Informe parcial de estudio de Auditoría Interna

04-ICI-2017

Examen del proceso para la medición de la calidad por parte de la Intendencia de Energía, en hidrocarburos.[1]

Al 30 de abril 2016

Equipo de auditoría

Melissa Venegas Navarro, Auditora Designada

Joyce Arroyo Chaves, Auditora Designada

Yendry Zúñiga Barquero, Coordinadora Auditoría Operativa

Rodolfo González López, Subauditor Interno

Anayansie Herrera Araya, Auditora Interna

Fecha

13/02/2017

[1] La revisión se realizó únicamente para los productos diésel 50 (en adelante diésel), gasolina RON 95 (en adelante gasolina súper) y gasolina RON 91 (en adelante gasolina regular).

Resumen Ejecutivo

De conformidad con lo establecido en el Plan Anual de Trabajo (PAT) para el periodo 2015-2016, la Auditoría Interna (en adelante AI) desarrolló el estudio *"AOP-PR-EFI-04-2014, Examen del proceso para la medición de la calidad por parte de la Intendencia de Energía, en hidrocarburos"*; específicamente en los productos diésel, gasolinas súper y regular.

La Dirección de Energía inició el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos en el año 2001, conforme a lo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N°7593 en su artículo 4 inciso d) y artículo 5. En el 2001 el programa abarcaba las estaciones de servicio del país; en el año 2006, se extendió a los planteles de la Refinadora Costarricense de Petróleo (en adelante RECOPE). Para el año 2013, de acuerdo con los cambios en el Reglamento Interno de Organización y Funciones[2] (RIOF) y la nueva estructura administrativa, la Dirección de Energía pasó a ser lo que hoy se conoce como Intendencia de Energía (IE), continuando así con el programa y sustentada en la política institucional en materia de regulación de la calidad aprobada por la Junta Directiva por medio del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2012-2016.

Dicho programa es financiado actualmente por medio del canon de regulación de calidad; por lo tanto, forma parte de la tarifa que paga cada usuario del servicio. Este programa se rige principalmente por lo establecido en los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA).

Durante el periodo de estudio, para la ejecución del Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos, se contrató los servicios de la Universidad de Costa Rica (UCR), institución que mediante el Centro de Electroquímica y Energía Química (Celeq)

[2] Publicado en La Gaceta 105 del 03 de junio 2013.

realiza inspecciones, aplica pruebas, toma y analiza muestras, genera resultados y los remite a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep). Con la información generada elabora repositorios de información que sirven como fuente de datos para la aplicación "*EstacionesCR";* también brinda asesoría, participa en comparecencias para procedimientos sancionatorios, entre otros servicios. Por su parte, la Aresep realiza el análisis de los resultados y todo lo que de esto se deriva de conformidad con el objetivo de dicha contratación, hasta concluir en la remisión de la prueba a la Dirección de Atención al Usuario (DGAU) para que proceda con la aplicación del procedimiento sancionatorio, en el caso de las denominadas "*no conformidades".*

El estudio identificó que existen algunas acciones que puede desarrollar la IE en procura de mejorar el proceso que se realiza en la actualidad. Dentro de las principales acciones, la AI considera conveniente se analice la posibilidad de que la normativa técnica que regula el proceso sea actualizada, o en su defecto, valorar la posibilidad de que a nivel institucional se establezca normativa que permita a su vez, desarrollar pruebas más actualizadas y con rangos de aceptación más acordes con la realidad; asimismo, que se establezcan estrategias de comunicación continua, de manera que tanto los operadores de los servicios como los usuarios conozcan sobre el programa, los costos, las pruebas que se desarrollan, así como quiénes las ejecutan y bajo qué normativa se rigen.

Otro punto importante de mejora lo constituye el determinar mediante un análisis integral, en términos normativos, técnicos y económicos, si el Programa de Evaluación de la Calidad puede extenderse a los Transportistas y *"Peddler"*[3], de manera que se evalúe que el producto adquirido mantiene las condiciones de calidad con las que sale de los planteles de RECOPE hasta que llega a su destino.

[3] El MINAE mediante el documento DGTCC-351-2014 indica que los "*peddler"* son: *"concesiones, que otorga el Estado, a una persona física o jurídica, para la comercialización de combustibles sin punto fijo de venta. Así lo define el Decreto N° 31502-MINAE-S".*

En cuanto a mejoras en el control interno, se determinó la necesidad de que se desarrollen los procedimientos que guíen las actividades del proceso, lo cual le permitirá a la IE documentar las actividades de control aplicadas actualmente, así como implementar otras con las cuales la Intendencia se asegure del cumplimiento de lo establecido en los contratos y términos de referencia relacionados, con la contratación de servicios con la UCR.

En lo que respecta a la contratación de servicios, se considera conveniente que la IE realice gestiones con el fin de que analice, mediante estudios costo-beneficio u otros mecanismos que considere convenientes, la razonabilidad de la escogencia del proveedor del servicio y poder demostrar ante cualquier interesado, que la decisión tomada se encuentra sustentada tal y como se estableció recientemente en la modificación del artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA).

Las recomendaciones efectuadas en este informe proveen a la Administración de un insumo objetivo y útil que, implementadas adecuadamente, pueden contribuir a mejorar y fortalecer las actividades desarrolladas en el proceso de regulación de la calidad de los hidrocarburos.

Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo 2

1. INTRODUCCIÓN 6

1.1 Origen del estudio 8

1.2 Objetivo general 8

1.3 Objetivos específicos 8

1.4 Alcance del estudio 9

1.5 Declaración de cumplimiento de las normas sobre auditoría 9

1.6 Deberes de los auditados en el trámite de informes 9

1.7 Antecedentes 11

1.8 Limitaciones 11

2. OPORTUNIDADES DE MEJORA 12

2.1 Aplicación de evaluaciones de calidad a todos los regulados 12

2.2 Normativa técnica utilizada en las evaluaciones de calidad de los hidrocarburos 16

2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados 20

2.4 Procedimientos relacionados con el proceso de medición de calidad de los hidrocarburos 26

2.5 Contratación de la UCR para prestar los servicios a Aresep para el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos 31

3. CONCLUSIONES 36

4. RECOMENDACIONES 38

ANEXOS 41

Anexo 1 41

1. INTRODUCCIÓN

La IE desarrolla el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos con el fin de cumplir lo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N°7593 en su artículo 4 inciso d) y artículo 5. Dicho programa es financiado por medio del canon de regulación de calidad; por lo tanto, forma parte de la tarifa que paga cada usuario del servicio. Para el periodo sujeto a estudio, este programa se rige principalmente por lo establecido en los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) números 75.02.17:13 para diésel, 75.01.19:06 gasolina regular y 75.01.20:04 para gasolina súper, los cuales fueron adoptados a nivel país por medio de los decretos Nº 38669-COMEX-MINAE-MEIC, Nº 33428-COMEX-MINAE-MEIC y Nº 32812-COMEX-MINAE-MEIC respectivamente, así como sus modificaciones.

En el año 2001, la Dirección de Energía, actualmente IE, inició con la ejecución del programa en las diferentes estaciones de servicio del país y posteriormente, para el año 2006, extendió el programa a los planteles de Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE).

Durante el periodo de estudio, para la ejecución del Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos, se identificó que Aresep contrata los servicios de la Universidad de Costa Rica (UCR), institución que mediante el Centro de Electroquímica y Energía Química (Celeq) realiza inspecciones, aplica pruebas, toma y analiza muestras, atiende quejas cuando la IE lo solicita, genera resultados y los remite a la Aresep, elabora repositorios de información con los resultados de las inspecciones y pruebas realizadas, actualiza la base de información para la aplicación EstacionesCR, brinda asesoría, participa en comparecencias para procedimientos sancionatorios cuando la IE lo solicita, entre otras obligaciones contractuales establecidas en los contratos[4] 001-ARESEP-2016 y

[4] Tienen una vigencia de 1 año y pueden ser prorrogados por tres periodos iguales.

002-ARESEP-2016 y términos de referencia de las contrataciones directas N°2015CD-000110-ARESEP y 2015CD-000120-ARESEP.

De conformidad con lo establecido en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna (PAT) para el periodo 2015-2016, la AI desarrolló el estudio *"AOP-PR-EFI-04-2014, Examen del proceso para la medición de la calidad por parte de la Intendencia de Energía, en hidrocarburos"*; específicamente en los productos diésel, gasolinas súper y regular.

El inicio del estudio fue comunicado mediante oficio 533-AI-2015 dirigido al Intendente de Energía. Seguidamente se presentan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones emitidas, las cuales fueron comentadas mediante conferencia final celebrada el día 20 de diciembre de 2017 en la Sala de reuniones de la Auditoría Interna a las 9:00 a.m., con la presencia los siguientes funcionarios: por parte de la Auditoría Interna: Anayansie Herrera Araya; Rodolfo González López; Yendry Zúñiga Barquero y por parte de la Administración Activa: Mario Mora Quirós; Sandra Gallegos Ayala; Asdrúbal Bolaños Campos; Susana Rodríguez Zúñiga; Laura Bustamante Segura y Edwin Canessa Aguilar.

Posterior a la presentación de resultados, la AI recibió el 15 de enero de 2018, el oficio 0014-IE-2018/00733 en el cual la IE presentó observaciones al informe y recomendaciones emitidas. Producto del análisis de los comentarios externados por la IE y su valoración, la AI consideró, en lo pertinente, ajustar algunos aspectos indicados en el informe borrador a efectos de una mejor comprensión; dichos cambios se realizaron en el cuerpo del presente documento.

Es necesario recordar a la IE que la AI realiza su trabajo basándose en la Ley General de Control Interno[5] (LGCI), así como en las Normas Generales de Auditoría para el Sector

[5] Ley N°8292, publicada en La Gaceta 169 del 04 de setiembre 2012.

Público[6] (NGASP) y las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público[7], por lo que, tanto el trabajo realizado así como la comunicación de resultados, se efectúa de acuerdo con lo que estos cuerpos normativos solicitan en su articulado, conforme a las definiciones correspondientes a hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

En cuanto a la presentación de resultados las NGASP, en los apartados 205 y 504, así como las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en su apartado 2.10, establecen la forma en que se debe realizar la comunicación a la Administración.

1.1 Origen del estudio

El estudio se realizó con fundamento en las competencias conferidas por el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y en atención al Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.

1.2 Objetivo general

Evaluar la existencia y aplicación de evaluaciones de calidad en hidrocarburos, por parte de la Intendencia de Energía.

1.3 Objetivos específicos

1.3.1. Identificar el establecimiento de estándares de calidad del servicio de hidrocarburos.

1.3.2. Verificar que los estándares se encuentran aprobados, divulgados y son aplicados.

---

[6] Resolución R-DC-64-2014 del 11 de agosto de 2014, publicada en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.

