

2015-02-05
ORT-OF-008

Señor
Irene Campos Gómez
Directora Ejecutiva
Instituto Costarricense del Cemento y del Concreto
ICCYC
Presente

Asunto: Respuesta a las observaciones planteadas en consulta pública del reglamento técnico de cementos hidráulicos.

Estimado Señor:

En atención de su nota No. ICCYC003-2015, recibida en esta Dirección el pasado 13 de enero, relacionada con la propuesta de reforma al reglamento técnico de cementos hidráulicos (Decreto Ejecutivo No. 32253-MEIC) y en seguimiento de nuestro oficio No. DMRRT-DRT-OF-039 del 26/01/2015, me permito adjuntar la siguiente matriz de respuesta a sus observaciones.

Atentamente,


Orlando Muñoz Hernández
Secretaría Técnica del ORT/Jefe del Depto. de Reglamentación Técnica



Adjunto: Matriz de respuesta a las observaciones planteadas.

C: Archivo

MATRIZ DE OBSERVACIONES
A PROYECTOS DE REGLAMENTACIÓN TÉCNICA

Nombre del proyecto: Reforma al reglamento técnico de Cementos Hidráulicos
 Publicación del aviso de Consulta Pública en la Gaceta N° 243 del 17/12/2014.
 Nombre de quien realiza la (s) observación (es):
 ▪ Empresa, organización o institución INSTITUTO COSTARRICENSE DEL CEMENTO Y DEL CONCRETO
 ▪ Persona y cargo: Irene Campos Gómez, Directora Ejecutiva
 Fecha de emisión de la (s) observación (es): 13 / 01 / 2015

Texto del proyecto	Texto propuesto	Justificación quien realiza la (s) observación (es)	Criterio de la Secretaría Técnica del ORT
Aspectos de procedimiento		<p>1. Aspectos de procedimiento</p> <p>El Reglamento Técnico de Cementos Hidráulicos. Especificaciones", RTCR383:2004; se elaboró en un "Comité" o "Comisión", con representación de diferentes partes; sin embargo, la modificación publicada para consulta pública, no convocó a los participantes de dicha instancia y no dio la oportunidad de una discusión entre las partes del tema. Por ello, se considera, que el procedimiento seguido, no se ajusta a las normas de transparencia que deben prevalecer en la discusión y modificación de la reglamentación técnica, ni al procedimiento establecido por la Ley 8279, "Sistema</p>	<p>1. En primer lugar, en cuanto al cuestionamiento de que no se encontró en las actas la presentación de la propuesta al ORT, debemos manifestar que la misma, se presentó ante el ORT el 09 de diciembre pasado por la vía electrónica, documento que se adjunta con esta matriz, teniendo únicamente observación al respecto del representante del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) ante el ORT; por lo que en ese sentido se procedió conforme lo establecido en la Ley No. 8279 y el Reglamento del ORT (Decreto Ejecutivo No. 32068).</p> <p>2. En segundo término, en relación con el cuestionamiento de que no se consultó a otros entes que supuestamente tienen competencia en este tema (como por ejemplo el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo), debemos recordar que lo estipulado en el 8.1.1 del reglamento técnico vigente (presentaciones de hasta 50 kg), se bien se incorporó desde un inicio en dicha regulación, como un tema de seguridad</p>

