

Boletín Compras Responsables

Selección de mecanismos para verificación de conformidad con especificaciones técnicas

Sylvia Elena Aguilar,
CEGESTI

Aunque son las instituciones del sector público las que definen sus necesidades, dentro del marco de sus potestades regladas y discrecionales, y quienes ejecutan el proceso de selección del proveedor, contratación y supervisión, las definiciones de especificaciones técnicas no puede realizarse de manera injustificada, particularmente por el principio de igualdad y libre competencia, artículo 5 de la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa (Costa Rica): “En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales...”. Por ejemplo, solicitar que se entregue producto certificado bajo cierta norma técnica podría interpretarse como discriminatorio para otros oferentes cuyo producto cumple con las características técnicas descritas en dicha norma, pero que no está certificado. Cuando pedir o no una certificación depende de elementos tales como riesgo y la existencia de suficiente oferta en el mercado, entre otros aspectos que se explicarán más adelante.

Ya sea que las características técnicas del producto se soliciten como especificación técnica o como parte del sistema de evaluación de ofertas, toda característica debe ser objetivamente verificable. En la siguiente figura se muestran ejemplos de mecanismos que la Administración puede utilizar.

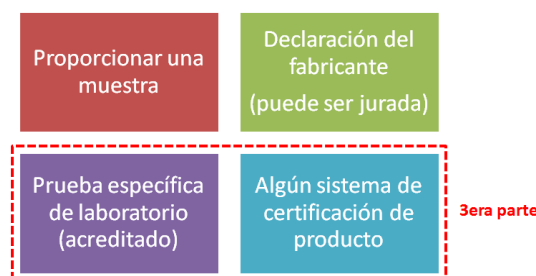


Figura 1. Mecanismos para demostrar conformidad con especificaciones técnicas

Un producto podría cumplir con las especificaciones técnicas solicitadas por una norma, y no contar con una certificación (en cuyo caso se podría optar por brindar puntaje, en el sistema de evaluación, al oferente que presente el producto certificado, si para la Administración representa una diferenciación significativa). Por esta razón, además de la certificación se podría recurrir a otras maneras de evidenciar el cumplimiento con criterios técnicos, como la proporción de una muestra o una declaración del fabricante / vendedor. Definitivamente, como la certificación implica una atestación de tercera parte, se convierte en una evidencia mucho más confiable, pero también es más exigente y requiere de mayores recursos por parte de potenciales proveedores.

Es importante considerar que algunas evidencias que se soliciten implicarán un costo para los oferentes (y eventualmente un costo para la Administración, al verse estos costos reflejados en las ofertas). En todo caso, la escogencia de la evidencia debe tomar en cuenta el riesgo (en salud humana, seguridad ocupacional, medio ambiente y otros que se considere relevante evaluar) asociado a una eventual falla en las características técnicas. Aún cuando en algunos casos la Administración pueda hacer uso de la garantía de cumplimiento, recordar que existen impactos que podrían ser evidentes a

mediano o largo plazo. Entre más grave sea la consecuencia del fallo, la evidencia de conformidad con las características técnicas deberá ser más estricta.

De este modo, los mecanismos que evidencian el cumplimiento con especificaciones técnicas pueden variar en función del impacto que ocasionaría el incumplimiento.

El siguiente cuadro muestra un ejemplo de matriz para evaluación de riesgos¹, donde se evalúa el impacto del riesgo de que un producto no cumpla con las características técnicas requeridas en términos de la consecuencia para las personas y/o económicas y/o ambientales y/o para la imagen/reputación de la institución, y de la frecuencia de que esto suceda (esto es, la frecuencia con la que sucede que el producto no cumple con las características técnicas requeridas).