[7] Resolución R-DC-119-2009 del 16 de diciembre de 2009, publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 2010.

1.3.3. Evaluar el procedimiento aplicado para efectuar las evaluaciones de calidad de Hidrocarburos.

1.3.4. Evaluar si las acciones desarrolladas son congruentes con lo dispuesto al respecto en el Plan Estratégico Institucional.

1.3.5. Evaluar la eficacia del proceso de evaluación de calidad desarrollado por el área de Hidrocarburos.

1.4 Alcance del estudio

Para el subproceso de planificación, comunicado mediante oficio 533-AI-2015, se tomó como referencia la existencia de evaluaciones de calidad durante los años 2013, 2014, 2015 y a abril 2016. Una vez finalizado ese subproceso se consideró conveniente, para efectos de ejecución del estudio, abarcar todo el periodo 2015 hasta abril 2016, el cual fue comunicado mediante oficio 186-AI-2016.

1.5 Declaración de cumplimiento de las normas sobre auditoría

De acuerdo con lo establecido en las normas 1.3.3 y 2.10.1 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público y las 205.06 y 205.07 de las NGASP emitidas por la Contraloría General de la República (en adelante CGR), se informa que las actividades de la AI fueron realizadas de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la profesión.

1.6 Deberes de los auditados en el trámite de informes

De conformidad con las directrices emitidas por la CGR a las auditorías internas, con respecto al tratamiento que se le debe dar a los informes que se emitan como producto de los estudios de auditoría, seguidamente se transcribe el contenido de los artículos de la LGCI que guardan relación con el tema señalado:

Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:
a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.
c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.
La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.
El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.
Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.
Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.
Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.

1.7 Antecedentes

Durante el desarrollo del subproceso de planificación del presente estudio, no se identificaron informes de auditoría previos relacionados con la regulación de calidad de hidrocarburos para gasolinas y diésel, por lo que tampoco existen recomendaciones pendientes de atender sobre este tema.

1.8 Limitaciones

Al momento del desarrollo del estudio, existían únicamente dos funcionarios dedicados a tiempo completo al Programa de Evaluación de la Calidad de Hidrocarburos para gasolina súper, regular, así como diésel, situación que influyó directamente en la atención de requerimientos y consultas por parte del personal de la AI. En esta misma línea, mediante correo electrónico, la Coordinadora del área de calidad de dicha dependencia[8] solicitó que toda la información que se requería debía canalizarse con ella.

Adicionalmente, una vez comunicados los resultados y al realizar la revisión de los comentarios de la administración (oficio 0014-IE-2018), se presentó una limitación importante para el análisis, con respecto a los resultados y las recomendaciones; dado que las observaciones se presentaron en un formato distinto del facilitado por la AI[9].

---

[8] Correo electrónico remitido por Sandra Gallegos el 29/06/2016, el cual indica que: *"con la finalidad de mantener el control de la información que ustedes solicitan, le agradecemos que cualquier solicitud sea canalizada por mi persona.*

[9] Las NGASP establecen en su apartado 205 párrafo 09 que *"Los informes de auditoría deben incorporar, en su cuerpo o en un anexo, el análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración."*.

2. OPORTUNIDADES DE MEJORA

Seguidamente se presentan las oportunidades de mejora identificadas producto del estudio. Con el fin de que de los usuarios del informe conozcan el impacto de la implementación de las recomendaciones que se proponen, la AI ha desarrollado la siguiente categorización, la cual se verá reflejada al final de cada recomendación:

Tabla #1

Escala de valoración del impacto de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna

Impacto	Descripción
ALTO	La implementación de la recomendación es crítica para el cumplimiento de los objetivos institucionales, del área o procedimiento auditado.
MEDIO	La implementación de la recomendación contribuye directamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales, del área o procedimiento auditado.
BAJO	La implementación de la recomendación contribuye indirectamente en el logro de los objetivos institucionales, del área o procedimiento auditado.

Para efectos del presente informe, se aclara que la clasificación de los impactos otorgados a cada recomendación está orientada a mejoras en los procedimientos del área auditada.

2.1 Aplicación de evaluaciones de calidad a todos los regulados

Como se indicó en los apartados anteriores, la IE ha liderado el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos para los productos diésel, gasolinas regular y súper, desde el año 2001[10] en las estaciones de servicio del país, y a partir del año 2006[11], en los planteles de RECOPE; sin embargo, el programa no ha incluido la evaluación de los

[10] Comunicado mediante RRG-1851-2001 del 01/03/2001 y 291-DEN-2001 del 10/05/2001.
[11] Comunicada mediante resolución RRG-5572-2006, La Gaceta N° 91 del 12 de mayo de 2006.

Transportistas de Combustibles y los *"Peddler" ,* a los cuales la Aresep también les fija tarifa[12] y forman parte de la cadena de comercialización de esos hidrocarburos.

De conformidad con la reunión sostenida con funcionarios de la IE el 6 de noviembre de 2015[13], en el caso de los Transportistas de combustible, a pesar de que no se realizan evaluaciones de calidad directamente, la calidad del producto que se entrega al consumidor final se analiza mediante las evaluaciones que se efectúan en planteles de RECOPE y en las estaciones de servicio, pues su punto de destino siempre es una de ellas. Pese a lo mencionado por la IE, es posible que durante el transporte de los productos se dé una alteración en la calidad, lo cual, de alguna manera, podría afectar los resultados de las evaluaciones que se realizan en las diferentes estaciones de servicio, que en este caso serán las que reciben el producto de los Transportistas.

Conforme lo informado por la IE, en el caso de los *"Peddler*", sólo se analiza la calidad del producto que sale de los planteles de RECOPE debido a que su punto de entrega no es precisamente una estación de servicio, pues pueden comercializar en diferentes puntos (sectores de industria, agroindustria, turismo, centros de salud, instituciones benéficas, transporte remunerado de personas, empresas constructoras, transporte de carga, entre otras[14]); por lo tanto, es posible que durante su transporte, los productos puedan sufrir alteraciones de calidad sin que sea posible identificarlas, pues no se le aplica evaluaciones o revisiones posterior a su carga en los planteles de RECOPE.

---

[12] Esto queda evidenciado en las resoluciones de fijaciones tarifarias como por ejemplo la RIE-006-2018 así como en la página de la Aresep donde se encuentran las tarifas vigentes para hidrocarburos: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGRmYjEwODctMjcxYi00Yzg0LTgxYzYtNTdiYmE4ZTI3MGVkIiwidCI6IjBkNzIzOGY4LWI3ODQtNDk2MC1iZGUyLTZlMzM1MWQyNDcwZCIsImMiOjR9

[13] Minuta de Reunión No. 3, suscrita por la AI, el Intendente y el director de la IE.

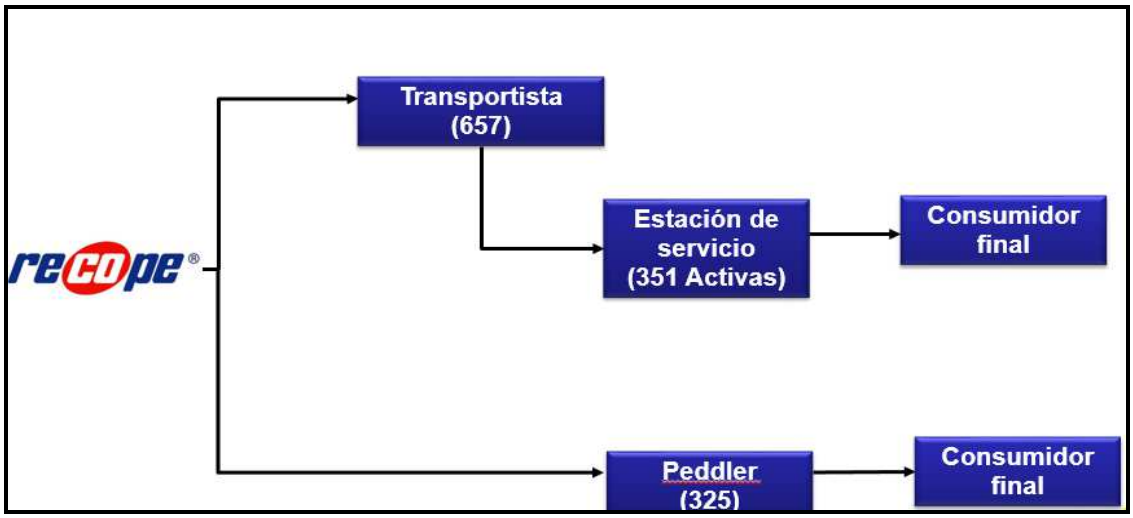
[14] Según información disponible en http://www.peddlers.co.cr/web/?page_id=36, búsqueda realizada el 1° de setiembre de 2017.

En la siguiente imagen se visualiza lo señalado:

Imagen #1

Distribución de Combustibles Líquidos

2016



Fuente: Curso *"ABC de la Regulación"*, Aresep, noviembre 2016.

Adicionalmente, la AI consultó en esa misma reunión si existía algún documento oficializado y de conocimiento de la Junta Directiva donde se indique y justifique las razones por las cuales no se realizan estas evaluaciones de calidad, a lo cual la IE informó que no, pero aclaró que se ha comunicado el alcance del programa en los POI presentados a la DGEE y aprobados por la Junta Directiva; empero, en dicho alcance no se considera la revisión para los Transportistas y *"Peddler"*.

Al respecto, es necesario mencionar que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N°7593[15], en relación con la evaluación de la calidad de los servicios públicos bajo competencia Institucional, establece que:

[15] Publicada en La Gaceta 169 del 05 de setiembre 1996.

Artículo 4.- Objetivos
Son objetivos fundamentales de la Autoridad Reguladora:
[…] d) Formular 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. […]

Artículo 5.- Funciones
En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; ***además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima,*** *según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son:*
[…] d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y ***2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final****. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional.*

Artículo 25.- Reglamentación
La Autoridad Reguladora ***emitirá y publicará los reglamentos técnicos, que especifiquen las condiciones de calidad,*** *cantidad, contabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima,* ***con que deberán suministrarse los servicios públicos,*** *conforme a los estándares específicos existentes en el país o en el extranjero, para cada caso.*

Artículo 53.- Deberes y atribuciones
Son deberes y atribuciones ***de la Junta Directiva****:*
[…]n) ***Dictar*** *los reglamentos técnicos que se requieran para la correcta aplicación del marco regulatorio de los servicios públicos establecidos en esta Ley y las modificaciones de estos*. [El resaltado es por la AI].