AMK

MDL

	<p>Nacional para la Calidad", del 21 de mayo del 2002, y el "Reglamento del Órgano de Reglamentación Técnica", Decreto Ejecutivo N° 32068 - MEIC - S - MAG - MLCIT</p> <p>- MOPT - COMEX- MINAE, de 4 de noviembre del 2004, todo con respecto al procedimiento, las funciones e integración del Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) para efectos de la modificación de Reglamentos Técnicos, como el que se consulta.</p> <p>En este sentido, consideramos que en el procedimiento seguido para la modificación al RTCR 383:2004 existen vicios que afectarán la validez del acto administrativo, mediante el cual se pretende promulgar la reforma al RTCR383:2004, según se detalla a continuación:</p> <p>a. La Ley 8279 "Sistema Nacional para la Calidad", del 21 de mayo del 2002, establece la creación del Órgano de Reglamentación Técnica (ORT). De conformidad con el artº 39 de dicha ley, el ORT es una "comisión interministerial cuya misión será contribuir a la elaboración de los reglamentos técnicos, mediante el asesoramiento en el procedimiento de emitirlos (...). El Órgano será el encargado de coordinar con los respectivos ministerios, la elaboración de sus reglamentos técnicos de modo tal que su emisión permita la efectiva y eficiente protección de la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente, de la seguridad, del consumidor y de los demás bienes jurídicos tutelados."</p> <p>b. Asimismo, de conformidad con el artículo 40 del Sistema Nacional de Calidad, el ORT tiene las funciones de:</p>	<p>ocupacional (razones ergonómicas de los trabajadores de la construcción), este Ministerio reconoce que desde un principio este requisito no debió haber sido incorporado en un reglamento técnico de conformidad con los principios y ámbito de aplicación del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, ya que obedece a razones de salud ocupacional, y no de salud general; esto último, es el tipo de objetivos legítimos que debe regular una medida de alcance general como un reglamento técnico, por lo que los aspectos laborales deben ser atendidos dentro de la empresa conforme a las leyes y reglamentos de seguridad laboral definidos por el Ministerio del Trabajo, por ser este el ente competente en esta materia y no a través de un reglamento para productos.</p> <p>Por tal razón, estas consideraciones de seguridad ocupacional, están ya regulados en el Artículo 18 del Decreto Ejecutivo No. 25235-MTSS, "Reglamento de Seguridad en Construcciones", el cual expresa lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 18.- Para el manejo manual de cargas, el límite será de 60 kilogramos por trabajador en el caso de transporte de carga individual para el levantamiento de pesos el límite será de 55 kilogramos por trabajador y esta operación ha de ser intermitente (hasta tres movimientos por hora). Para una frecuencia mayor, el límite de levantamiento de pesos será de 50 kilogramos por trabajador. En cualquier caso pesos mayores a los estipulados pueden ser manejados por varios trabajadores conjuntamente, siempre que los límites señalados por trabajador, no se sobrepasen."</i></p> <p>Nota: el subrayado no es del original.</p>
--	--	---

M.P.V.
@M.P.V.

	<p><i>"a) Recomendar la adopción, actualización o derogación de los reglamentos técnicos emitidos por el Poder Ejecutivo.</i></p> <p><i>b) Emitir criterios técnicos con respecto a los anteproyectos de reglamento técnico que dese implementar el Poder ejecutivo"</i></p> <p>No encontramos en el expediente administrativo de la reforma que se pretende las actas de las sesiones del ORT en las que conste el análisis técnico y las consultas a otras dependencias ministeriales, sobre el contenido de la reforma que se pretende.</p> <p>En este sentido, el ORT fue creado como un órgano que garantiza que los distintos Reglamentos Técnicos que sean emitidos por el Poder Ejecutivo, sean analizados y cuenten con el visto bueno (recomendación) por un panel con conocimientos interdisciplinarios, de forma tal que se asegure que no existan vulneraciones o afectaciones en ámbitos que trasciendan el área o especialidad específica del Ministerio que emite el Reglamento Técnico, que en este caso pareciera ser el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, no obstante que la reforma al RTCR 383:2004 trata temas de salud y de salud ocupacional, que competen al Ministerio de Salud y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, se incluyen temas de seguridad de la infraestructura, que correspondería discutir con otros ministerios relacionados.</p> <p>En el presente caso, el Poder Ejecutivo y más</p>	<p>De dicha regulación se desprende la posibilidad que cargas mayores a las estipuladas en la misma, se pueden atender utilizando varios trabajadores, siempre y cuando se respeten los cargos máximas individuales ahí señaladas, o bien, a través de opciones más eficientes (mecánicas), salvaguardando así la salud y el bienestar de dichos trabajadores.</p> <p>En este caso, la seguridad o salud ocupacional, es un tema que no es necesario que el MEIC consulte a los entes que el ICCYC menciona, ya que este tema escapa del ámbito del Acuerdo OTC y por ende, de la materia de los reglamentos técnicos.</p> <p>Así las cosas, este Ministerio manifiesta que esta propuesta de reforma se ha ajustado al debido proceso consignado en los cuerpos jurídicos competentes, la Ley No. 7475 que incorpora el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, la Ley No. 8279 y el Reglamento del ORT (DE-32068).</p> <p>CONCLUSION: No se acepta la observación por lo anteriormente señalado.</p>
--	---	---

