

INFORME N.º DFOE-AE-IF-00014-2018

14 de diciembre, 2018

**INFORME DE LA AUDITORÍA
OPERATIVA ACERCA DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN
LA GESTIÓN DE INVENTARIOS DE RECOPE S.A.**

2018

CONTENIDO

Introducción	5
Origen de la Auditoría	5
Objetivo general	5
Alcance	5
Criterios de Auditoría	6
Metodología aplicada	6
Generalidades acerca del objeto auditado	6
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	9
Resultados	10
Ausencia de parámetros de eficiencia en la gestión de inventarios	10
Conclusiones	15
Disposiciones	16
Al Dr. Alejandro Muñoz Villalobos, en su calidad de Presidente Ejecutivo de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., o a quien en su lugar ocupe el cargo	16
Al Lic. Carlos Manuel Rodríguez Echandi, en su calidad de Ministro de Ambiente y Energía, o a quien en su lugar ocupe el cargo	17
CUADROS	
Cuadro n.º 1 Niveles de inventario de combustibles durante el periodo de estudio	12
Cuadro n.º 2 Demanda proyectada con un nivel de servicio de 95% para 60 días de inventario	13
Cuadro n.º 3 Costo promedio (CP) del flete de gasolinas y diésel por m3 para el período 2017	15
IMÁGENES	
Imagen n.º 1 Participación de RECOPE en la cadena de distribución de combustibles	7
Imagen n.º 2 Gestión de inventarios en RECOPE	8
Imagen n.º 3 Estructura del precio de combustibles de RECOPE	9
GRÁFICOS	
Gráfico n.º 1 Proporción de tiempo de los niveles de inventario	11

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría operativa tuvo como objetivo analizar la eficacia y eficiencia de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) en el manejo de los inventarios de gasolinas y Diésel, con la finalidad de determinar el apego a criterios de optimización y competitividad. Para ello, se examinaron las operaciones de almacenamiento, y su relación con las importaciones de combustibles, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2017.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Es relevante impulsar la eficiencia de RECOPE en la gestión de inventarios, a la cual se han destinado recursos por CRC 86.581 millones durante el período 2015 a 2017, en operaciones de almacenamiento e importación de combustibles. Además, la Empresa se encuentra en proceso de cambio en cuanto a su capacidad de almacenamiento de gasolinas y diésel, pues en el corto plazo convergerá la entrada en operación de un nuevo muelle petrolero y dos tanques de almacenamiento, cuya inversión asciende en conjunto a USD 130 millones.

Ante este nuevo panorama, RECOPE tiene la oportunidad de considerar todos los elementos que le permitan maximizar el beneficio de esas inversiones, propiciar ahorros en la cadena de distribución de los combustibles y satisfacer la demanda nacional de combustibles de forma óptima y con precios competitivos para el consumidor final.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La gestión de los inventarios de gasolinas y Diésel de RECOPE carece de parámetros basados en la ciencia y la técnica, que permitan determinar los niveles de existencias en los cuales se obtiene el menor costo razonable, y se resguarda la seguridad del abastecimiento en el país. Esto es relevante, pues en principio una alta variabilidad en los niveles de inventario puede implicar riesgos de desabastecimiento, o incurrir en costos adicionales por mantener existencias superiores a las necesarias.

La proporción de tiempo en que cada uno de los combustibles se ubicó en diferentes niveles de inventario –expresados en cantidad de días de inventario disponible– para un período acumulado de 1.096 días entre 2015 y 2017, se muestra en el siguiente cuadro.

Niveles de inventario por tipo de combustible en 2015-2017

Inventario disponible	Proporción de tiempo		
	Diésel	Plus 91	Súper
0 a 9 días	0,0%	0,5%	2,5%
10 a 19 días	8,1%	10,3%	28,5%
20 a 29 días	39,1%	55,5%	51,2%
30 a 39 días	42,5%	32,1%	16,0%
40 a 49 días	10,3 %	1,6%	1,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de RECOPE.

En relación con estos datos, RECOPE señaló a la Contraloría General que un inventario de 30 a 39 días se asocia con un equilibrio entre la capacidad de almacenamiento de los tanques y la cantidad de productos importados. Sin embargo, el sustento de tal especificación procede de la experiencia de la Empresa y no se ha complementado con el análisis científico y técnico de variables como tiempos de aprovisionamiento, demanda de combustibles y capacidad de almacenamiento.