Con base en lo expresado por la propia IE mediante reunión documentada en la minuta #3, la principal causa por la que no se realizan evaluaciones de calidad en estos servicios es porque *"resulta muy oneroso"* y que para el caso de los Transportistas, la IE considera que, al evaluar la calidad en el punto de salida y llegada, puede *"darse trazabilidad a la calidad del producto en la cadena de comercialización"*; sin embargo, para los *"peddler"* no es posible obtener esa misma trazabilidad que han mencionado.

La situación antes expuesta genera la imposibilidad de la Institución de demostrar ante cualquier interesado, que la decisión de no realizar evaluaciones de calidad sobre hidrocarburos como gasolinas y diésel adquiridos por los consumidores finales a través de "*Peddler*" y Trasportistas, se encuentra documentada debidamente, razonada, justificada técnicamente y aprobada como respaldo de la no aplicación de lo establecido en los artículos: 4 inciso d), artículo 5 y 53 inciso n) ya referidos de la Ley 7593.

2.2 Normativa técnica utilizada en las evaluaciones de calidad de los hidrocarburos

Las evaluaciones de calidad para el diésel, las gasolinas súper y regular, para el periodo sujeto a estudio se realizan con base en los siguientes RTCA.

Tabla #2

RTCA utilizados en el periodo de estudio

2015- Abril 2016

Decreto Ejecutivo	Publicación	RTCA	Nombre	Edición o modificación
32812-COMEX-MINAE-MEIC	La Gaceta N°245 del 20/12/2005	75.01.20:04	Productos del petróleo. Gasolina Superior	Decreto Ejecutivo 34123-COMEX-MINAE-MEIC La Gaceta N°242 del 17/12/2007
33428-COMEX-MINAE-MEIC	La Gaceta N°225 del 23/11/2006	75.01.19:06	Productos del petróleo. Gasolina Regular	Decreto Ejecutivo 34123-COMEX-MINAE-MEIC La Gaceta N°242 del 17/12/2007
38669-COMEX-MINAE-MEIC	Alcance Digital N°62 de La Gaceta 208 del 29/10/2014	75.02.17:13	Productos del petróleo. Aceite combustible Diésel	

Fuente: Elaboración propia, información tomada de los diferentes decretos mencionados en el cuadro.

Del cuadro anterior se extrae que los RTCA utilizados para evaluar la calidad de la gasolina súper y regular no han sufrido cambios desde hace aproximadamente 9 años, mientras que, para el caso del diésel, en el año 2014 se realizó una modificación completa del RTCA que se encontraba vigente desde 2007, siendo este el reglamento más actualizado de los tres.

Adicionalmente, como se muestra en la Tabla #3, los RTCA incluyen algunas características por evaluar para las cuales no se establecieron valores o parámetros definidos, sino que los resultados de la aplicación de las pruebas se deben "*reportar*"[16].

Tabla #3

Características sin valores numéricos de referencia definidos en los RTCA[17]

2005 a 2017

Características	Unidades	Método ASTM	Valores
Gasolina súper			
Gravedad API a 15,56 ºC (60 ºF) o Densidad a 15ºC	ºAPI kg/m^3	D-287 D-1298	Reportar
Contenido de Aromáticos	% volumen	D-1319	
Contenido de Olefinas	% volumen	D-1319	
Contenido de Benceno	% volumen	D-3606	
Oxígeno	% volumen	D-4815	
Gasolina regular			
Gravedad API a 15,56 ºC (60 ºF) o Densidad a 15ºC	ºAPI kg/m^3	D-287 D-1298	Reportar
Contenido de Aromáticos	% volumen	D-1319	
Contenido de Olefinas	% volumen	D-1319	
Contenido de Benceno	% volumen	D-3606	
Oxígeno	% volumen	D-4815	
Diésel			
Color ASTM	--------	D-1500	Reportar
Gravedad API a 15,56 ºC (60 ºF) o Densidad a 15ºC	ºAPI kg/m^3	D-287 D-1298	
Punto de escurrimiento	°C	D-97	

Fuente: Elaboración propia, tomado de los RTCA 75.01.20:04, 75.01.19:06 y 75.02.17:13.

[16] Los RTCA, en la sección de *"Requisitos"* para el caso de diésel y gasolina regular y *"Características"* para la gasolina superior, indican mediante la nota 2 que *"para los casos de Reportar debe indicarse el resultado obtenido de acuerdo al método"*. Con el fin de esclarecer el término, durante el desarrollo del estudio, se consultó verbalmente a un funcionario del área de calidad de la IE quien indicó que "*reportar*" implica que independientemente del valor que resulte de la aplicación de la prueba, el valor sólo se indica en el informe de resultados, no se establece si es conforme o no.

[17] Se aclara que en la tabla se presentan los valores que indican el término reportar en los diferentes RTCA, pudiendo existir características que actualmente no son consideradas dentro del Programa de Evaluación de Calidad de los Hidrocarburos.

Según lo indicado por la IE[18], para la mayoría de estas características ya fue posible definir un valor "*aceptable*", tomando como referencia los resultados generados del Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos de la Aresep y se incorporaron en normas voluntarias por medio de una propuesta de la Aresep en el seno del Comité Nacional de Combustibles que coordina el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (en adelante INTECO).

Respecto a dichas normas de INTECO, una revisión de hechos subsecuentes de esta auditoría llevó a determinar que el Poder Ejecutivo mediante la directriz No. 056-MINAE[19] *"Parámetros de calidad para combustibles derivados del Petróleo"* dirigida a todas las Instituciones de la Administración Pública, estableció que a partir del 11 de noviembre de 2016 (fecha de publicación), se debe cumplir con los RTCA y las especificaciones de las INTE, tal y como se muestra a continuación:

> *Artículo 2°-La gasolina utilizada en el país debe cumplir con los parámetros de calidad establecidos en los Reglamentos Técnicos Centroamericanos* ***y las especificaciones de calidad establecidas en la norma INTE 41-01-01*** *Combustibles Gasolina RON 91, Ron 95 y sus mezclas con etanol carburante anhidro desnaturalizado. Especificaciones en su versión más actualizada.*
>
> *Artículo 3°-El diésel utilizado en el país debe cumplir con los parámetros de calidad establecidos en los Reglamentos Técnicos Centroamericanos* ***y las especificaciones de calidad establecidas en la norma INTE 41-01-03****. Combustibles. Diésel. Especificaciones en su versión actualizada.* [El resaltado es por la Auditoría Interna].

Aún y cuando la directriz emitida vino a mejorar las especificaciones de calidad de los combustibles, de acuerdo con lo indicado en el oficio 1479-IE-2016, páginas 1 y 2 para sustituir o modificar la reglamentación oficial, es necesario que sean avalados por el Consejo de Ministros de Integración Económica (en adelante COMIECO), y adoptados por cada uno de los países miembro mediante decretos ejecutivos; en el caso de Costa Rica,

[18] Oficio 1479-IE-2016, página 4, párrafo 2.
[19] Publicada en La Gaceta No.217, Alcance 256 del 11 de noviembre de 2016.

las instituciones participantes de estos procesos son el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

Necesario aclarar que al ser la calidad de los hidrocarburos un tema país que involucra responsabilidad de distintas instituciones, las acciones realizadas por la IE con el Comité Nacional de Combustibles coordinado por INTECO, constituyen un avance importante en procura de mejorar los reglamentos y/o normativa bajo los cuales se realizan las evaluaciones de calidad actualmente, por lo que es necesario que la Aresep, mediante las potestades otorgadas, realice las gestiones ante los organismos (nacionales y/o internacionales) que se consideren pertinentes para que se impulse la actualización de la normativa, tal y como lo ha manifestado la IE, en su oficio 0919-IE-2016, donde indicó que *"dado que las tecnologías vehiculares están normalmente en un proceso de cambios y mejoras, las especificaciones de los combustibles también deben ajustarse a los cambios tecnológicos"*; y en el oficio 1479-IE-2016, en el cual mencionó que *"En efecto, se considera que los […] RTCA deberían ser revisados y actualizados. Sin embargo […] corresponde al Poder Ejecutivo no sólo la formulación de las políticas públicas […] sino también la responsabilidad de promover las acciones […]"*.

Conviene mencionar que el artículo 25 de la Ley N°7593, ya citado es el que concede competencia a la institución para crear normativa técnica relacionada con la calidad de los hidrocarburos, normativa que podría convertirse en obligatoria para las evaluaciones de calidad que realiza o contrata la institución.

Adicionalmente, el artículo 17 del RIOF establece funciones para las Intendencias; dentro de esas funciones el inciso 8 indica que estas deben "*Participar, como parte de equipos designados por el Regulador General, […] y en la ejecución de proyectos para el diseño de […] normativa de calidad".*

Finalmente, al analizar los RTCA se identificó que en el apartado 8 para el Decreto 38669-COMEX-MINAE-MEIC y 9 para los decretos 32812-COMEX-MINAE-MEIC y 33428-COMEX-MINAE-MEIC se indica que:

ACTUALIZACIÓN Y REVISIÓN DEL REGLAMENTO
Este Reglamento Técnico será revisado y actualizado al año contado a partir de su entrada en vigencia, posteriormente cada dos (2) años salvo que, a solicitud debidamente justificada de un (1) país se requiera la revisión y actualización antes del periodo señalado.

Lo cual refleja la posibilidad brindada por el Comité que elaboró los RTCA para que se realicen actualizaciones a los instrumentos que se analizan en esta oportunidad.

2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados

Desde la creación del Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos para el diésel y gasolinas regular y súper, se han elaborado los siguientes documentos considerados como normativa y/o lineamientos comunicados a los regulados:

Tabla #4

Documentos emitidos por la Aresep con respecto al Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos a los regulados

2001 a 2017

Número	Fecha emisión	Contenido	Dirigido	Incorporación, edición, o eliminación	Fecha de cambio
RRG-1851-2001	01/03/2001	1. Fijación tarifaria. 2. Comunicación de acciones que cumplir para el desarrollo del programa de calidad.	Estaciones de Servicio	N/A	N/A
291-DEN-2001	10/05/2001	1. Procedimiento para el aseguramiento de calidad de las estaciones de servicio. 2. Pruebas y métodos de análisis a desarrollar en el programa.	Asociación Costarricense de Expendedores de combustibles	N/A	N/A
RRG-5572-2006	06/04/2006 Publicado en La Gaceta 91 del 12/05/2001	1. Fijación tarifaria. 2. Comunicación de lineamientos a cumplir con respecto al Programa de Evaluaciones de la Calidad en planteles de RECOPE.	RECOPE	Se adiciona un apéndice no incorporado en la publicación 91, el cual contiene las pruebas a desarrollar junto con los costos a cancelar por RECOPE.	Publicación en La Gaceta 100 de 25/05/2006

Número	Fecha emisión	Contenido	Dirigido	Incorporación, edición, o eliminación	Fecha de cambio
628-RCR-2011	02/09/2011 Publicado en La Gaceta 181 del 21/09/2011	1. Fijación tarifaria. 2. Lineamientos para cumplir con el Programa de Evaluaciones de la Calidad. 3. Pruebas a desarrollar junto con los costos.	Estaciones de Servicio	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los anexos enviados en oficio 1479-IE-2016.