Cuadro 1. Matriz evaluación de riesgos

	En personas	Económicas	Ambientales	En la imagen / reputación de la Institución	Frecuencia				
					Nunca ha ocurrido	Le ha ocurrido a algún consumidor	Ha ocurrido en la Institución alguna vez	Ha ocurrido en la Institución varias veces al año	Ha ocurrido en la Institución varias veces al mes
C o n c e c u e n c i a s	Una o más muertes	Daño grave en infraestructura, interrupción de servicios	Contaminación irreparable	Internacional	Medio	Alto	Alto	Alto	Muy alto
	Incapacidad parcial permanente	Daños mayores, interrupción de servicios	Contaminación mayor	Nacional	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto
	Incapacidad temporal (más de un día)	Daños severos, interrupción temporal de servicios	Contaminación localizada	Regional	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto
	Lesión menor (sin incapacidad)	Daños importantes, interrupción breve de servicios	Efecto menor	Local	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
	Molestia	Daños leves, no interrupción de servicios	Sin efecto	Interna	Muy bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio

Fuente: Elaboración propia.

¹ Para más información sobre cuantificación de riesgos, puede consultar en [INTECO](#) la norma INTE 31-06-07:2011, Guía para la identificación de los peligros y la evaluación de los riesgos de salud y seguridad ocupacional, o consultar a los funcionarios a cargo del Sistema específico de valoración de riesgo institucional (SEVRI) de su institución (Ley General de Control Interno N° 8292).

A continuación se muestran ejemplos de la selección de mecanismos (a modo de ilustración, en cada caso específico la Administración deberá valorar cuál es el mecanismo apropiado, de acuerdo con el producto a comprar).

Cuadro 2. Ejemplos de mecanismos para demostrar cumplimiento de especificaciones técnicas

Impacto	Ejemplos de mecanismos
Muy alto	Certificación del producto y/o entrega muestra y/o pruebas -hechas por laboratorios acreditados- a los productos entregados
Alto	Certificación del producto y/o entrega muestra y/o pruebas -hechas por laboratorios acreditados- a muestras de los productos entregados
Medio	Certificación del producto, o entrega de informes de laboratorio acreditados sobre la conformidad en pruebas a características técnicas solicitadas, y/o entrega muestra
Bajo	Declaración (jurada o no, según se considere apropiado) sobre el cumplimiento de características técnicas o entrega de informes de laboratorio acreditados sobre la conformidad en pruebas a características técnicas solicitadas y/o inspección a muestra de productos entregados. En el caso de productos de limpieza, u otros productos químicos, como medida de verificación se puede solicitar la hoja de seguridad (MSDS), la cual se utiliza para inscribir el producto en el Ministerio de Salud (como evidencia de la exclusión de algún componente que se haya pedido como característica técnica).
Muy bajo	Declaración (jurada o no, según se considere apropiado) sobre el cumplimiento de características técnicas y/o inspección a muestra de productos entregados.

Fuente: Elaboración propia

Sobre los mecanismos que se pueden solicitar a los oferentes, es importante tomar en cuenta:

Solicitud de muestras: El artículo 57 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa² indica que:

“La solicitud de muestras, deberá ajustarse a criterios de **razonabilidad y proporcionalidad** y se solicitarán, en la medida que **se estimen indispensables**, para verificar el cumplimiento de las especificaciones del cartel y asegurar el cumplimiento de la finalidad propuesta.

La omisión de las muestras al momento de presentar la oferta, se considerará un aspecto subsanable, en el tanto

² Costa Rica, donde al documento de compra se le llama “cartel”.

no le genere al oferente incumpliente, una ventaja indebida.

El cartel deberá indicar, el destino que se dará a las muestras, señalando el **tipo de pruebas, verificaciones y valoraciones que se aplicarán, así como la autoridad encargada del estudio.....”**

Solicitar una muestra, y realizarle las pruebas, verificaciones y valoraciones que considere relevantes, le permitirá a la Administración comprobar las características técnicas del producto ofertado; sin embargo, debe tomar en cuenta que se trata precisamente de una muestra, por lo que aún así debería establecer en el documento de compra de qué forma se inspeccionará el producto durante la etapa de recepción (ya sea a una muestra o al lote completo que se entrega) y las consecuencias de incumplimiento. Si el producto está certificado por un tercero, facilitaría la etapa de recepción de productos.

