planes regulares donde ambas organizaciones llevan a cabo actividades coordinadas de vigilancia y detección relacionadas a aquellos productos que ambos han identificado como prioritarios.

La AVM y la aduana francesa también comparten y hacen uso de la red de laboratorios de ensayo.

²⁹ CEPE, Grupo No. 6, Grupo sobre Cooperación Regulatoria y Políticas de Normalización. Vigilancia en el Mercado en la Región de la CEPE. Ginebra y Nueva York, 2004. Págs. 21-23.



B. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS LEGÍTIMOS

Para asegurar su mayor éxito y eficacia, el proceso de hacer cumplir los Reglamentos Técnicos como los de EEE, debe conducir al logro de un objetivo definido previamente, debe contar con unas metas específicas, así como con unos indicadores de resultado.

El Estado tiene el deber de desarrollar e implementar actividades de VM para asegurar que se cumplan con las regulaciones, y con ello se materialice la realización de las políticas públicas. Si el Estado ha optado por regular un área en particular, también debe asegurar el cumplimiento adecuado y efectivo de tales regulaciones.

El EEE pretende asegurar que los productos regulados se comercialicen con la etiqueta reglamentaria correspondiente, que la información de esta sea veraz y que con ello facilite al consumidor informarse sobre la eficiencia energética del producto.

En consecuencia, dentro del marco de las regulaciones de EEE, la VM es un elemento esencial que permite llevar información al consumidor, para que este sopesa al momento de la adquisición de equipos regulados aquellos con mayor eficiencia.

Para asegurar que lo anterior sea una realidad, la VM requiere de objetivos y metas claras. Además de objetivos y metas, deben fijarse indicadores. Los indicadores deben servir para determinar cómo se va a priorizar y ordenar el programa de vigilancia.

Los objetivos buscados por la autoridad en el desarrollo de su actividad de VM deben ser legítimos, de conformidad con lo establecido en los Artículos 2.2 y 5.2 del Acuerdo sobre OTC de la OMC.

Además, como base de su legitimidad, debe considerarse que la actividad de vigilancia siempre debe ajustarse a la normativa nacional vigente.

La forma en que se lleva a cabo la vigilancia del mercado está fuertemente influenciada por un conjunto de supuestos subyacentes y políticas sobre su posición, su papel y las funciones que desempeña en cada Estado Parte.

La AVM debería hacer conciencia de la relación entre los medios que utiliza y los fines buscados de forma tal que haga presente qué considera es una VM exitosa.

Como el éxito es dinámico y progresivo, para las VM del EEE, a manera de ejemplo se proponen los siguientes indicadores de éxito:

- Detección de los motivos de incumplimiento o de no-conformidad;
- Generación de canales de comunicación y diálogo sobre las problemáticas;
- Logro de un porcentaje de cumplimiento de la norma; y
- Seguimiento consciente de la norma por las empresas reguladas



C. ENFOQUES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO

Generalmente, las AVM de EEE coinciden en la idea de que la actividad de mejora que lleven adelante se realiza para dar cumplimiento a la regulación.

No obstante, también existen otros enfoques que podrían ser válidos en la búsqueda del objetivo del cumplimiento de los Reglamentos Técnicos de EEE, como lo son: la asistencia para el cumplimiento, el uso de herramientas de capacitación y comunicación, campañas de reposición y la educación del consumidor, entre otras. En todo caso, la visión y los objetivos de una organización de vigilancia del mercado determinan en gran medida la elección de estrategias que seguirá para lograr resultados.³⁰

No obstante, no debe olvidarse que, en buena medida, la política regulatoria está fuera del control de la autoridad de vigilancia, ya que están determinados por las políticas nacionales y regionales y las limitaciones propias de la autoridad. Dentro de estos límites, la propia autoridad define el enfoque o los enfoques y el o los tipos de la VM.³¹

A continuación, se analizan las diferentes clases de enfoques a considerar para el logro de los objetivos establecidos en la normativa:

1. Aplicación Normativa

Bajo este enfoque, en la planificación y el control, se formulan metas y se mide el cumplimiento de objetivos en términos del número de infracciones identificadas y sanciones impuestas.³²

2. Asistencia para el Cumplimiento

Un enfoque alternativo sostiene que el cumplimiento general de las empresas podría ser mayor si se aplican sanciones a aquellas empresas que no están dispuestas a cumplir, y, las que quieren cumplir pero carecen de la capacidad para hacerlo, reciben apoyo para obtener el conocimiento requerido. También es conocida como asistencia para el cumplimiento.

Bajo este enfoque se consideran aquellos aspectos (partes vinculadas, rubros regulados, áreas geográficas) en los que puedan existir dificultades para cumplir con la regulación.

Este enfoque conduce a diferentes métodos de trabajo y parámetros de control que, en el enfoque de aplicación, sucede en los países más desarrollados.³³

3. Auditorías de Sistema

Bajo este enfoque se prioriza la realización de auditorías de sistemas en las empresas, como sucede de forma rutinaria en el campo de la seguridad alimentaria y en la industria cosmética.³⁴

30 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 20 y 21.

31 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 20 y 21.

32 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 20 y 21.

33 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 20 y 21.

34 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 20 y 21.



Si no hay posibilidad de realizar auditorías del sistema en el sitio de los productores, como es el caso cuando la fabricación se lleva a cabo fuera del país, la atención se puede cambiar del productor al importador.

La principal ventaja de las auditorías de sistemas es que cubren los procedimientos de calidad y seguridad del importador con respecto a los productos bajo vigilancia.³⁵

D. TIPOS DE VIGILANCIA EN EL MERCADO

El objetivo principal de la vigilancia del mercado es la reducción del incumplimiento de disposiciones regulatorias adoptadas por el país.

En la actualidad, para la vigilancia del mercado de productos de consumo no alimentarios, como el EEE, se pueden discernir cinco enfoques. Estos difieren en la forma en que se maneja el seguimiento del mercado y pueden causar diferencias en la forma en que se planifican las actividades involucradas y en el marco organizativo.³⁶

1. Vigilancia Reactiva

Bajo este tipo, la autoridad de vigilancia en el mercado investiga las denuncias presentadas por los consumidores y, con base en ellas, toma las medidas del caso.

La información sobre productos que potencialmente no cumplen puede provenir de otras fuentes, como: denuncias presentadas sobre productos de la competencia, notificaciones de otras AVM, entre otros.

Como tales investigaciones se inician por “eventos” externos, no pueden planificarse con anticipación. No obstante, es posible organizar la disponibilidad del recurso humano técnico para atender este tipo de eventos.

2. Vigilancia Proactiva

La vigilancia proactiva conlleva, como su nombre lo indica, una preparación por parte de la VM. Esta preparación o planeación puede ser de distintas clases:

(a) Centrada en Producto:

En este esquema, para probar la existencia de una infracción, se debe demostrar que el producto no cumple con los requisitos exigidos por la normativa vigente. A tales efectos, se requiere investigaciones de laboratorio, que se pueden realizar de manera más eficiente cuando se prueban una serie de productos.

(b) Centrada en el riesgo:

El objetivo de priorizar las actividades puede ser la reducción de riesgos de incumplimiento específicos, cuando se dispone de información que permite determinar el riesgo de incumplimiento. La autoridad también puede orientar la vigilancia del mercado a reducir los

³⁵ PROSAFE, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 20 y 21.

³⁶ PROSAFE, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 36.



peligros mediante la realización de actividades centradas principalmente en productos con un mayor riesgo de potencial de incumplimiento.³⁷

(c) Vigilancia del mercado centrada en las empresas:

Bajo esta modalidad las actividades se centran en las empresas, cuando a lo largo de la cadena los productos pueden ser alterados.³⁸

(d) Tamizaje:

El propósito principal de un proyecto de detección es monitorear el estado de una parte específica del mercado: por ejemplo, una categoría de producto, una categoría de negocios o una categoría de riesgos. Aunque el objetivo principal de tales proyectos no es eliminar todos los productos peligrosos, lo más probable es que la autoridad se encuentre con productos no conformes que no se pueden dejar en el mercado. Los proyectos de tamizaje a menudo constituirán la primera parte de una acción de vigilancia del mercado, para permitir que la autoridad recopile conocimientos sobre un área en particular.³⁹

Sin perjuicio de la tipología anterior, las entidades de Fiscalización pueden planear sus actividades y el uso de sus recursos aplicando uno o planteando una mezcla de los tipos de vigilancia anteriores.

E. METAS E INDICADORES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO

En general, la actividad de vigilancia en el mercado debe desarrollarse para detectar de manera efectiva los productos que han sido o están siendo comercializados y que no cumplen con las normas. Para ello, la autoridad debe asegurarse de que los resultados deseados o metas objetivas se encuentren claramente definidos.⁴⁰

1. Fijación de la Línea de Base

Resulta más conveniente que la meta se fije considerando una línea de base. Si no se cuenta con una, debería establecerse. Debe considerarse que las metas de la VM van a lograrse en tiempos relativamente largos.

La actividad de VM requiere de un conjunto de parámetros que puedan servir como indicador del progreso en el cumplimiento de las metas fijadas. Para ello, los datos recopilados se traducen en indicadores clave de desempeño, los cuales determinan si se cumple con las metas establecidas. Los parámetros que serían útiles en un caso específico dependen de los objetivos generales fijados por la autoridad de vigilancia en el mercado y de las metas definidas a corto y mediano plazo.⁴¹

37 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 36.

38 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 36.

39 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 36.

40 **PROYECTO EEPLiant2**, Productos que cumplen con las normas de eficiencia energética 2 -EEPLIANT2, Acuerdo de subvención N° 752591, Buenas Prácticas para la Vigilancia del Mercado de Etiquetado Energético y Ecodiseño Coordinado y Eficaz, Págs. 6, 19 y 20.

41 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 34 y 35.