Por su parte, el artículo 1 del Reglamento a la Ley que regula a RECOPE, Decreto Ejecutivo n.° 14874-MIEM de 1983, estipula que en la medida de lo posible se deben mantener existencias de combustibles equivalentes a 60 días. No obstante, en el supuesto de cumplir con tal parámetro, se mantendrían reservas que permitirían cubrir el doble de la demanda nacional de combustibles, con el consecuente aumento en los costos asociados.

Lo indicado en dicha norma ha representado un desincentivo a la eficiencia, pues circunscribe las existencias de productos a un volumen específico, sin considerar la evolución del nivel de desempeño de la Institución, buenas prácticas de la industria, recursos disponibles, prioridades y cambios en el entorno. Ello es incongruente con los atributos de la prestación del servicio público en condiciones de eficiencia según lo establece el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, n.° 6227, y 5 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, n.° 7593.

En consecuencia, la falta de parámetros para asegurar el inventario óptimo de combustibles, podría incrementar los costos operativos y financieros asociados al nivel de existencias, y dificultar la congruencia entre las reservas de combustibles y la estrategia de importación.

En este sentido, el costo promedio de los fletes disminuye cuando se importan cargamentos con los mayores volúmenes posibles. Por ejemplo, el costo promedio de los fletes pagados en 2017 de embarques con cargamentos menores a 16 mil m³ (alrededor de 100 mil barriles) casi duplica el costo de los cargamentos mayores a dicho volumen, para los tres combustibles analizados, a saber: 2,82 veces mayor en el Diésel, 1,84 veces mayor en la gasolina Plus 91, y 1,98 veces mayor en la gasolina Súper.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Ministro de Ambiente y Energía, en coordinación con RECOPE, analizar la pertinencia de lo regulado en el párrafo segundo del artículo 1 del Decreto Ejecutivo n.° 14874-MIEM y ajustar lo que corresponda a efecto de que dicha normativa permita a RECOPE S.A. establecer parámetros basados en la ciencia y la técnica que aseguren la eficiencia en la gestión de inventarios de combustible. Asimismo, se dispone al Presidente Ejecutivo de RECOPE S.A. emitir los parámetros de optimización de los inventarios de Diésel y gasolinas Plus 91 y Súper, y los de reservas de seguridad de estos combustibles, con base en la ciencia y la técnica, en congruencia con el ajuste reglamentario solicitado.

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

**INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA EFICACIA Y
EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE INVENTARIOS DE RECOPE S.A.**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento de los objetivos de mediano plazo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, así como del plan anual operativo del Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía.
- 1.2. La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE S.A.) es una empresa estatal cuya misión radica en atender la demanda nacional de combustibles derivados del petróleo. Esta labor se ejecuta por medio de la importación, almacenamiento, trasiego y comercialización a granel de ese tipo de productos, los cuales se constituyen como la principal fuente energética para el sector transporte.
- 1.3. Por lo anterior, es relevante fiscalizar si el servicio brindado por esa Empresa se desarrolla con observancia de prácticas que procuren eficiencia en las operaciones y aseguren, de manera razonable, el abastecimiento de combustibles en condiciones óptimas y competitivas para el país.

OBJETIVO GENERAL

- 1.4. El propósito de esta auditoría consistió en analizar la eficacia y eficiencia en el manejo de los inventarios de gasolinas y Diésel, con la finalidad de determinar su apego a criterios de optimización y competitividad.