MPN
 OJH

	<p>específicamente, el Ministerio de Economía, pretenden decretar la modificación al RTCR83:2004. No obstante, no se hace constar que el proyecto de Reglamento que se consulta, haya seguido el procedimiento ordenado por la Ley 8279 para estos efectos.</p> <p>e. La propuesta de reforma, contiene disposiciones que afectan negativamente la salud ocupacional de los trabajadores, e incluso, contradicen una recomendación de la OIT respecto al manejo de pesos por parte de los trabajadores. Ante esta posible afectación negativa a la salud humana, resulta indispensable que el contenido de la reforma propuesta hubiera sido analizado por el ORT. Dentro de este, es de especial importancia, contar con el criterio técnico y legal del representante del Ministerio de Salud. También resulta de especial importancia a efectos de establecer el motivo del acto jurídico (reforma al Reglamento Técnico RTCR83:23004), que el ORT consultara, de previo a tomar la decisión de someter a consulta de los posibles afectados o interesados, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, específicamente, se debió contar con el criterio técnico y legal del Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo, a efectos de que conste en el expediente administrativo la posición del Consejo de Seguridad Ocupacional, sobre el contenido de la reforma y sus efectos dentro de las políticas de seguridad ocupacional de Costa Rica, y en caso de aprobar el cambio, las razones por las cuales, considera que dicha modificación resulta oportuna y no atenta contra la salud humana y específicamente contra los trabajadores del sector de la construcción.</p> <p>f. La promulgación del Decreto que modifique el RTCR83:2004, sin contar con el criterio técnico del ORT,</p>	
--	---	--

MDV
@MHA

		<p>contenido en las actas de éste órgano, tendría un vicio de nulidad absoluta de dicho Decreto, lo cual obliga a MEIC a corregir los vicios en cuanto al procedimiento, antes de promulgar la reforma que se pretende, todo en aras de respetar el principio de legalidad al que está sometido la Administración Pública. Al final de cuentas, la creación del ORI por parte del legislador, se previó precisamente para casos como el presente, en los cuales, esta entidad tiene la obligación de actuar como garante de la protección de los pilares establecidos por el arto 39 (salud humana y seguridad ciudadana en este caso). Por ello, el que la Secretaría Técnica lo someta a consulta, a solicitud del Ministerio de Economía Industria y Comercio, sin que conste que haya sido puesto antes en conocimiento del ORT y de otras dependencias del Estado, con competencia en el tema de la reforma propuesta, constituye un vicio en el procedimiento que debe ser corregido, pues el sometimiento del proyecto al conocimiento del ORT, no es de índole facultativa, sino, un requisito y obligación ineludible en el procedimiento que motiva el acto administrativo que pretende reformar del RTCR83:2004.</p>	
Acápite 8.1.1	Ninguno	<p>La modificación al Reglamento en consulta, elimina del artículo, entre otras cosas, la indicación del peso del saco. Se considera necesario que el Organismo de Reglamentación Técnica, documente con estudios técnicos, específicamente ergonómicos, el peso máximo del saco que se debe vender en los depósitos; esto por cuanto la salud de los trabajadores de la construcción, así como los trabajadores que cargan y descargan los camiones de transporte, pueden verse seriamente comprometida, con problemas de espalda.</p>	<p>Por lo ya externado anteriormente, desde el punto de vista de salud ocupacional, el tema del levantamiento y transporte de cargas por del trabajador en materia de construcción, está claramente establecido a nivel de frecuencia de tales actividades, en el Artículo 18 del Decreto Ejecutivo No. 25235-MTSS, Reglamento de Seguridad.</p> <p>De dicha regulación se desprende la posibilidad que cargas mayores a las estipuladas en la misma, se pueden atender</p>

