INFORME Nro. DFOE-AE-IF-00006-2020

24 de junio, 2020

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL MODELO DE CONCESIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE DE GASOLINAS Y DIÉSEL

2020

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Servicios Ambientales y de Energía

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo 4

Introducción 6

Origen de la Auditoría 6

Objetivo 6

Alcance 6

Criterios de Auditoría 7

Metodología aplicada 7

Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría 8

Generalidades acerca del objeto auditado 8

Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría 10

Resultados 11

Vacíos, duplicidades y fragmentaciones en el control del transporte de gasolinas y diésel. 11

Incongruencia en proceso de otorgamiento y renovación de concesiones para el transporte de gasolinas y diésel 18

Conclusiones 20

4. Disposiciones 21

Al señor Carlos Manuel Rodríguez Echandi, en su calidad de ministro rector del Sector Ambiente, Energía y Mares, o a quien en su lugar ocupe el cargo 21

Al señor Carlos Manuel Rodríguez Echandi, en su calidad de ministro de ambiente y energía, o a quien en su lugar ocupe el cargo 22

Al señor Diego Sojo Obando, en su calidad de director de la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles, del Ministerio de Ambiente y Energía, o a quien en su lugar ocupe el cargo 22

Al señor Marco Cordero Arce, en su calidad de intendente de energía de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, o a quien en su lugar ocupe el cargo 23

CUADROS

Cuadro n.° 1 Cantidad de litros de combustible y pago aproximado de flete de dos concesiones de transporte de gasolinas y diésel que se encontraban vencidas entre enero de 2018 y junio de 2019 14

RECUADROS

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Recuadro n.° 1 Avance de las acciones relativas al servicio de transporte de combustibles previstas en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 15

FIGURAS

Figura n.° 1 Componentes de la Cadena de Distribución de Combustible según prestador del servicio 8

Figura n.° 2 Modelo de concesión y control de transporte de gasolinas y diésel basado en los principios de simplicidad y coordinación 10

Figura n.° 3. Avance en el cumplimiento de las metas del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 relacionadas con el transporte de combustibles 15

Figura n.° 4. Requisitos reglamentarios cuya revisión por parte de la DGTCC para el otorgamiento y renovación de concesiones de transporte de gasolinas y diésel no consta en los expedientes administrativos 18

Anexos

Anexo n.° 1 Códigos duplicados en la lista de camiones autorizados para el transporte de gasolinas y diésel que posee la Refinadora Costarricense de Petróleo a julio de 2019 24

Anexo n.° 2 Diferencias en la fecha de vencimiento de la concesión registrada por RECOPE S.A. y la DGTCC a julio de 2019 27

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

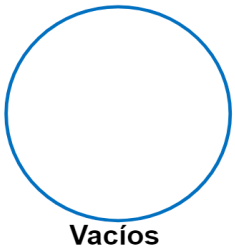
¿Qué examinamos?

Esta auditoría tuvo como objetivo determinar el cumplimiento de principios de simplificación y coordinación en el modelo de concesión y control del transporte de gasolinas y diésel, por parte de la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible (DGTCC) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE S.A.) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Para ello, se utilizó una metodología que permitió identificar vacíos, duplicidades y fragmentaciones en el modelo, en el período 2018 y 2019.

¿Por qué es importante?

El transporte de gasolinas y diésel es un servicio público concesionado por el MINAE a terceros, el cual comprende el traslado vía terrestre del combustible mediante camiones cisterna, desde RECOPE S.A., hasta los tanques autorizados y las estaciones de servicio. En 2019, las ventas de gasolinas y diésel totales en el país ascendieron a ₡1,34 billones, lo cual representa un 3,70% del Producto Interno Bruto. Dada la trascendencia de este servicio, es relevante analizar si la constitución del modelo contribuye al suministro de combustibles en condiciones óptimas al consumidor final.

¿Qué encontramos?



Vacíos

No existen controles suficientes del transporte por carretera de gasolinas y diésel, en el trayecto que comprende desde la salida del cisterna de los planteles de RECOPE S.A., hasta la descarga de los productos en los tanques autorizados o estaciones de servicio. Tampoco se ha establecido el sistema de monitoreo en tiempo real a los transportistas previsto en el VII Plan de Energía 2015-2030, necesario para ejercer un control de la actividad mediante el uso de la tecnología. Lo anterior, impide asegurar el cumplimiento de las rutas aprobadas, la entrega del producto en los tanques autorizados, el pago correcto por concepto de acarreo, y prevenir actividades ilícitas como el robo de combustible.

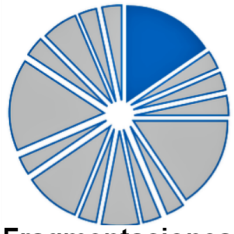
Además, no existe certeza sobre el cumplimiento de las condiciones mecánicas y estructurales (p.ej. estado del tanque) de los camiones cisterna que transportan las gasolinas y el diésel, por cuanto no se logró constatar que la DGTCC analice los resultados de las pruebas técnicas efectuadas por las empresas inspectoras, contrario a lo regulado en el Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET, lo cual impide garantizar la integridad de las unidades de transporte y las condiciones de operación.

Duplicidades

A su vez, se determinaron duplicidades en las revisiones visuales de los camiones cisterna que efectúan MINAE y RECOPE S.A., pues ambas instituciones verifican la presencia de fugas, rotulación, estado de las llantas y el sistema eléctrico de las unidades de transporte. Al respecto, RECOPE S.A. ejecuta estas revisiones dentro de sus planteles por razones de seguridad a un aproximado de 160 cisternas por mes, y ante incumplimientos graves, no autoriza la carga de producto, a la vez que emite prevenciones al concesionario para su subsanación. Por su parte, desde 2019 la DGTCC efectúa revisiones de los mismos elementos en las afueras de los planteles de RECOPE S.A. para aproximadamente 59 cisternas por mes, y emite suspensiones o medidas cautelares en promedio 8 días después de la revisión. Lo anterior, contrasta con la obligación de las instituciones concurrentes de armonizar sus actuaciones, de manera que solo

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

una se encargue de efectuar las referidas revisiones cuando estas versen sobre los mismos elementos, previo análisis de los beneficios y riesgos implicados. Ello no suprime la obligatoriedad de aplicar las medidas restrictivas y sancionatorias según sus competencias, sobre la base de la coordinación interinstitucional orientada a la eficiencia del control de la actividad.



Fragmentaciones

También se detectaron fragmentaciones por cuanto MINAE, RECOPE S.A. y ARESEP poseen registros que no coinciden en cantidad de camiones cisterna existentes en el país; datos como número de placa y combustible autorizado, así como el estado de la concesión para el transporte de combustible. Lo anterior, incrementa la posibilidad de incurrir en cargas de combustible no autorizadas, y conlleva el desconocimiento acerca de la capacidad real de la oferta de transportistas de combustibles para hacerle frente a la demanda de transporte de las estaciones de servicio y tanques autorizados.

Además, un total de 7 actores no han logrado concretar a la fecha -y con un atraso de más de 3 años-, ninguna de las metas del VII Plan Nacional de Energía, relativas a analizar la normativa en materia de transporte de combustibles, establecer una norma nacional para servicio de inspección de transportistas, requerimientos para certificar los talleres que ejecutan las inspecciones y el precitado sistema de monitoreo en tiempo real.

Los vacíos, duplicidades y fragmentaciones identificadas obedecen a la ausencia de un direccionamiento y coordinación de la actividad por parte de la rectoría del sector Ambiente, Energía y Mares, que conjunte los esfuerzos de las diferentes instituciones competentes. Asimismo, responde a la ausencia de un mecanismo de control por parte de la DGTCC que le permita atender áreas atinentes a la operación y seguridad del transporte de combustibles; así como a la indeterminación de las actividades que le corresponde ejecutar a la ARESEP en el marco de este servicio público.