ALCANCE

- 1.5. La presente auditoría operativa abarcó la fiscalización de las actividades de RECOPE S.A., asociadas con la gestión de los inventarios de gasolinas Plus 91 y Súper y Diésel. El período evaluado comprendió del 01 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2017.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron presentados el 04 de octubre de 2018, a los funcionarios de RECOPE S.A. indicados seguidamente: Dr. Alejandro Muñoz Villalobos, Presidente Ejecutivo; Licda. Ileana Herrera Arias, encargada de Control Interno, y Lic. Luis Carlos Solera Salazar, Jefe de Estudios Económicos y Financieros. Además, esta información fue validada con representantes de la Gerencia de Distribución y Ventas, Dirección de Planificación, Dirección de Comercio Internacional y Departamento de Contaduría de RECOPE S.A.
- 1.7. Por otra parte, en reunión efectuada el 12 de octubre de 2018, se dieron a conocer esos criterios a los siguientes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE): MSc. Rolando Castro Córdoba, Viceministro de Energía; Ing. Ronny Rodríguez Chaves, Jefe de Despacho del Viceministerio de Energía; Lic. Alberto Bravo Mora, Director General de Transporte y Comercialización de Combustible; Lic. Cristian González Chacón, Jefe del Departamento Legal, e Ing. Alberto Antillón Arroyo, Ingeniero Químico de la Dirección de Transporte y Comercialización de Combustible.
- 1.8. Las observaciones a los criterios por parte de la Administración de RECOPE S.A. fueron consideradas por el Órgano Contralor y estos se comunicaron oficialmente en el oficio n.º DFOE-AE-0447(14944)-2018 del 18 de octubre de 2018.

METODOLOGÍA APLICADA

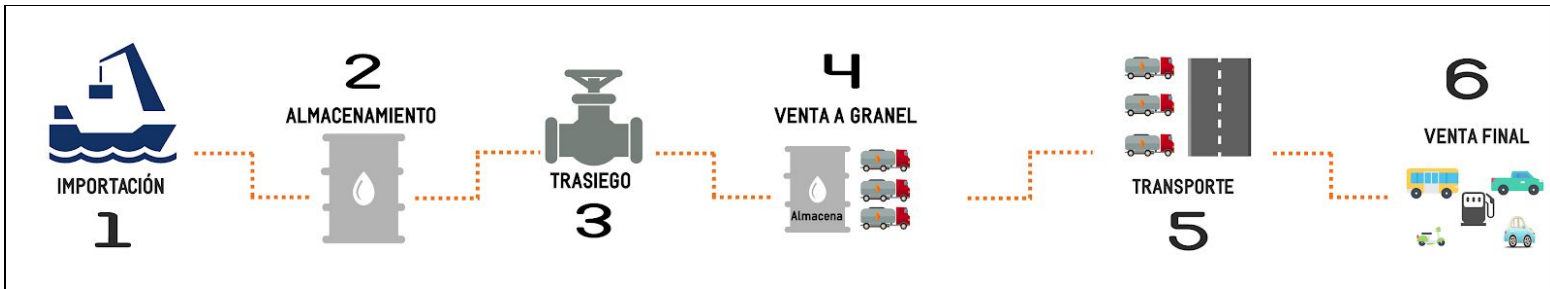
- 1.9. La auditoría se ejecutó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General y el Procedimiento de Auditoría aplicable. Se utilizó la información suministrada por funcionarios de RECOPE S.A. y MINAE. Asimismo, se calcularon indicadores relacionados con la gestión de inventarios, para lo cual se contó con el criterio de un consultor experto en el tema.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. RECOPE S.A. es una empresa cuyo capital accionario pertenece en un 100% al Estado de Costa Rica. Según la ley n.º 6588, le corresponde transportar y comercializar a granel el petróleo y sus derivados; labores que ejecuta de manera exclusiva, pues ostenta el monopolio de las operaciones. Esto, con el mandato de satisfacer la demanda nacional de combustibles.
- 1.11. En el ejercicio de esas funciones, la Empresa desarrolla un conjunto de actividades mediante las cuales distribuye los combustibles derivados del petróleo, desde su importación al país hasta la comercialización a granel. Tales actividades se definen como eslabones de una cadena de distribución, los cuales se muestran en la imagen n.º 1.