2. Indicadores de Actividad y de Resultado

Los posibles indicadores para medir el desempeño por parte de la autoridad se pueden dividir en indicadores de actividad y de resultado. Los indicadores de actividad son aquellos que resumen el desempeño de la organización, mientras que los resultados son indicadores que se centran en el efecto previsto de las actividades por parte de la autoridad.



Ejemplos de Brasil y Uruguay:

En el caso del Programa de VM de Brasil, se consideran indicadores de cumplimiento de las metas, los siguientes:

- Índice de irregularidades en la inspección formal de productos;
- Índice de irregularidades para la inspección técnica del producto; y
- Número de quejas del producto.

En el caso del Programa de VM de Uruguay, se consideran indicadores de cumplimiento de las metas, los siguientes:

- Cumplimiento de productos en ensayos según puntos de la norma técnica (%);
- Cobertura de localidades de alta y baja prioridad según plan de inspecciones (%);
- Inspecciones sin incumplimientos (%); y
- Indicadores de gestión respecto al trámite de autorización.



PARTE 2

**BASES DE LA VIGILANCIA
EN EL MERCADO**

▶ PARTE 2 – BASES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO

Para desarrollar debidamente la VM es importante conocer y analizar cuáles son las bases que la habilitan. Los siguientes elementos se consideran relevantes para planear y ejecutar en la práctica la VM:

- Fuentes de Información y Uso de Bases de Datos.
- Bases Normativas de la VM.
- Personal calificado.
- Proceso de Inspección por la AVM.
- Infraestructura de la Calidad (IC) disponible.
- Infraestructura física.
- Proceso Sancionatorio y de Imposición de Sanciones por la AVM.

A continuación, se desarrollan cada uno de estos elementos.

A. FUENTES DE INFORMACIÓN – REPORTES, REGISTROS E INFORMACIÓN DE OTROS ACTORES

En la siguiente sección se consideran asuntos respecto de las fuentes de información, así como a la posibilidad de recabar la información directamente de los regulados o de otras fuentes. También se trata el tema de uso de bases de datos y anexo a información digital.

Las siguientes son algunas de las fuentes de información relevantes para llevar adelante la labor de vigilancia.

- Reportes de consumidores, organizaciones de consumidores o medios de comunicación: los reportes de las organizaciones de consumidores o de los consumidores mismos, o que reportan los medios de comunicación, son útiles para indicar los casos en los que se deben emprender acciones de vigilancia.⁴²
- Reportes o registros de los regulados.
- Información de los indicadores.
- Información de otras autoridades (p.ej. los documentos elaborados por el grupo PROSAFE de la UE).
- Información académica.
- Información general.

⁴² PROSAFE, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 33 y 34.





Ejemplos de Brasil y Uruguay:

En el caso del Programa de VM de Brasil, se utilizan las fuentes de información y el uso de su propia base de datos para monitorear e inspeccionar productos certificados para el uso de etiquetas de eficiencia energética, ya sean fabricantes nacionales o importadores. En particular se utilizan:

- Informes y estadísticas
- Denuncias o reclamos de consumidores sobre productos regulados;
- Denuncias de otros fabricantes o importadores sobre rendimiento basadas en ensayos en laboratorios acreditados.
- Resultados de los registros de inspección de los productos recogidos en el mercado con ensayos de verificación de etiquetado.

En el caso del Programa de VM de Uruguay, se utilizan básicamente las siguientes fuentes:

- La base de productos autorizados para la utilización de etiqueta de eficiencia (fabricación nacional o importación)
- Los informes periódicos de seguimiento del mercado de la Dirección Nacional de Energía.
- Los registros previos de inspecciones a comercios y de ensayos de verificación de etiquetado, y sus resultados.
- Denuncias o reclamos de consumidores (p. ej. producto sin etiqueta).
- Las denuncias de otros importadores o fabricantes sobre la competencia, basadas en ensayos en laboratorios.

B. CONOCIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE

Como se señaló anteriormente, el objetivo general de la VM es garantizar que los productos comercializados en el mercado o puestos en servicio cumplen la legislación aplicable relacionada con la regulación del EEE.⁴³ Para ello, la VM debe realizarse dentro del marco de las normas imperativas vigentes en cada país y aquellas de carácter regional que sean aplicables. Estas a su vez pueden ser de carácter sustantivo, procedimental o probatorio.⁴⁴

43 **PROYECTO EEPLiant2**, Productos que cumplen con las normas de eficiencia energética 2 -EEPLIANT2, Acuerdo de subvención N° 752591, Buenas Prácticas para la Vigilancia del Mercado de Etiquetado Energético y Ecodiseño Coordinado y Eficaz, Págs. 13-15.

44 **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Págs. 17 y 18.



No obstante, la implementación nacional de la legislación aplicable presenta variaciones propias del contexto de cada uno de los Estados miembros del MERCOSUR.

Por ello, los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley y otro personal involucrado en los procedimientos legales de VM necesitan tener un conocimiento profundo de la legislación, de los procedimientos legales aplicables y, en general, del marco legal en el que operan como:

- contar con familiaridad con las políticas de EEE pertinentes; y conocimiento de las demás normas pertinentes (nacionales e internacionales) y su interpretación;
- conocimiento completo de las facultades legales y las condiciones en las que estas pueden ser utilizadas;
- conocimiento de los procedimientos legales y su relación con otras instituciones involucradas en los procedimientos legales, por ejemplo: tarificación e imposición de sanciones y otras medidas de enjuiciamiento de delitos; y
- el derecho penal y el derecho administrativo.

En consecuencia, para asegurar el conocimiento de las normas se sugiere que la autoridad de vigilancia debería desarrollar un normograma y realizar capacitaciones regulares del personal involucrado en la VM.

C. CALIFICACIÓN DEL PERSONAL

1. Idoneidad del personal

La calificación del personal es un elemento esencial para la actividad de VM. Las siguientes son varias de las competencias del personal a considerar:

- Como se expuso en el punto B. anterior, el personal requiere de un adecuado conocimiento del marco legal nacional y regional aplicable a productos sometidos a reglamentos técnicos de EEE y otros aspectos legales, por ejemplo: enjuiciamiento de delitos, tribunales; conocimiento completo de los poderes legales y las condiciones en que estos pueden ser utilizados; familiaridad con las políticas de EEE pertinentes y conocimiento de las demás normas pertinentes (nacionales e internacionales) y su interpretación; y
- Para una vigilancia del mercado eficiente y eficaz, los agentes de la autoridad de vigilancia deben tener un conocimiento profundo de los mercados relevantes involucrados, las características de los grupos de consumidores/usuarios, las propiedades de los productos supervisados, los riesgos de incumplimiento y las normas técnicas

Adicionalmente, debe considerarse la implementación de sistemas informatizados de recolección y procesamiento de datos en los procesos de inspección; son aconsejables para la eficiencia del área.

Los funcionarios que realizan la VM también deben poseer una serie de habilidades personales, como la capacidad de interactuar y comunicarse con los consumidores y los representantes de las empresas de manera profesional y respetuosa en todas las circunstancias.



2. Formación del personal

En los casos donde el personal o parte de este carezca de las calidades requeridas, estas deberían ser incluidas dentro de los programas de formación del personal de la VM.

D. INFRAESTRUCTURA DE LA CALIDAD (IC) DISPONIBLE:⁴⁵

La falta de acceso a una infraestructura de laboratorios de pruebas adecuada es un desafío importante, pero ello no debe representar una barrera para que las AVM desempeñen pruebas de productos en laboratorios disponibles en otros países que presten sus servicios de acuerdo con los requisitos técnicos de la regulación.

Ello puede ser considerado como una buena práctica. Es por ello que, en relación a los temas de la IC, es conveniente tener claridad sobre:

- Si es adecuada y se encuentra disponible la infraestructura de la calidad que se requiere para vigilar el EEE, considerando los aspectos de VM a cubrir y, teniendo en mente, los aspectos probatorios que se requieren para aplicar el procedimiento de fiscalización;
- Es preferible que los organismos de la evaluación de la conformidad que intervienen se encuentren acreditados por un organismo de acreditación que haga parte de los acuerdos de reconocimiento mutuo (MRA) de la ILAC/ IAF. En caso de no contar con las respectivas acreditaciones estos pueden ser evaluados por un organismo de certificación de producto o, inclusive podrían ser objeto de designación por una autoridad oficial competente;
- Tener previamente establecido los tipos de muestreo que se van a realizar, así como el régimen de contra-muestras que permitan asegurar el derecho de defensa del implicado; y
- Definir legalmente a quién le corresponde sufragar los costos de evaluación y de los ensayos correspondientes y cómo ello impacta en la actividad de vigilancia.

Cuando sea necesario, la autoridad debe contar con la posibilidad de monitorear o incluso participar de las pruebas en el laboratorio. El monitoreo podría ser relevante si la autoridad quiere verificar que el laboratorio está haciendo un trabajo satisfactorio. La participación de la autoridad en las pruebas sería relevante si existe incertidumbre sobre qué prueba se necesita realmente o si se van a desarrollar los métodos de prueba. En ciertos casos puede ser necesario contar con una o dos contramuestras para realizar validaciones posteriores del producto.

E. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

La autoridad de vigilancia en el mercado debe contar con oficinas adecuadas para el desarrollo de su labor misional. En algunos casos la autoridad de vigilancia requiere de transporte y otros bienes o servicios, como por ejemplo servicios de telecomunicaciones e internet.

⁴⁵ **PROYECTO ATLETE II**, Pruebas de electrodomésticos para lavadora, etiqueta energética y evaluación de diseño ecológico. - Implicaciones de la Directiva sobre etiquetado energético (2010/30 / UE) y la Directiva sobre diseño ecológico (2009/125 / CE) en las actividades de vigilancia del mercado - Revisión de encuestas y recomendaciones. -Preparado por ADEME y SEVEn (Entregable 2.4). - Octubre de 2014.