Como se puede observar en la tabla anterior, los documentos emitidos y comunicados por la Aresep contienen la información relacionada con los inicios del Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos donde se presentaba, tanto a las estaciones de servicio como a RECOPE, las condiciones en que se iban a realizar las evaluaciones; no obstante, luego del inicio de ese programa, la última comunicación, para el caso de estaciones de servicio, se realizó en el año 2011 donde se establecen nuevos lineamientos, se especifican las pruebas a desarrollar y costos asociados a cada prueba; mientras que para el caso de planteles de RECOPE, no existe ninguna comunicación que contemple actualizaciones, dado que únicamente existe la resolución del 2006, donde se da inicio a las evaluaciones en esos lugares.

Aunado a lo anterior, se conoce que MINAE y MEIC han emitido decretos ejecutivos que presentan cambios con respecto a los RTCA[20] los cuales han sido publicados en La Gaceta, y se han considerado por parte de Aresep y la UCR, para la ejecución del Programa de Evaluación de la Calidad; sin embargo, no consta la comunicación oficial por parte de la Aresep hacia los regulados informando que en lo sucesivo esos decretos ejecutivos serán de aplicación al programa de calidad en desarrollo.

De conformidad con lo expuesto y considerando la experiencia que ha obtenido la institución durante los años en que ha aplicado el programa de calidad, así como las

[20] Tal es el caso del Decreto 38669-COMEX-MINAE-MEIC: Reglamento técnico Centroamericano RTCA 75.02.17:13 Productos del petróleo. Aceite combustible Diésel, publicado en La Gaceta No.208, Alcance No.208 del 29 de octubre de 2014 y el Decreto Ejecutivo 36372-MINAET Reducción de azufre en el diésel, publicado en La Gaceta 23 del 2 de febrero de 2011.

contrataciones desarrolladas en 2016 con la UCR,[21] existen elementos que demuestran que los lineamientos emitidos y comunicados entre 2006 y 2011 a los entes regulados, presentan desactualizaciones o ya no son vigentes, principalmente en temas como:

1. Costos: En las resoluciones emitidas por el Regulador General, Comité de Regulación y Dirección de Energía del 2001 y 2006 se establece que las estaciones de servicio y RECOPE deben cancelar las pruebas a desarrollar. A partir del año 2010 el costo del programa de evaluación de la Calidad se cubre mediante canon, por lo que la Aresep es la responsable de realizar los pagos de las diferentes evaluaciones. Asimismo, los costos comunicados en las resoluciones mencionadas en la tabla anterior han sufrido modificaciones considerables y la comunicación de los costos ya no se hace dentro de la resolución de los estudios tarifarios, sino mediante resoluciones dirigidas al Celeq como parte de la relación contractual, por lo que no se ha comunicado a los diferentes entes regulados. A manera de ejemplo, se identificó que en los contratos firmados en 2016 se establecieron costos para el primer año; además, que esos costos se actualizarán cada año durante la vigencia de los contratos (5 años) mediante la utilización de una fórmula.

2. Pruebas a desarrollar: En los lineamientos citados en la Tabla #4 se establecen las pruebas que se realizarían; sin embargo, como previamente se indicó, cuando se realizan cambios, recortes en estas o se modifican sus costos ya no se emite una resolución u oficio a los regulados, sino que se emiten resoluciones dirigidas al Celeq, tal y como se muestra a continuación:

[21] Contrataciones directas N°2015CD-000110-ARESEP y 2015CD-000120-ARESEP: Contratación de servicios profesionales con la Universidad de Costa Rica, a través del Centro de Electroquímica y energía Química (Celeq) para evaluar la calidad en estaciones de servicio y planteles de Recope respectivamente.

Tabla #5

Resoluciones dirigidas al Celeq relacionadas con recortes en pruebas al Programa de Evaluación de Calidad de los Hidrocarburos

2014

Número	Fecha Emisión	Contenido	Comunicado a	
			UCR-Celeq	Regulados
RRGA-046-2014	09/12/2014	1. Reducción de las pruebas a aplicar en el programa de evaluación de calidad en las estaciones de servicios a partir del 2015, debido a un recorte presupuestario.	Sí	No
RRG-513-2014	19/12/2014	1. Reducción de las pruebas a aplicar al Celeq en el programa de evaluación de calidad en los planteles de RECOPE a partir del 2015, debido a un recorte presupuestario.	Sí	No

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia resoluciones entregadas físicamente RRGA-046-2014, RRG-513-2014.

3. Lineamientos generales: Luego de la aplicación del Programa de Evaluación de la Calidad durante los años indicados, es posible que algunos aspectos emitidos en las instrucciones del 2006 y 2011, puedan ser mejorados y/o modificados, o en su defecto, eliminar y/o crear nuevos requerimientos para una mejor evaluación de la calidad de los hidrocarburos.

Asimismo, la lectura de las resoluciones referidas en las Tablas #4 y #5 (resoluciones tarifarias y resoluciones dirigidas a contratistas) no se deja ver el fundamento jurídico en que se amparan para utilizarlas como medio para la comunicación de normativa con alcance a terceros, en la que establecen los lineamientos para efectos de cumplir el Programa de Calidad referido.

Además, al incluir estos lineamientos dentro de resoluciones de estudios tarifarios, existe el riesgo de que se pierda su trazabilidad en el tiempo, al no clasificarse como un tema *"normativo"* de aplicación obligatoria.

Conociendo que la Ley N°7593 en su artículo 25 de Reglamentación ya mencionado en la oportunidad de mejora 2.2, otorga a la institución la potestad de emitir y publicar reglamentos para que se cumpla con la calidad de los servicios públicos, se debería valorar la facultad legal y técnica que tiene la institución para emitir y comunicar dichos lineamientos mediante ese tipo de documentos.

Al dar lectura al Reglamento a la Ley Reguladora de los Servicios Públicos Nº 29732-MP[22], se identifica que en el artículo 12 se establece que todos los parámetros y criterios técnicos para realizar una prueba deben ser establecidos por la Aresep:

> ***Artículo 12.-Control de instalaciones, equipos y pruebas.*** *El control de las instalaciones y equipos dedicados a la prestación del servicio, así como las pruebas de exactitud y confiabilidad a que deban someterse los instrumentos y sistemas de medición o conteo empleados para la prestación del servicio, podrán realizarlas directamente la ARESEP, o las personas físicas o jurídicas que ésta contrate al efecto, quienes usarán cualquier medio idóneo para ello. El control se hará sobre la base de parámetros y criterios técnicos establecidos por la ARESEP.*

Finalmente, las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE[23], señalan que para que exista calidad en la comunicación, es necesario establecer procesos para informar en tiempo y forma a los destinatarios involucrados:

> *5.7 Calidad de la comunicación: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.*

[22] Publicado en La Gaceta 165, Alcance 63 del 29 de agosto 2001
[23] Publicadas en La Gaceta 26 del 06 de febrero 2009

5.7.2 Destinatarios: La información debe comunicarse a las instancias competentes, dentro y fuera de la institución, para actuar con base en ella en el logro de los objetivos institucionales.

La Aresep no ha considerado necesario realizar actualizaciones a los lineamientos de calidad y por ende comunicaciones, dado que el programa es desarrollado basándose en los RTCA y ante cualquier reforma parcial o total, la publicación respectiva en La Gaceta corresponde al MINAE-MEIC. Además, la IE, mediante el oficio 1479-IE-2016[24] indicó que la institución no se estaba trabajando en reglamentación relacionada con el tema de calidad y refirió a los artículos 6 y 17 del RIOF, donde se indica que la Junta Directiva (JD) tiene la función de dictar los reglamentos técnicos, mientras que las Intendencias deben participar como parte de los equipos en la elaboración de normativa de calidad.

La actualización de lineamientos para el Programa de Evaluación de la Calidad así como la comunicación oportuna y constante con los diferentes regulados, es un deber institucional para establecer reglas claras entre estos, la empresa contratada y Aresep en cuanto a reglamentación vigente, metodología, pruebas a desarrollar, costos y responsables de los pagos, principalmente si se considera que desde la fecha de creación del programa a la actualidad, se han dado cambios importantes a nivel institucional, cambios en el programa, creación de nuevos contratos, así como creación, cierre y/o cambio de concesionarios de las estaciones de servicio.

Adicionalmente, existe el riesgo de incumplimiento al marco legal que regula a la institución, porque los lineamientos en que se basa el programa fueron comunicados dentro de estudios tarifarios sin que se haya especificado el fundamento legal para realizarlo por ese medio. La resolución No. 053-2017-VII del Tribunal Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda[25] referente a una demanda contra la Aresep y Sutel, que, si bien no afecta a la Aresep, sino a la Sutel, señala que la resolución administrativa

[24] Página 3 párrafos contenidos en viñeta A.a.ii
[26] Procedimientos PDE-12 e instructivo LDE-024, aprobados por la entonces Reguladora General mediante oficio 1418-RG-2005/28765 del 04 de noviembre de 2005.

su verdadero sentido reviste un carácter reglamentario y que por ende debe ser emitido por el órgano legalmente competente, según la siguiente cita:

> *De esta manera, la resolución administrativa en su verdadero sentido reviste un carácter reglamentario, y no puede ser considerada como una instrucción, que derive de las facultades regulatorias de la SUTEL. Entiéndase que no negamos la potestad de regulación que pueda ostentar la SUTEL, respecto de sus regulados, ni la facultad de emitir en uso de esa potestad las directrices, instrucciones y órdenes que deriven de su competencia como regulador, sin embargo, cuando se dicta un acto cuya naturaleza lo asimila a disposiciones normativas, independientemente de la forma en que se adopte, prevalece su carácter real y propio y en tal consideración, debe ser así calificado.*

2.4 Procedimientos relacionados con el proceso de medición de calidad de los hidrocarburos

La AI identificó que la IE no tenía procedimientos internos aprobados, divulgados y en ejecución para la revisión de los resultados que suministra el Celeq y que realiza los funcionarios de la institución, en relación con el proceso de medición de la calidad de hidrocarburos para los productos diésel, y gasolinas regular y súper; esta identificación se realizó luego de aplicar los siguientes procedimientos de auditoría:

1. Solicitud de información mediante el oficio 540-AI-2015 del 15 de octubre de 2015 de los procedimientos oficiales y ejecutados en la fiscalización de calidad de hidrocarburos realizada por la Intendencia vigentes para los periodos 2013, 2014, 2015 así como el documento de aprobación de esos procedimientos. Ante esta solicitud la IE mediante oficio 1944-IE-2015 del 10 de noviembre de 2015, remitió mediante CD, tres carpetas denominadas *“CELEQ”*, *“GLP”* y *“Lanamme”;* las cuales a su vez contenían procedimientos y otros documentos del Celeq y Lanamme, así como oficios emitidos por la IE, no se observaron procedimientos de la IE o Aresep relacionados con la evaluación de calidad de los productos que se encuentran en estudio en el presente informe.