Informes de laboratorio: De acuerdo con el artículo 34, Servicios a las Entidades Públicas, de la Ley 8279, Sistema Nacional para la Calidad, “Todas las instituciones públicas que, para el cumplimiento de sus funciones, requieren servicios de laboratorios de ensayo, laboratorios de calibración, entes de inspección y entes de certificación, deberán utilizar los acreditados o reconocidos por acuerdos de reconocimiento mutuo entre el ECA y las entidades internacionales equivalentes.” Así, el laboratorio que emite el informe debe estar acreditado ante el ECA³ o acreditados por organismos de otros países con los cuales el ECA haya establecido acuerdos de reconocimiento mutuo, lo cual implica que los informes emitidos por laboratorios acreditados por dichos organismos son válidos en Costa Rica (ante la duda, consultar con el ECA⁴). Tomar en cuenta que aunque se acostumbra decir “laboratorio acreditado” en realidad lo que está acreditado son determinadas pruebas que realiza el laboratorio (por ejemplo, sería cuestionable

³ En su página <http://www.eca.or.cr/> se listan los laboratorios acreditados, así como su alcance (esto es, cuáles ensayos han acreditado, incluyendo actividades de muestreo). También en dicha página se listan otros entes acreditados, tales como organismos de inspección y organismos de certificación.

⁴ En la página <http://www.iaac.org.mx/English/MembersListFull.php> se pueden consultar entes de acreditación de otros países.

que un laboratorio que haya acreditado ensayos microbiológicos relacionados con aguas residuales emita un informe sobre variables eléctricas).

Recuadro 1: Resolución de la Contraloría General de la República sobre acreditación de laboratorios

“En relación con el tema de acreditación de los laboratorios ante el ECA, ya este órgano contralor ha señalado (ver entre otras R-DCA-459-2007 y R-DCA-534-2007) que de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Calidad, Ley No. 8279, todas las instituciones públicas que para el cumplimiento de sus funciones, requieran servicios de laboratorios de ensayo, calibración, entes de inspección y entes de certificación, deben utilizar los acreditados por el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) o reconocidos por acuerdos de reconocimiento mutuo entre el ECA y las entidades internacionales equivalentes. Ahora bien, en relación con la obligación que a su vez tienen las empresas que negocian con el Estado, de contratar laboratorios acreditados por el ECA, la Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-355-2005 indicó: “En ese sentido, bien puede el CONAVI disponer en el cartel o en el contrato la obligación del constructor de contratar laboratorios acreditados para efectos de los ensayos o pruebas que demuestren la calidad de las obras realizadas, y por ende, la procedencia de los pagos que se hayan concertado en función de la calidad.”, aspecto sobre el cual este órgano contralor ha sostenido criterio similar (ver Resoluciones R-DCA-214-2007 y R-DCA-459-2007). Entonces, se concluye que la acreditación de los laboratorios ante el ECA está dada por mandato legal, y en tal sentido dicho requisito no puede obviarse. En este caso, esta Contraloría General ha constatado que la acreditación por el ECA fue exigido por la Administración licitante como requisito de admisibilidad (hecho probado 5), por lo que, todos los potenciales oferentes debían cumplir con tal exigencia.”

Fuente: Resolución R-DCA-039-2008. Recuperado de www.cgr.go.cr

Tomar en cuenta que al usar el término “laboratorio” también se incluye a los organismos que calibran equipo, por lo que si el objeto contractual es un equipo de medición, y como parte de la compra se incluye que el equipo se entregue calibrado, dicha calibración debería solicitarse que sea efectuada por un laboratorio acreditado⁵ (si es que el equipo se utilizará para mediciones críticas en la Institución), o si así lo ha determinado adecuado la Administración, que al menos el laboratorio que efectúa la calibración pueda demostrar la trazabilidad de la medición. Además, se debe solicitar que los resultados se entreguen en medidas del Sistema Internacional, de acuerdo con el decreto Reglamento

⁵ Ya sea por el ECA o por organismos con los que el ECA haya firmado acuerdos de reconocimiento mutuo, en el caso de Costa Rica.

Técnico RTCR 443:2010 Metrología. Unidades de Medida. Sistema Internacional SI.

Certificación de producto: Estas certificaciones no deben limitar la participación de potenciales oferentes. Cuando se pueda justificar la exigencia de la certificación⁶ por el alto impacto del riesgo, esta se podrá solicitar como requisito de admisibilidad; de lo contrario, se debe considerar como objeto de evaluación (ver recuadro 2). En este último caso, los oferentes deben demostrar que cumplen las características técnicas que se piden en la norma, y aquellos que ofrezcan el producto certificado por terceros obtendrían el puntaje.

Recuadro 2: Resolución de la Contraloría General de la República sobre certificación de producto

“En cuanto a las certificaciones, se deberá precisar el tipo de certificación que se requiere, y eliminar el “etc” que se consigna en la cláusula indicada, por cuanto ello daría pie a una indeterminación en cuanto al tipo de certificación idónea que, en todo caso, debe ser fijada previamente por la Administración. Esto por cuanto la Administración debe saber por quién y qué es lo que desea se le certifique, y no dejar a criterio del oferente qué tipo de certificación aporta. Por otro lado, se podrán exigir como requisito de admisibilidad aquellas certificaciones vinculadas con la emisión de radiofrecuencia de los equipos que tiendan a proteger la salud de las personas, y deberán ser objeto de evaluación aquéllas relacionadas con el funcionamiento de los equipos. Por lo tanto, la modificación propuesta debe ser variada en ese extremo, previa valoración de qué es lo que desea la Administración se le certifique.”

Fuente: Resolución R-DAGJ-557-2003. Recuperado de www.cgr.go.cr

Aunado a solicitar que el producto esté certificado, lo que típicamente implicaría que el producto lleve una marca de conformidad otorgada por el ente que lo certificó (posterior a evaluar las características técnicas del producto y el sistema de gestión y capacidad de ensayos de la empresa), también se podría optar por esquemas de certificación particulares (donde lo que se evalúa son las características técnicas de muestras específicas):

⁶ Los organismos que otorgan estas certificaciones deben estar acreditados para la certificación de productos, ante el ECA o ante un organismo de otro país con el cual el ECA haya firmado un acuerdo de reconocimiento mutuo.

- **Certificación de muestras:** Un tercero certifica mediante ejecución de ensayos el cumplimiento de una muestra de producto con respecto a documentos normativos o especificaciones previamente pactadas entre el proveedor y el cliente (en este caso, las especificaciones técnicas). Los resultados obtenidos no implican juicio sobre muestras diferentes a las analizadas, ni tampoco sobre lotes del mismo producto que posteriormente fabrique la empresa.
- **Certificación de lote:** Un tercero certifica mediante ejecución de ensayos realizados sobre muestras extraídas del lote a inspeccionar, el cumplimiento de uno o varios lotes de producto con respecto a una(s) norma(s) técnica(s) o especificaciones previamente pactadas entre el proveedor y el cliente, de acuerdo a un plan de muestreo establecido (en este caso, las especificaciones técnicas especificadas, así como el plan de muestreo, el cual debería especificarse en el documento de compra o acordarse entre las partes).

La certificación de muestra podría ser útil como parte del proceso de evaluación de ofertas, mientras que la de lote (así como la de muestra, según se considere apropiado), podría ser útil durante la etapa de entrega de productos por parte del contratista.

Certificación de sistemas de gestión⁷: Una práctica que también se ha generalizado en la Administración es la solicitud de sistemas de gestión de calidad certificados (ISO 9001). Al respecto, es importante distinguir que el sistema de gestión de calidad corresponde a la manera de operar de una empresa (el sistema que ha implementado para establecer la política y los objetivos de calidad, y para lograr dichos objetivos), pero NO corresponde a características técnicas específicas de un producto. Se puede otorgar puntaje en el sistema de evaluación de ofertas a una empresa que tenga dicha certificado (si para la Administración es relevante que el proceso productivo sea estándar, por ejemplo, en cuyo caso verificar que el alcance de la certificación sea la