Las oficinas y demás elementos pueden ser de propiedad estatal o no. En este último caso, se debe asegurar que la autoridad de vigilancia cuente con presupuesto suficiente para su arriendo o mantenimiento.

Cuando el producto se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos de desempeño mínimos de eficiencia Energética y/o cuando el producto se encuentre regulado por reglamentos técnicos relacionados con la salud o el medio ambiente; para evitar problemas de logística o de espacio físico para almacenamiento de productos no-conformes, encontrados en el mercado, se sugiere el siguiente procedimiento:

- En un caso simple de no conformidad encontrado en las etiquetas de productos:
 - La autoridad será responsable por el precintado o lacrado de los productos, prohibiendo la comercialización de estos;
 - El lacrado o precintado puede ser realizado en el mismo punto de venta, depósito, etc.;
 - La autoridad notifica al responsable del producto, quién será el encargado del cambio de las etiquetas en los puntos indicados; y
 - Luego del cambio de las etiquetas, la autoridad libera al producto para su comercialización.

- En caso de no conformidad en algún requisito de seguridad, o no se alcancen los requisitos mínimos de eficiencia energética:
 - La autoridad será responsable por el precintado o lacrado de los productos, prohibiendo la comercialización de estos;
 - El lacrado o precintado puede ser realizado en el mismo punto de venta, depósito, etc.; y
 - Se notifica al responsable del producto, quien se encargará del retiro total de los productos del mercado.



PARTE 3

**PROCEDIMIENTO DE
INSPECCIÓN POR LA AVM**

▶ PARTE 3 – PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN POR LA AVM

Una vez que el inspector de la AVM se dirige a las instalaciones de la entidad sujeta a fiscalización para realizar una inspección, se considera una buena práctica hacer una breve presentación de la visita (sus antecedentes, objetivos, la legislación subyacente, etc.). El objetivo es garantizar que el fiscalizado comprenda el objetivo de la visita de inspección y, de ser posible, tenga un rol más activo durante la visita.⁴⁶

Puede iniciarse la visita con una verificación documental antes de realizar otras actividades de VM, para determinar aquellos productos cuya documentación se encuentra incompleta. Otras autoridades prefieren comenzar con un control físico indicativo para centrar su trabajo en productos con deficiencias de etiquetado.⁴⁷ Queda a discreción de la autoridad de vigilancia diseñar el mecanismo/estrategia que considere adecuado.

El propósito de la verificación documental es comprobar si todos los documentos necesarios están disponibles y si se encuentran de conformidad con las regulaciones nacionales o regionales aplicables.⁴⁸

En todo caso, es recomendable que la entidad de verificación cuente con manuales de procedimiento que guíen cada tipo de visita, según sea el caso (empresa, comercios, laboratorios, etc.), para ello, los siguientes aspectos que cubre la VM pueden ser de utilidad:

A. SEGMENTACIÓN DE PRODUCTOS EN VIGILANCIA EN EL MERCADO

Las AVM de EEE tienen que lidiar con una amplia gama de categorías de productos y marcas y modelos objeto de la EEE. Por lo tanto, es necesario que las AVM seleccionen cuidadosamente los productos que se pretenden inspeccionar. Existen diferentes técnicas a utilizar a la hora de seleccionar productos. Estos presentan diferentes beneficios y eficacias, en función del objetivo específico de las inspecciones.

Los criterios de selección de productos se pueden dividir en dos grupos principales. Cada uno de ellos brinda al final del proceso un resultado diferente:

- Enfoque aleatorio o basado en estadísticas; y
- Enfoque específico (principalmente muestreo basado en el riesgo).

⁴⁶ **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 41.

⁴⁷ **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 41.

⁴⁸ **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 41.



La segmentación eficaz de los productos es especialmente importante, ya que la legislación abarca muchas categorías de productos. La selección del producto debe ser justificable para evitar críticas o caer en sesgos innecesarios.

1. Enfoques Aleatorios

La selección aleatoria generalmente se realiza cuando no hay datos disponibles o la AVM no tiene previa experiencia de ese sector de productos o respecto de la regulación. En este caso podría iniciarse con fabricantes bien referenciados, sea por experiencia previa con otros productos en el país o por la experiencia de otros países y después seguir con los demás.

La experiencia internacional muestra que los siguientes criterios de selección no estadísticos suelen utilizarse generalmente por las AVM:

- Cuando ha entrado en vigor una nueva legislación;
- Sectores de productos con alto consumo de energía;
- Categoría de producto con un historial de niveles relativamente altos de incumplimiento;
- Categoría de producto objeto que es objeto de interés de AVM internacionales o regionales;
- Denuncias de consumidores o proveedores; y/o
- Categoría de producto con nuevas tecnologías.

2. Muestreo Basado en Factores de Riesgo

La selección de producto basada en el riesgo es un enfoque de selección para productos, marcas y/o modelos basados en un conjunto de factores relacionados con un mayor riesgo de incumplimiento de los requisitos. En general, resulta más común seleccionar productos de acuerdo con un conjunto de criterios en lugar de elegir una muestra aleatoria para las pruebas. Sin embargo, existen ejemplos de combinación del enfoque aleatorio y el enfoque específico para la selección de productos.

Criterios específicos como factores de riesgo resultan útiles para seleccionar categorías de productos, marcas y modelos específicos para que se pueda aplicar la inspección de cumplimiento. Los criterios de selección importantes para la AVM son:

- Consumo de energía notablemente alto o bajo;
- Nueva legislación relativa a un producto;
- Alta cuota de mercado e historial de incumplimiento para las marcas;
- Otras reclamaciones de los Estados Parte internacionales;
- Reclamaciones de los consumidores u operadores económicos;



- Nuevos productos o nuevas marcas en el mercado;
- Productos con una cuota de mercado notablemente baja;
- Productos de bajo precio;
- Productos procedentes de determinadas regiones geográficas con un historial de producción de productos no conformes;
- Productos vendidos a través de ciertos canales de venta; y
- Ambigüedades en la documentación técnica suministrada.

Cuando se trata de la selección de modelos, las AVM han considerado que los siguientes criterios son de la mayor importancia.

- Modelo destacado por informaciones recibidas de otras AV de otros países;
- Modelos destacados por quejas de consumidores y/o proveedores;
- Modelo para el cual la documentación o las características técnicas indican posibles riesgos de incumplimiento;
- Modelo destacado a partir de los resultados de otras organizaciones, es decir ONG medioambientales, proyectos de la UE;
- Modelo con alta cuota de mercado, nueva tecnología, tamaño más pequeño, características de diseño inusuales; y/o
- Modelo con precio significativamente más bajo.

Cuando se quiera desarrollar una selección con base en la marca, las AVM pueden utilizar los siguientes criterios.

- Marca con un historial de incumplimiento;
- Marca involucrada en quejas internacionales;
- Marca con una alta cuota de mercado; y/o
- Marca en segmento de bajo precio del mercado; y/o
- Marca nueva en el mercado.

La base de datos de productos registrados también puede proporcionar información para el proceso de selección. Además, algunas AVM también tienen estrategias de muestreo para la selección de las muestras individuales de los modelos que deben ser inspeccionados. Preferiblemente, estos deben ser elegidos al azar y recogidos por la AVM para asegurarse de que no sean unidades “especiales” o “premium”.

B. PRUEBAS DE TAMIZAJE PARA LA DETECCIÓN DE POSIBLES INCUMPLIMIENTOS

Las técnicas de tamizaje o de detección son una de varias herramientas para ayudar a la selección de tipos de producto específicos que tienen una mayor probabilidad de no cumplir. Estas pueden ser definidas como la prueba preliminar de bajo costo, utilizada para evaluar la probabilidad de que un modelo fallará la prueba de cumplimiento total, antes de decidir si continúa con la prueba de cumplimiento total en laboratorios debidamente capacitados/acreditados. Las pruebas de detección se pueden realizar en el campo o por personal de la AVM y, en todo caso, antes de que un laboratorio sea subcontratado para que todos los parámetros relevantes sean revisados.

Dentro de los ejemplos de técnicas de detección que han sido aplicadas se encuentran las mediciones in situ/ en fábrica del consumo de energía en “stand-by” de equipos domésticos y de oficina. Los resultados de las pruebas de detección pueden iniciar una inspección más detallada de los documentos de soporte. Asimismo, la inspección documental puede dar lugar a una prueba de detección que a su vez puede resaltar un mayor riesgo de incumplimiento y sugerir que una verificación de cumplimiento se lleve adelante.

Ejemplo de Dinamarca:⁴⁹

La autoridad de vigilancia del mercado danés suele iniciar su actividad mediante la realización de inspecciones de documentos de varios modelos.

En caso de que la documentación claramente no sea conforme, el producto no cumple con la regulación aplicable y se pueden tomar acciones de fiscalización directamente.

En muchos casos, el archivo de documentación técnica muestra no conformidades informales que no pueden ser establecidas, pero la AVM tendrá una sospecha sobre la cual basar la aplicación de ulteriores actividades.

Sobre la base de la información obtenida de la inspección de documentos, un subconjunto de los modelos inspeccionados es elegido para pruebas de laboratorio. Al seleccionar modelos para pruebas de laboratorio sobre esta base, los siguientes factores tenidos en cuenta son, entre otros:

- Modelos que según los resultados de las inspecciones de documentos son claramente no conformes, están excluidos de las pruebas de laboratorio.
- El desempeño de la marca en inspecciones anteriores.
- La impresión general de los documentos presentados (credibilidad, transparencia, emisor de documentos).

⁴⁹ CEPE, Grupo No. 6, Grupo sobre Cooperación Regulatoria y Políticas de Normalización. Vigilancia en el Mercado en la Región de la CEPE. Ginebra y Nueva York, 2004. Págs. 21-23.