Imagen n.º 1

Participación de RECOPE en la cadena de distribución de combustibles



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

- 1.12. Estas actividades se desarrollan mediante un Sistema Nacional de Combustibles (SNC), el cual es definido por RECOPE S.A. como el conjunto de obras de infraestructura utilizado para abastecer la demanda de hidrocarburos. Este SNC comprende¹ un muelle petrolero en el Caribe, un sistema de poliducto y cuatro planteles de almacenamiento y ventas localizados en Moín, Ochomogo, La Garita y Barranca. La capacidad de almacenamiento en esos planteles es de 132.448,01 m³ para gasolina Súper, 96.219,094 m³ de gasolina Plus 91 y 209.877,541 m³ en Diésel.
- 1.13. Además, forma parte del SNC pero fuera del ámbito de acción de RECOPE S.A., la comercialización de los productos a los usuarios finales, constituido por el transporte del combustible a las estaciones de servicios y la venta final.
- 1.14. Este informe se enfoca en las actividades de RECOPE S.A. relativas a la gestión de los inventarios del Diésel y las gasolinas Plus 91 y Súper, lo cual se desarrolla en los eslabones n.ºs 2 y 4.n y Esta gestión se ejecuta mediante el proceso que muestra la imagen n.º 2.

¹ También incluye 5 estaciones de bombeo y 4 planteles de venta en aeropuertos; sin embargo, no forman parte del alcance de la presente auditoría.

Imagen n.º 2
Gestión de inventarios en RECOPE



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

- 1.15. En el desarrollo de la gestión de inventarios, la Dirección de Comercio Internacional ejecuta contrataciones anuales de compra de combustibles, en cuyos contratos se establecen fechas aproximadas de llegada de los productos al país; además, ha sido práctica comprar en el mercado “Spot”², en cuyo caso la Empresa debe valorar si dispone de almacenamiento suficiente. De igual manera, esa unidad administrativa se encarga de solicitar los pedidos a los proveedores, de acuerdo con la necesidad de abastecimiento de RECOPE S.A.
- 1.16. Para ello, se mantiene un control diario de medición de los tanques, el cual es ejecutado mediante el Sistema de Medición Automática de Tanques; así, todos los días se registra el nivel de existencias de cada tanque, al cierre del día. Esta información es procesada a nivel operativo, y los reportes generados se utilizan por la Dirección de Comercio Internacional para dar un seguimiento semanal al inventario.
- 1.17. Además, para asegurar que la Empresa va a disponer de espacio para recibir los cargamentos, la Administración ejecuta sesiones de trabajo semanales, en las cuales se controlan los movimientos de los productos en los cuatro planteles. Esta información se convierte en un insumo para la toma de decisiones acerca de las cantidades de producto por bombear en el poliducto.
- 1.18. Por otra parte, la gestión de los inventarios está determinada por las operaciones relacionadas con el servicio de importación de combustibles, que abarca el 75% del costo total de la gestión, al incluir fletes, seguros y almacenamiento de los combustibles. El restante 25% de los costos, son en su mayoría de electricidad y remuneraciones.

Costos de la gestión de inventarios:

Servicio de importación

Flete, seguro, inspección de carga, inspección de descarga, pruebas de calidad.

De almacenamiento

Electricidad, remuneraciones, mantenimiento, limpieza, aditivos y colorantes, controles de calidad.

² Compra no programada que se hace de forma inmediata, la cual procura aprovechar precios del mercado en ese preciso instante.

- 1.19. Los principales hidrocarburos que se distribuyen y comercializan en el país son las gasolinas (Plus 91 y Súper) y el Diésel. Al respecto, la Plus 91 posee características de volatilidad y un índice mínimo de octano de 91, y la Gasolina Súper tiene un número de octano mínimo de 95 RON y se caracteriza por su color rojo. Ambos tipos de gasolina no contienen plomo; en su lugar, se adiciona un componente oxigenado denominado Metil Tert Butil Éter (MTBE). El diésel tiene un contenido máximo de azufre de 50 partes por millón y otras propiedades como temperatura de ignición, volatilidad, estabilidad a la oxidación, poder calórico, formación de depósitos y emisión de gases³.
- 1.20. Aproximadamente el 80% de la estructura de precios de esos productos, está constituida por el precio internacional y el impuesto de los combustibles establecido por la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias n.º. 8114, del 4 de julio de 2001. El margen de operación de RECOPE S.A. representa aproximadamente un 7% del total del precio de los combustibles. Todo esto se resume en la imagen n.º 3.

