

San José, 1 de abril 2019

Ref.: DE-014-2019

Señor
Pablo Heriberto Abarca Mora
Presidente
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
S.D.

Estimado señor Diputado:

Reciba un cordial saludo de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

En atención a lo solicitado se remiten las observaciones de la Comisión de Calidad y Mejora Regulatoria de la Cámara de Industrias de Costa Rica al Expediente Legislativo No. 21.160, REFORMA INTEGRAL A LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA CALIDAD, LEY N° 8279, actualmente tramitándose en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

Se valora como muy oportuna la reforma propuesta; sobre todo considerando que desde la CICR se le dio apoyo al Comité Ad Hoc para el proyecto reforma parcial a Ley N° 8279, participando activamente en la construcción de una propuesta que fue aprobada oportunamente por el Consejo Nacional de la Calidad y la cual se ha tomado como referencia para la revisión correspondiente, con el objetivo de tener una versión más completa y acorde con las necesidades actuales del sistema nacional para la calidad y los entes que lo conforman.

A continuación nuestras observaciones puntuales:

1. Sobre el **Financiamiento del Sistema Nacional para la Calidad**: Se propone sustituir lo presentado en el artículo 6° Compromisos con el Sistema Nacional para la Calidad del proyecto, por una redacción como la que se había trabajado en el Comité Ad Hoc mencionado, que dispone lo siguiente:

“Financiamiento del Sistema Nacional para la Calidad. Para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades del SNC, cada institución pública deberá incluir recursos económicos en su presupuesto y financiar sus operaciones con los fondos procedentes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

El Estado garantizará los fondos económicos necesarios para el mejor desempeño del SNC. Asimismo, se podrán financiar las operaciones y requerimientos del SNC por medio de:

- a) Los ingresos percibidos por concepto de la venta de bienes y servicios, acordes con las competencias de la institución.*
- b) Los legados, donaciones y aportes de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas.*
- c) El ingreso percibido en razón de los registros sanitarios de bienes realizados por las instituciones públicas.*
- d) Los recursos de cooperación internacional puestos a disposición del Estado para financiar actividades relacionadas con el SNC”*

Consideramos más completa la redacción expuesta, porque abre otras opciones de financiamiento al sistema, que en ocasiones anteriores, ha atravesado dificultades de sostenibilidad producto de presupuestos limitados o inciertos, como fue el caso del presupuesto del ECA dependiente de recursos provenientes del MICITT.

2. Se considera necesario indicar en la disposición de las Compras Públicas, el siguiente cambio, enfatizando que el sector público alcanza Gobierno Central, Órganos desconcentrados e instituciones descentralizadas:

“Obligaciones para las compras del Estado. Las compras públicas y adquisiciones de bienes y servicios por parte de las instituciones del sector público, **Gobierno Central, Órganos desconcentrados e instituciones descentralizadas**, deben realizarse con estricto apego a las disposiciones de esta Ley. Para ello, dichas instituciones deben:

*a) **Exigir** que los oferentes cumplan con la reglamentación técnica nacional o centroamericana aplicable al producto o servicio y demostrarlo con instrumentos de evaluación de la conformidad razonables y proporcionados a los riesgos implicados por un incumplimiento.*

3. En general se sugiere cambiar las referencias al CONAC como “**entidad**”, para sustituirlo por “**órgano**”, en virtud de que es un ‘órgano colegiado’ conformado por representantes del sector público, el sector privado y de los órganos que conforman el sistema.

4. En el artículo 8º acerca de la Secretaría Técnica del CONAC, se estima oportuno garantizar el espacio dentro del MEIC como institución que lidera el Consejo, pero

debería financiarse con los fondos propios del sistema, alimentados por las instituciones que lo conforman, de acuerdo con lo propuesto en el punto 1 anterior.