C. PROCEDIMIENTOS DE COTEJO VISUAL DE ETIQUETAS

Dos partes comparten la responsabilidad de garantizar que la etiqueta esté disponible para su examen por el usuario final: el proveedor que debe entregar la etiqueta, y el punto de venta (si es diferente) para garantizar que la etiqueta se muestre correctamente.

Inicialmente, el cotejo de la etiqueta solo cubre una verificación de que los datos requeridos estén presentes, no una verificación de la veracidad de la información, ya que ello implicaría ensayos en laboratorio. En todo caso, la etiqueta del producto debe cumplir con los requisitos aplicables. La mayoría de los requisitos puede comprobarse mediante un examen visual de la información que se muestra en los productos en el punto de venta o en catálogos, páginas web y materiales publicitarios respectivos. Al constatarse una irregularidad en un punto de venta o fábrica, las AVM deben elaborar un acta y tomar fotografías que evidencien la situación. También pueden tomarse fotografías de productos para verificaciones posteriores.

La experiencia ha demostrado que el hecho de que no se muestre la información correcta se remonta más a menudo a acciones (o falta de acciones) por parte de la organización de ventas. Este es un factor para considerar al planificar un programa de inspección de etiquetas en el que se puede prestar especial atención a las organizaciones de venta con:

- Un historial de incumplimiento.
- Venta de categorías de productos con un historial de niveles relativamente altos de incumplimiento.
- Venta de productos donde haya entrado en vigor nueva legislación.

Ejemplos de Bulgaria y del Estado de Hessen en Alemania:⁵⁰

La Comisión de Protección del Consumidor de Bulgaria es responsable de la vigilancia del etiquetado energético del mercado de su país. Sus inspectores de mercado cuentan con un documento de orientación detallado de 7 páginas para ayudarlos en su papel de hacer cumplir las regulaciones. La guía identifica:

- Cada una de las regulaciones de la UE aplicables.
- Condiciones para realizar las inspecciones.
- Los tipos de establecimientos que venden productos relacionados con la energía que se visitarán para las inspecciones.
- Los requisitos detallados para el contenido de la etiqueta energética.

Adicionalmente, proporciona orientación sobre el examen de documentos, tanto con respecto a cuándo solicitar documentación como a la información que debe estar disponible dentro de la documentación.

⁵⁰ CEPE, Grupo No. 6, Grupo sobre Cooperación Regulatoria y Políticas de Normalización. Vigilancia en el Mercado en la Región de la CEPE. Ginebra y Nueva York, 2004. Págs. 21-23.



La autoridad alemana de vigilancia del mercado en el Estado de Hessen, Hessische Eichdirektion proporciona a los inspectores una lista de verificación que deben usar cuando realicen inspecciones de etiquetas. Las listas de verificación incluye un ejemplo de etiquetado energético correcto y una serie de parámetros que el inspector debe comprobar, incluidos los siguientes:

- ¿Está presente la etiqueta energética?
- ¿Se encuentra en el lugar correcto?
- ¿Es posible vincular inmediatamente la etiqueta al producto?
- ¿Es correcto el contenido?
- ¿Son correctos los colores?
- ¿Es del tamaño correcto?

D. VERIFICACIÓN MEDIANTE INSPECCIÓN DOCUMENTAL

La inspección de documentos es una parte importante de la VM y debe tenerse en cuenta cuando se establezcan programas nacionales de inspección.

La inspección de documentos es una actividad independiente; si la documentación de un producto “formalmente” no cumple con los requisitos de su normativa correspondiente, y si no confirma los datos e información proporcionada en la etiqueta energética, la hoja de información del producto y lo publicado en sitios web, el producto no estará conforme con el marco de regulación.

También se puede utilizar como un método para seleccionar productos para una mayor verificación de cumplimiento a través de pruebas de laboratorio.

Es esencial definir procedimientos armonizados para la inspección, incluida la inspección de la documentación técnica.

E. PROCESO SANCIONATORIO Y DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES APLICABLES POR LA AVM

Como resultado de la fiscalización, dependiendo de las circunstancias de cada caso, pero en particular cuando no se cumple con los requerimientos del EEE, y esta circunstancia no puede ser corregida, se hace necesario considerar la imposición de una sanción típicamente contemplada en las normas jurídicas aplicables.

Para ello debe seguirse el procedimiento establecido en las normas jurídicas aplicables y asegurarse que se respeten el derecho de defensa y el debido proceso.



Para ello, se considera buena práctica contar con una política sancionadora que: (i) permita a los funcionarios contar con una guía de cuál puede ser la sanción por aplicar a ciertos y tipos de violaciones; y (ii) asegurar un cierto grado de homogeneidad en la aplicación de las normas jurídicas nacionales.

**PARTE 4 - PLANEACIÓN
DE PROGRAMAS
Y PROYECTOS DE
VIGILANCIA EN EL
MERCADO**

▶ PARTE 4 - PLANEACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE VIGILANCIA EN EL MERCADO

Las buenas prácticas sugieren que, además de contar con objetivos, metas e indicadores, la actividad de VM debe constar en un programa o proyecto de vigilancia de largo plazo o estructural y uno o más subprogramas o sub-proyectos de corto plazo. En todo caso, con estos instrumentos se busca que el poder de policía del Estado logre un mayor impacto y que con ellos, sea posible medir, aprender y volver a proyectar de forma constante, adecuada y suficiente la VM. El ideal es que estos programas y proyectos sean planeados con participación del personal de la AVM.

Los programas nacionales de inspección de EEE deberían diseñarse y desarrollarse para la efectiva detección de productos no-conformes que han sido o están siendo puestos en el mercado.⁵¹ En particular, puede considerarse y esperarse que un programa de inspección nacional:

- conduzca a la detección de productos no-conformes;
- garantice la situación de los productos detectados como no-conformes se resuelva mediante medidas de corrección o de fiscalización adecuadas;
- establezca niveles de cumplimiento para obtener una visión general del mercado o de cualquier otro tipo de recolección de datos;
- se sirva de la información de incumplimiento (sospechoso o confirmado) como medio para:
 - Iniciar un diálogo para involucrar a la industria o negocios; y
 - Retroalimentar al regulador sobre la efectividad del Reglamento Técnico y sus potenciales mejoras.

Las actividades de VM incluyen una serie de procesos que deben planificarse cuidadosamente para que el esfuerzo general sea eficiente, incluidas las inspecciones, el muestreo, las pruebas de laboratorio, la evaluación de resultados, el seguimiento legal y la comunicación sobre la situación.⁵²

Al elaborar un programa nacional de VM, la AVM debería asegurarse de seguir los lineamientos planteados en los apartes I a III de esta guía y asegurarse de que:

- presente el resultado deseado de forma claramente definida en términos de lo que desea lograr por la AVM en el mediano o largo plazo.
- el contenido sea suficientemente definido, en cuanto a la categoría de productos y los productos específicos a seleccionar.

⁵¹ **PROYECTO EEEpliant**, Buenas Prácticas para una Coordinada y Efectiva Supervisión del Mercado De Ecodiseño y Ecoetiquetado Versión 4.1- 2019. Págs. 34 y ss.

⁵² **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 30 y ss.



- cuente con una estrategia adecuada para hacer el ajuste del plan según sea requerido, cuando sea el caso; y
- plantee la corrección de la no-conformidad del producto, las sanciones aplicables a las personas que han incumplido el reglamento técnico y, de ser el aplicable, la salida de los productos no-conformes del mercado.

En particular, existen diferentes metodologías de verificación de cumplimiento que se pueden aplicar para lograr el resultado esperado para la VM del EEE. En algunos casos se recomienda que el programa nacional de VM considere el tratamiento de los siguientes asuntos:

- controles de la presencia y la veracidad de la información contenida en las etiquetas de eficiencia energética (por ejemplo, en tiendas o sitios web);
- controles de otros requisitos, por ejemplo, inspección de documentos o verificación de requisitos de información;
- comprobaciones visuales del producto (in situ/en el laboratorio u el organismo de certificación de producto);
- pruebas de conformidad con el procedimiento de evaluación pertinente;
- controles de la otra información facilitada, por ejemplo, en catálogos o páginas de internet;
- pruebas de tamizaje o “screening”; y/o
- comprobaciones sobre el registro correcto en base de productos autorizados.

A. PROYECTOS A LARGO PLAZO⁵³

1. Análisis Coyuntural

Por razones presupuestales y de capacitación o perfiles del personal, las AVM deben analizar continuamente los cambios internos y externos a su actividad, con el fin de planificar las adaptaciones y cambios necesarios a largo plazo con suficiente antelación.

La planificación a largo plazo responde a la forma como la AVM reacciona y se ajusta a desarrollos y cambios a largo plazo. En un entorno en constante cambio, es necesario verificar que la AVM mantiene el enfoque de su visión y hace frente a los cambios y desarrollos futuros legales, técnicos, políticos, de talento humano, etc., esperados o propuestos. Las AVM generalmente están sintonizadas para hacer su trabajo actual, con personal limitado y presupuestos ajustados, por lo que este planeamiento de largo plazo es importante para el logro de sus objetivos y metas.



2. Fijación de Objetivos a 3-5 años

Por lo general, estos programas son generales y se centran en cambios importantes en la organización y su impacto en la planificación de recursos. De establecerse objetivos concretos, por lo general, el plan no describe en detalle la manera cómo se deberían alcanzar.

El marco de tiempo para este tipo de programas puede variar. Los periodos comunes son de 3 a 5 años. Es considerada buena práctica revisar el programa a largo plazo anualmente y corregirlo si los cambios en el contexto o el quehacer lo justifica.

El cambio de perspectivas y visiones sobre la vigilancia del mercado dentro de la organización también puede dar motivos para ajustar el programa a largo plazo.