Imagen n.º 3
Estructura del precio de combustibles de RECOPE



Fuente: Tomado de la página web de RECOPE

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.21. En reunión del 10 de diciembre de 2018, en el edificio principal de RECOPE S.A., se presentaron los resultados de la Auditoría a los siguientes funcionarios de la Empresa: Alejandro Muñoz Villalobos, Presidente Ejecutivo; Óscar Acuña Céspedes, Director de Planificación a.i.; Erick Solano Carmona, Director de Comercio Internacional de Combustibles; Roy Vargas Carranza, Gerente de Distribución y Ventas; Ileana Herrera Arias, Encargada de Control Interno; Luis Ramírez Cortés, Auditor Interno, y Gabriela Chaves Sánchez, Profesional de la Auditoría Interna. Además, asistió Alberto Bravo Mora, Director de Transporte y Comercialización de Combustible del Ministerio de Ambiente y Energía.

³ Características indicadas en el Manual del productos 2018 de RECOPE.

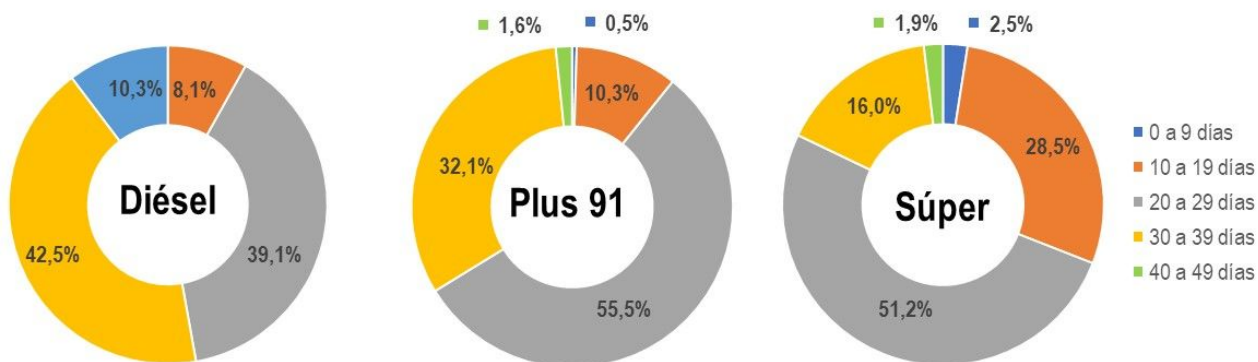
- 1.22. El borrador del informe se remitió a las administraciones de RECOPE S.A. y MINAE mediante oficios n.ºs DFOE-AE-0552 y DFOE-AE-0553, respectivamente. Al respecto, mediante correo electrónico del 11 de diciembre de 2018, la Administración de RECOPE S.A. remitió observaciones al borrador de informe, las cuales fueron consideradas en el presente informe. El Ministerio de Ambiente y Energía no presentó observaciones.

2. Resultados

AUSENCIA DE PARÁMETROS DE EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE INVENTARIOS

- 2.1. La gestión de los inventarios de Diésel y gasolinas Plus 91 y Súper de RECOPE S.A., carece de parámetros basados en la ciencia y la técnica, que permitan determinar los niveles de existencias en los cuales se obtiene el menor costo razonable (niveles óptimos) y se resguarda la seguridad del abastecimiento en el país (inventarios de seguridad).
- 2.2. En cuanto a la determinación de niveles óptimos, la Empresa señaló a la Contraloría General que un inventario equivalente a un rango de 30 a 39 días de abastecimiento, se asocia con un equilibrio entre la capacidad de almacenamiento de los tanques y la cantidad de gasolinas y Diésel importado.
- 2.3. Sin embargo, el sustento de tal especificación procede de la experiencia de RECOPE S.A. sobre la base de consideraciones tales como prácticas de comercio internacional de combustibles y precios internacionales de referencia, lo cual no se ha complementado con el análisis científico y técnico de variables como: tiempo de aprovisionamiento por producto, demanda de combustibles y capacidad de almacenamiento.
- 2.4. El porcentaje de tiempo en que cada uno de los combustibles se ubicó en diferentes niveles de inventario –expresados en cantidad de días de inventario disponible– para un período acumulado de 1.096 días entre 2015 y 2017, se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico n.º 1
Proporción de tiempo de los niveles de inventario
-período comprendido entre 2015 y 2017-



Fuente: Elaboración propia.