2. Evaluación del control interno, al ejecutar este procedimiento, se identificó que los procedimientos oficiales relacionados con el proceso datan del año 2005[26].

3. Entrevista con el personal de la IE documentada mediante minuta #6[27], se confirma que no existen procedimientos, por lo que se realiza una prueba denominada *"recorrido",* en la cual se identifican las actividades seguidas por los funcionarios de la IE para el proceso de calidad de hidrocarburos. Las actividades identificadas se agruparon en los siguientes procedimientos:
   a) Aval de pago.
   b) Atención de no conformidades.
   c) Generación de informes.
   d) Administración de la aplicación *"EstacionesCR"* de conformidad con los resultados presentados por la UCR incluyendo las no conformidades.

Necesario indicar que la información base para el desarrollo de esas actividades es la que emite la UCR en forma impresa y digital (bases de datos, archivos digitales y reportes).

Por otro lado, también fue posible identificar que en la cláusula cuarta de los actuales contratos[28] así como en el capítulo V del cartel relacionado con la contratación, se establecen una serie de responsabilidades para Aresep, sobre las cuales no se observó evidencia de las actividades de control que realiza la IE para cumplirlas; entre ellas se mencionan:

   a) Brindar los formatos para remitir la información e informes: No se ubicó evidencia que demostrara que, con la renovación de los contratos, la Aresep hubiera remitido los formatos para que la UCR presentara la información.

---

[26] Procedimientos PDE-12 e instructivo LDE-024, aprobados por la entonces Reguladora General mediante oficio 1418-RG-2005/28765 del 04 de noviembre de 2005.
[27] Del 21 de julio de 2016 en la cual participaron por parte de la IE: Sandra Gallegos Ayala y Asdrúbal Bolaños Campos.
[28] Contratos bajo números: 001-ARESEP-2016 y 002-ARESEP-2016.

b) Dictar lineamientos para que las empresas reguladas faciliten las labores a la UCR, así como emitir resoluciones para incorporar o mejorar el Programa de Evaluación de la Calidad: Como se mencionó en la oportunidad de mejora 2.3, la institución, desde el año 2011, no ha comunicado lineamientos a las estaciones de servicio y/o RECOPE en relación con el programa de calidad; por tanto, no se han informado cambios en aspectos como costos y/o pruebas que se realizan.

Todas las situaciones antes expuestas pueden generar:

a) Duplicidad o ejecución de actividades innecesarias dentro de un mismo proceso.
b) Omisión de procedimientos y actividades de control necesarias para asegurarse que el contratista cumple a cabalidad con los requerimientos establecidos en el contrato y/o términos de referencia.
c) Potenciales errores por parte de los funcionarios que no conocen o comprenden con claridad el procedimiento establecido.
d) Inexistencia de una fuente fidedigna de información que sirva de guía para que los funcionarios y fiscalizadores conozcan y consulten el procedimiento que debe aplicarse.
e) Aplicación no uniforme de los procedimientos.
f) Dificultades en el proceso de supervisión y evaluación del trabajo de los funcionarios.
g) Problemas para que la Aresep demuestre ante terceros el cumplimiento de las responsabilidades emanadas de los diferentes contratos.
h) No se pueda demostrar que la contratación de los servicios se realiza apegada a las normas que lo regulan y que se ejecute en tiempo según la calendarización programada.
i) Incumplimiento de contratos.
j) Incumplimiento de la normativa aplicable al proceso.

El hecho de que la mayor parte del proceso se encuentra contratado con la UCR mediante el Celeq, entidad que a su vez dispone de procedimientos propios para ejecutar la contratación de la Aresep y que se encuentra debidamente certificado ante el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), constituye la principal causa de que, en la

actualidad, en la institución no se hayan oficializado los procedimientos para el trabajo de revisión de los resultados que suministra el Celeq y que realizan los funcionarios de la institución, en relación con el proceso de evaluaciones de calidad de los hidrocarburos.

Además, la IE ante consulta por parte de la AI sobre la existencia de procedimientos y controles instaurados para asegurarse del cumplimiento contractual, indicó[29] que *"[…] cada vez que se autoriza un pago se emite un informe […] en el cual se determina el cumplimiento de condiciones contractuales";* también, mencionó que *"los controles y condiciones de trabajo se establecieron en los contratos, términos de referencia y todos los documentos que conforman las contrataciones"*.

Otro factor importante que se debe considerar en esta situación es que desde que inició el Programa de Evaluación de la Calidad en el 2001, la entidad contratada para ejecutar el programa en cuestión ha sido la UCR, razón por la que la Intendencia considera que se ha adquirido confianza y certeza de que el trabajo se entregará en tiempo y forma, situación que podría no ser así, si en un futuro se cambia de proveedor de servicio.

De conformidad con lo anterior, es de suma importancia que se analicen las actividades que actualmente se realizan, así como lo que se estableció en los contratos firmados con la UCR con el fin desarrollar procedimientos completos que incorporen mecanismos de control, responsables, frecuencia, entre otros, que permitan a la IE asegurarse que tanto el ente contratado como la institución, cumplen a cabalidad con lo establecido en la contratación y finalmente con lo que se requiere para una adecuada ejecución del Programa Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos.

En lo referente a la emisión de procedimientos y contratación de servicios de apoyo, la Ley General de Control Interno en los artículos 11 y 15 indica lo siguiente:

---

[29] Oficio 919-IE-2016, párrafos 6 y 7.

*Artículo 11.-**El sistema de control interno en la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo**. El jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el sistema de control interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, la responsabilidad de tomar las medidas correspondientes para que los controles sean extendidos, modificados y cambiados, cuando resulte necesario.*

*[…]Artículo 15.-**Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*
a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:
i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

[…] iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. […]

Además, las Normas de control interno para el Sector Público señalan que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del sistema de control interno en el ámbito de sus competencias; y más concretamente especifican:

Norma 1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados: *[…] c) La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta. […]*

Norma 4.1 Actividades de control:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. […].

Norma 4.2 Requisitos de las actividades: *[…] e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, […].*

2.5 Contratación de la UCR para prestar los servicios a Aresep para el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos

Antes del año 2016, dicho programa se realizaba bajo dos convenios de cooperación institucional entre ARESEP-UCR-FUNDEVI, tanto para las estaciones de servicio como para los planteles de RECOPE; sin embargo, para el periodo 2016, año en el que vencían esos convenios, se decidió por parte del RG, mediante oficio 401-RG-2015, realizar el proceso de contratación que correspondiera, por lo que se pasaría de la modalidad de convenios a contratos.

Se realizaron contrataciones vía excepción de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa[30] (LCA) y el artículo 130 de su reglamento[31], bajo los números: Contratación Directa N°2015CD-000110-ARESEP y Contratación Directa N°2015CD-000120-ARESEP.

Al analizar los expedientes e información relacionada con esas contrataciones, se determinó que no existía un documento formal que evidenciara la realización de algún tipo de investigación de mercado, análisis técnico, análisis costo – beneficio o estudio similar[32] que demuestre que la tercerización de las evaluaciones de calidad que debe realizar la Institución, es la mejor opción para procurar el interés público, el cumplimiento de los objetivos institucionales y el mandato legal, así como que la UCR, mediante el Celeq, constituye la mejor o la única opción disponible en el mercado.

[30] Ley N°7494, publicada en La Gaceta 110 del 08 de junio de 1995.
[31] Artículo derogado mediante artículo 2 del Decreto 40538-H del 28/06/2017.
[32] Minuta #3, párrafo n.

Al respecto, la Ley de contratación administrativa en su artículo 2, inciso c) excluye de los procedimientos de concurso a la actividad contractual entre entes de derecho público, el Reglamento a esa Ley[33] (RLCA) que se encontraba vigente al momento de la formalización contractual, en los artículos 125, 126, 127 y 130 destacaba[34]:

> *Artículo 125. —Forma de contratar. Las materias excluidas legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante, en el tanto la Administración actúe en ejercicio de su competencia y el contratante reúna los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera para celebrar el respectivo contrato.*
>
> *Artículo 126. —Trámite. La actividad contractual excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse, en lo pertinente, a los* ***principios generales****, a los requisitos previos que correspondan y a las normas generales sobre el cartel y la oferta. A excepción de los supuestos de proveedor único, actividad ordinaria e interés manifiesto de colaborar con la Administración, se deberá verificar que el eventual contratista no esté cubierto por el régimen de prohibiciones. El mecanismo de selección del contratista, así como su aplicación han de ser expeditos, prácticos y ajenos a plazos cuya extensión desvirtúen su naturaleza.*
>
> *Artículo 127. —Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jerarca de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá* ***hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios****. Para cada contratación se deberá confeccionar un expediente físico o electrónico, el cual estará encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen.*
>
> *[…]Artículo 130. —Actividad contractual desarrollada entre sujetos de Derecho Público. Los sujetos de derecho público,* ***podrán celebrar entre sí contrataciones sin sujeción a los procedimientos de contratación****, siempre y cuando la actividad desplegada por cada uno se encuentre habilitada dentro de sus respectivas competencias. En sus relaciones contractuales, deberán observar el equilibrio y la razonabilidad entre las respectivas prestaciones. Los* ***convenios*** *de colaboración suscritos* ***entre entes de derecho público, en ejercicio de sus competencias legales, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa****.* [El resaltado es por la Auditoría Interna].

[33] Decreto Ejecutivo 33411, publicado en La Gaceta 210 del 01 de noviembre de 2006.
[34] Mediante Decreto Ejecutivo 40538-H del 28/06/2017 se realiza una reforma del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en la cual se modifica el artículo 126 y se eliminan los artículos 125 y 130 que se citan y son sustituidos.