B. PROYECTOS A CORTO PLAZO

1. Actividades y Acciones Concretas

El programa a corto plazo también divide aproximadamente los recursos disponibles entre las prioridades planificadas. Este especifica con mayor detalle que el programa a largo plazo las actividades y acciones concretas a desarrollar durante este período, tales como: ¿qué tiene que suceder? ¿con qué frecuencia? ¿cuándo y dónde? ¿respecto de quién?

En relación con los recursos, estos se asignan generalmente en períodos de tiempo relativamente cortos. El objetivo principal del programa a corto plazo (p.ej. anual) es el de asignar en bloque y de acuerdo con el presupuesto los recursos que requieren las diferentes actividades de VM.

2. Planificación Anual

Dentro de un programa a largo plazo, el programa a corto plazo define qué actividades reciben prioridad en un marco de tiempo más corto, generalmente de un año. El programa a corto plazo también define qué áreas tendrán prioridad en el período siguiente y qué categorías de productos estarán sujetas a acciones de vigilancia de mercado. La planificación tiene como objetivo optimizar los resultados obtenidos de los recursos disponibles, manteniendo la línea de proyecto.

C. PRIORIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN DE ACCIONES Y RECURSOS

Como primer paso, los programas de VM de las AVM deben priorizar la asignación de sus recursos. Esto es parte importante de la búsqueda de mayores eficiencias en las actividades de policía administrativa del Estado.



1. Focalización de la Vigilancia del Mercado⁵⁴

Después de determinar las actividades a desarrollar, resulta preciso abordar la pregunta de cómo van a llevarse a cabo las actividades de VM. La práctica de vigilancia del mercado comprende controles a los operadores económicos que comercializan los productos sujetos a Reglamentos Técnicos de EEE. Como los recursos para la VM son limitados, ello no permite controlar a todos los operadores activos en los segmentos de mercado que deben cubrirse. Después de todo, la práctica de vigilancia del mercado indica que algunos operadores siguen las reglas, mientras que otros las infringen con frecuencia. Esto es, la planeación de la VM debería contar con herramientas para llevar al cumplimiento a los agentes económicos: (i) que desconocen o no pueden cumplir la regulación, (ii) que cumplen con el EEE al límite, y (iii) quienes deliberadamente han decidido no cumplir con las regulaciones de EEE; y tener un nivel de vigilancia adecuado con aquellos que cumplen juiciosa y constantemente con la regulación. Dirigir la vigilancia del mercado a aquellos operadores que tienen más probabilidades de infringir las reglas, ya que cuando se cuenta con dicha información, es más efectivo que la inspección de operadores económicos y otros responsables seleccionados al azar.

2. Herramientas de Decisión para Seleccionar Prioridades⁵⁵

Un enfoque sistemático es deseable gracias al hecho de que a lo largo de los años la AVM ha podido recopilar información empírica sobre la probabilidad de que los operadores económicos cumplan la regulación. La evaluación de dicha información permite seleccionar las prioridades del programa a corto plazo. Una vez que se ha llegado a un acuerdo sobre las prioridades, se pueden dividir los recursos disponibles.

Para ello, con la información disponible, la metodología de análisis multi-criterio, podría servir como herramienta para la selección de prioridades.

3. De la Asignación de Recursos⁵⁶

Las AVM deben elegir dónde asignar sus recursos para obtener los máximos resultados. Esta priorización es necesaria, toda vez que los recursos disponibles no logran cubrir todos los productos y todos los mercados al mismo tiempo. Por lo tanto, una parte del proceso de planificación implica elegir áreas prioritarias y qué parte de los recursos se gastarán o invertirán allí.

⁵⁴ PROSAFE, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 34 y ss.

⁵⁵ PROSAFE, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 34 y ss.

⁵⁶ PROSAFE, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 34 y ss.



D. IMPACTO DE LA VIGILANCIA REACTIVA Y PROACTIVA DEL MERCADO EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN⁵⁷

Generalmente, la vigilancia proactiva de los mercados se complementa con esquemas de vigilancia reactiva. Las denuncias de consumidores y competidores son importantes para mejorar el impacto de la VM.

No todas las actividades de vigilancia del mercado pueden planificarse. Las AVM se ven obligadas a reaccionar ante eventos como accidentes, denuncias de consumidores o competidores, etc.

Dependiendo de la normativa nacional, la autoridad no está obligada a investigar todas y cada una de las denuncias o consultas que se le presenten. Sin embargo, resulta prudente utilizar criterios transparentes en la priorización de las actividades de fiscalización. Esto es particularmente importante cuando se trata de casos potencialmente críticos. Estos casos críticos deben manejarse rápidamente para proteger a los consumidores de la manera más eficiente posible. Dichos casos deben evaluarse individualmente y la autoridad debe preparar una explicación si decide no fiscalizar el asunto.

También es importante contar con herramientas eficientes para la identificación de riesgos y la priorización de quejas y consultas para evitar cargar a la autoridad con casos irrelevantes. Incluso si las actividades reactivas de vigilancia del mercado son desencadenadas por eventos externos, es posible hasta cierto punto predecir o planificar las actividades.

Dos aspectos de la identificación de riesgos son particularmente importantes en el contexto de la vigilancia reactiva del mercado, en particular cuando el número de quejas sobrepasa la capacidad del AVM. La AVM debería disponer de mecanismos eficientes para filtrar la información recibida para enfocar la atención de la autoridad en productos no-conformes. En cualquier caso, será importante poder encontrar toda la información sobre todos los casos anteriores para tener una imagen de la situación lo más completa posible. Por lo tanto, es una buena práctica registrar todas las quejas.

El aspecto individual más importante cuando se analizan los recursos en el contexto de la vigilancia reactiva del mercado es la capacidad de la autoridad para asignar recursos suficientes para hacer frente a los casos emergentes. Por ejemplo, si el producto es de alta rotación, al encontrar un elemento no-conforme o que no se pueda ensayar, se le podría dar de baja.

La autoridad puede decidir de antemano gastar una cantidad máxima de recursos en las actividades o puede tener objetivos para investigar un número determinado de accidentes cada año. Además, el flujo de quejas o informes de accidentes puede ser bastante estable o variar de manera predecible, lo que también podría tenerse en cuenta al planificar la disponibilidad de recursos para llevar a cabo tales actividades, según vayan ocurriendo. Sin embargo, es más importante que los casos de vigilancia reactiva del mercado se ejecuten y sigan correctamente, ya que es más probable que terminen en los tribunales o que se originen en investigaciones policiales.

Las competencias básicas necesarias para la vigilancia reactiva del mercado son las mismas que las necesarias para la vigilancia proactiva del mercado. No obstante, estas se planifican de conformidad con lo señalado en los literales A a C de este aparte.

⁵⁷ **PROSAFE**, Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado, Pág. 51 y ss.



**PARTE 5 - VIGILANCIA
DEL COMERCIO
ELECTRÓNICO**

▶ PARTE 5 - VIGILANCIA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

El Comercio Electrónico ha cambiado el modo en que los consumidores compran y los proveedores ofrecen sus productos y servicios, permitiendo nuevos modos de interacción, tendientes a incrementar el bienestar general. El comercio electrónico se encuentra experimentando una rápida expansión y tiene el potencial de contribuir al crecimiento e interacción en el MERCOSUR.

En atención a ello, resulta pertinente promover la confianza en el comercio electrónico, mediante la formulación de políticas transparentes y eficaces. En el ámbito de contratación electrónica debe garantizarse un grado de protección que no debe ser inferior al otorgado en otras modalidades de comercialización.

Asimismo, el desarrollo del comercio electrónico plantea algunas interrogantes relacionadas con la protección de la salud, la seguridad y el derecho a la información de los consumidores, en especial frente a los productos que no cumplen los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

Las ventas en línea representan una parte cada vez mayor del comercio total, y esto no es ajeno al mercado de productos alcanzados por la normativa de EEE. Consecuentemente, y conforme a lo expuesto, no deben existir diferencias entre la información exhibida en línea, y la exigida en los puntos de venta físicos. El proveedor que comercializa en línea también debe mostrar la información requerida por el Reglamento de Etiquetado de Eficiencia Energética.

En este sentido, será de importancia para las AVM avanzar en una estrategia de vigilancia enfocada en el comercio electrónico, que se integre a la planificación general. El MERCOSUR no ha implementado al momento estrategias formales destinadas específicamente al monitoreo de la comercialización en línea, presentando los Estados Parte distintos grados de desarrollo en la materia.

En cuanto a la vigilancia del comercio electrónico en general, se recomienda el desarrollo de políticas de vigilancia de mercado en línea que consideren los desafíos que plantea el entorno digital, tales como el anonimato, las dificultades en la identificación y el acceso a la información respecto de la cadena de comercialización, la facilidad de los operadores para modificar las publicaciones y la dificultad de los consumidores para conocer las características del producto.

A continuación, se describen una serie de conceptos, recomendaciones y ejemplos que atañen a la vigilancia del comercio electrónico.⁵⁸

⁵⁸ PANTEIA Y EL CENTRO PARA LA ESTRATEGIA Y LA EVALUACIÓN DE SERVICIOS, Buenas Prácticas en Actividades de Vigilancia en el Mercado Relacionadas con Productos de Consumo de Productos Diferentes de Comida Vendidos en Línea., Págs. 25 y ss.



A. ASPECTOS REGLAMENTARIOS ESPECÍFICOS

La reglamentación técnica, como parte de la base normativa, constituye uno de los pilares fundamentales de la vigilancia del EEE en el comercio electrónico, siendo la base sobre la cual actuarán las AVM. En este sentido, es de suma importancia para los países contar con una normativa nacional clara y explícita en cuanto a los requisitos que deben cumplir las publicaciones en línea, ya que este factor será determinante para los operadores económicos, para los consumidores, así como para la propia autoridad de aplicación.