- 2.5. El gráfico anterior muestra que para la mayoría del tiempo entre 2015 y 2017 se presentaron niveles de existencias fuera del rango de 30 a 39 días de abastecimiento señalado por RECOPE S.A., sin que esto pueda ser determinado como niveles en los cuales se optimiza la gestión operativa de los inventarios de combustible, se procura eficiencia en la prestación del servicio y se garantizan reservas de seguridad basadas en criterios técnicos.
- 2.6. Además, el comportamiento de los volúmenes de inventario disponibles en el momento previo a la carga de productos a los tanques de almacenamiento es variable, lo cual se muestra en el cuadro n.º 1. Este hace referencia a la cantidad de embarques recibidos durante el 2015, 2016 y 2017, para las gasolinas Súper y Plus 91 y Diésel, y los respectivos volúmenes en existencia previos al inicio de la descarga de combustibles de los buques hacia los tanques de almacenamiento, para lo cual se identificaron los puntos máximos y mínimos.

Cuadro n.º 1

Niveles de inventario de combustibles durante el periodo de estudio



Diésel

2015

Min: 41.000 m³
Máx: 127.000 m³

2016

Min: 42.000 m³
Máx: 110.000 m³

2017

Min: 58.000 m³
Máx: 127.000 m³



Plus 91

2015

Min: 23.000 m³
Máx: 60.000 m³

2016

Min: 24.000 m³
Máx: 60.000 m³

2017

Min: 34.000 m³
Máx: 65.000 m³



Súper

2015

Min: 11.000 m³
Máx: 42.000 m³

2016

Min: 14.000 m³
Máx: 51.000 m³

2017

Min: 20.000 m³
Máx: 74.000 m³

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por las direcciones de Planificación y de Comercio Internacional.

- 2.7. En relación con lo anterior, diversa normativa establece atributos de eficiencia bajo los cuales se deben prestar los servicios públicos, a saber:
- i. Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, Artículo 4: “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen...”
 - ii. Atributos del servicio público conforme al artículo 5 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), n.º 7593: calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima.
- 2.8. Por su parte, en el objetivo n.º PRS-OE01 definido en el Plan Estratégico de RECOPE S.A., se propone optimizar y modernizar el Sistema Nacional de Combustibles por medio de la importación, producción y distribución de productos que satisfagan la demanda en condiciones competitivas.
- 2.9. De acuerdo con Krajewski, Ritzman y Maholtra (2013)⁴, el inventario de seguridad es un registro excedente que protege contra las incertidumbres en la demanda, el tiempo de entrega y los cambios de suministros; es decir, corresponde a reservas de existencias que pretenden mantener la continuidad del servicio y cuyo costo debe ser justificado técnicamente.
- 2.10. La situación descrita se origina en la existencia de regulación contenida en el artículo 1 del Reglamento a la Ley que regula a RECOPE S.A., Decreto Ejecutivo n.º 14874-MIEM de 1983, pues estipula que en la medida de lo posible se deben mantener existencias de combustibles equivalentes a 60 días. No obstante, en el supuesto de cumplir con tal parámetro, se mantendrían reservas que permitirían cubrir hasta más del doble de la demanda nacional de combustibles, con el consecuente aumento en los costos asociados, según se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro n.º 2
Demanda proyectada con nivel de servicio de 95% para 60 días de inventario
-en m³-

Producto	Año	Demanda diaria real ⁵	Demanda que justificaría inventario de 60 días
Diésel	2015	3.769	9.891
	2016	3.965	9.656
	2017	4.073	10.589
Plus 91	2015	2.042	4.194
	2016	2.051	4.548
	2017	2.085	4.060
Super	2015	1.812	3.740
	2016	2.070	4.648
	2017	2.170	4.481

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Comercio Internacional de RECOPE S.A.

⁴ J., L., P., L., K., M. (2013). Administración de operaciones.(10a. ed.) Pearson Educación. Página 312. Tomado de <http://www.ebooks7-24.com>

⁵ Para el dato de la demanda se utilizaron las ventas reales reportadas por RECOPE.