Por otra parte, la DGTCC no atiende el principio de simplicidad en el proceso de otorgamiento y renovación de las concesiones, pues se determinó que en ninguno de los expedientes, se incluye documentación que acredite el análisis de los requisitos exigidos en la normativa, entre ellos registros fotográficos impresos de la unidad de transporte, estimación mensual del volumen de combustible a transportar, copia de la revisión técnica vehicular y certificado del aforo de las cámaras de expansión. Tampoco tiene claridad sobre cómo verificar la presentación adecuada de las pólizas de seguro.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Ministro de Ambiente y Energía, en su calidad de rector, establecer e implementar un mecanismo de direccionamiento y coordinación del control del transporte por carretera de gasolinas y diésel, de forma que se subsanen los vacíos, duplicidades y fragmentaciones identificadas. Al Director de la DGTCC, establecer e implementar un control que abarque el trayecto desde los planteles de RECOPE S.A. hasta las estaciones de servicio o tanques autorizados; y el análisis de las pruebas técnicas de esas unidades. También, elaborar una propuesta de modificación al reglamento que regula el otorgamiento y renovación de concesiones en apego al principio de simplicidad. Al Intendente de Energía de la ARESEP, establecer e implementar un mecanismo de verificación de las condiciones de calidad, cantidad, continuidad, oportunidad aplicables al transporte por carretera de gasolinas y diésel.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

INFORME Nro. DFOE-AE-IF-00006-2020

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL MODELO DE CONCESIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE DE GASOLINAS Y DIÉSEL

1. Introducción

Origen de la Auditoría

1.1. La auditoría se fundamenta en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.° 7428.

1.2. El transporte de gasolinas y diésel es un servicio público concesionado por el MINAE a terceros, el cual comprende el traslado vía terrestre del combustible mediante camiones cisterna, desde RECOPE S.A., hasta los tanques autorizados y las estaciones de servicio. En 2019, las ventas de gasolinas y diésel totales en el país ascendieron a ₡1,34 billones, lo cual representa un 3,70% del Producto Interno Bruto. Dada la trascendencia de este servicio, es relevante analizar si la constitución del modelo contribuye al suministro de combustibles en condiciones óptimas al consumidor final.

Objetivo

1.3. Determinar el cumplimiento de principios de simplificación y coordinación en el modelo de concesión y control del transporte de gasolinas y diésel.

Alcance

1.4. La auditoría comprendió el análisis del proceso de otorgamiento de concesiones del transporte en cisternas de gasolinas y diésel a estaciones de servicio y clientes directos durante el 2018. Además, se analizó el control ejercido en 2019 por el MINAE, ARESEP y RECOPE S.A. al servicio de transporte concesionado.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Criterios de Auditoría

1.5. Los criterios de auditoría fueron presentados el 18 de julio de 2019 a los funcionarios de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. indicados seguidamente: Max Umaña Hidalgo, gerente, Roy Vargas Carranza, gerente de Distribución y Ventas, Ileana Herrera Arias, coordinadora de la Unidad de Control Interno y Valoración del Riesgo, Edgar Gutiérrez Valituti, gerente de Administración y Finanzas, y Luis Carlos Solera Salazar, jefe de Estudios Económicos. También estuvieron presentes Luis Ramírez Cortés, auditor interno y Luis Rodríguez Marín, subauditor interno.

1.6. Además, el 22 de julio de 2019 se presentaron los referidos criterios a los funcionarios de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos indicados seguidamente: Juan Carlos Martínez Piva, asesor del Despacho del Regulador General, y Marco Cordero Arce, intendente de energía; asimismo estuvo presente Anayansie Herrera Araya, auditora interna.

1.7. Por su parte, el 1 de agosto de 2019 se presentaron los criterios ante los siguientes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Energía: Rolando Castro Córdoba, viceministro de energía, Alberto Bravo Mora, entonces director de la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible, Wálter Muñoz Tuck, jefe del Departamento Legal, Alejandro Gutiérrez Madrigal, jefe administrativo, y Alberto Antillón Arroyo, funcionario del Departamento de Ingeniería y Fiscalización. A su vez estuvo presente Alexander Moya Carrillo, auditor interno.

1.8. Estos criterios se comunicaron formalmente a dichas administraciones mediante el oficio n.° DFOE-AE-0475-2019, del 22 de octubre de 2019.

Metodología aplicada

1.9. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR.

1.10. En su desarrollo se utilizó el enfoque de todo gobierno (*whole-of-government*) el cual propone que la actuación estatal debe ser integrada y coordinada horizontal y verticalmente en diversos niveles para ser efectiva en el quehacer de las instituciones y sus dependencias, con el objetivo de reducir costos, incrementar la productividad y mejorar la coherencia entre acciones públicas y resultados.

1.11. Para ello, se implementó la metodología de identificación de vacíos, fragmentaciones, duplicidades y traslapes[1] desarrollada por el *Government Accountability Office* (GAO) de Estados Unidos de América, complementada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, en el análisis del modelo de concesión y control del servicio público de transporte por carretera de gasolinas y diésel.

[1] Constituye una buena práctica de fiscalización adoptada por la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos de América y el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Ambas instancias forman parte de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para mayor detalle sobre las metodologías, se pueden consultar los siguientes enlaces: https://www.gao.gov/reports/GAO-19-285SP/ y https://www.olacefs.com/guia-fsd-adaptado/.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.12. En este marco se efectuó un taller de trabajo con partes interesadas, visitas de campo en planteles de RECOPE S.A., y la revisión de 46 expedientes administrativos de otorgamiento y renovación de concesiones de transporte de gasolinas y diésel.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.13. El taller de trabajo efectuado con participación de funcionarios del MINAE, RECOPE S.A., y ARESEP facilitó la implementación del enfoque de todo gobierno y la metodología de identificación de vacíos, fragmentaciones y duplicidades.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.14. La cadena de distribución de los combustibles comprende las labores de importación, almacenamiento, trasiego (vía poliducto), venta a granel, transporte por carretera y venta a los usuarios finales.

1.15. Las actividades que van desde la importación de los productos hasta la venta a granel[2] en los planteles, están a cargo de RECOPE S.A., de conformidad con el artículo 1° de la Ley n.° 7356[3]. Fuera de los planteles de esta institución, opera la comercialización de los combustibles, que comprende las actividades de transporte vía terrestre y venta a los usuarios finales. Estos dos últimos servicios referidos son concesionados por el MINAE a terceros. La figura n.° 1 ilustra los componentes de la cadena de distribución, según prestador del servicio.

Figura n.° 1.
Componentes de la Cadena de Distribución de Combustible según prestador del servicio

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por RECOPE S.A.

1.16. El servicio de transporte de combustibles derivados de los hidrocarburos destinados al consumidor final es un servicio público, según el inciso d) del artículo 5 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, n.° 7593, lo cual además se reitera en el considerando 4° del

[2]RECOPE S.A. efectúa, en sus planteles, la venta a granel de combustibles a empresas, instituciones o personas que cuentan con un tanque de almacenamiento debidamente autorizado por la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles (DGTCC) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) de conformidad con el artículo 82 del Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Ejecutivo n.° 303131-MINAE-S.

[3] Ley del Monopolio Estatal de Hidrocarburos Administrado por RECOPE S.A.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Ejecutivo n.° 30131-MINAE-S, y en el considerando 5° del Reglamento para la Regulación del Transporte de Combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET.

1.17. Además, según el artículo 9 de la Ley n.° 7593, para ser prestador de un servicio público, debe obtenerse la respectiva concesión o el permiso del ente público competente en la materia. El otorgamiento de la concesión a terceros para el traslado vía terrestre del combustible mediante camiones cisterna, desde los planteles de RECOPE S.A. hasta los tanques autorizados y las estaciones de servicio, lo efectúa el MINAE, por medio de la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles (DGTCC).

1.18. En cuanto a las concesiones, el precitado Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET, establece los requisitos que deben cumplir los solicitantes para su otorgamiento o renovación, como por ejemplo especificaciones técnicas y pruebas ejecutadas al camión donde se demuestre aptitud para trasegar gasolinas y diésel. Estos deben ser revisados por la DGTCC, que posteriormente emite la respectiva concesión para un período de 5 años, renovable por períodos iguales.