MPV
HMP

		<p>hombros, lumbalgias, lesiones incapacitantes de los músculos o de las articulaciones. Estas lesiones pueden ocurrir debido a un accidente en particular, pero generalmente aparecen con el paso del tiempo.</p> <p>El peso del saco de 50 kg indicado en el reglamento actual, podría ser variado, en función de la variable ergonómica; pero nunca eliminado sin un respaldo técnico, pues se estaría renunciando a tutelar uno de los principios básicos de la reglamentación técnica, cual es la salud pública.</p> <p>El Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo, debe ser consultado sobre el tema; pues según la legislación nacional, dentro de sus funciones se tiene:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Promover las mejores condiciones de salud ocupacional, en todos los centros de trabajo del país; 2) Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia. 3) Promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional 	<p>utilizando varios trabajadores, siempre y cuando se respeten los cargas máximas individuales ahí señaladas, o bien, a través de opciones más eficientes (mecánicas), salvaguardando así la salud y el bienestar de dichos trabajadores.</p> <p>CONCLUSION: No se acepta la observación por lo anteriormente señalado.</p>
Acápite 9.2.6 y 9.2.8	Ninguno	<p>Se elimina del reglamento, la fecha de comercialización máxima del cemento; y se incorpora la obligatoriedad de que cada fabricante o emparador, indique dicha fecha. Con respecto a esta modificación, la observación importante que</p>	<p>Pérdida de la resistencia del cemento respecto al tiempo: Como bien sabemos, es el fabricante del producto quien mejor conoce las propiedades de su producto y el que puede recomendar las condiciones de almacenamiento necesarias para mantener tales propiedades, durante el plazo de uso</p>

MPL
MNH

	<p>se realiza, es que el Reglamento no incluye el sistema de verificación de la conformidad, que garantice que la fecha que indica el fabricante o emparador es cierta, bajo las condiciones de empaclado y almacenamiento propuestas por éste.</p> <p>La disminución de la resistencia del cemento, por su exposición al medio ambiente es una realidad; así lo demuestran varios estudios internacionales ¹, particularmente sobre el comportamiento del concreto hecho con cementos largamente almacenados. Infiuye para esto el tipo de empaque (cantidad de hojas y tipo de papel), las condiciones de almacenamiento (dentro del comercio y en el sitio de obra), la humedad relativa y temperatura del sitio, y, por supuesto, la fecha de fabricación del cemento.</p> <p>Esta disminución en la resistencia del cemento, tiene consecuencias importantes en el desempeño de las obras que se construyan con dicho material, la seguridad de las estructuras y por lo tanto de los ciudadanos, se puede ver seriamente comprometida, si la fecha que indica el fabricante o emparador no es cierta, y la resistencia del cemento es mucho menor a lo especificado por el diseñador de la obra.</p> <p>La resistencia del cemento, no es una variable fácilmente</p>	<p>recomendado.</p> <p>Por dicha razón, no le corresponde al Estado definir un plazo específico, sino que debe darle la responsabilidad al fabricante o envasador. En esta misma línea, los productores nacionales reconocen que el cemento hidráulico, es un producto que puede ser almacenado por largos periodos de tiempo, sin presentar deterioro de sus requisitos de calidad, para ello debe sujetarse a unas condiciones de almacenamiento, en donde el nivel de humedad es un factor relevante a considerar. Por lo tanto, si se almacena en ambientes con niveles de humedad relativamente bajos y se toman otras medidas para evitar la humedad en el producto, éste va a mantener su calidad por largos periodos de tiempo. Tales condiciones de almacenamiento son explicadas por la empresa Holcim de Costa Rica en el documento que se adjunta, disponible en el link http://www.holcimnews.cr/docs/Almacenamiento_cemento.pdf</p> <p>En ese sentido, debe el fabricante o emparador especificar las condiciones almacenamiento necesarias para garantizar que se mantiene la calidad del producto hasta la fecha recomendada de uso. Condiciones que, en la propuesta de reforma, deben ser incorporadas en el etiquetado del producto por parte del oferente, para que de esta manera pueda el consumidor utilizarlo adecuadamente. Esta práctica de que el fabricante defina la fecha de uso recomendada o de vencimiento, así como las condiciones de conservación del producto, es una práctica internacional ampliamente utilizada en diversos productos, entre ellos, productos altamente sensibles como los medicamentos y alimentos.</p> <p>Estos requerimientos en el etiquetado son conformes con lo señalado en el Artículo 34 incisos b) y d) de la Ley No. 7472, es</p>
--	--	---