- 2.11. Es así como, la norma de cita es un desincentivo a la eficiencia en la gestión de los inventarios al circunscribir las existencias de productos a un volumen específico, sin considerar la evolución del nivel de desempeño de RECOPE S.A., buenas prácticas de la industria, recursos disponibles, prioridades y cambios en el entorno; además, no identifica el tipo de inventario al cual se refiere, por lo que carece de motivo y funcionalidad. Asimismo, la norma establece un parámetro incongruente con el contexto actual de distribución de combustibles, pues fue emitida en la década de los 80, cuando se presentó la segunda crisis mundial del petróleo, situación que no prevalece en la actualidad.
- 2.12. A diferencia, en buena técnica normativa, la función primordial de un reglamento es aclarar, precisar o complementar la ley, para hacer posible su aplicación y observancia (Jinesta, 2009), de forma que se sustente en parámetros basados en la ciencia y la técnica, como resultado del ejercicio de las competencias especializadas y propias del plano operativo de las instituciones, las cuales resultan cambiantes en el tiempo y cuyo margen de acción debe atender principios de simplicidad, eficacia, eficiencia, celeridad, seguridad jurídica, simplificación de trámites o desregulación y el de economía, establecidos en los artículos 27, 34, 41, 50, 139 inciso 4), 140 incisos 6) y 8), y 191 de la Constitución Política; y 4, 8, 16, 225 y 269 de la Ley General de la Administración Pública n.º 6227.
- 2.13. La remisión a parámetros que puedan interpretarse como absolutos, o no incentiven a la eficiencia, tiene un efecto contraproducente en el diseño institucional, toma de decisiones y prestación de los servicios públicos en condiciones óptimas, lo cual toda regulación debe garantizar a fin de propiciar el logro de los fines superiores establecidos en el ordenamiento (OJ-077-2012 del 12 de octubre de 2012) y que es congruente con los propósitos de toda rectoría. Lo anterior, con especial énfasis en el caso de la reglamentación atinente al abastecimiento de los combustibles para garantizar condiciones de competitividad y cuyo mantenimiento de existencias es parte de la gestión propia de RECOPE S.A.
- 2.14. Además, el Poder Ejecutivo o Gobierno de la República como organización jurídica y política, en el desempeño de sus potestades de rectoría, le corresponde dirigir y orientar a los entes públicos menores a satisfacer los fines públicos, mediante su poder de dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Ello, para canalizar los esfuerzos administrativos de forma racional hacia el logro de objetivos, fines y metas establecidos por la cabeza de la Administración para evitar la duplicidad, inutilidad, dispersión y desperdicio de recursos públicos.
- 2.15. En particular, esa dirección intersubjetiva permite fortalecer la dirección política, la programación sustantiva interinstitucional, así como la coordinación, el control y evaluación de resultados públicos. De esta manera, se evita incurrir en los principales problemas que impiden brindar un servicio público que impacte en forma positiva en el desarrollo socioeconómico del país, tales como la ineficiencia o falta de optimización del costo.
- 2.16. Lo anterior, de conformidad con el artículo 10 y 11 inciso f) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo n.º 41187-MP-MIDEPLAN en concordancia con los artículos de la Constitución Política n.ºs 139 inciso 4) que incorpora los conceptos de buena marcha del Gobierno, progreso y bienestar de la Nación; 140 incisos 6) y 8), que establecen como atribución del Poder Ejecutivo mantener el orden de la Nación y vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos; 188 el cual sujeta las instituciones autónomas en materia de gobierno. Asimismo, los artículos 26, inciso b), 27 inciso 1) y 100 de la Ley General de la Administración Pública n.º

6227, los cuales refieren acerca de las potestades de dirección y coordinación de las tareas de Gobierno y Administración Pública central en su total conjunto y con la Administración Pública descentralizada.

- 2.17. En consecuencia, la falta de parámetros para asegurar el inventario óptimo de combustibles, podría incrementar los costos operativos y financieros asociados al nivel de existencias, y dificultar la congruencia entre las reservas de combustibles y la estrategia de importación; o en su lugar, presentar niveles bajos de inventario que comprometan la seguridad del abastecimiento.
- 2.18. En este sentido, el costo promedio de los fletes pagados en el período de estudio, disminuyeron en el tanto se importaron cargamentos con los mayores volúmenes posibles. Por ejemplo, el costo promedio de los fletes pagados en 2017 de embarques con cargamentos menores a 16 mil m³ (alrededor de 100 mil barriles) casi duplica el costo de los cargamentos mayores a dicho volumen, para los tres combustibles analizados, a saber: 2,82 veces mayor en el Diésel, 1,38 veces mayor en la gasolina Plus 91, y 1,98 veces mayor en la gasolina Súper. El cuadro n.º 3 detalla lo descrito.

Cuadro n.º 3
Costo promedio (CP) del flete de gasolinas y diésel por m³ para los periodos 2015, 2016 y 2017 (en colones)

Producto	Año	CP en cargas menores a 16 mil m ³	CP en cargas mayores a 16 mil m ³	Diferencia
Diésel	2015	18.745,81	7.937,71	10.808,09
	2016	18.201,79	6.124,79	12.077,01
	2017	16.535,32	5.873,56	10.661,75
Plus 91	2015	14.930,54	7.260,09	7.670,45
	2016	10.205,54	6.282,94	3.922,60
	2017	8.267,66	6.012,84	2.254,82
Súper	2015	12.243,12	7.569,82	4.673,31
	2016	9.734,98	6.471,42	3.263,56
	2017	12.025,68	6.064,68	5.961,01

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por la Dirección de Comercio Internacional de RECOPE.

- 2.19. El análisis de esa información adquiere especial relevancia por cuanto la Empresa se encuentra en proceso de cambio con respecto a la capacidad de almacenamiento de gasolinas y Diésel, pues en el corto plazo convergerá la entrada en operación de un nuevo muelle petrolero y dos tanques de almacenamiento, cuya inversión asciende en conjunto a USD 130 millones.

3. Conclusiones

- 3.1. RECOPE S.A. tiene el mandato de satisfacer la demanda nacional de combustibles; labor que ha sido ejecutada eficazmente, pues los volúmenes de inventario han permitido atender las necesidades de hidrocarburos del país.

- 3.2. En cuanto a la eficiencia en la gestión de inventarios, conviene a la Empresa aprovechar la oportunidad de implementar prácticas que aseguren el mínimo costo del nivel de inventario de gasolinas y Diésel, mediante la definición de parámetros basados en la ciencia y la técnica. Esto resulta estratégico ante la coyuntura de cambio que experimentará RECOPE S.A., en cuanto a que en el corto plazo incrementará su capacidad de almacenamiento, lo cual resulta propicio para considerar todos los elementos que maximicen el beneficio de la inversión en los tanques, propicien ahorros en la cadena de distribución de combustibles y satisfacción de la demanda de combustibles de forma óptima y con precios competitivos para el consumidor final.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio que deberán ser cumplidas en el plazo y término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, y valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento no justificado.

AL DR. ALEJANDRO MUÑOZ VILLALOBOS, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A., O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Emitir los parámetros de optimización de los inventarios de Diésel y gasolinas Plus 91 y Súper, así como los relativos a las reservas de seguridad de esos combustibles, acorde con la ciencia y la técnica y en observancia del ajuste reglamentario solicitado en la disposición contenida en el párrafo 4.5 de este informe. Determinar e implementar los puntos de control mediante los cuales se verifique el cumplimiento de los niveles de inventario, según tales parámetros. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste que fueron emitidos los parámetros y puntos de control, a más tardar el 31 de julio de 2019, y otra en la que conste la implementación de los puntos de control, a más tardar el 30 de agosto de 2019. Ver párrafos 2.1 a 2.18 de este informe.

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

- 4.5. Analizar, en coordinación con RECOPE S.A., la pertinencia de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 1 del Decreto Ejecutivo n.º 14874-MIEM, y ajustar lo que corresponda para que la norma resulte congruente con las potestades de rectoría que corresponde ejercer al Ministro de Ambiente y Energía sobre el subsector energía, y a su vez permita a RECOPE S.A. establecer parámetros basados en la ciencia y la técnica que aseguren la eficiencia en la gestión de inventarios de combustible. Remitir a la Contraloría General un oficio que indique el número y fecha de La Gaceta en que fue publicada la modificación al artículo 1 de dicho Reglamento, a más tardar el 28 de junio de 2019. Ver párrafos 2.9 a 2.15 de este informe.



Licda Lilliam Marín Guillén, MBA.
Gerente de Área

Licda. Carolina Retana Valverde
Asistente Técnico

Lic. Alexander Loaiza Rojas
Coordinador

mcmd

Ci.: Archivo auditoría