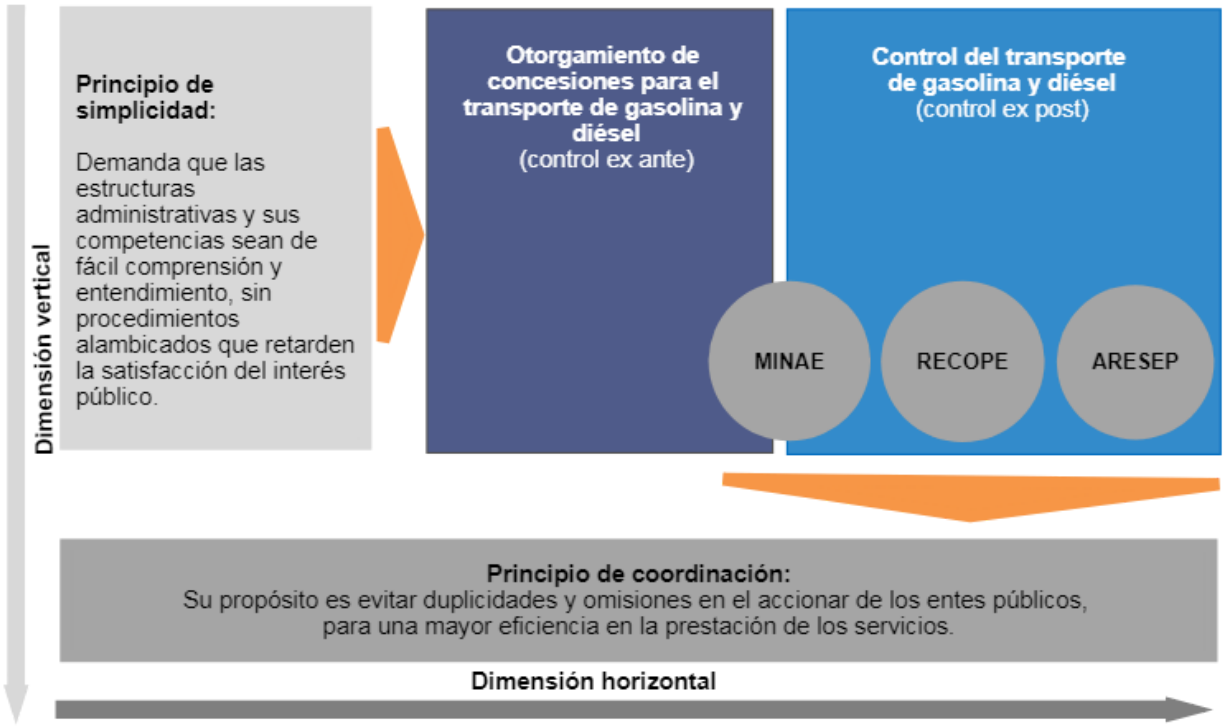
1.19. En cuanto al control de la actividad, el artículo 5° del referido Decreto Ejecutivo n.° 30131-MINAE-S, establece que le corresponde al MINAE, por medio de la DGTCC, la regulación, fiscalización y control de lo relativo al transporte de hidrocarburos, así como los aspectos de seguridad e higiene en la operación y funcionamiento, en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Ministerio de Salud, respectivamente.

1.20. La fijación tarifaria del servicio le corresponde a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), conforme con la Ley n.° 7593. Además, entre los objetivos de esa institución se encuentra la formulación y vigilancia del cumplimiento de los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para la prestación óptima de los servicios públicos sujetos a su autoridad.

1.21. Dada la multiplicidad de actores involucrados en el control de esta actividad, la auditoría empleó el enfoque de todo gobierno, en cuyo marco se analizaron las dimensiones vertical y horizontal del modelo de concesión y control del transporte de gasolinas y diésel, el cual se muestra en la Figura n.° 2.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura n.° 2
Modelo de concesión y control de transporte de gasolinas y diésel basado en los principios de simplicidad y coordinación



Fuente: Elaboración propia con base en la normativa aplicable al proceso de Transporte de Combustibles y en el marco teórico que respalda el Enfoque Todo Gobierno.

1.22. La dimensión vertical abarca la gestión individual de cada ente conforme con su competencia en la materia analizada. Se divide control previo o ex ante, que refiere al otorgamiento de la concesión a cargo del MINAE; mientras que en los controles ex post se ejecutan de forma subsecuente al otorgamiento de la concesión a efecto de verificar la correcta prestación del servicio, y deben intervenir el MINAE a través de la DGTCC; RECOPE S.A. y ARESEP.

1.23. Por su parte, la dimensión horizontal implica el trabajo conjunto entre instituciones, donde el objetivo es generar resultados que no se alcanzarían trabajando de forma aislada. Esta es transversal a la operación desempeñada por cada una de esas instituciones, y refiere a la ordenación de las relaciones en el desarrollo de actividades para maximizar los resultados, sin suprimir su independencia. Así, para cumplir objetivos de política mediante el entrecruzamiento vertical-horizontal se requiere de un alto grado de simplificación y coordinación, que permita cumplir responsabilidades individuales y alcanzar un objetivo más amplio de forma colectiva.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.24. El 18 de febrero de 2020 se presentaron los resultados de la auditoría a los siguientes funcionarios del MINAE: Rolando Castro Córdoba, ministro a.í., Ronny Rodríguez Chaves, asesor del Viceministro de Energía, Alberto Bravo Mora, entonces director de la DGTCC y Diego Sojo

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Obando, entonces funcionario del Departamento Legal; así como al señor Alexander Moya Carrillo, auditor interno.

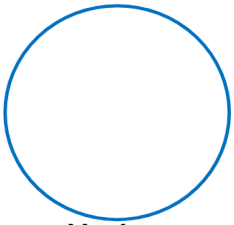
1.25. Además el 27 de febrero de 2020 se presentaron los resultados a los siguientes funcionarios de ARESEP: Marco Cordero Arce, intendente de energía, Alexander Davis Barquero, funcionario de la Intendencia de Energía, Mario Mora Quirós, director de la Intendencia de Energía y Juan Carlos Martínez Piva, asesor del Despacho del Regulador General. También estuvo presente la señora Anayansie Herrera Mora, auditora interna.

1.26. Por su parte, el 10 de marzo de 2020, se presentaron los resultados a los siguientes funcionarios de RECOPE S.A.: Alejandro Muñoz Villalobos, presidente, Max Umaña Hidalgo, gerente general, Edgar Gutiérrez Valituti, Gerencia de Administración y Finanzas, Roberto Guzmán Gutiérrez, Gerencia de Servicios Técnicos, Pilar Ramos de Anaya Alfaro, Gerencia de Operaciones, Nidia Redondo Varela, Gerencia de Innovación, Oscar Acuña Céspedes, Dirección de Planificación, Ileana Herrera Arias, coordinadora de la Unidad de Control Interno y Valoración del Riesgo. Asimismo estuvieron presentes los señores Luis Ramírez Cortés, auditor interno y Luis Rodríguez Marín, subauditor interno.

1.27. El borrador del informe de la auditoría se remitió el 18 de marzo de 2020 al MINAE, ARESEP y RECOPE S.A. mediante los oficios n.° 3969 (DFOE-AE-0129), n.° 3972 (DFOE-AE-0130), y n.° 3985 (DFOE-AE-0131), respectivamente. Las observaciones al borrador del informe se recibieron mediante oficios n^{os} OF-0318-IE-2020 de la ARESEP, P-0207-2020 de RECOPE, S.A. y DM-0403-2020 del MINAE. Estas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe.

2. Resultados

Vacíos, duplicidades y fragmentaciones en el control del transporte de gasolinas y diésel.



Vacíos

2.1. Un vacío se refiere a la ausencia de un elemento importante dentro de un proceso, por ejemplo, ausencia de políticas o programas, de intervención de actores, de mecanismos institucionales, procesos y actividades, beneficios o beneficiarios.