En relación con este punto se recomienda:

- Revisar la legislación nacional aplicable de requisitos para el EEE en el comercio electrónico.
- Establecer y legislar de manera clara y precisa respecto de la obligatoriedad de la información requerida en línea, los criterios que se consideran importantes y que deben ser publicados, tanto para las AVM como aquellos que puedan ser de utilidad para los consumidores. La reglamentación debería considerar, además, en qué partes del sitio debe publicarse (ej.: en la descripción del producto, junto al precio, en la página de “carrito”, en las herramientas de comparación de productos, etc.), cómo se muestra la información, entre otros aspectos que faciliten la visualización para el consumidor.
- Cotejar con las exigencias que tienen otros países de la región o de referencia internacional (por ejemplo, la Unión Europea).
- Establecer los mecanismos de control y sanción por incumplimiento.

Ejemplo de Brasil:

En el caso de las Reglamentaciones (“Portarias”) de INMETRO, se indica que la publicación en los sitios web (u otros medios digitales) debe contar con la Etiqueta de EEE del producto o bien la misma información a modo de datos. Esta información se incluye de manera individual en cada Portaria, para cada producto regulado, con un texto similar al siguiente:

Artículo 5. El comercio de refrigeradores y similares, en establecimientos físicos o virtuales, también está sujeto a las siguientes obligaciones:

§ 1° Los productos deberán, en el punto de venta, llevar el [EEE], claramente visible para el consumidor, sin que su visualización sea obstaculizada por cualquier otra información adjuntada por los proveedores.

§ 2° En el comercio virtual, corresponde al administrador del sitio poner a disposición [el EEE] o, en su defecto, la información contenida en ella en formato de texto, en todas las páginas donde haya oferta o exhibición del producto, de forma ostensible, clara y unívocamente junto a la imagen o identificación del modelo del producto.

§ 3 En los catálogos de venta y en los materiales publicitarios físicos o virtuales, [EEE] o, en su defecto, la información contenida en ellos en formato de texto deberá estar disponible de forma clara y unívoca junto a la imagen o identificación del modelo del producto.

B. ESTRATEGIAS DE FISCALIZACIÓN

1. Monitoreo e Inspecciones de Publicaciones en Línea

Uno de los principales puntos en la vigilancia del EEE en el comercio electrónico es el monitoreo e inspecciones de publicaciones en línea. Dentro de dichas actividades quedan comprendidas la revisión, el barrido o el control realizados sobre las tiendas virtuales, “marketplaces”, páginas web, aplicaciones móviles y otros medios de comercialización en línea, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos aplicables.

Estos procesos tienen un costo reducido para las AVM (ya que los agentes pueden realizar la actividad sin la necesidad de trasladarse) y tienen la potencialidad de mejorar las estrategias de VM, complementando a las visitas a tiendas físicas. Los resultados de las inspecciones y monitoreos efectuados pueden ser utilizados para realizar investigaciones adicionales.

En relación con este asunto se recomienda:

- Considerar el monitoreo de publicaciones en línea al establecer programas nacionales de VM, incluyendo un calendario adecuado para estas actividades, acorde a las posibilidades de cada país.
- Elaborar un manual de procedimiento para inspectores e inspectoras, que contenga pasos prácticos sobre los requisitos a verificar.
- Utilizar los resultados de las inspecciones para investigaciones adicionales (p. ejem. ayudar en la selección de modelos para una mayor verificación del cumplimiento a través de la inspección de documentos y pruebas de laboratorio).
- Tomar capturas de pantalla durante la inspección como prueba de las observaciones, considerando que las publicaciones pueden cambiar con mucha frecuencia.
- Generar documentos con las imágenes capturadas, las observaciones y los resultados.

Ejemplos de las Países Nórdicos⁵⁹ y de Uruguay

El caso de NordCrawl desarrolla actividades de monitoreo del comercio en línea con base en un programa de software. Es un proyecto conjunto de las 5 agencias nórdicas de energía (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Dinamarca). A través de un programa (webcrawling) que utiliza un algoritmo para analizar el código de varios sitios web en busca de informaciones, generar “insights” y clasificar los datos encontrados, se obtiene la información de los distintos sitios de venta en línea, publicaciones respecto al EEE, precios de productos, características técnicas, etc. Esto se realiza para 12 grupos de productos y cuenta con actualizaciones semanales permanentes. Así, las AVM pueden obtener un panorama claro y actualizado sobre la situación del cumplimiento en sus propios países y en los países vecinos.

⁵⁹ Para más información al respecto puede consultarse <https://pub.norden.org/temanord2021-523/>



Con el fin de realizar una línea base en lo referente a la situación del cumplimiento de EEE en productos reglamentados y publicados en línea, en 2022 la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua de Uruguay (URSEA) realizó un relevamiento de los principales sitios donde el consumidor puede adquirir de manera online dichos productos. Para tal relevamiento se consideraron los sitios web de los mayores importadores, principales resultados obtenidos en búsquedas web, historial de comercializadores inspeccionados, entre otros. Se realizó un análisis clasificando los datos relevados en cinco categorías: productos con etiqueta totalmente legible, productos con etiqueta parcialmente legible o no legible, productos con etiqueta incorrecta, productos sin etiqueta pero que informan al menos su clase de eficiencia en la descripción de la publicación y productos que no cuentan con etiqueta ni la clase de eficiencia energética en la descripción.

2. Comunicación con el Sector Privado

Para el cumplimiento de los objetivos de la vigilancia del EEE en el comercio electrónico resulta necesario establecer canales continuos y fluidos con los proveedores de bienes y servicios.

La sensibilización de los proveedores sobre los requisitos que tienen que cumplir ayuda a asegurar la oferta de productos seguros y conformes. El conocimiento y comprensión de la normativa aplicable contribuye a incrementar la calidad y seguridad de productos en el mercado.

La sensibilización debe facilitar a los proveedores el acceso a la información básica sobre los requisitos aplicables y sobre cómo cumplirlos. En este aspecto, las campañas de información clásicas, los seminarios sobre cuestiones de EEE, o seguridad y conformidad, pueden adaptarse al entorno en línea. La cooperación con los proveedores que operan en línea, especialmente con las plataformas de intermediación, puede ser útil para transmitir información pertinente a las empresas que ofrecen en ellas sus productos.

En relación con este punto se recomienda:

- Establecer canales de contacto fluido con los proveedores a fin de clarificar y recordar los requisitos reglamentarios.
- Comunicar a los proveedores de productos los resultados de las inspecciones (tanto a los que hayan pasado como a los que no).
- Incluir en las comunicaciones ejemplos de cumplimiento e incumplimiento observados durante la inspección.
- Realizar un seguimiento en períodos razonables para comprobar el cambio de conducta.
- Organizar encuentros para el intercambio de información con los proveedores a fin de determinar las barreras para el cumplimiento.
- Consensuar planes de acción y recomendaciones particulares destinados a generar cambios progresivos en las conductas de los proveedores.



- Promover la cooperación con los proveedores en materia de concientización y educación a los consumidores, a través de campañas organizadas en conjunto con cámaras u otras asociaciones de proveedores.
- Establecer sistemas de reconocimiento al cumplimiento de los proveedores, tales como rankings de cumplimiento, sellos de calidad o seguridad de productos.
- Realizar campañas de sensibilización sobre las obligaciones relativas a EEE a través de redes sociales, campañas de comunicación, cursos u otras herramientas para la capacitación de los proveedores.
- Generar un listado o registro formal o informal de proveedores de productos reglamentados que operen en línea.
- Establecer mecanismos de cooperación con plataformas de venta en línea para facilitar la actuación rápida ante incumplimientos de las publicaciones o denuncias de los usuarios.
- Procurar tener canales de recepción de denuncias presentadas por proveedores en relación con incumplimientos de EEE.

Ejemplo del Condado de Hampshire del Reino Unido⁶⁰ y de Brasil

Esta práctica implica la cooperación con intermediarios como los mercados en línea Amazon y eBay en actividades de vigilancia y cumplimiento del mercado. La colaboración entre los “Trading Standard Officers” de todo el Reino Unido y las organizaciones intermediarias como Amazon y eBay tiene lugar sobre una base bastante reactiva. Cuando una AVM recibe la queja de un consumidor (a través de RAPEX, o algún otro sistema de alerta, organización), la AVM puede notificar a Amazon o eBay acerca de los productos que se venden en sus plataformas que son no conformes o inseguros. Hay un conjunto de procedimientos sobre cómo la colaboración funciona exactamente. En términos generales, HCCTS puede notificar a los intermediarios sobre productos que no cumplen, generalmente proporcionando evidencia de por qué el producto parece ser inseguro o no conforme. La práctica es razonablemente efectiva y eficiente ya que los productos generalmente se retiran cuando se presentan pruebas al intermediario. La práctica también es eficiente ya que puede ahorrar a las AVM el tiempo dedicado en la compra y prueba de bienes y en la identificación y rastreo de vendedores. De esta forma se pueden superar importantes desafíos inherentes al comercio electrónico.

Por su parte Brasil cuenta con una Guía de Buenas Prácticas y Orientación para Plataformas de Comercio Electrónico, la cual se puede encontrar en <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-e-servicos/comercio-mais-digital/cartilha-boas-praticas-e-commerce.pdf/view>

⁶⁰ Para más información al respecto puede consultarse <https://pub.norden.org/temanord2021-523/>



3. Comunicación con los Consumidores

Resulta pertinente relevar las problemáticas que enfrentan los consumidores en relación con el EEE, con el objetivo de promover la concientización sobre sus derechos, los mecanismos a su disposición y la promoción de consumos sustentables y eficientes.