Cabe considerar que el MEIC tiene un presupuesto limitado, por ello se ve pertinente pensar en una figura similar a la que hoy utilizan las instituciones respecto de los funcionarios en la Ventanilla Única de Comercio Exterior, es decir trabajan para la ventanilla única, pero son personal de planilla de las instituciones que la conforman. Este mismo comentario se hace extensivo a los artículos 9º y 10º, que también se refieren al presupuesto. En su lugar se propone sustituir la redacción como se indica en el cuadro siguiente:

Proyecto 21.160	Propuesta de cambio
Artículo 9º—Presupuesto. Las reservas presupuestarias requeridas para el funcionamiento de la Secretaría Técnica del Conac se incluirán en el presupuesto Ministerio de Economía Industria y Comercio.	Artículo 9º —Presupuesto. Los recursos para el presupuesto de la Secretaría Técnica se incluirán en el Presupuesto Nacional de la República.
Artículo 10º—Asignación de recursos a la Secretaría Técnica. Autorícese a las instituciones del Estado y entidades públicas estatales para que efectúen donaciones y aportes a la Secretaría Técnica, le asignen personal calificado y los recursos financieros necesarios para cumplir sus fines. Lo anterior se canalizará a través del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.	Artículo 10º —Asignación de recursos a la Secretaría Técnica. Autorícese a las instituciones del Estado y entidades públicas estatales para que efectúen donaciones y aportes a la Secretaría Técnica, le asignen personal calificado y los recursos financieros necesarios para cumplir sus fines.

Por último, nuevamente en el artículo 8º, en su oportunidad desde UCCAEP se había sugerido eliminar la referencia a *consultores y asesores* porque pareciera hacer referencia a una “bolsa de empleo”. Dicha propuesta se había aceptado en la versión aprobada por el CONAC en junio 2017; sugerencia que se sugiere tomar en relación con este proyecto.

5. En el artículo 12º—Funciones (del CONAC), inciso e), se recomienda sustituir la palabra “Garantizar” por “Velar”, para evitar los choques por competencias y que consecuentemente hubieran roces con el CONAC.

6. En el artículo 13º—Directrices y lineamientos, se considera cambiar la propuesta de aprobación de las directrices y lineamientos a una de ‘*mayoría absoluta*’ por tratarse de decisiones con carácter vinculante para todos los miembros del SNC.

7. En lo que respecta al CAPÍTULO III, sobre el Laboratorio Costarricense de Metrología y su Creación en el Artículo 14º, **La CICR no está de acuerdo con la personalidad jurídica instrumental.**

La técnica de la asignación de "**personalidad jurídica instrumental**" a ciertas unidades administrativas, en su mayoría adscritas a ministerios gubernamentales, ha sido aceptada como una de las alternativas organizativas para superar las deficiencias operativas del Gobierno Central.

Esta modalidad organizativa consiste en la aceptación de una ficción jurídica según la cual, una determinada unidad administrativa puede actuar como si tuviera personalidad jurídica de derecho público, sin que efectivamente la tenga. Esto permite que maneje su propio presupuesto, su sistema de adquisiciones, y en la mayoría de los casos, no tenga que aplicar el obsoleto sistema de reclutamiento del Servicio Civil. **Sin embargo, en la figura de la personalidad jurídica instrumental se mantiene una adscripción a una dependencia administrativa superior, que permite que su actuación se someta con mayor facilidad a directrices y en muchos casos a instrucciones de la dependencia ministerial de la cual forma parte.**

La misma Sala Constitucional ha sostenido el criterio de que no resulta inconstitucional la dotación de personalidad jurídica instrumental a un órgano desconcentrado, como un modelo de organización administrativa, a efecto de lograr una mayor eficiencia en el aparato estatal. Ha sido considerada como una personificación presupuestaria, que le confiere la potestad a un órgano desconcentrado personalidad para administrar sus recursos con independencia del Ente público al que pertenece, aunque esté subordinado en todos los demás aspectos que son propios de la función desconcentrada. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las dieciséis horas y seis minutos del cinco de julio del dos mil seis).