2.2. Al respecto, se determinó que no existen controles suficientes en el transporte por carretera de gasolinas y diésel, en el trayecto que comprende desde la salida del camión cisterna de los planteles de RECOPE S.A., hasta la descarga de los productos en los tanques autorizados y estaciones de servicio; siendo que actualmente el único elemento de control identificado es un sistema de marchamado[4] de

[4] El sistema de marchamado consiste en colocar un sello en los manhole y bocas de descarga del camión cisterna una vez que se carga la gasolinas y diésel en el tanque, con la finalidad de garantizar la calidad y cantidad del producto despachado por RECOPE S.A. y además, prevenir un posible robo del producto.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

los camiones cisternas que es implementado una vez que el producto es cargado en los planteles de RECOPE S.A. y forma parte del programa de calidad de la ARESEP.

2.3. Tampoco se ha implementado el sistema de monitoreo en tiempo real del recorrido efectuado por los transportistas de combustibles, previsto como parte del objetivo 7.2.2. del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030, el cual, a la fecha, tiene un atraso de más de dos años. Lo anterior, a pesar de que instituciones involucradas en el proceso como lo son la DGTCC, la ARESEP y RECOPE S.A., coinciden en la necesidad de contar con un sistema de monitoreo y de controles específicos en carretera.

2.4. Dicho plan estableció implementar el sistema de monitoreo en tiempo real, bajo la rectoría del Ministro de Ambiente y Energía; sin embargo, conforme lo indicado por el MINAE, se encuentra en proceso de valoración la viabilidad de implementar una plataforma general para el referido sistema, con una nueva fecha estimada a marzo de 2021. Es decir, se estima la puesta en marcha de dicho sistema hasta tres años después de la fecha originalmente prevista para su implementación en el referido Plan Nacional de Energía.

2.5. Además, no existe certeza sobre el cumplimiento de las condiciones de seguridad para el transporte de hidrocarburos en los camiones cisterna, como por ejemplo el estado del tanque, de las tuberías y válvulas, por cuanto no se logró constatar que la DGTCC analice los resultados de las pruebas visual externa e interna, hermeticidad, espesores y presión[5] que son efectuadas por empresas inspectoras autorizadas. A diferencia, esa Dirección utiliza dichos resultados únicamente como un requisito de comprobación para otorgar y renovar las concesiones que solicitan los transportistas cada 5 años, según se desprende de los 46 expedientes analizados por la Contraloría General.

2.6. A su vez, la DGTCC no verifica, y en consecuencia no notifica oportunamente al concesionario, a RECOPE S.A. y ARESEP acerca del vencimiento de las concesiones y las pruebas técnicas. Al respecto, se determinó que no es sino hasta mediados de 2019 cuando esa Dirección inició con la revisión documental de 39 concesiones de transporte de gasolinas y diésel, que según sus registros vencieron desde el 2014.

Duplicidades

2.7. Una duplicidad se configura cuando dos o más instituciones o programas públicos están realizando las mismas actividades o prestando los mismos servicios a los mismos beneficiarios.

2.8. Al respecto, se encontró que tanto RECOPE, S.A. como la DGTCC efectúan revisiones visuales a los camiones cisterna previo a la carga de combustibles en los planteles, las cuales abarcan aspectos como la presencia de fugas, rotulación, estado de las llantas, portación de equipo de seguridad y el sistema eléctrico de las unidades de transporte. En ambos casos, las revisiones persiguen la finalidad común de dar cumplimiento a las normas aplicables emitidas por el MINAE, Ministerio de Economía, Industria y Comercio y Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

2.9. RECOPE S.A., efectúa labores de inspección en sus planteles para aproximadamente 160 camiones cisterna por mes. Para ello utiliza los procedimientos n.° DN-04-06-191 Inspección a

[5] Pruebas previstas en el Reglamento para la Regulación del Transporte de Combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET y el Reglamento Técnico Centroamericano sobre Transporte de Hidrocarburos, n.° RTCA 13.01.25:05.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

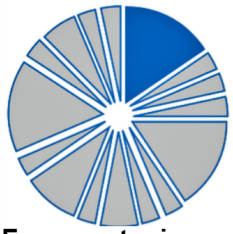
Vehículo Cisterna y DN-04-06-192 Reporte Preventivo de Vehículo Cisterna. En caso de detectar incumplimientos, no autoriza la carga de los productos y emite prevenciones al concesionario para que sean subsanadas.

2.10. Lo anterior, con fundamento en el Reglamento sobre las condiciones, responsabilidades y conductas para el ingreso y permanencia de transportistas y personal de RECOPE S.A. en sus instalaciones, acuerdo de Junta Directiva de RECOPE S.A. de Sesión Ordinaria n.° 4875-81; en el Reglamento para el transporte terrestre de productos peligrosos, Decreto Ejecutivo n.° 24715-MOPT-MEIC-S; y en el Reglamento para la regulación de transporte de combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET, cuyas definiciones y disposiciones técnicas, de conformidad con el artículo 4, se rigen por lo estipulado en el Reglamento Técnico Centroamericano sobre Transporte de Hidrocarburos, n.° RTCA 13.01.25:05.

2.11. Por su parte, el Departamento de Ingeniería y Fiscalización de la DGTCC, también ejecuta labores de inspección sobre los cisternas autorizados, en las afueras de los planteles de RECOPE S.A. Para ello, a partir de 2019 implementa el Programa de Fiscalización para la Evaluación del Cumplimiento de los Requisitos Técnicos de las Unidades de Transporte Terrestre, que cuenta con un formulario para evaluar el estado del cisterna conforme con lo requerido en el precitado Reglamento Técnico Centroamericano sobre Transporte de Hidrocarburos, n.° RTCA 13.01.25:05. En caso de incumplimientos, emite suspensiones o medidas cautelares en promedio 8 días después de la revisión.

2.12. La situación encontrada contrasta con la obligación de las instituciones concurrentes de armonizar sus actuaciones, de manera que solo una de ellas se encargue de realizar las referidas revisiones cuando éstas versen sobre los mismos elementos, previo análisis de los beneficios y riesgos implicados. Lo anterior, no suprime la obligatoriedad de aplicar las medidas restrictivas y sancionatorias según sus competencias, sobre la base de la coordinación interinstitucional orientada a la eficiencia del control de la actividad.

2.13. De esta forma, en congruencia con el enfoque de todo gobierno, los objetivos y estructuras institucionales se deben alinear para adaptarse a tareas críticas que propendan hacia un único control mejorado capaz de abarcar las necesidades que atiende cada institución.



Fragmentaciones

2.14. Un proceso fragmentado se caracteriza por una gran cantidad de actores y/o sistemas involucrados en una misma área de la actuación pública que no se encuentran armonizados, lo que dificulta la coordinación y la visión sistémica y global del proceso, generando eventuales ineficiencias.

2.15. En este sentido se determinó que MINAE, RECOPE S.A. y ARESEP poseen registros que no coinciden en cantidad de camiones cisterna existentes en el país; datos como número de placa y combustible autorizado, así como el estado de la concesión para el transporte de combustible.

2.16. Por ejemplo, se determinó la existencia de al menos 19 registros duplicados de cisternas autorizados en RECOPE S.A., los cuales además presentaban diferencias en el nombre del concesionario y el número de placa de la unidad de transporte autorizada. (Ver anexo n.° 1.)

2.17. Asimismo, en los registros de RECOPE S.A. y la DGTCC, al menos 86 concesiones presentan diferencias en su fecha de vencimiento (ver anexo n.° 2), lo cual incrementa el riesgo de cargar gasolinas y diésel en camiones cisternas que no cuentan con autorización para el trasiego de

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

combustibles. Como se observa en el cuadro n.° 1, esta situación se presentó en al menos dos concesiones entre enero de 2018 y junio de 2019.

Cuadro n.° 1

Cantidad de litros de combustible y pago aproximado de flete de dos concesiones de transporte de gasolinas y diésel que se encontraban vencidas entre enero de 2018 y junio de 2019

Nro. de concesión	Fecha de vencimiento	Período en que se cargó combustible sin concesión vigente	Cantidad de combustible (litros)	Pago aproximado por concepto de flete (colones)
CR-1437	26 de mayo de 2019	27 de mayo de 2019	30.000	₡326.757,53
CR-0125[6]	7 de febrero de 2018	Entre el 26 de junio de 2018 y 26 de setiembre de 2018	495.000	₡2.578.365,22
Total	**-**	**-**	**525.000**	**₡2.905.122,75**

Fuente: Elaboración propia con base en registros de ventas de gasolinas y diésel suministrados por RECOPE S.A. y revisión de expedientes de concesiones CR-0125 y CR-1437.