M.P.V.
G.M.H.

		<p>observable; para el consumidor resultará imposible verificar, si el cemento en el momento de su utilización, aún tiene la resistencia que ha sido especificada. La única forma de verificar, es realizando un estudio de laboratorio del producto; lo que resulta un procedimiento engorroso, para el consumidor y probablemente nunca se realice.</p> <p>Por lo anterior, la recomendación del ICCVC, es que se incorpore necesariamente, en el reglamento técnico, una fecha máxima recomendada para el uso del cemento según su empaque, y además, se incorpore como requisito obligatorio la verificación de la conformidad, por un tercero, de la fecha indicada por el fabricante o empaquetador; de forma tal, que bajo las condiciones que éste establece, sean verdaderas; esto con el fin de que el MEIC tutele un principio básico de la reglamentación técnica, cual es la información y la seguridad de los ciudadanos.</p> <p>La verificación de la conformidad por un tercero, significa que el producto debe tener un certificado que garantice el cumplimiento del Reglamento y de la fecha recomendada como de máxima para su consumo.</p>	<p>responsabilidad del productor y comerciante, con el consumidor, entre otras obligaciones, no solo brindar información clara y veraz de lo que comercializa, sino además tiene el deber de suministrar al consumidor todas aquellas instrucciones para poder utilizar adecuadamente los artículos que este último adquiere.</p> <p>Es importante dejar claro que con esta propuesta, no se está impidiendo que en los cementos hidráulicos se establezca una fecha máxima de 45 días u otra que a criterio y responsabilidad de la empresa se defina.</p> <p>CONCLUSION: No se acepta la observación por lo anteriormente señalado.</p> <p>Verificación de la fecha recomendada de Uso:</p> <p>Ante esta inquietud, nos permitimos informar que dicha fecha se deberá verificar con la misma responsabilidad institucional con que se verifican los demás requisitos y disposiciones contenidos en los reglamentos técnicos competencia de este Ministerio.</p> <p>En el caso particular de los cementos hidráulicos, no se debe perder de vista que el mismo contiene en su inciso 7 disposiciones relacionadas con la verificación o control de la calidad para estos productos, los cuales deberán aplicarse tanto para los cementos nacionales como para los importados.</p> <p>Ahora bien, en el caso, que exista algún incumplimiento a esta regulación, se procederá conforme lo que dispone para tal efecto, la Ley No. 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, sin perjuicio de otras responsabilidades que ello conlleve.</p>
--	--	---	--