Por su parte el actual artículo 138[35] del RLCA establece una serie de requisitos mínimos que se deben cumplir para ejecutar contrataciones entre entes de Derecho Público los cuales son:

> *[…]1) Cumplir en lo pertinente con los requisitos previos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento, en particular, respecto de la correcta definición del objeto contractual y las fases de planificación y presupuestación. Asimismo, en fase de ejecución contractual serán aplicables las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento.*
> *2) Estar acreditado en expediente la idoneidad del sujeto público para la dotación del objeto contractual. El jerarca deberá acreditar en la decisión inicial los motivos técnicos y financieros que hacen de esta vía la mejor para la satisfacción del fin público, disponiendo de un estudio de mercado que considere a los potenciales agentes públicos y privados.*
> *3) Observar el marco jurídico que regule las competencias legales de ambas parles.*
> *4) Observar ambas entidades el equilibrio y la razonabilidad de sus prestaciones en sus relaciones contractuales.*
> *5) Asegurar que la participación de la entidad contratada sea de al menos un 50% de la prestación objeto del contrato. Las contrataciones con terceros por parte de la contratada deberán estar referidas a cuestiones especializadas y según su régimen de contratación.*
> *6) Acreditar financieramente la razonabilidad del precio, conforme a las disposiciones de este Reglamento.*
> *Bajo ninguna circunstancia, la presente excepción podrá utilizarse como un mecanismo para la contratación de terceros sin atender los procedimientos ordinarios previstos en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento.*
> *Los convenios de colaboración suscritos entre entes de derecho público, en ejercicio de sus competencias legales, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa.*

En relación con las contrataciones entre entes de derecho público, la CGR ha emitido criterio, (aplicable al periodo de revisión) específicamente en el oficio 12831 emitido el 7 de setiembre de 2015 indicando:

> ***2. Sobre la actividad contractual entre entes de derecho público.***
> *[…]**3. Sobre la decisión de contratar directamente en aplicación de la excepción del ejercicio de la actividad contractual entre entes de derecho público.***
> *En aplicación de lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) la determinación de los supuestos de*

[35] Artículo reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 40680 del 30 de agosto de 2017.

prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jerarca de la Institución o del funcionario subordinado competente, ***el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios****.*

De forma que cuando un sujeto público decide que para satisfacer una determinada necesidad desea contratar a otro ente público, debe analizar si efectivamente el objeto contractual refiere al ámbito competencial de este último, pues en aras de atender adecuadamente la respectiva necesidad se busca contratar con quien reúna los respectivos requisitos técnicos, de experiencia, etc., aspecto que le corresponde verificar.

Finalmente debe ponderarse que la excepción es una condición especial y no es la regla general, por lo que en esas ponderaciones que debe realizar ***la Administración debe considerar las diferentes alternativas del mercado para satisfacer sus necesidades de bienes y servicios, con el objeto de adoptar la decisión que le resulte más favorable al interés público y los principios de eficiencia, eficacia y economía.*** [El resaltado es por la Auditoría Interna].

En esta misma línea, el órgano contralor emitió la circular DGABCA-NP-99-2015 del 25 de agosto de 2015 relacionada con contrataciones de servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones que, si bien no aplica al caso concreto, sirve de referencia como una sana práctica:

[…] sin perjuicio del proceso que en forma desconcentrada se realiza la contratación administrativa, me permito recordar que es de absoluta responsabilidad de las administraciones activas, considera que, en este tipo de contrataciones, la administración contratante ***observe mínimamente*** *las siguientes consideraciones:*

√ *Acreditar en el expediente respectivo los estudios técnicos y legales, que determinaron la selección del servicio que ofrece el proveedor respectivo.*

√ *Analizar la idoneidad del proveedor que brinda el servicio a contratar, a fin de determinar si este cumple a satisfacción las especificaciones técnicas que solventan la necesidad que origina la contratación, cumpliendo así con la obligación de administrar los recursos públicos en apego a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, economía.*

√ ***Deberá la Administración contratante monitorear periódicamente tanto el servicio recibido como los que se ofrecen el mercado, a efectos de verificar si las prestaciones que recibe son las más convenientes. Una vez vencido el plazo de la contratación, la administración contratante está obligada a verificar si existen mejores condiciones en el mercado que puedan satisfacer de una mejor manera el interés público, garantizando una sana administración de los fondos públicos.***

> √ *Este tipo de contrataciones no deben ser por plazo indefinido, se recuerda que las mismas deben explicitar la vigencia de los contratos de prestación del servicio según corresponda. […]* [El resaltado es de la auditoría interna].

Finalmente, a nivel institucional la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria (DGAJR) en oficio 1061-DGJR-2010 del 26 de noviembre 2010, definió algunas pautas que debía considerar la administración antes de realizar uno de los convenios con la UCR, específicamente lo indicado en los siguientes párrafos:

> *De lo expuesto en los párrafos que preceden, se deduce que la Autoridad Reguladora puede contratar de forma directa los servicios de la Universidad de Costa Rica, siempre que actúen dentro del ámbito de sus competencias y se ajusten al ordenamiento jurídico en lo que corresponda.*
> *No obstante,* ***deberá cumplirse al menos con los siguientes requisitos****:[…]*
>
> - *La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran,* ***en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución.***
> - *[…]****La estimación actualizada del costo del objeto por contratar, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Contratación Administrativa en cuanto a la estimación del negocio, basado en un estudio objetivo y realista, no solo comparativo, sino un verdadero estudio de costos sobre el equilibrio y la razonabilidad del posible precio del bien o servicio a contratar.*** [El resaltado es por la Auditoría Interna].

Conforme con lo anterior, si bien la LCA permite la contratación vía excepción entre entes de derecho público, también es cierto que para que se dé es necesario que la Administración realice los análisis que se han mencionado, de manera que la contratación se encuentre razonablemente sustentada, tanto en términos técnicos como económicos, con el fin de cumplir con los principios generales que deben imperar en este tipo de procesos, procurar el interés público y el cumplimiento de los objetivos institucionales y de esta manera, evitar que la institución se exponga a cuestionamientos.

Una vez contextualizados los posibles efectos que la situación identificada conlleva y con el fin de conocer el parecer de la IE respecto al tema, la AI consultó[36] las razones por las que se realizan las contrataciones con la UCR, a lo que la IE indicó: *"la UCR, CELEQ y Lanamme […] son muy reconocidos y competentes, que* (sic) *son los únicos laboratorios certificados en el país por el […] ECA[37]. Adicionalmente, cuentan con muy buena plataforma física y tecnológica, y el personal profesional y competente requerido"*.

Bajo esos argumentos, la institución, desde que inició el Programa de Calidad en 2001, ha utilizado los servicios de la UCR mediante el Celeq[38], y ha considerado que el trabajo que se ha realizado en conjunto con esa dependencia ha cumplido las expectativas que cada año se establecen para el programa. Esta Auditoría pudo verificar que al momento de la revisión el Celeq se encontraba acreditado ante el ECA.

3. CONCLUSIONES

3.1. La Intendencia de Energía implementó el Programa de Evaluación de la Calidad de los Combustibles derivados de los Hidrocarburos con el propósito de cumplir con la responsabilidad emanada de la Ley N°7593. Este programa evalúa el cumplimiento de las especificaciones técnicas de calidad de conformidad con la normativa aplicable. En el año 2001 inició el Programa con la evaluación de estaciones de servicio y para el 2006 se incorporaron los planteles de RECOPE, pero aún queda pendiente la evaluación en transportistas y *"peddler*".

---

[36] Minuta #3, párrafo o.

[37] En la minuta de reunión se incorpora esta referencia indicando que: *"El ECA se creó en 2002 bajo la Ley 8279 "Sistema Nacional para la Calidad", publicada el 21 de mayo en La Gaceta 96. Es una entidad pública de carácter no estatal y es el único ente competente con potestad para emitir las acreditaciones a nivel nacional, en las áreas de laboratorios de ensayo y calibración, laboratorios clínicos, organismos de inspección, organismos de certificación y organismos validadores/verificadores de gases de efecto invernadero, contribuyendo así, a mejorar la calidad y la productividad de empresas e instituciones en sus productos, bienes y servicios. El ECA tiene sus acreditaciones reconocidas internacionalmente por los máximos foros mundiales de acreditación, como el Foro Internacional del Acreditación (IAF), la Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC) y la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC). http://www.eca.or.cr/eca_quees.php"*

[38] Según se desprende de oficio 757-RG-2015 y 833-RG-2015 donde se indica que las contrataciones en cuestión se realizarán con la UCR mediante Contrataciones Directas vía excepción.

3.2. Paralelo al Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos, la Aresep emitió una serie de lineamientos relacionados con la ejecución del programa. Estos fueron actualizados por última vez en el año 2011 mediante la resolución 628-RCR-2011 para el caso de estaciones de servicio; sin embargo, podrían requerir ser actualizados como consecuencia de cambios que se han presentado en costos, cantidad de pruebas, u otros como por ejemplo los contratos 001-ARESEP-2016 (estaciones de servicio) y 002-ARESEP-2016 (planteles de RECOPE).

3.3. La IE ejecuta una serie de actividades en relación con el proceso de evaluación de calidad de hidrocarburos; sin embargo, estas actividades no se encuentran incluidas en procedimientos oficiales, lo que debilitaría el proceso de aseguramiento de que, tanto los productos entregables de la contratación, los pagos realizados u otros, se hace de manera adecuada, siguiendo la normativa aplicable o cumplimiento con las responsabilidades establecidas en el contrato.

3.4. Conforme lo revisado y salvo los aspectos específicos identificados y mencionados en este informe, en términos generales se considera que el proceso de evaluación de calidad de hidrocarburos está cumpliendo con la finalidad con que fue creado, dado que se están identificando oportunamente situaciones que contravienen la calidad del servicio regulado y se han aplicado las acciones correctivas pertinentes.

4. RECOMENDACIONES

Al Sr. Mario Alberto Mora Quirós, en su calidad de Intendente de Energía o quien ocupe el cargo:

4.1. Realizar un análisis integral (en términos normativos, técnicos y económicos) que determine los requerimientos para realizar evaluaciones de calidad a los transportistas y *"peddlers"*, así como el impacto que el realizar dichas evaluaciones produciría en los consumidores finales. Los resultados de dicho análisis deberán ser comunicados a la Auditoría Interna. Impacto: Alto [redacted] (Ver oportunidad de mejora 2.1).

4.2. Una vez cumplida la recomendación 4.1, comunicar los resultados a la Junta Directiva para su conocimiento, valoración y aprobación de las acciones que deban implementarse y en caso de requerirse, la aprobación de normativa técnica adicional o específica. Impacto: Alto [redacted] (Ver oportunidad de mejora 2.1).

4.3. De conformidad con lo indicado en el oficio 1479-IE-2016, analizar, en conjunto con las organizaciones correspondientes, la posibilidad de que los parámetros de calidad definidos con el Comité Nacional de Combustibles y establecidos en las normas voluntarias de INTECO, puedan ser considerados dentro de la normativa aplicable a nivel país para el Programa de Evaluación de Calidad de los Hidrocarburos, con el fin de que se logre evaluar las características necesarias para que la institución se asegure que los productos suministrados a los consumidores cumplen con los parámetros de calidad aceptables, actualizados y reconocidos en la tarifa que se cobra a los consumidores finales de estos. Impacto: Alto [redacted] (Ver oportunidad de mejora 2.2).

4.4. Actualizar los lineamientos existentes para la medición de la calidad de hidrocarburos (diésel, gasolina regular y súper), con referencia a los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) vigentes, los contratos firmados con la Universidad de Costa Rica (UCR) en 2016 para la prestación de servicio, así como

la experiencia recopilada a la fecha, considerando al menos aspectos como la metodología de trabajo, normativa, pruebas que se realizan, costos asociados, responsables de los pagos, forma de tratar las inconformidades, y cualquier otro elemento que se considere necesario; aprobarlos y comunicarlos a los entes regulados para su conocimiento y aplicación. Impacto: Alto (Ver oportunidad de mejora 2.3).

4.5. Establecer una estrategia de comunicación de los lineamientos relacionados con el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos e incorporarla en los procedimientos respectivos (recomendación 4.4) con el fin de que los responsables del proceso, desarrollen las actividades que se requieran al iniciar cada periodo de evaluación con el fin de informar a las estaciones de servicio, planteles de RECOPE, usuarios y demás interesados, la forma de trabajo de dicho programa, o en su defecto, cualquier modificación que se considere conveniente. Impacto: Medio Ver oportunidad de mejora 2.3).

4.6. Elaborar y documentar los procedimientos que describan secuencialmente las actividades que se deben ejecutar y los mecanismos de control para asegurarse que las contrataciones se están realizando según lo pactado, como lo son revisión de resultados remitidos por el contratista, aval de pagos, tratamiento de no conformidades, así como el control de cumplimiento de los requerimientos establecidos en contratos, términos de referencia y cualquier otro documento emitido al respecto. Impacto: Alto (Ver oportunidad de mejora 2.4).

4.7. Para efectos de las futuras contrataciones y renovaciones de contratos relacionadas con el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos, donde medie la figura de la actividad contractual entre entes de Derecho Público, cumplir con los requisitos establecidos en el nuevo artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que incluyen al menos: definición del objeto contractual y de las fases de planificación y presupuestación, acreditación de idoneidad del ente a contratar, elaboración de un estudio de mercado que considere potenciales

proveedores, públicos o privados, lo cual sustentará la decisión inicial con motivos técnicos y financieros, valorar el marco jurídico que regula las competencias de ambas instituciones así como el equilibrio y razonabilidad de sus prestaciones, asegurarse que la participación de la entidad contratada es de al menos un 50% de la prestación objeto de contrato y sustentar la razonabilidad del precio a pagar. Impacto: Alto (Ver oportunidad de mejora 2.5).

MELISSA VENEGAS NAVARRO (FIRMA)
Firmado digitalmente por MELISSA VENEGAS NAVARRO (FIRMA)
Fecha: 2018.02.13 14:33:52 -06'00'

Elaborado por: Melissa Venegas Navarro
Auditora designada

JOYCE NATALIA ARROYO CHAVES (FIRMA)
Firmado digitalmente por JOYCE NATALIA ARROYO CHAVES (FIRMA)
Fecha: 2018.02.13 14:32:01 -06'00'

Elaborado por: Joyce Arroyo Chaves[39]
Auditora designada

RODOLFO GONZALEZ LOPEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por RODOLFO GONZALEZ LOPEZ (FIRMA)
Fecha: 2018.02.13 14:47:11 -06'00'

Revisado por: Rodolfo González López
Subauditor Interno

ANAYANSIE HERRERA ARAYA (FIRMA)
Firmado digitalmente por ANAYANSIE HERRERA ARAYA (FIRMA)
Fecha: 2018.02.13 14:44:45 -06'00'

Aprobado por: Anayansie Herrera Araya
Auditora Interna

[39] La Sra. Joyce Arroyo Chaves participó en el inicio de la fase de examen y en la redacción del informe.

ANEXOS

Anexo 1

Análisis de las observaciones presentadas por la administración activa al informe borrador

Número y título de hallazgo	**2.1 Aplicación de evaluaciones de calidad a todos los regulados**		
Recomendación según informe preliminar	4.1. Realizar un análisis integral (en términos normativos, técnicos y económicos) que determine los requerimientos para realizar evaluaciones de calidad a los transportistas y *"peddlers",* así como el impacto que el realizar dichas evaluaciones produciría en los consumidores finales.		
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos		
Riesgo	Alto		
Impacto	Alto		
Para uso del auditado			
Observaciones de la Administración	Con base en lo indicado en el presente documento, se solicita valorar si es requerido un análisis integral ya que al ser este tipo de análisis son sensibles en términos de costo/beneficio para la Institución, por lo que se podría analizar la posibilidad de implementar medidas alternativas y no exclusivamente evaluaciones de calidad a este sector de transporte y peddler, máxime considerando la cantidad de operadores en cada sector, cisternas de cada uno y ventas asociadas a este sector vrs. estaciones de servicio. Adicionalmente, del análisis del documento se concluye que la calidad del combustible asociado a los transportistas se valora desde la estación de servicio, no obstante, en la recomendación se trata al transportista y al Peddler de manera similar, por lo tanto, es requerido aclarar dado que el cuerpo del documento y la recomendación no se encuentran alineadas. Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)

Número y título de hallazgo	2.1 Aplicación de evaluaciones de calidad a todos los regulados
Argumentos de la Auditoría Interna	Se aclaran ciertos puntos en la condición de la oportunidad de mejora. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada. Se incluye en la recomendación que el resultado del análisis sea comunicado a la AI, quedando de la siguiente forma: 4.1 Realizar un análisis integral (en términos normativos, técnicos y económicos) que determine los requerimientos para realizar evaluaciones de calidad a los transportistas y *"peddlers*", así como el impacto que el realizar dichas evaluaciones produciría en los consumidores finales. Los resultados de dicho análisis deberán ser comunicados a la Auditoría Interna.

Número y título de hallazgo	2.1 Aplicación de evaluaciones de calidad a todos los regulados		
Recomendación según informe preliminar	4.2 Una vez cumplida la recomendación 4.1, comunicar los resultados a la Junta Directiva para su conocimiento, valoración y aprobación de las acciones que deban implementarse y en caso de requerirse, la aprobación de normativa técnica adicional o específica.		
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos		
Riesgo	Alto		
Impacto	Alto		
Para uso del auditado			
Observaciones de la Administración	Considerar como válidas las observaciones de la recomendación 4.1 Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)

Número y título de hallazgo	2.1 Aplicación de evaluaciones de calidad a todos los regulados
Argumentos de la Auditoría Interna	Los comentarios no afectan la redacción de la recomendación. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.

Número y título de hallazgo	2.2 Normativa técnica utilizada en las evaluaciones de calidad de los hidrocarburos
Recomendación según informe preliminar	4.3 Analizar, en conjunto con las organizaciones correspondientes, la posibilidad de que los parámetros de calidad definidos con el Comité Nacional de Combustibles y establecidos en las normas voluntarias de INTECO, puedan ser considerados dentro de la normativa aplicable a nivel país para el Programa de Evaluación de Calidad de los Hidrocarburos, con el fin de que se logre evaluar las características necesarias para que la institución se asegure que los productos suministrados a los consumidores cumplen con los parámetros de calidad aceptables, actualizados y reconocidos en la tarifa que se cobra a los consumidores finales de estos.
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos
Riesgo	Alto
Impacto	Alto
Para uso del auditado	

Número y título de hallazgo	**2.2 Normativa técnica utilizada en las evaluaciones de calidad de los hidrocarburos**		
Observaciones de la Administración	Se solicita eliminar esta recomendación ya que no es de aplicación para la Intendencia de Energía, se aclara que la Intendencia de Energía participó de los comités integrados por INTECO mediante los cuales se emitió la normativa INTE conocida por la Auditoría Interna, no obstante, esta normativa fue aprobada como norma voluntaria ya que la norma de aplicación en el Programa de Evaluación de Calidad de los Hidrocarburos se basa en el RTCA que sí es de aplicación obligatoria a nivel nacional. En caso de que esa Auditoría Interna cuente con criterios o análisis técnicos que evidencien la no aplicabilidad de las RTCA se debe indicar expresamente para valoración técnica del equipo de la IE. Adicionalmente el MINAE deberá elaborar y publicar el reglamento de calidad de combustibles (o su equivalente) según sus competencias. El Programa de Evaluación de Calidad, ya contempla la evaluación de las especificaciones técnicas, conforme con la reglamentación vigente, los parámetros en su mayoría son los mismos que se analizan a nivel internacional, lo que varía es que son más estrictos, pero son aceptables, y cumplen la función para lo que se establecieron. Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)

Número y título de hallazgo	2.2 Normativa técnica utilizada en las evaluaciones de calidad de los hidrocarburos
	En el oficio 407-AI-2016 se consultó, en pregunta A.c, si es posible considerar las normas voluntarias como normas para la revisión de la calidad y las acciones que realizaría la IE para validar esas normas; sobre este tema, la IE respondió mediante el oficio 1479-IE-2016 que: *"Una posibilidad sería que la ARESEP negocie con INTECO, ya que son normas de su propiedad. No obstante lo anterior, la decisión de convertir estas normas voluntarias en reglamentos técnicos obligatorios es responsabilidad del Poder Ejecutivo. En caso de que la ARESEP tome la decisión de impulsarlas por su cuenta, al amparo de las facultades que le otorga la Ley 7593, sería necesario coordinar con el Ministerio de Ambiente y Energía quien es el rector en la materia.* *La otra posibilidad para actualizar los reglamentos técnicos centroamericanos, sería que el MINAE en conjunto con la Cancillería soliciten la desvinculación de la Reglamentación Técnica Centroamericana, teniendo en consideración el interés de Costa Rica de mejorar las especificaciones técnicas de los combustibles. Una vez que logren concretar este tema, el MINAE, ARESEP y otras instituciones trabajarán en conjunto para la respectiva promulgación de los nuevos reglamentos, las cuales ya han sido consensuadas por los involucrados en este tema".*
Argumentos de la Auditoría Interna	Con base en lo anterior, se considera que la recomendación se debe mantener, dado que lo que se solicita es realizar un análisis con otras instituciones involucradas para definir si esas normas pueden ser de acatamiento obligatorio, tal y como la IE lo expresó en el oficio referido; sin embargo, con el fin de sustentar la recomendación, se modifica la redacción de manera que se vincule la recomendación a lo indicado por la propia IE, quedando de la siguiente manera: 4.3 De conformidad con lo indicado en el oficio 1479-IE-2016, analizar, en conjunto con las organizaciones correspondientes, la posibilidad de que los parámetros de calidad definidos con el Comité Nacional de Combustibles y establecidos en las normas voluntarias de INTECO, puedan ser considerados dentro de la normativa aplicable a nivel país para el Programa de Evaluación de Calidad de los Hidrocarburos, con el fin de que se logre evaluar las características necesarias para que la institución se asegure que los productos suministrados a los consumidores cumplen con los parámetros de calidad aceptables, actualizados y reconocidos en la tarifa que se cobra a los consumidores finales de estos. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.