2.18. En cuanto a los repositorios en los que se almacenan los referidos registros, se tiene que la DGTCC cuenta con una hoja de cálculo al efecto, pese al riesgo de integridad y trazabilidad de los datos. Por ejemplo, cuando alguna de las concesiones es renovada, se digita este evento sobre los campos de la hoja de cálculo donde anteriormente se tenían los datos de la concesión original.

2.19. Paralelamente, RECOPE S.A. cuenta con un sistema de facturación SIG/SAP donde registra la información notificada por la DGTCC sobre nuevas concesiones otorgadas, renovación de permisos existentes, suspensiones, entre otros, además de registrar los ajustes en las tarifas establecidas por ARESEP y de gestionar la venta y carga de combustibles en los cisternas autorizados. Mientras que ARESEP, recibe reportes de ventas de combustibles de RECOPE S.A. así como copias de la hoja de cálculo de la DGTCC y notificaciones de esa Dirección sobre las nuevas concesiones otorgadas, renovación de permisos existentes y suspensiones.

2.20. Por otra parte, un total de 7 actores no han logrado concretar a la fecha -y con un atraso de más de 3 años-, ninguna de las metas del VII Plan Nacional de Energía, relativas a analizar la normativa en materia de transporte de combustibles, establecer una norma nacional para servicio de inspección de transportistas, requerimientos para certificar los talleres que ejecutan las inspecciones y el precitado sistema de monitoreo en tiempo real. El recuadro n.° 1 detalla el reducido avance en las acciones.

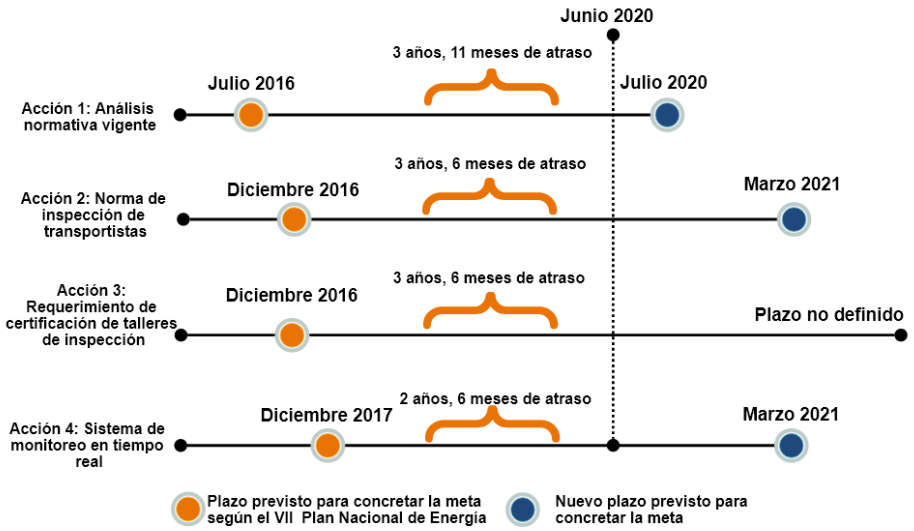
[6] Conforme oficio n.° P-0207-2020 del 25 de mayo de 2020, RECOPE S.A. indicó que la debilidad identificada ya fue subsanada.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Recuadro n.° 1 Avance de las acciones relativas al servicio de transporte de combustibles previstas en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030

El VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 (PNE), entró en vigencia el 15 de octubre de 2015, uno de sus objetivos específicos es mejorar la trazabilidad de la cadena de suministro de los combustibles para asegurar la calidad al consumidor final. Para ello se establecieron cuatro actividades que bajo la rectoría del Ministro de Ambiente y Energía, debían ser concretadas entre julio de 2016 y diciembre de 2017. No obstante, a junio de 2020 ninguna de esas cuatro metas ha sido ejecutada, tal y como lo muestra la siguiente figura:

Figura n.° 3.
Avance en el cumplimiento de las metas del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 relacionadas con el transporte de combustibles



Fuente: Elaboración propia con información contenida en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 y oficio del MINAE, n.° DVME-085-2019 del 30 de setiembre de 2019.

Como se puede observar, el aseguramiento de la calidad del combustible entregado a los consumidores finales por medio de la mejora de la trazabilidad de la cadena de suministro, tiene un atraso promedio de 40 meses, es decir, de más de 3 años, en donde intervienen una multiplicidad de actores y no hay conocimiento por parte de todos sobre el avance en el cumplimiento de las metas.

Respecto del avance en el cumplimiento de las metas, el Viceministerio de Energía en el oficio n.° DVME-085-2019 informó las labores efectuadas durante los tres años desde su emisión, las cuales se reseñan seguidamente.

Acción 7.2.2.1 Analizar la normativa vigente sobre el transporte de combustibles y estaciones de servicio. La meta establecida es la ejecución de las recomendaciones derivadas del análisis de los Reglamentos para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos (Decreto Ejecutivo n.° 30131-MINAE) y el Centroamericano para Transporte Terrestre de Hidrocarburos Líquidos. Sobre el particular, se encuentra en proceso una reforma al Decreto Ejecutivo n.° 30131-MINAE, además, se encuentra en análisis la normativa

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

relacionada con el Reglamento Técnico Centroamericano, explorando la posibilidad de proponer cambios al reglamento ante el Consejo de Ministros de Integración Económica.

Acción 7.2.2.2 Establecer una norma nacional para el servicio de inspección de transportistas de combustibles. La meta propuesta es contar con normativa para la inspección de transportistas de combustibles. Sobre el particular, se informó que actualmente se encuentra en proceso de revisión y unificación de criterios en conjunto con la Asociación de Transportistas de Combustible de Costa Rica y un grupo de empresas autorizadas por el MINAE.

Acción 7.2.2.3 Establecer los requerimientos para la certificación de los talleres que realizan las inspecciones a los transportistas de combustibles. La meta establecida es contar con normativa referente a los requerimientos para la certificación de talleres ya elaborada; sin embargo, a criterio del Viceministerio de Energía no ha sido posible completar el proceso de acreditación del Ente Costarricense de Acreditación (ECA) debido principalmente al posible incremento de costos, y además se encuentra en valoración el planteamiento de la meta.

Acción 7.2.2.4 Establecer un sistema de monitoreo en tiempo real para los transportistas durante todo su recorrido. La meta prevista es contar con un sistema de monitoreo en tiempo real operando en carretera. Al respecto, el Viceministerio de Energía indicó que se encuentra en análisis la viabilidad de implementar una plataforma general donde se pueda establecer dicho sistema.

2.21. Los vacíos, duplicidades y fragmentaciones indicadas en párrafos anteriores, son incongruentes con el principio de coordinación, reconocido por la Sala Constitucional[7] como uno de los principios rectores de la organización administrativa. Al respecto, la coordinación debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado; además, asegura la eficacia y eficiencia administrativas. Es un principio constitucional implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Su propósito es evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada.

2.22. Las situaciones encontradas obedecen a la ausencia de un mecanismo de direccionamiento y coordinación de la actividad por parte de la rectoría del sector Ambiente, Energía y Mares, que conjunte los esfuerzos de las diferentes instituciones competentes y brinde seguimiento a la ejecución del plan nacional del referido sector.

2.23. En este sentido el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía, n.° 7152, señala que el ejercicio de la rectoría[8] y la dirección son competencias que recaen sobre el Ministro de esa cartera. Ello por cuanto la función de formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados es una función conferida al MINAE en el artículo 2 de la citada ley.

[7] Votos de la Sala Constitucional n.os 15218-17, 151-12, 19896-10, 1344-12, 2559-03, 16167-13.