⁷ Verificar que el certificado que presenta la empresa esté vigente y que el alcance de la certificación (esto es, los procesos que la empresa incluyó en el sistema) correspondan con lo que la Administración va a contratar.

producción). En casos particulares, donde sea necesario asegurar las condiciones de ejecución del contrato en ciertos objetos muy sensibles y cuantiosos, se ha permitido que se solicite la certificación ISO 9001 como requisito de admisibilidad (ver recuadro 3). En todo caso, es importante que la Administración investigue, al hacer el estudio de mercado, que exista suficiente oferta certificada, con el fin de no limitar la cantidad de participantes.

Caso similar ocurre con la norma ISO 14001 (que certifica del sistema de gestión ambiental de la empresa); por ejemplo, si se va a contratar la remodelación de una oficina y se requiere que la empresa demuestre que minimizará impactos ambientales se podría indicar: “Con el fin de minimizar el impacto de la remodelación, así como en la experiencia de los usuarios al lugar, el oferente deberá demostrar el sistema de monitoreo que implementará para minimizar el impacto ambiental de la remodelación (como mínimo sonido, manejo de químicos, gestión de residuos, consumo de agua) Se puede utilizar como prueba el certificado ISO 14001 vigente para procesos de construcción, o en su defecto, otros mecanismos que demuestre el oferente”; si se exigiera el ISO 14001 se estaría discriminando a empresas que pueden cumplir el requerimiento pero no tienen el sistema certificado (al otorgar puntaje adicional a las empresas que tengan el sistema certificado, no se limita la posibilidad de las que no lo tengan de participar en el concurso).

Recuadro 3: Resoluciones sobre certificación de sistema de gestión

Certificado ISO 9001 no puede ser admisibilidad

“En relación con este punto este órgano contralor ha señalado: “No obstante lo anterior, se indica al COSEVI, tener presente que con relación a las certificaciones ISO, este órgano contralor, de manera reiterada (entre otras las resoluciones No. RC-257-2001, RC-239-2001) ha indicado que aquellas no pueden establecerse como requisito de admisibilidad como en el caso concreto, por lo que se puede valorar su incorporación pero como factor de evaluación. Conforme lo expuesto, se declara con lugar el recurso en este punto.”(R-DCA-285-2013 del 24-5-2013). Aunque en este caso no estamos en presencia de normas ISO resulta igualmente aplicable lo dicho para las ITIL, por lo que se declara con lugar este punto del recurso y la Administración podrá valorarlo como parte del sistema de evaluación, pero no requerirlo como elemento de admisibilidad.”

Fuente: Resolución R-DAC-571-2013. Recuperado de

www.cgr.go.cr

Certificado ISO 9001 si puede ser admisibilidad

“El cartel en las condiciones requería que las empresas participantes en el proceso de impresión debían estar acreditados con la normativa

de calidad ISO: 9000, y disponer de instalaciones apropiadas para la producción y manipulación de valores de alta seguridad, y se debía aportar el documento respectivo (ver hecho probado 2.ii.d1). Como se puede observar se está en presencia de un requisito de admisibilidad, ... Bajo ese panorama, y de conformidad con el pliego de condiciones estima esta División que el requerimiento de contar con norma de calidad ISO: 9000 era un requisito de admisibilidad exigido por el cartel, lo que significa que el oferente que no aportara tal norma debía excluirse, sea su propuesta no podría ser tomada en cuenta. La adjudicataria no aportó norma de calidad ISO: 9000, ni ninguna otra similar, y no basta para dar por cumplida tal exigencia la descripción de su planta física, el cartel no lo requería, ni la descripción puede asimilarse a la norma de calidad requerida, ...”