MP
DHF

		<p>El ICCYC je ha solicitado al LANAMME-UCR, que realice una investigación sobre la resistencia del cemento, en el tiempo. La investigación en una primera fase, incluye un muestreo de cemento en los depósitos de la Gran Área Metropolitana, con el objetivo de determinar una curva de resistencia vrs tiempo, considerando el almacenamiento normal de los sacos de cemento en los depósitos.</p> <p>La investigación, recién empieza y tendrá resultados probablemente en el mes de abril del año 2015. Con este estudio, esperamos tener información confiable de un tercero objetivo, que nos pueda orientar en una normativa</p>	<p>No obstante lo anterior, en cuanto a la necesidad de incorporar dentro de la propuesta, un procedimiento de evaluación de la conformidad de tercera parte (certificación de producto) para la vigilancia de la "fecha de recomendada de uso", consideramos que este procedimiento podría ser sumamente útil no solo para este requisito, sino también para otros que exige el reglamento técnico. En ese sentido, cuando oportunamente se tenga lista la norma técnica para cementos hidráulicos que se está desarrollando en INTECO, la cual servirá de base para la reforma integral al reglamento técnico de cementos hidráulicos, se procederá a valorar la incorporación de este procedimiento para la demostración de la conformidad, no solo para esta fecha sino para otras disposiciones, que exige el reglamento técnico en cuestión.</p> <p>CONCLUSION: No se acepta la observación por lo anteriormente señalado.</p> <p>Este Ministerio considera que hasta tanto no conozca las conclusiones de dicho estudio que realiza LANAMME-UCR o la base de una normativa técnica concluyente, se debe mantener el ajuste señalado en dicha propuesta, sobre todo porque existe evidencia, que un cemento almacenado en condiciones de nula o mínima humedad, puede mantener a lo largo del tiempo su durabilidad en términos de calidad del producto. Consideraciones de conservación, que como ya explicamos, son reafirmadas por HOLCIM en su página Web supra citada.</p> <p>Por otro lado, reiteramos que esta proceso de reforma, se ha ajustado en todo momento a lo estipulado en los cuerpos legales pertinentes, esto es, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (consignado en la Ley No. 7475), Ley No. 8279 del Sistema Nacional para la Calidad, el Reglamento del Órgano de</p>
--	--	---	--

MRV
OH

	<p>equilibrada; que no desproteja al consumidor y se ponga en peligro a la industria de la construcción, en cuanto a la seguridad de las edificaciones, vivienda o infraestructura, que se construye utilizando el cemento como material.</p> <p>Adicional a lo anterior, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) en su Comité CTN 06/ SC 10, se encuentra estudiando y revisando el Reglamento Técnico de Cemento, siendo el tema de la fecha máxima recomendada de uso, un parámetro de análisis y discusión de dicho Comité. Ellos resolvieron entre otras cosas, esperar los resultados de la investigación solicitada por el ICCYC al LANAMME UCR, con el objetivo de tener respaldo técnico, para lo que se indique en la futura norma. El ICCYC está de acuerdo en eliminar aquellos aspectos que de una normativa, son excesivos y conducen a barreras al comercio, que no puedan justificarse en intereses de mayor rango para el Estado, como lo son la salud, la protección del medio ambiente y la seguridad, entre otros. Por lo anterior, no se debe dejar de tutelar aspectos como los mencionados, a los cuales el Estado no puede renunciar. Los cambios que se propongan en ese sentido, deben ser técnicamente justificados y debe quedar clara la responsabilidad de las instituciones que tienen competencia legal en dichas materias, ante esos cambios, para lo cual, entre otros, es indispensable que se cumplan con los procedimientos</p>	<p>Reglamentación Técnica (Decreto Ejecutivo No. 32068) y el Reglamento para Elaborar Reglamentos Técnicos (Decreto Ejecutivo No. 36214-MEIC).</p> <p>CONCLUSION: No se acepta la observación por lo anteriormente señalado.</p>
--	---	---

MPV
GMA

	establecidos por la Ley del "Sistema Nacional para la Calidad", 21 de mayo del 2002, y el "Reglamento del Órgano de Reglamentación Técnica", Decreto Ejecutivo N° 32068 - MEIC- S- MAG- MICT- MOPT- COMEX- MINAE	
--	--	--

Moisés Pereira Vega
Profesional/Responsable

FIN DEL DOCUMENTO



Orlando Muñoz Hernandez
Jefe del Departamento