[8] El Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo n° 41187, define rectoría como la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público en cada ámbito competencial, y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.24. Además, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.° 37735-PLAN, señala que los Ministros Rectores son parte del Sistema Nacional de Planificación, y establece en el artículo 21, entre otras, que las funciones del Ministro Rector son dirigir y coordinar al respectivo sector, avalar las políticas y los planes de mediano y largo plazo de las instituciones del Sector, velando por su vinculación con los respectivos Planes Nacionales Sectoriales, establecer e impulsar la coordinación interinstitucional y sectorial regional y promover la efectividad de la gestión de las instituciones que comprenden el sector así como su rendición de cuentas.

2.25. Por su parte la Ley General de Administración Pública, n.° 6227, en sus artículos 99 y 100 establece las potestades de dirección y coordinación de diversos órganos de la administración con competencia en razón de la materia y fija, como parte de las acciones enmarcadas a fin de llevar a cabo esas potestades, la emisión de directrices y vigilancia sobre su cumplimiento, así como la coordinación entre entes.

2.26. Asimismo, las circunstancias evidenciadas responden a la ausencia de un mecanismo de control por parte de la DGTCC que le permita atender áreas atinentes a la operación y seguridad del transporte de combustibles. Lo anterior, en congruencia con lo establecido en el Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Ejecutivo n.° 30131-MINAE-S, cuyo artículo 5 le encarga las funciones de regular, fiscalizar y controlar lo relativo al transporte y comercialización de combustibles derivados de hidrocarburos, así como los aspectos de seguridad e higiene en la operación y funcionamiento, en coordinación con el MOPT y el Ministerio de Salud, respectivamente

2.27. Además, el Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía, Decreto Ejecutivo n.° 35669-MINAET, en su artículo 46 le confiere esas funciones, así como también la de establecer un sistema de evaluación para el equipo de transporte de combustibles. Por su parte, el artículo 1 del Reglamento para la Regulación del Transporte de Combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET, señala como atribuciones de esa dependencia la búsqueda y el control de la eficiencia en la seguridad en el transporte de los combustibles; y el control y fiscalización de la flota de vehículos que transporta combustibles, con el objeto de que se ajuste a la normativa que regula la materia. Por su parte, el artículo 5 del citado reglamento, asigna a la DGTCC el procedimiento administrativo para el trámite y recomendación ante el jerarca de los permisos de operación para las unidades de transporte terrestre de combustibles y las de regular, fiscalizar y controlar lo relativo al transporte de los combustibles.

2.28. Sumado a lo anterior, las situaciones encontradas obedecen a la indeterminación de los mecanismos que le corresponde ejecutar a la ARESEP de conformidad con la Ley n.° 7593, específicamente en cuanto a la verificación de los atributos de calidad, continuidad, oportunidad y confiabilidad del servicio; actuación que ha circunscrito a la verificación de la calidad de los combustibles en los planteles de RECOPE S.A. y estaciones de servicio, pero no en el trasiego de combustibles vía terrestre.

2.29. En cuanto a las potestades de la ARESEP en el servicio de transporte de combustibles, estas se encuentran conferidas en los artículos 3, 4, 5 y 25 de la Ley n.° 7593, la cual señala que ARESEP es una institución autónoma encargada de armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos, procurar el equilibrio entre las necesidades de los

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

usuarios, asegurar que los servicios públicos se brinden conforme el servicio al costo y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima los servicios públicos sujetos a su autoridad, emitiendo para ello los reglamentos técnicos con que deberán suministrarse.

2.30. Como consecuencia, las situaciones encontradas colocan en riesgo la prestación óptima del servicio público del transporte de gasolinas y diésel, ante la posibilidad de que los combustibles sean transportados por rutas no autorizadas o descargados en tanques carentes de permiso; lo cual, a su vez, puede encarecer el precio de las gasolinas y diésel ante la incerteza del trayecto y las distancias recorridas por los cisternas.

2.31. Por otra parte, atenta contra la seguridad de las personas y el medio ambiente, al no garantizarse que los camiones estén en buenas condiciones. También, propicia desconocimiento acerca de la capacidad real de la oferta de transportistas de combustibles para hacer frente a la demanda del servicio; a la vez que incrementa el riesgo de utilización de los vehículos en actividades ilícitas como el robo de combustibles.

Incongruencia en proceso de otorgamiento y renovación de concesiones para el transporte de gasolinas y diésel

2.32. Se determinaron incongruencias con respecto al principio de simplicidad en el proceso de otorgamiento y renovación de concesiones para el transporte de gasolinas y diésel, relativas a la falta de comprobación de requisitos en las etapas de otorgamiento o renovación, y poca claridad en las actividades a desempeñar en el proceso.

2.33. En primer lugar, se determinó que en ninguno de los expedientes de otorgamiento y renovación de las concesiones de transporte de gasolinas y diésel, se incluye documentación que acredite el análisis de los requisitos exigidos en el artículo 6 del Reglamento para la Regulación del Transporte de Combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET. La figura n.° 4 muestra el detalle de algunos de los requisitos mencionados.

Figura n.° 4

Requisitos reglamentarios cuya revisión por parte de la DGTCC para el otorgamiento y renovación de concesiones de transporte de gasolinas y diésel no consta en los expedientes administrativos

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por MINAE

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.34. Segundo, se comprobó que durante la vigencia de la concesión, la DGTCC no analiza los resultados de la revisión técnica vehícular, pólizas de seguro con cobertura A, C y pólizas sobre riesgos del trabajo, así como la lista de clientes que semestralmente deben presentar los concesionarios de conformidad con los artículo 19 y 21 del Reglamento para la Regularización del Transporte de Combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET.

2.35. Tercero, la DGTCC no tiene claridad sobre cómo verificar el cumplimiento de la presentación de las pólizas de seguro con cobertura A, C y póliza de seguros sobre riesgos del trabajo, pues en su criterio, el Reglamento es omiso en establecer las especificaciones mínimas que deberían poseer las pólizas adquiridas por los solicitantes y la necesidad que atienden. Esta incongruencia se evidenció en el trámite de otorgamiento de las concesiones CR-0307, CR-1488 y CR-1506, en donde la póliza sobre riesgos del trabajo presentada ampara labores denominadas carreteras y acueductos o explosivos, sin especificar si cubren el transporte de combustibles y sin que fuese solicitada aclaración alguna al concesionario por parte de esa Dirección.

2.36. Cuarto, la DGTCC duplicó la cantidad de prevenciones a los solicitantes de renovación de las concesiones n.^{os} CR-0651 y CR-1110, lo cual es contrario al artículo 6 de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, n.° 8220. Asimismo, para las concesiones CR-1530, CR-1506 y CR-1488, realizó prevenciones fuera del plazo de 3 días hábiles que al efecto otorga la ley, por incumplimiento de requisitos.

2.37. Según se indicó, las situaciones expuestas son incongruentes con el principio de simplicidad, por cuanto la Sala Constitucional en varios de sus Votos (7532-04, 14679-09, 14421-04), ha indicado que la Constitución Política establece la simplicidad como uno de los principios rectores de la función y organización administrativas y que por lo tanto deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer.

2.38. En el inciso 8 del artículo 140 de la Constitución Política se impone al Poder Ejecutivo el deber de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, mientras que en el inciso 4 del artículo 139 se incorpora el concepto de buena marcha del gobierno. Además, la simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos.

2.39. Por su parte, los artículos 2 y 5 del Reglamento a la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Decreto Ejecutivo n.° 37045-MP-MEIC, establecen que un requisito es una obligación indispensable para resolver un acto administrativo o su conservación, por ello la Administración está obligada, mediante la revisión permanente de los procesos de trámites que ejecuta, a eliminar el exceso de documentos y aquellos requisitos carentes de fundamento legal o estudios técnicos que los justifiquen, obedeciendo a los principios de reglas claras y sencillas de fácil cumplimiento por el ciudadano.

2.40. En complemento de lo anterior, los considerandos I y II del citado Reglamento establecen que la simplificación de los trámites administrativos y la mejora regulatoria tienen por objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública; mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad para lograr mayor celeridad y funcionalidad en la tramitación, reduciendo los gastos operativos.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.41. Asimismo, la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, n.° 8220, establece, en sus artículos 5 y 6, la obligatoriedad de la Administración de verificar la información presentada y prevenir al solicitante, por una única vez y por escrito, completar los requisitos omitidos, así como aclarar o subsanar la información.