Asimismo, es importante que los consumidores conozcan las características del EEE, qué informaciones y beneficios les provee, y qué pueden encontrar respecto a esto en las publicaciones en línea, de manera que puedan denunciar en caso de incumplimiento y fortalecer la VM del EEE en el comercio electrónico.

En relación es recomendable:

- Realizar campañas de sensibilización sobre el tema a través de redes sociales, campañas de comunicación, independientes y en cooperación con los proveedores.
- Establecer canales específicos de denuncia, que sean de fácil acceso para los consumidores, ofreciendo instrucciones claras para su utilización.
- Elaborar estadísticas en base al análisis de las denuncias recibidas, las cuales pueden utilizarse para promover investigaciones de oficio.
- Articular canales de comunicación y trabajos coordinados juntamente con asociaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección de los consumidores.
- Desarrollar o recomendar herramientas en línea que permitan a los consumidores obtener información relativa a la confiabilidad y seguridad de los sitios web utilizados para la obtención de productos.

Ejemplos de Suecia, el Reino Unido⁶¹ y Argentina

La tarea general de la Agencia Sueca del Consumidor es salvaguardar los intereses de los consumidores y como tal, uno de los principales objetivos de la organización es mejorar el conocimiento. El sitio web utilizado por la Agencia contiene información sobre cuándo y cómo los consumidores pueden presentar una queja, y lo que la Agencia y otras autoridades relevantes pueden hacer en respuesta. También resume la principal legislación vigente relativa a la seguridad del producto y cuáles son los derechos y obligaciones de los consumidores y negocios en este contexto. De este modo, se presenta a los consumidores una gama de productos accesibles e información relevante, presentada de manera muy clara.

El programa de televisión de consumidores “Watchdog” es un programa bien establecido en el Reino Unido, que cubre problemas e incidentes relacionados con el consumidor. Este caso examina la cooperación entre este programa y las normas comerciales del Consejo del Condado de Suffolk. Generalmente, el programa de televisión Watchdog se acerca a la oficina de Trading Standards de autoridades como

⁶¹ Para más información al respecto puede consultarse <https://pub.norden.org/temanord2021-523/>



el Consejo del Condado de Suffolk cuando hay una historia relacionada con vigilancia del mercado, cumplimiento, controles fronterizos, productos defectuosos o derechos del consumidor.

Howard Shopping Assistant también del Reino Unido es una herramienta interactiva en línea que permite verificar cuándo se registró el dominio proporcionado por los consumidores (usando el sitio web Whois) y el resultado de una búsqueda de Alexa, que presenta experiencias pasadas de consumidores con el sitio web consultado. También comprueba los resultados de una búsqueda en Google y si se puede encontrar la marca de confianza para el sitio web. De esta manera, los consumidores están equipados con herramientas para protegerse al comprar en línea. El sistema fue desarrollado por la Unión Europea Consumer Center de Dinamarca y actualmente se utiliza en Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Islandia, Irlanda, Lituania, Malta, Noruega, Portugal, Suecia y el Reino Unido.

Bajo la órbita de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo de Argentina, funciona la EAEC, una plataforma virtual que ofrece cursos online, gratuitos y disponibles para hispanohablantes, destinados a consumidores, proveedores y para organismos de Defensa del Consumidor. Además, la DNDCyAC realiza campañas de impacto en Instagram, Facebook y Twitter informando sobre los derechos de los consumidores y las obligaciones de los proveedores.

<https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/escuela-argentina-de-educacion-en-consumo>

C. PLANIFICACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA VM DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

Resulta necesario determinar las competencias y composición de los equipos de la AVM que llevarán adelante las tareas de planificación, inspección, elaboración de resultados, contacto con el sector privado, y otras actividades relativas a la vigilancia del cumplimiento del EEE en el comercio electrónico.

En relación con este punto se considera importante:

- Establecer competencias claras para las áreas que integran los equipos de vigilancia de mercado, tales como áreas dedicadas a la redacción de reglamentos, a la planificación, a la inspección, a la elaboración de resultados, al contacto con los diversos actores del mercado, al tratamiento de denuncias y reclamos, entre otras.
- Desarrollar las competencias digitales requeridas por el equipo o buscarlas en fuentes externas.
- Determinar cronogramas temáticos y temporales para la realización de inspecciones.
- Planificar proyectos en relación con rubros específicos a fin de generar impacto en determinados segmentos del mercado.





Ejemplos de Francia y del Reino Unido:

La dirección francesa Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes, Ministère des Finances (DGCCRF) tiene una serie de funciones relacionadas con la vigilancia del mercado francés. Dentro de la DGCCRF, el Centro de Vigilancia de Comercio Electrónico (CSCE) se creó en el año 2000 y se dedica específicamente al comercio electrónico. Este departamento se estableció en previsión de la creciente importancia de los servicios en línea y la necesidad de proteger a los consumidores. La CSCE tiene una oficina en París, donde los “inspectores cibernéticos” utilizan herramientas virtuales gratuitas para monitorear el mercado francés. Constatada la irregularidad, dicha situación es comunicada a las oficinas locales, quienes se contactan con el operador del mercado a fin de darle el seguimiento pertinente a la situación.

En el Reino Unido, la responsabilidad de la vigilancia del mercado y de los problemas de protección al consumidor y seguridad del producto recaen en las Trading Office de las autoridades locales. Esto incluye la responsabilidad por los productos comercializados en línea. Entre las estrategias utilizadas por estas entidades, se incluye el ‘Mystery shopping’: “compras de prueba” de productos que se venden en línea, simulando el proceso de compra de un consumidor y permitiendo a la AVM acceder a información del vendedor.

D. ESPECIFICIDADES DE LA VIGILANCIA EN EL MERCADO DEL ETIQUETADO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

Si los productos regulados por un Reglamento Técnico de EEE se venden a través de Internet, el comerciante electrónico tiene que proporcionar la misma información al consumidor, de igual forma que cuando el producto se vende en una tienda física.

En principio, la inspección de las EEE en las tiendas en línea implica para la AVM realizar la visita de los diferentes sitios web donde los productos puedan estar a la venta y verificar si en el EEE se encuentra efectivamente en donde el producto es presentado a los consumidores para su venta. Esto implica que la AVM debe consultar también las páginas de descripción general (donde se presentan muchos productos con características similares) como las páginas de una serie de productos individuales. La AVM debe verificar que la información esté debidamente exhibida (directamente visible o con imágenes anidadas). Estas inspecciones pueden ser muy rentables ya que no implica ningún transporte de tienda en tienda y los incumplimientos se pueden registrar en un formato que se puede transferir inmediatamente a un informe de inspección.

Las no-conformidades halladas se pueden documentar más fácilmente guardando una “captura de pantalla” de la página web con el incumplimiento y copiarla en un documento con las observaciones y resultados.



Es ideal que los resultados de los hallazgos se comuniquen al operador económico, tanto para las tiendas que “pasan” la revisión como para tiendas que no la pasan. El informe debe presentar ejemplos de incumplimientos observados para explicar por qué el sitio web no pasó la inspección. La AVM debe hacer un seguimiento después de un tiempo razonable para comprobar que el operador económico ha tenido en cuenta las observaciones y ha puesto el sitio web en cumplimiento.

Sin embargo, el procedimiento anterior puede resultar difícil en la práctica cuando el comerciante electrónico opera una tienda en línea desde un país fuera de la jurisdicción de la AVM.

En relación con este punto, se recomienda:

- La inspección de etiquetas de las tiendas en línea es una parte importante de la vigilancia del mercado y debe considerarse al establecer programas nacionales de VM.
- El cotejo de etiquetas puede ser tratado como una actividad independiente: si el contenido de la etiqueta y la ficha de información del producto no cumple con los requisitos de su correspondiente reglamento, entonces se presentaría una no conformidad con la medida de implementación del Reglamento Técnico de EEE.
- También puede ayudar en la selección de modelos para una mayor verificación del cumplimiento a través de la inspección de documentos y pruebas de laboratorio.
- Antes de comenzar una inspección de etiqueta, el contenido requerido de la misma y la información de la ficha técnica debe definirse de acuerdo con el programa de corto plazo establecido para este canal comercial.



PARTE 6 - COOPERACIÓN REGULATORIA

▶ PARTE 6 - COOPERACIÓN REGULATORIA

La AVM que fiscaliza las regulaciones de EEE debe ser autónoma en sus decisiones. Dicho de otra manera, debe gozar del mayor nivel de imparcialidad e independencia posibles propias de su jurisdicción. No obstante, se considera buena práctica que la AVM, además de mantener un diálogo proactivo con las partes interesadas en las actividades de VM, mantenga con ellos un diálogo proactivo, con:

- quienes definen las políticas superiores de eficiencia energética;
- la entidad o entidades responsables de preparar y adoptar los reglamentos técnicos en materia de eficiencia energética;
- la autoridad aduanera como se presentó en la parte I de esta guía.
- la policía o la fiscalía, cuando se presentan situaciones que deban ser atendidas por estas autoridades;
- otras AVM en otros países, especialmente los AVM del MERCOSUR.

En adición, no debe olvidarse que, en un mundo interconectado, las AVM pueden beneficiarse significativamente de la cooperación con otras autoridades y los procesos de convergencia internacional.

A. COLABORACIÓN CON AUTORIDADES LOCALES

Todos los sistemas legales promueven la colaboración armónica entre autoridades de un mismo Estado, pudiendo esto requerir de habilidades blandas y en algunos casos, de persistencia.

La AVM requiere tener un relacionamiento adecuado con la autoridad que establece las políticas y normas legales y reglamentarias que brindan un marco a sus actuaciones; y de manera particular, con el regulador, ya que los reglamentos técnicos deben ser adoptados para que puedan ser efectivamente aplicados.

Existen diversas razones para lo anterior. Por ejemplo, la interacción puede llevar a mejoras normativas y de la política de eficiencia energética, o el logro de eficiencias sistemáticas.

En relación con este punto se recomienda:

- Establecer normas y competencias claras y bien definidas para las distintas autoridades
- Establecer canales de comunicación fluidos entre las distintas autoridades para atender tanto las tareas esperadas, así como los eventos inesperados
- Acordar una agenda de reuniones periódicas entre autoridades



- Discutir y consensuar entre distintas autoridades, acerca de las actualizaciones y modificaciones en las regulaciones vigentes o nuevos proyectos regulatorios en estudio, a fin de prever posibles lagunas legales, problemas que puedan surgir, etc.

B. COOPERACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE VIGILANCIA EN EL MERCADO

1. Cooperación a Nivel Internacional

Existen diferentes escenarios de cooperación entre las AVM. La cooperación internacional entre AVM debe basarse en el entendimiento y el respeto. Cuando se desarrollan relaciones más estables, la cooperación se puede cimentar con la firma de acuerdos o memorandos de entendimiento entre las AVM. Las condiciones del comercio ya sean de hecho o las interacciones basadas en procesos de integración económica, impactan de manera directa en el desarrollo de la cooperación entre las AVM, pudiendo ésta surgir tanto de manera espontánea como por decisión política.

La cooperación puede consistir en el intercambio de experiencias, de información o puede llevar inclusive a un entendimiento común sobre algún asunto o a la acción conjunta entre las autoridades. A su vez, puede incluir el trabajo en conjunto para la toma de posición en foros internacionales comunes o frente a los sujetos obligados. Este caso puede suscitarse cuando el sujeto obligado se escuda en el territorio de la otra parte.

En todo caso la cooperación entre autoridades requiere de unos entendimientos y buenas prácticas que permitan el trabajo conjunto.

Es recomendable para la cooperación entre las AVM:

- El establecimiento de objetivos comunes para la cooperación.
- Mantener intercambios de información constantes ante el requerimiento de otra AVM, en lo relativo a aspectos reglamentarios, procedimentales, estructurales o cualquier otro tema relevante en relación con la VM, atendiendo a las limitaciones establecidos en el marco legal de cada país
- Establecer canales de comunicación entre las AVM para informar sobre la existencia de productos no conformes, proveedores con dificultades para el cumplimiento, o incumplimientos de EEE.
- Coordinar acciones conjuntas de sensibilización a través de canales de comunicación con la sociedad civil, tales como campañas en redes sociales, proyectos articulados con proveedores que actúen en todos los territorios o con asociaciones de la sociedad civil.
- Planificar conjuntamente capacitaciones destinadas a los operadores de las AVM y/o jornadas de intercambio de experiencias.



- Promover el contacto con otros organismos de cooperación internacional con fines de intercambiar información y buenas prácticas, entre otros, incumplimientos por proveedores por fuera del territorio del MERCOSUR.
- Establecer un área especializada de Relaciones Internacionales con otras AVM.
- Formalizar los compromisos, de ser posible, a través de acuerdos de cooperación entre AVM.

Ejemplo de la UE:

En el caso de la UE, el grupo PROSAFE desarrolla guías y entendimientos comunes entre las AVM. En 2006, un grupo de expertos de las autoridades de regulación de la región, han desarrollado importantes trabajos como el denominado Mejores Prácticas en las Técnicas de VM. El trabajo se ha convertido en un importante referente en materia de VM.

2. Elementos para el Trabajo Conjunto en Buenas Prácticas mediante la Cooperación Internacional⁶²

Uno de los criterios para las buenas prácticas seleccionadas y presentadas en esta guía es que las buenas prácticas de VM deberían poder ser trabajadas de manera conjunta entre los países del MERCOSUR.

Al considerar las áreas de tareas conjuntas entre las AMV, se sugiere considerar los siguientes aspectos, a saber:

- **Objetivos comunes:** generalmente deben tener objetivos que se relacionen con el núcleo temas de la estrategia común en lugar de abordar cuestiones que son particulares de un país o región específica, tal como sería la adopción de un Reglamento Técnico Mercosur (RTM).
- **Atractivo intuitivo:** por lo general, las características de la medida deben tener inmediatamente sentido para el practicante promedio, incluso si son relativamente innovadores o implican cambios significativos en la práctica actual. Procesos y procedimientos que son oscuros o difíciles de entender deben evitarse.
- **Requisitos financieros:** el nivel de insumos financieros requeridos no debe ser tal que ponga la medida fuera del alcance de la mayoría de los Estados Parte.
- **Otros requisitos de capacidad:** la medida no debe requerir otros insumos que estén más allá de la capacidad de la mayoría de los demás Estados Parte.

⁶² **PANTEIA Y EL CENTRO PARA LA ESTRATEGIA Y LA EVALUACIÓN DE SERVICIOS**, Buenas Prácticas en Actividades de Vigilancia en el Mercado Relacionadas con Productos de Consumo de Productos Diferentes de Comida Vendidos en Línea.



- Requisitos legales e institucionales: las medidas no deben tener elementos que podrían llevar a provocar dificultades jurídicas o institucionales en otros Estados Parte.
- Características motivacionales: más allá del atractivo intuitivo, las medidas destacadas deben tener características que inspiren a otros a adoptarlas, ya sea por su éxito evidente, su novedad atractiva o enfoque creativo para abordar bien problemas comunes reconocidos.

3. Cooperación de las Autoridades de Vigilancia en el Mercado en materia de Vigilancia en el Mercado

La acción conjunta de tareas de VM entre dos o más AMV, ayuda a utilizar los recursos disponibles de manera más eficiente. Si se coordinan programas de VM se sugiere considerar:

- Objetivos definidos: el propósito de compartir información sobre los programas de inspección planificados deben establecerse y acordarse entre los participantes. La tarea es llegar a la coordinación (o a una planificación coordinada) de los programas de VM.
- Detalle: el nivel de detalle (por ejemplo, categoría de producto o modelo específico) que se compartirá, según esto pueda impactar en los recursos solicitados a cada participante de un programa coordinado de inspección;
- Confidencialidad: la propiedad y el acceso a los datos deben establecerse y acordarse de antemano;
- Comunicación: deben designarse puntos de contacto para garantizar una comunicación y el flujo de datos adecuados y que cualquier cambio en los programas de fiscalización se comparta rápidamente;
- Limitación de tiempo: se necesita una cuidadosa consideración del tiempo y una planificación adecuada del proceso para establecer programas nacionales de VM;
- Flexibilidad: la capacidad de cada socio para gestionar positivamente los cambios en el proceso inicial, se debe considerar la planificación ya que varía entre los países.



▶ BIBLIOGRAFÍA

CEPE, Guía Vigilancia en el Mercado en la Región de la CEPE, Grupo de Trabajo No. 6 sobre Cooperación Regulatoria y Políticas de Normalización. Ginebra y Nueva York (2004).

International Organization for Standardization – ISO, International Organization for Standardization – ISO, Guía de Buenas Prácticas – Principios y Prácticas para la regulación de productos y su vigilancia en el mercado. Ginebra (2013).

Kyriacos I. Kouros, Christis Z. Chrysostomou, Administración de la Vigilancia en el Mercado por Autoridades de la Construcción (Article), The Open Construction and Building Technology Journal, Vol. 14, págs 124-132, (2020).

MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

MERCOSUR/CMC/Decisión N° 27/10 “Código Aduanero del MERCOSUR (2010).”

MERCOSUR/GMC/Resolución N° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

MERCOSUR/GMC/Resolución N° 45/17, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos Mercosur y Procedimientos Mercosur de Evaluación de la Conformidad (2017).

OEA, SIM, COPANT, IAAC, PTB, Control Fronterizo y Vigilancia en el Mercado: Instrumentos, Experiencias, Lecciones Aprendidas, resultados del Taller. Montevideo, Uruguay (2018).

OECD, Guía de Inspecciones regulatorias y vigilancia en el mercado. Paris (2020).

OECD, DSTI/CP/CPS(2015)13/ Informe Final: Reporte sobre Prácticas Internacionales de Evaluación del Riesgo de Seguridad para Productos de Consumo. Paris (2016).

PARAGUAY. Resolución N° 02/18 Rev.1. Asunción, Paraguay (2018).

PANTEIA Y EL CENTRO PARA LA ESTRATEGIA Y LA EVALUACIÓN DE SERVICIOS, Buenas Prácticas en Actividades de Vigilancia en el Mercado Relacionadas con Productos de Consumo de Productos Diferentes de Comida Vendidos en Línea. Reporte del Proyecto coordinado por el Instituto Austriaco de Investigaciones Económicas (WIFO). Viena (Enero 2015).

PROSAFE, Guía de Mejores Prácticas en las Técnicas de Vigilancia en el Mercado.

PROSAFE, Guía de Buenas Prácticas para una Coordinada y Efectiva Vigilancia en el Mercado del Etiquetado de Eficiencia de Llantas. Versión 2. Bruselas (2016).

PROYECTO ATLETE II, Guía de Pruebas de electrodomésticos para lavadoras Etiqueta energética y evaluación de diseño ecológico. - Implicaciones de la Directiva sobre etiquetado energético (2010/30 / UE) y la Directiva sobre diseño ecológico (2009/125 / CE) en las



actividades de vigilancia del mercado - Revisión de encuestas y recomendaciones. Preparado por ADEME y SEVEn (Entregable 2.4).

PROYECTO EEElpliant, Guía de Buenas Prácticas para una Coordinada y Efectiva Supervisión del Mercado de Ecodiseño y Ecoetiquetado Versión 4.1. Ginebra (2019).

PROYECTO EEElpliant2, Estudio Preparatorio de Productos que cumplen con las normas de eficiencia energética 2 -EEPLIANT2, Acuerdo de subvención N° 752591, Buenas Prácticas para la Vigilancia del Mercado de Etiquetado Energético y Ecodiseño Coordinado y Eficaz. Ginebra (2020).