No obstante no se puede dejar de considerar lo apuntado por la Contraloría General de la República cuando de forma reiterada ha llamado la atención acerca de la necesidad de valorar detenidamente el otorgamiento de personalidad jurídica instrumental a órganos de la Administración Pública. Ello por cuanto lo anterior acarrea una serie de problemas a nivel práctico, no tratándose únicamente de una discusión teórica acerca de una técnica jurídica incorrecta. **Oficio 13203 del 14 de noviembre de 2003 (DAGJ-1752-2003).**

8. El inciso p) del artículo 15°, se recomienda cambiar su redacción en el siguiente sentido: *“Reconocer a instituciones públicas o privadas, físicas o jurídicas, como unidades de verificación metrológicas, estableciendo los requisitos legales y técnicos **siguiendo los lineamientos del CONAC.** Cuando la institución no esté acreditada, el Laboratorio, justificando debidamente la necesidad del reconocimiento, podrá concederlo y le otorgará un plazo de 18 meses máximo (**renovables según se indica en el reglamento**), para que obtenga la acreditación correspondiente. El LACOMET podrá revocar cualquier reconocimiento cuando se incurra en incumplimiento de requisitos legales y técnicos, **o cuando exista otra organización debidamente acreditada.**”* (El resaltado es sobre los ajustes que se estiman pertinentes).

En el inciso o) se sugiere la siguiente modificación: *“o) Coordinar acciones en materia de Metrología con las Universidades Públicas que muestren interés para desarrollar las magnitudes que el país demande, aprovechando la experiencia, infraestructura y equipamiento para la designación de futuros laboratorios que puedan ser desarrollados por éstas. Estos planes deberán ser priorizados bajo estudios técnicos sobre necesidades metrológicas y se establecerán transitorios para que los mismos obtengan las acreditaciones correspondientes”*.

En ese mismo artículo, se sugiere indicar en el último párrafo señalado en color rojo: *“La oferta de nuevos servicios se aprobará por el CONAC y se deberá reglamentar conforme”*.

9. Respecto del artículo 16°—Organización, no se estima conveniente la sustitución de la Dirección General por una Dirección Técnica. Se deberían mantener ambas, tal y como se trabajó y propuso por el Comité ad Hoc, en la construcción de la propuesta de reforma que se aprobó por el CONAC oportunamente. Igualmente, quien debería asistir a las reuniones de la Comisión Nacional de Metrología en calidad de asesor debería ser la Dirección General.

10. Del artículo 18°—Funciones de la Comisión Nacional de Metrología, se apunta lo siguiente:

a) No queda claro el tema de los modelos de costos económicos.

b) No es necesario la referencia a “o en el medio oficial de comunicación del Estado”, pues de momento este únicamente es La Gaceta y debe mantenerse así, pues las tarifas deberían emitirse vía decreto ejecutivo.

c) Parece bien considerar un plan estratégico, solo que en vez de 10 años se sugeriría plantearlo a **5 años** y la rendición de cuentas anual está bien y se estima oportuna la presentación anual de informes al CONAC.

d) Se sugiere incluir dos incisos más que dispongan:

- *Recomendar la política del Laboratorio en materia de equipo, infraestructura y capacitación técnica del personal.*

- *Nombrar por un período de cuatro años al director técnico de LACOMET.*

11. Agregar, de la mano con lo dispuesto en el artículo 19°—Director Técnico, un artículo adicional que disponga: “*Artículo XX°-- Director General. LACOMET contará con un Director General del Laboratorio, quien deberá gozar de reconocida experiencia en la materia y título universitario afín de la metrología, cuyo nombramiento será competencia del Poder Ejecutivo*”.

12. El artículo 20°—Funciones del Director, debería ajustarse a lo indicado sobre personalidad jurídica instrumental, con la cual no se está de acuerdo.

13. Incluir una disposición en el siguiente sentido: “*Artículo XX°—Sujeción a la Reglamentación Técnica de Medición. Los entes públicos y privados deberán asegurarse de que los instrumentos de medición empleados se ajustan a los requisitos establecidos en los reglamentos técnicos respectivos*”.