Número y título de hallazgo	**2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados**		
Recomendación según informe preliminar	4.4 Solicitar a la instancia que se considere competente, criterio legal y técnico que identifique los mecanismos existentes dentro del marco legal y normativo de la Aresep para emitir y publicar lineamientos, normativa u otros documentos que establecen las condiciones para el cumplimiento del Programa de Calidad de Hidrocarburos, de forma expedita para que el proceso no sea afectado.		
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos		
Riesgo	Alto		
Impacto	Alto		
Para uso del auditado			
Observaciones de la Administración	De conformidad con el RIOF, esta recomendación no es competencia de la IE, sino, de las instancias superiores, asimismo, se solicita indicar bajo cuáles criterios técnicos considera esa Auditoría Interna que la IE tiene limitaciones en esta línea. Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí (X)	No ( )	Parcial ( )
Argumentos de la Auditoría Interna	Se elimina la recomendación debido a que existe otro estudio sobre normativa técnica en el cual será considerada. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.		

Número y título de hallazgo	**2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados**		
Recomendación según informe preliminar	4.5 Una vez cumplida la recomendación 4.4, actualizar los lineamientos existentes para la medición de la calidad de hidrocarburos (diésel, gasolina regular y súper), con referencia a los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) vigentes, los contratos firmados con la Universidad de Costa Rica (UCR) en 2016 para la prestación de servicio, así como la experiencia recopilada a la fecha, considerando al menos aspectos como la metodología de trabajo, normativa, pruebas que se realizan, costos asociados, responsables de los pagos, forma de tratar las inconformidades, y cualquier otro elemento que se considere necesario; aprobarlos y comunicarlos a los entes regulados para su conocimiento y aplicación, según corresponda.		
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos		
Riesgo	Alto		
Impacto	Alto		
Para uso del auditado			
Observaciones de la Administración	Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)

Número y título de hallazgo	**2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados**
Argumentos de la Auditoría Interna	Se modifica la recomendación con el fin de desligarla de la recomendación 4.4 eliminada, quedando de la siguiente forma: 4.4 Actualizar los lineamientos existentes para la medición de la calidad de hidrocarburos (diésel, gasolina regular y súper), con referencia a los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) vigentes, los contratos firmados con la Universidad de Costa Rica (UCR) en 2016 para la prestación de servicio, así como la experiencia recopilada a la fecha, considerando al menos aspectos como la metodología de trabajo, normativa, pruebas que se realizan, costos asociados, responsables de los pagos, forma de tratar las inconformidades, y cualquier otro elemento que se considere necesario; aprobarlos y comunicarlos a los entes regulados para su conocimiento y aplicación. Se corre la numeración de la recomendación, que pasa a ser 4.4. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.

Número y título de hallazgo	**2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados**		
Recomendación según informe preliminar	4.6 Establecer una estrategia de comunicación de los lineamientos relacionados con el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos e incorporarla en los procedimientos respectivos (recomendación 4.5) con el fin de que los responsables del proceso, desarrollen las actividades que se requieran al iniciar cada periodo de evaluación con el fin de informar a las estaciones de servicio, planteles de RECOPE, usuarios y demás interesados, la forma de trabajo de dicho programa, o en su defecto, cualquier modificación que se considere conveniente.		
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos		
Riesgo	Medio		
Impacto	Medio		
Para uso del auditado			
Observaciones de la Administración	Se aporta la evidencia de que esta recomendación se cumple por parte de la IE con independencia de la emisión de este informe, al respecto se adjunta prueba documental, entre ella, oficios remitidos a diferentes estaciones de servicio, así como calendario de la IE para el 2018. Para citar un ejemplo, este año está programada para el 8 de marzo y 28 de noviembre sesión de trabajo sobre la agenda conjunta con las estaciones de servicio para comunicar los resultados del periodo, así como las iniciativas de la IE en materia de fiscalización de calidad de hidrocarburos. Con el propósito de contar con mayores elementos de análisis, se le invita a participar de dichas sesiones de trabajo a fin de conocer más ampliamente la dinámica de trabajo que esta IE tiene con el sector. Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)

Número y título de hallazgo	**2.3 Emisión y comunicación de lineamientos para el proceso de evaluación de calidad de los hidrocarburos de implicación para los regulados**
Argumentos de la Auditoría Interna	La evidencia aportada no subsana lo identificado por la AI, dado que el informe está comunicando que no se han realizado una comunicación oportuna y constante respecto a la actualización de costos y cantidad de pruebas, por lo que la recomendación pretende que se establezca comunicación formal y continua con los regulados sobre cualquier cambio al programa. Las acciones indicadas por la IE pueden formar parte de acciones para atender la recomendación; sin embargo, queda pendiente la ejecución de esas acciones y el establecimiento de la estrategia de comunicación. Se corre la numeración de la recomendación, que pasa a ser 4.5. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.

Número y título de hallazgo	**2.4 Procedimientos relacionados con el proceso de medición de calidad de los hidrocarburos**
Recomendación según informe preliminar	4.7 Elaborar y documentar los procedimientos que describan secuencialmente las actividades que se deben ejecutar y los mecanismos de control para asegurarse que las contrataciones se están realizando según lo pactado, como lo son revisión de resultados remitidos por el contratista, aval de pagos, tratamiento de no conformidades, así como el control de cumplimiento de los requerimientos establecidos en contratos, términos de referencia y cualquier otro documento emitido al respecto.
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos
Riesgo	Alto
Impacto	Alto
Para uso del auditado	

Número y título de hallazgo	**2.4 Procedimientos relacionados con el proceso de medición de calidad de los hidrocarburos**		
Observaciones de la Administración	Se aclara que los procedimientos existen y son los establecidos por la Institución, y para que sean uniformes deben ser emitidos para todos por la Dirección a quien le corresponde esta tarea y se puede recomendar que estén por escrito, pero la recomendación no es para la IE. Su impacto no es alto, esto es un riesgo institucional ponerlo en esos términos, en principio porque la aseveración es errónea y esto puede generar dudas grandes del quehacer institucional, además de incorrecto, pues como se aclaró antes los mecanismos de control están establecidos. Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)
Argumentos de la Auditoría Interna	La oportunidad de mejora es clara en señalar que los procedimientos mencionados no están documentados y se levantaron producto de la minuta #6 entre personal de la AI y de la IE. Los procedimientos presentados por la IE corresponden a procedimientos generales institucionales, y no a procedimientos específicos del proceso, es por eso por lo que se crea la recomendación con el fin de que esas actividades específicas que se realizan por la IE estén documentadas y oficializadas. Se corre la numeración de la recomendación, que pasa a ser 4.6. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.		

Número y título de hallazgo	**2.5 Contratación de la UCR para prestar los servicios a Aresep para el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos**
Recomendación según informe preliminar	4.8. Para efectos de las futuras contrataciones y renovaciones de contratos relacionadas con el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos, donde medie la figura de la actividad contractual entre entes de Derecho Público, cumplir con los requisitos establecidos en el nuevo artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que incluyen al menos: definición del objeto contractual y de las fases de planificación y presupuestación, acreditación de idoneidad del ente a contratar, elaboración de un estudio de mercado que considere potenciales proveedores, públicos o privados, lo cual sustentará la decisión inicial con motivos técnicos y financieros, valorar el marco jurídico que regula las competencias de ambas instituciones así como el equilibrio y razonabilidad de sus prestaciones, asegurarse que la participación de la entidad contratada es de al menos un 50% de la prestación objeto de contrato y sustentar la razonabilidad del precio a pagar.
Tema al que refiere	Programa de Evaluación de Calidad Hidrocarburos
Riesgo	Alto
Impacto	Alto
Para uso del auditado	
Observaciones de la Administración	El establecimiento de recomendaciones sujetas a eventos futuros no responde a una buena práctica de auditoría, ya que en este caso particular la IE se vería imposibilitada por un periodo significativo a realizar el cumplimiento de la recomendación, ya que se encuentra su atención condicionada a un evento incierto y futuro. Ahora bien, se aclara que los contratos vigentes cumplen a cabalidad con los lineamientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, tan es así, que superaron todas las etapas de la contratación y los mismos se encuentran en ejecución con resultados satisfactorios. Por otro lado, de conformidad con la organización interna institucional, no es resorte de la Intendencia de Energía formalizar contratos ni velar por la aplicación de las normas en materia de contratación administrativa, para ese propósito se cuenta con instancias que realizan esta función. Con el fin de valorar el impacto asignado a esta recomendación, se solicita que aporte la evidencia suficiente, competente y pertinente que demuestre que el incumplimiento tiene como consecuencia el no cumplimiento de los objetivos institucionales.

Número y título de hallazgo	**2.5 Contratación de la UCR para prestar los servicios a Aresep para el Programa de Evaluación de la Calidad de los Hidrocarburos**		
Para uso de la Auditoría Interna			
¿Se acoge?	Sí ( )	No ( )	Parcial (X)
Argumentos de la Auditoría Interna	Las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en su apartado 205, inciso 11, establecen las características mínimas que deben considerarse al momento de realizar una recomendación como lo son: generar valor público; estar fundamentadas en la calidad; atacar la causa de la condición identificada; ser claras, convincentes, específicas y relevantes así como estar dirigidas al nivel responsable que pueda atenderlas, por tal razón se considera que la recomendación en análisis si puede ser ejecutada por la IE dado que se conoce que el Programa de calidad de Hidrocarburos (combustibles y gas) para el presente periodo debe realizar una renovación al convenio con el que se firmó el 02/09/2013 a un plazo a 5 años (*plantas envasadoras de gas licuado de petróleo (GLP)* Se corre la numeración de la recomendación, que pasa a ser 4.7. Con respecto al comentario referente a la relación del impacto versus objetivos institucionales, se incorpora un párrafo posterior a la tabla #1 donde se aclara que la clasificación del impacto va en relación con los procedimientos de la unidad auditada.		