Fuente: Resolución R-DAC-238-2013. Recuperado de www.cgr.go.cr

Si durante el análisis previo se determinó que existían otras normas (pero la Administración se decidió por una en particular que satisfacía sus requerimientos versus otras normas que podrían incluir criterios más rigurosos que los necesitados), podría ser útil dejar la posibilidad de que los oferentes puedan aportar evidencias de cumplimiento de otras normas que puedan ser equivalentes o similares. Por ello, al detallar una norma específica en el documento de compra, se puede añadir "... o similar", "... o equivalente". Quedará a discreción técnica de la Administración la equivalencia o similitud del documento aportado, para lo cual puede requerir de evidencias que aseguren que las divergencias de la norma aportada no afectan los requisitos de la referencia principal.

Cuando se cita la norma específica en el cartel, se debe indicar cuál es la versión de la norma que se requiere. Asimismo, cuando se analizan las ofertas, verificar que se ellas se refieran a la versión solicitada (la Administración no está en la obligación de aceptar como equivalentes normas en diferentes versiones, a menos que técnicamente fueran equivalentes, ver criterio de la Contraloría en el siguiente recuadro)

Recuadro 4: Resolución sobre aceptación de normas no vigentes

“... tomando en consideración la importancia que representa para la Administración adquirir equipo de protección personal para bombero estructural certificado con la última versión de la norma NFPA-1971, y según lo interpretado por este órgano contralor en cuanto al significado de misma al regular la confección de los uniformes que usan los bomberos en su lucha contra los incendios estructurales para proteger su integridad física, y siendo que es la Administración licitante quien debe asumir con seriedad y responsabilidad la adquisición de un equipo seguro para el usuario final que es el bombero, ..., es criterio de este órgano contralor que existe un incumplimiento técnico en las condiciones cartelarias del Renglón N°

4, al ofertar la apelante en su base 2 una versión de la norma NFPA-1971 que no era la requerida por el cartel. En consecuencia, visto que para la Administración es inaceptable la propuesta de la apelante en su oferta, avala esta División su criterio, en cuanto a que dicho incumplimiento la mantiene excluida de la licitación recurrida, y por consiguiente no puede ser elegible para la misma.”

Fuente: Resolución R-DCA-627-2013. Recuperado de www.cgr.go.cr

Al elaborar el documento de compra, considerar la etapa de entrega de productos por parte del contratista. Qué tan riguroso se debe ser durante la etapa de entrega de productos está directamente relacionado con el impacto que ocasionaría (ambiental, económico, sobre las personas, sobre la imagen/reputación u otros aspectos que se considere relevante incorporar) fallas en las características técnicas que se solicitaron. Si el mecanismo que se utilizó fue la certificación del producto, esto le da una mayor certeza a la Autoridad, pues un tercero audió el proceso y el producto; de lo contrario, podría ser necesario cuestionarse si durante la recepción de producto:

- ¿Se realizarán pruebas a una muestra de los productos?
- ¿Cómo se escogerá esa muestra?
- ¿Cuáles criterios se utilizarán para aceptar o rechazar la entrega?
- ¿Se permitirán entregas parciales? (de ser así, ¿se tomarán muestras en cada entrega?)

En los casos de productos con impacto bajo o muy bajo podría ser suficiente verificar las cantidades que se entregan y aspectos básicos como dimensiones o empaque. En los productos con impacto medio, alto y muy alto, las verificaciones durante la entrega podrían ser más rigurosas⁸.

⁸ Ya sea riguroso o no, con muestreo o al 100% de los productos entregados, el procedimiento para aceptar productos durante la recepción (y las consecuencias del no cumplimiento, deben establecerse en el documento de compra).

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
(1995). *Ley de Contratación Administrativa*. Ley No. 7494. La Gaceta No 110, 8 de junio de 1995.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
(2002). *Sistema Nacional para la Calidad*. Ley No. 8279. La Gaceta No 96, 21 de mayo del 2002.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
(2006). *Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. La Gaceta No 210, 2 de noviembre del 2006.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
(2013). *Procedimiento para la demostración de la evaluación de la conformidad de los reglamentos técnicos*. Decreto N° 37662. La Gaceta No 80, 26 de abril del 2013.

Compras Responsables

Es una publicación propiedad de CEGESTI.

Para leer los artículos publicados anteriormente visite:

<http://www.comprasresponsables.org/>