2.42. Además, los artículos 38 y 39 del Reglamento a la Ley n.° 8220, Decreto Ejecutivo n.° 37045, establecen el deber de revisar los documentos aportados por el ciudadano, utilizando mecanismos como listas de chequeo de requisitos para determinar que la solicitud se encuentra completa; y además indica que la administración debe prevenir al solicitante sobre la carencia de requisitos en un plazo no mayor a 3 días hábiles desde que se presentó la información.

2.43. Las incongruencias descritas obedecen a la falta de un análisis de mejora regulatoria por parte del MINAE y la DGTCC, relativa al proceso de otorgamiento y renovación de concesiones de transporte de gasolinas y diésel regulado en el Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET, el cual tiene por objeto racionalizar los trámites realizados por los particulares; mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad para lograr mayor celeridad y funcionalidad. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, n.° 8220 y su reglamento.

2.44. En consecuencia, se propicia inseguridad jurídica en cuanto al eventual otorgamiento o renovación de concesiones en ausencia de las salvaguardias que podrían proporcionar los requisitos no analizados, o por el contrario, podría implicar la solicitud de requisitos innecesarios que representan una recarga para el administrado y la administración activa en su revisión.

3. Conclusiones

3.1. El modelo actual de concesión y control del transporte de gasolinas y diésel es incongruente con los principios de simplificación y coordinación que deben regir el accionar de las instituciones públicas que convergen en la prestación de un servicio público, lo cual es de especial relevancia dada la multiplicidad de actores involucrados.

3.2. El control ejercido actualmente se ha circunscrito a la revisión de las condiciones externas de los camiones cisterna, de forma que no ha trascendido a un control integral de la actividad, que comprenda áreas de elevado riesgo como las condiciones internas de dichos camiones y el trasiego del combustible, vulnerando así la cadena de suministro de gasolinas y diésel, en un contexto en el que la incidencia de robo de estos productos está en aumento. Por lo tanto es indispensable la ordenación de la institucionalidad interviniente en la actividad para maximizar los esfuerzos en las áreas estratégicas atinentes al control.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3.3. Por su parte, el MINAE asume riesgos ante la falta de revisión de requisitos en el trámite de otorgamiento o renovación de las concesiones de este servicio; referidos a incurrir en omisiones de asuntos significativos que comprometan la seguridad del transporte, o de exigir al administrado requisitos que pueden resultar excesivos. El eventual exceso de requisitos, conllevaría a la priorización del control ex ante o documental, en detrimento del control ex post o de campo, lo cual es incongruente cuando se dispone de recursos escasos.

4. Disposiciones

4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, n.° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado.

AL SEÑOR CARLOS MANUEL RODRÍGUEZ ECHANDI, EN SU CALIDAD DE MINISTRO RECTOR DEL SECTOR AMBIENTE, ENERGÍA Y MARES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Establecer e implementar un mecanismo de direccionamiento y coordinación del control del transporte por carretera de gasolinas y diésel, de forma que se subsanen los vacíos, duplicidades y fragmentaciones identificadas en este informe, previo análisis de los beneficios y riesgos implicados. Especificar al menos la periodicidad de coordinación de las instituciones involucradas; roles y responsabilidades; actividades y plazos de implementación. En el caso de los vacíos, considerar lo solicitado en las disposiciones contenidas en los párrafos 4.6 y 4.9 de este informe. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste el establecimiento del mecanismo, a más tardar el 30 de noviembre de 2020, y dos informes del avance en su implementación, a más tardar el 26 de febrero y el 31 de mayo de 2021. (Ver párrafos del 2.1 al 2.31)

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

AL SEÑOR CARLOS MANUEL RODRÍGUEZ ECHANDI, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.5. Resolver acerca de la propuesta de reforma al Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET que le someta para su aprobación la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles, en cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo 4.7 de este informe. Remitir a la Contraloría General una copia certificada de la publicación de dicho decreto en el Diario Oficial La Gaceta en el transcurso de los 3 meses posteriores al recibido de la citada propuesta. (Ver párrafos del 2.32 al 2.44)

AL SEÑOR DIEGO SOJO OBANDO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE Y COMERCIALIZACIÓN DE COMBUSTIBLES, DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.6. Establecer e implementar un mecanismo de control del transporte de gasolinas y diésel, que comprenda el trayecto desde los planteles de RECOPE S.A. hasta las estaciones de servicio o tanques autorizados; así como el análisis de las pruebas técnicas efectuadas a los camiones cisterna. Especificar al menos las actividades, responsables y plazos de cumplimiento. Remitir a la Contraloría General una certificación del establecimiento del mecanismo a más tardar el 30 de octubre de 2020, y una certificación en la cual conste su implementación a más tardar el 26 de marzo de 2021. (Ver párrafos del 2.1 al 2.31)

4.7. Elaborar una propuesta de ajuste al Reglamento para la Regulación del Transporte de Combustible, Decreto Ejecutivo n.° 36627-MINAET en observancia del artículo 2 inciso 22 del Reglamento a Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Decreto Ejecutivo n.° 37045-MP-MEIC y enviarla al Ministro de Ambiente y Energía para lo de su competencia. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste el envío de la propuesta de ajuste al Ministro de Ambiente y Energía a más tardar el 15 de diciembre de 2020. (Ver párrafos del 2.32 al 2.44).

4.8. Establecer e implementar un procedimiento para la sistematización de la información de las concesiones de transporte de combustibles que asegure razonablemente la confiabilidad, trazabilidad y acceso oportuno a dicha información. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste el establecimiento del procedimiento interno a más tardar el 30 de noviembre de 2020 y una certificación que acredite su implementación, a más tardar el 31 de mayo de 2021.(Ver párrafos del 2.32 al 2.44).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

AL SEÑOR MARCO CORDERO ARCE, EN SU CALIDAD DE INTENDENTE DE ENERGÍA DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.9. Establecer e implementar un mecanismo de verificación de las condiciones de calidad, cantidad, continuidad, oportunidad aplicables al servicio público de transporte de gasolinas y diésel por carretera. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste el establecimiento del citado mecanismo, a más tardar el 30 de octubre de 2020 y una certificación de su implementación a más tardar el 26 de marzo de 2020. (Ver párrafos del 2.1 al 2.31)

Firmado digitalmente por CAROLINA RETANA VALVERDE
Fecha: 2020-06-24 10:15

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Firmado digitalmente por ERICK ALVARADO MUÑOZ
Fecha: 2020-06-24 10:17

Lic. Erick Alvarado Muñoz
Asistente Técnico

Firmado digitalmente por EVELYN LILLIANA VALVERDE PICADO
Fecha: 2020-06-24 09:36

Licda. Evelyn Valverde Picado
Coordinadora

Firmado digitalmente por MARIA VIRGINIA CAJIAO JIMENEZ
Fecha: 2020-06-24 10:28

M.Sc. María Virginia Cajiao Jiménez
Colaboradora

JUAN LUIS CAMACHO SEGURA (FIRMA)
Firmado digitalmente por JUAN LUIS CAMACHO SEGURA (FIRMA)
Fecha: 2020.06.24 12:13:31 -06'00'

Lic. Juan Luis Camacho Seguro
Colaborador

CRV/EAM/EVP/mcmd

Ce.: Archivo auditoría

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo n.° 1

Códigos duplicados en la lista de camiones autorizados para el transporte de gasolinas y diésel que posee la Refinadora Costarricense de Petróleo a julio de 2019