14. Respecto del Capítulo IV, del Ente Costarricense de Acreditación, en el artículo 26°, se recomienda la variación de la redacción como se indica a continuación:

Artículo 26°—Funciones. El ECA será el único ente competente para realizar los procedimientos de acreditación en lo que respecta a laboratorios de ensayo, laboratorios clínicos y laboratorios de calibración, organismos de inspección, organismos de certificación, organismos validadores verificadores, proveedores de ensayos de aptitud y otros afines conforme a la normativa internacional. Tendrá las siguientes funciones:	Artículo 26°—Funciones. El ECA será el único competente para realizar los procedimientos de acreditación en lo que respecta a laboratorios de ensayo, clínicos y de calibración, entes de inspección, entes de certificación y otros afines conforme a la normativa internacional. Tendrá las siguientes funciones: a) Acreditar previo cumplimiento de los requisitos, conforme a las buenas prácticas internacionales.
---	--

a) Acreditar, las competencias de las distintas entidades, previo cumplimiento de los requisitos, conforme a las buenas prácticas internacionales. b) Estimular la acreditación en todos los ámbitos tecnológicos y científicos del país. c) Garantizar la competencia técnica y credibilidad de los entes acreditados, para lo cual deberá llevar a cabo procesos de evaluación anunciados y no anunciados. d) Realizar, en los temas de su competencia, las investigaciones y ordenar las medidas cautelares que considere necesarias, incluso la suspensión temporal de la acreditación así como las sanciones respectivas. e) Resolver, previo cumplimiento del debido proceso, las denuncias que, en materia de su competencia, se presenten contra los entes acreditados. f) Promover la suscripción de convenios de reconocimiento mutuo y otros instrumentos de entendimiento que propicien el reconocimiento de la acreditación otorgada por él ante órganos de acreditación similares. g) Participar en las instancias internacionales de acreditación. h) Realizar, cuando se requiera, el reconocimiento de la equivalencia de la acreditación otorgada por los signatarios de los Acuerdos de Reconocimiento Internacionales, conforme al procedimiento que el ECA establezca. i) Realizar capacitaciones en los temas de su competencia.	b) Estimular la acreditación en todos los ámbitos tecnológicos y científicos del país. c) Garantizar la competencia técnica y credibilidad de los entes acreditados. d) Realizar las investigaciones y ordenar las medidas cautelares que considere necesarias, incluso la suspensión temporal de la acreditación. e) Resolver, previo cumplimiento del debido proceso, las denuncias que, en materia de su competencia, se presenten contra los entes acreditados. f) Promover la suscripción de convenios de reconocimiento mutuo y otros instrumentos de entendimiento que propicien el reconocimiento de la acreditación otorgada por él ante órganos de acreditación similares. g) Participar en las instancias internacionales de acreditación. h) Realizar cuando se requiera el reconocimiento de la equivalencia de la acreditación otorgada por los signatarios de los Acuerdos de Reconocimiento Internacionales, conforme al procedimiento que el ECA establezca. i) Realizar capacitaciones en los temas de su competencia.
---	--

15. Sobre el artículo 28°—Conformación de la Junta Directiva, respecto de la presidencia de la JD del ECA, se estima que no es conveniente que la ley establezca quién debe presidir, sino que debiera ser la Junta Directiva quien lo designe.

Adicionalmente, los dos últimos párrafos de dicho artículo se recomienda modificar de la siguiente manera: *“El ministro del ramo presentará al Consejo de Gobierno las ternas emitidas por las organizaciones, los propietarios y suplentes serán nombrados por el Consejo de Gobierno, por un periodo de cinco años, sus nombramientos deberán publicarse en el diario oficial La Gaceta.*

La Junta Directiva tendrá la facultad de designar un Comité Ejecutivo con representación equilibrada de las partes representadas en este órgano colegiado.

El gerente del ECA asistirá a las reuniones de la Junta Directiva en calidad de asesor, para lo cual tendrán derecho a voz pero sin voto.”

16. En cuanto al “Patrimonio y Financiamiento” del artículo 41, se sugiere el cambio que se señala a continuación, especialmente con la inclusión de un inciso, como se indica, para garantizar la sostenibilidad del apoyo presupuestario al EC, el cual ha experimentado algunos riesgos sobre las transferencias del MICIT:

Artículo 41°—Financiamiento y patrimonio. El ECA contará con los siguientes recursos: a) Los ingresos percibidos por concepto de la venta de bienes y servicios compatibles con las actividades de acreditación. b) Los legados, las donaciones y los aportes de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas, y los aportes del Estado o sus instituciones, así como los recursos de cooperación internacional puestos a disposición del Estado para financiar actividades relacionadas con alguna de las funciones del ECA.	Artículo 36°—Financiamiento y patrimonio. El ECA contará con los siguientes recursos: a) Los ingresos percibidos por concepto de la venta de bienes y servicios compatibles con las actividades de acreditación. b) Transferencia anual que realizará el Estado, mediante presupuesto nacional de manera gradual y por el plazo requerido hasta que el ECA pueda ser autofinanciable. c) Los legados, las donaciones y los aportes de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas, y los aportes del Estado o sus instituciones, así como los recursos de cooperación internacional puestos a disposición del Estado para financiar
--	---

	actividades relacionadas con alguna de las funciones del ECA.
--	---

Igualmente se recomienda exonerar al ECA del pago de timbres e impuestos, respecto a compra de equipos, vehículos, servicios e insumos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

17. En lo que respecta al Capítulo V, sobre la Dirección de Calidad (DCAL), es importante considerar a dicha Dirección como una dependencia del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), adscrita al Despacho del Ministro con funciones y responsabilidades de la Secretaría Ejecutiva del CONAC.

La Unidad de Calidad y Verificación del Mercado deberá ser encargada de impulsar, velar y dar seguimiento al funcionamiento y operatividad del SNC, así como coordinar y actuar en conjunto con los órganos y entes públicos rectores de la administración central y descentralizada del Estado, para impulsar y garantizar una efectiva verificación del mercado, de manera que los bienes y servicios que se vendan y presten en el mercado o se encuentren en uso, cumplan con los requisitos exigibles en el país.

Para ello, en lo que respecta a verificación del mercado, las instituciones públicas debieran estar obligadas a coordinar con esta unidad, para lo cual podrán apoyarse en el delegado de la calidad. En ese sentido, se recomienda un inciso o) en el artículo 45, que diga lo siguiente: “o) *Coordinar con las demás instituciones nacionales que gozan de competencias en control y vigilancia de mercado, con el fin de informar al CONAC del cumplimiento de los respectivos planes para vigilancia de mercado.*”

Para efectos de la coordinación de la vigilancia de mercado, cada institución deberá informar del cumplimiento de sus planes de vigilancia de mercado, a la Dirección de Calidad del MEIC

La DCAL podría establecer con otras instituciones o entidades los convenios que estime necesarios para el mejor desempeño de sus labores, incluyendo la posibilidad de establecer alianzas con la Red de organizaciones de consumidores.

A la DCAL se le deberían reforzar las posibilidades de accionar con mayor peso dentro de las verificaciones en mercado, garantizarle presupuesto y valorar (incluso vía reglamento) las alternativas para contar con más recursos humanos calificados que puedan realizar las labores de evaluación de la conformidad que deben señalarse en los reglamentos. La DCAL debiera asumir el rol de coordinación de las labores de verificación respecto de las demás instituciones que por competencia tienen que realizar verificaciones en mercado.

Este tema debe revisarse con el MEIC a fin de recoger de la mejor manera las necesidades de la institución para reforzar las acciones en esta materia.

18. Todo el tema sobre infracciones y sanciones debiera ajustarse a lo que prescribe la Ley General de Administración Pública, más que dejarlo a criterio de la Comisión Nacional del Consumidor, pues hay temas que van más allá de la vigilancia respecto del consumidor, por ejemplo temas de competencia desleal, donde el incumplimiento a las prescripciones de los reglamentos técnicos perjudica la sana competencia entre empresas.

Adicionalmente, como apoyo en la labor de vigilancia del mercado, de la recaudación obtenida por el cobro de las infracciones establecidas en este artículo, se trasladará un 10% a la Dirección de Calidad del MEIC, a efectos de apoyar las acciones del Departamento de Verificación de Mercado.

Cualquier consulta adicional sobre el tema se puede dirigir a la Asesora en Comercio Exterior y Asuntos Regulatorios, Fiorella Bulgarelli, por medio del correo electrónico fbulgarelli@cicr.com o bien al teléfono 2202-5641.

Cordialmente,



Francisco Gamboa S.
Director Ejecutivo