Código de Transporte (Texto transporte)	Número de Transporte	Fecha de registro en SAP	Fecha de vencimiento de la concesión	Código del Transportista
CR-0031	P-138990	20/11/2009 00:00:00	3/9/2019 00:00:00	500262
CR-0031	TC-138990	23/11/2009 00:00:00	3/9/2019 00:00:00	500580
CR-0065	TC-12502	25/11/2009 00:00:00	15/4/2021 00:00:00	500725
CR-0065	S-012502	22/1/2019 00:00:00	15/4/2021 00:00:00	500725
CR-0066	TC-7121	24/11/2009 00:00:00	25/9/2019 00:00:00	500071
CR-0066	TC-07121	24/2/2015 00:00:00	25/9/2019 00:00:00	500024
CR-0074	S-005871	9/2/2015 00:00:00	3/5/2024 00:00:00	500741
CR-0074	P-5871	20/11/2009 00:00:00	3/5/2024 00:00:00	500741
CR-0092	P-29030	20/11/2009 00:00:00	7/4/2019 00:00:00	500271
CR-0092	TC-029030	15/10/2013 00:00:00	10/4/2019 00:00:00	500271
CR-0151	P-15591	20/11/2009 00:00:00	7/5/2019 00:00:00	500282
CR-0151	TC-15591	20/11/2009 00:00:00	3/5/2024 00:00:00	500118

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CR-0213	TC-1948	15/2/2010 00:00:00	8/12/2019 00:00:00	500066
CR-0213	PE-001948	23/6/2014 00:00:00	8/12/2019 00:00:00	500421
CR-0245	TC-28604	29/3/2010 00:00:00	4/5/2023 00:00:00	500348
CR-0245	C-158756	25/6/2019 00:00:00	4/5/2023 00:00:00	500348
CR-0274	S-27704	9/12/2016 00:00:00	6/12/2021 00:00:00	500075
CR-0274	S-027704	9/12/2016 00:00:00	6/12/2021 00:00:00	500075
CR-0322	S-028801	24/7/2017 00:00:00	13/6/2022 00:00:00	500650
CR-0322	S-28801	24/7/2017 00:00:00	13/6/2022 00:00:00	500650
CR-0326	S-02811	23/2/2018 00:00:00	13/7/2022 00:00:00	500721
CR-0326	S-028811	23/2/2018 00:00:00	13/7/2022 00:00:00	500721
CR-0706	TC-10681	20/11/2009 00:00:00	3/5/2021 00:00:00	500168
CR-0706	S-010681	4/5/2018 00:00:00	3/5/2021 00:00:00	500725
CR-1052	C-157839	26/11/2014 00:00:00	24/11/2019 00:00:00	500071
CR-1052	C-167836	8/5/2017 00:00:00	20/2/2023 00:00:00	500071
CR-1060	TC-159681	21/10/2013 00:00:00	12/7/2022 00:00:00	500185
CR-1060	C-159681	24/10/2013 00:00:00	31/8/2023 00:00:00	500185

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CR-1069	P-135199	20/11/2009 00:00:00	8/4/2019 00:00:00	500125
CR-1069	TC-135199	20/11/2009 00:00:00	24/5/2024 00:00:00	500125
CR-1108	TC-16864	20/11/2009 00:00:00	10/4/2019 00:00:00	500339
CR-1108	S-016864	14/9/2017 00:00:00	5/3/2024 00:00:00	500675
CR-1493	S-029407	12/2/2018 00:00:00	6/2/2023 00:00:00	500265
CR-1493	S-29407	12/2/2018 00:00:00	6/2/2023 00:00:00	500265
CR-1526	S-03428	22/9/2018 00:00:00	20/9/2023 00:00:00	500735
CR-1526	S-030429	22/9/2018 00:00:00	20/9/2023 00:00:00	500735
CR-1537	S-030502	26/11/2018 00:00:00	22/11/2023 00:00:00	500075
CR-1537	S-03502	23/11/2018 00:00:00	22/11/2023 00:00:00	500075

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio DV-0212-2019 del 18 de julio de 2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo nro. 2

Diferencias en la fecha de vencimiento de la concesión registrada por RECOPE S.A. y la DGTCC a julio de 2019

Número de concesión	Fecha de vencimiento registrada por RECOPE S.A.	Fecha de vencimiento registrada por la DGTCC
CR-0011	6/5/2021	12/5/2021
CR-0027	14/5/2021	14/7/2021
CR-0029	26/3/2020	30/3/2020
CR-0030	12/8/2019	6/8/2019
CR-0032	27/4/2020	25/4/2020
CR-0034	2/5/2023	2/5/2024
CR-0062	5/8/2020	13/8/2020
CR-0067	5/12/2019	9/12/2019
CR-0087	6/2/2023	6/3/2023
CR-0092	10/4/2019	7/4/2019
CR-0098	13/11/2022	13/11/2018
CR-0133	11/7/2019	10/7/2019
CR-0141	11/11/2020	12/11/2020
CR-0151	7/5/2019	3/5/2024
CR-0186	4/12/2020	8/12/2020
CR-0187	7/12/2020	8/12/2020
CR-0190	11/12/2020	14/12/2020
CR-0193	11/3/2024	24/2/2019
CR-0205	16/3/2021	17/3/2021
CR-0212	25/4/2021	26/4/2021

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CR-0227	27/5/2021	14/6/2021
CR-0235	25/9/2019	20/12/2021
CR-0242	22/5/2022	25/8/2021
CR-0305	9/10/2022	27/2/2022
CR-0307	27/2/2022	29/1/2023
CR-0322	13/6/2022	13/7/2022
CR-0356	4/6/2024	4/6/2019
CR-0385	20/4/2021	30/9/2016
CR-0424	1/10/2020	2/10/2020
CR-0434	10/2/2021	11/2/2021
CR-0467	7/7/2022	17/7/2022
CR-0486	12/4/2023	8/4/2018
CR-0520	2/12/2019	2/2/2019
CR-0539	13/2/2024	18/1/2023
CR-0543	7/4/2024	7/5/2024
CR-0569	2/12/2019	11/7/2018
CR-0570	13/5/2024	6/6/2019
CR-0575	4/5/2021	2/5/2021
CR-0596	15/6/2022	10/4/2019
CR-0600	9/4/2024	25/4/2024
CR-0609	16/9/2019	16/9/2016
CR-0623	2/7/2023	17/3/2021
CR-0626	13/3/2024	31/3/2019
CR-0633	20/3/2024	29/4/2019

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CR-0685	12/8/2019	6/8/2019
CR-0714	25/2/2021	25/2/2019
CR-0726	15/6/2021	4/7/2021
CR-0728	15/9/2021	13/9/2021
CR-0729	13/8/2019	7/8/2019
CR-0736	20/8/2019	27/8/2019
CR-0823	21/8/2019	25/8/2019
CR-0832	9/12/2019	15/7/2020
CR-0838	3/6/2021	5/6/2021
CR-0840	4/8/2021	5/8/2021
CR-0845	21/7/2020	15/10/2019
CR-0851	9/12/2019	26/11/2019
CR-0979	25/4/2024	10/4/2019
CR-1002	18/3/2024	25/2/2018
CR-1015	10/7/2024	25/8/2019
CR-1028	9/2/2021	11/2/2021
CR-1052	20/2/2023	24/11/2019
CR-1060	12/7/2022	31/8/2023
CR-1062	2/10/2020	5/10/2020
CR-1069	8/4/2019	24/5/2024
CR-1080	15/6/2021	23/6/2021
CR-1101	6/5/2021	11/5/2021
CR-1105	1/4/2024	1/4/2023
CR-1108	10/4/2019	5/3/2024

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CR-1119	6/5/2021	5/5/2021
CR-1122	6/10/2020	7/10/2020
CR-1125	8/7/2024	8/4/2019
CR-1234	24/8/2021	30/8/2021
CR-1242	6/10/2021	7/10/2021
CR-1245	22/9/2021	23/9/2021
CR-1254	16/12/2020	17/12/2020
CR-1303	3/11/2022	25/10/2022
CR-1331	15/11/2023	23/8/2023
CR-1336	23/2/2023	4/5/2023
CR-1343	22/8/2023	23/8/2023
CR-1354	1/7/2019	27/6/2019
CR-1377	24/4/2024	11/4/2019
CR-1385	23/1/2020	26/1/2020
CR-1389	27/3/2020	30/3/2020
CR-1399	26/7/2023	24/7/2018
CR-1418	5/3/2024	8/3/2024
CR-1437	26/5/2019	22/5/2018

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio DV-0212-2019 del 18 de julio de 2019 y documento denominado CISTERNAS 08 JULIO 2019 suministrado por la DGTCC.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica