



LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DEPARTAMENTO DE CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE Y
PATRIMONIO CULTURAL**

INFORME N° 022-2012-CG/MAC

**VEEDURÍA AL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA
INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA - OSINERGMIN**

**ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL
COMBUSTIBLE A NIVEL NACIONAL**

LIMA-PERÚ

2012

**VEEDURÍA AL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN
EN ENERGÍA Y MINERÍA – OSINERGMIN**

“ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL COMBUSTIBLE A NIVEL NACIONAL”

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	1
1. Naturaleza y objetivo	1
2. Base legal de la veeduría	1
II. RIESGO	2
1. En tanto no se implementen mecanismos que permitan identificar y sancionar a los abastecedores del comercio informal de combustibles, el proceso para combatir su erradicación será ineficaz.	2
2. Mientras no se fortalezcan los mecanismos para verificar el volumen del combustible almacenado en los tanques de los establecimientos de venta al público, no se logrará certificar que estas cantidades sean reales, lo cual favorece la comercialización informal de combustibles.	3
3. Las limitaciones en la fiscalización al transporte de combustible diesel, reducen su control y las garantías de preservar la calidad del diesel, y facilitan las prácticas ilegales de desvío y trasiego de combustibles.	4
4. En tanto las refinerías nacionales no presenten a Osinergmin, los estudios requeridos para la ampliación y adaptación de sus instalaciones a la producción de diesel con concentración de azufre no superior a las 50 ppm; se dificultaría concretar este proyecto hacia el 2015, según lo propuesto.	5
III. RECOMENDACIONES	6

**INFORME DE VEEDURÍA AL OSINERGMIN SOBRE ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN
DEL COMBUSTIBLE A NIVEL NACIONAL**

I. INTRODUCCIÓN

1. Naturaleza y objetivo de la veeduría

La presente veeduría se realizó de conformidad al artículo 8 de la Ley n.º 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y se efectuará al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas Osinergmin, en el ámbito de la Ley n.º 28694.

La finalidad de la veeduría es identificar los potenciales riesgos en la gestión del Osinergmin, durante la supervisión y fiscalización que realiza al cumplimiento de las normas que regulan la comercialización, uso e importación de combustible diesel a nivel nacional, cuyo contenido de azufre sea superior a los parámetros establecidos en la Ley 28694, Ley que regula el contenido de azufre en combustible Diesel, y en el Decreto Supremo n.º 061-2009-EM que establece los criterios para determinar zonas geográficas en que se podrá autorizar la comercialización de combustible diesel con un contenido de azufre máximo de 50 ppm.

2. Base legal

- Ley n.º 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (Osinerg) del 30 de diciembre de 1996, y sus modificatorias.
- Ley n.º 27699, Ley complementaria de fortalecimiento institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osinerg) del 16 de abril de 2002.
- Ley n.º 28694, Ley que regula el contenido de azufre en el combustible diesel del 20 de marzo de 2006.
- Decreto Supremo n.º 025-2005-EM del 05 de julio de 2005, que aprueba el Cronograma de Reducción Progresiva del contenido de Azufre en los Combustibles Diesel n.º 1 y n.º 2.
- Decreto Supremo n.º 061-2009-EM del 04 de setiembre de 2009, que establece los criterios para determinar zonas geográficas en que se podrá autorizar la comercialización de combustible diesel con un contenido de azufre máximo de 50 ppm.
- Decreto Supremo n.º 045-2009-EM del 29 de abril del 2009, que prohíbe la venta de Kerosene y Diesel n.º 1 y establecen un Programa de sustitución de consumo doméstico de Kerosene por Gas Licuado de Petróleo.
- Resolución de Concejo Directivo n.º 459-2005-OS/CD del 20 de diciembre de 2005, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Osinerg (ahora Osinergmin).
- Decreto Supremo n.º 067-2007-PCM del 09 de agosto de 2007, que aprueba la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
- Resolución de Consejo Directivo n.º 233-2009-OS/CD del 2 de diciembre de 2009, que aprueba el Reglamento administrativo sancionador del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
- Decreto Supremo n.º 030-98-EM del 01 de agosto de 1998, que aprueba el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros Productos Derivados de los Hidrocarburos.

H
@
w
B

- Decreto Supremo n.° 045-2001-EM del 20 de junio del 2001, que aprueba el Reglamento para la Comercialización de Combustibles líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos y sus modificatorias.
- Decreto Supremo n.° 021-2007-EM del 18 de abril de 2007, que aprueba el Reglamento para la comercialización de Biocombustibles y sus modificatorias.
- Resolución de Consejo Directivo n.° 400-2006-OS/CD del 29 de agosto de 2006, que aprueba los procedimientos para el control metrológico en grifos y estaciones de servicios y para el control de calidad de los combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos.
- Resolución de Consejo Directivo n.° 206-2009-OS/CD del 29 de octubre de 2009, que aprueba el Procedimiento de Control de Calidad de los Biocombustibles y sus Mezclas y modifica la tipificación y escala de multas y sanciones de Hidrocarburos.
- Resolución Ministerial n.° 380-2009-MEM-DM del 03 de setiembre de 2009, que aprueba el tipo y características mínimas del Sistema de Posicionamiento Global para los medios de transporte de Petróleo Crudo, Gas Licuado de Petróleo, Combustibles Líquidos y otros Productos derivados de los Hidrocarburos.

II. RIESGOS

1. EN TANTO NO SE IMPLEMENTEN MECANISMOS QUE PERMITAN IDENTIFICAR Y SANCIONAR A LOS ABASTECEDORES DEL COMERCIO INFORMAL DE COMBUSTIBLES, EL PROCESO PARA COMBATIR SU ERRADICACIÓN SERÁ INEFICAZ

Las acciones de supervisión y fiscalización de combustibles en operativos contra la informalidad han determinado que la existencia del comercio informal de grifos es abastecido por establecimientos formales. El proceso administrativo sancionador del Osinergmin, contempla sanciones para los grifos informales así como a aquéllos que los abastecen ilegalmente¹. Sin embargo, los operativos conjuntos con el Ministerio Público, Municipalidades Provinciales y Distritales, y la Policía Nacional del Perú, se llevan a cabo con el objetivo de sancionar a los grifos informales, a través de la clausura, decomiso, entre otros², sin considerar en este proceso a los proveedores de los referidos grifos. Abonan en esta circunstancia, diversas dificultades para la identificación de estos proveedores, lo que imposibilita la aplicación efectiva de la sanción correspondiente en esta etapa del comercio informal³.

El riesgo que se deriva de esta circunstancia es que las sanciones se centren únicamente en la etapa y actores finales de la comercialización informal de combustibles (grifos informales), permitiendo que la etapa inicial, con el agente causante del problema, continúen generando más informalidad de la que se intenta enfrentar. Además, la falta de una fiscalización y supervisión integral no llegará a sancionar a todos los implicados en las transacciones ilícitas de comercialización de combustibles.

Al respecto, el artículo 1 de la Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinergmin, Ley n.° 28694 del 24 de enero de 2007, que modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía, Ley n.° 26734 del 31 de diciembre de 1996, establece como función de Osinergmin "Supervisar y fiscalizar que las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes."

¹ Numeral 4.1 del artículo 4 del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin, aprobado con Resolución de Consejo Directivo n.° 233-2009-OS/CD, del 2 de diciembre de 2009.

² Oficio n.° 597-2012-OS-GFHL/DOP, ítem 2.1 y 2.3.

³ Acta de veeduría del 04 de febrero del 2012.



Igualmente, el numeral 4.1 del artículo 4 del Reglamento Administrativo Sancionador de Osinergmin, aprobado con la Resolución del Concejo Directivo n.º 233-2009-OS/CD del 2 de diciembre de 2009, señala que "constituye infracción administrativa, toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesión y demás obligaciones establecidas en normas, procedimientos y/o disposiciones bajo el ámbito de competencia de Osinergmin".

De persistir la situación expuesta, no se contribuirá con el cumplimiento de los objetivos de erradicar el comercio informal de combustibles y el de velar por la calidad y eficiencia en el servicio brindado a los usuarios, puesto que esta actividad ilícita constituye además un peligro para la seguridad de las personas y de la propiedad. Asimismo, si los agentes causantes del problema permanecen sin ser afectados, estos incidirán negativamente en los costos de fiscalización y de supervisión, al producir nuevas cadenas de comercialización informales que deberán ser objeto de nuevas fiscalizaciones y supervisiones.

2. MIENTRAS NO SE FORTALEZCAN LOS MECANISMOS PARA VERIFICAR EL VOLUMEN DEL COMBUSTIBLE ALMACENADO EN LOS TANQUES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE VENTA AL PÚBLICO, NO SE LOGRARÁ CERTIFICAR QUE ESTAS CANTIDADES SEAN REALES, LO CUAL FAVORECE LA COMERCIALIZACIÓN INFORMAL DE COMBUSTIBLES

Actualmente, la cantidad de combustible que se distribuye desde las refinerías hasta los grifos, mediante el transporte de camiones cisterna, se controla con el Sistema de Control de Órdenes de Pedidos de Combustibles Líquidos –SCOP. Se trata de garantizar que la cantidad entregada y transportada sea igual a la que recibe un grifo. Sin embargo, en la fase final, es decir al llegar el camión cisterna al tanque de almacenamiento del grifo, el SCOP es llenado manualmente por un representante del grifo.

Con este proceder, se advierte que el control para el registro en el SCOP no es independiente de los actores que participan en la cadena de comercialización, lo que genera el riesgo de que la cantidad inicial y llegada del combustible no sea la misma y que la cantidad recibida por los operadores de los grifos o estaciones de servicio no sea la que finalmente quede registrada.

La comercialización de los combustibles líquidos a nivel nacional, se realiza a través del SCOP. El proceso de compra se inicia cuando el grifo hace un pedido a una planta de abastecimiento a través del sistema, posteriormente, un camión cisterna recoge y transporta la cantidad solicitada hacia el grifo, el combustible es vertido desde el camión a los tanques del grifo y finalmente, para concluir la operación, el operador del grifo registra la entrega en el SCOP.

Desde el año 2011, el Osinergmin dispuso que los grifos hagan uso de un cuaderno diario, para el registro manual de los combustibles que ingresaron y que se vendieron en el día. Adicionalmente, la supervisión y fiscalización de esta operación se realiza mediante visitas inopinadas a los establecimientos de venta al público (grifos y estaciones de servicio). No obstante, al tratarse de un registro manual de datos que es realizado por el operador del establecimiento, no se garantiza la fidelidad de este proceso. Es decir, no existe un mecanismo o procedimiento que permita al Osinergmin corroborar que la cantidad de volumen ingresada al grifo y depositada en sus tanques de almacenamiento sea exactamente la registrada en el sistema SCOP o en el cuaderno diario por el operador del grifo. Debe tomarse en cuenta que los grifos formales son uno de los establecimientos que abastecen a los comerciantes informales.

Handwritten marks on the left margin: a circled 'R', followed by 'M', 'a', and 'G'.

Al respecto, la Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía –Osinerg, Ley n.° 26734, establece en su artículo 5° que es función del Osinerg “a) Velar por el cumplimiento de la normatividad que regule la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario”.

La materialización del riesgo implica el retroceso en las estrategias de lucha contra la comercialización clandestina, y por otro lado, puede afectar las estadísticas que debe desarrollar el Osinergmin en materia de consumo de combustibles.

3. LAS LIMITACIONES EN LA FISCALIZACIÓN AL TRANSPORTE DE COMBUSTIBLE DIESEL, REDUCEN SU CONTROL Y LAS GARANTÍAS DE PRESERVAR LA CALIDAD DEL DIESEL, Y FACILITAN LAS PRÁCTICAS ILEGALES DE DESVÍO Y TRASIEGO DE COMBUSTIBLES

En la fase de transporte de la cadena de comercialización de combustibles líquidos, el Osinergmin ha detectado situaciones de desvío de estos productos hacia agentes del comercio informal.⁴ Ante este escenario, el Ministerio de Energía y Minas estableció la obligación, a nivel nacional, de equipar a todos los medios de transporte de combustibles con Sistemas de Posicionamiento Global –GPS, a fin de permitir el monitoreo y la ubicación de las unidades de transporte. Sin embargo, modificaciones posteriores han restringido el alcance de la norma, sólo para los distritos del Plan Vrae y de la región Madre de Dios.

Por otro lado, dentro del marco normativo que dispone la reducción progresiva de azufre en el combustible diesel, se establecieron disposiciones para que el transporte de Diesel B2 con contenido máximo de 50 ppm de azufre, se realice en compartimientos dedicados. Sin embargo, según lo informado, en la práctica no se estaría aplicando este transporte con compartimientos dedicados⁵, por lo que resulta necesario que el Osinergmin, lleve a cabo la fiscalización del cumplimiento de esta disposición, que busca asegurar la calidad de los combustibles.

Ambas circunstancias le reducen facilidades a la actividad fiscalizadora y supervisora del Osinergmin y con ello reducen la capacidad para evitar o reducir el comercio informal o la adulteración de los combustibles.

Respecto a las restricciones en el uso del GPS, el artículo 3° del Decreto Supremo n.° 045-2009-EM del 29 de abril de 2009, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo n.° 003-2010-EM del 28 de enero de 2010, precisa que el equipamiento con GPS será para los distritos del Plan VRAE. Por su parte, con el Decreto Supremo n.° 001-2011-EM del 14 de enero de 2011, se establece el uso obligatorio de GPS en las unidades de transporte que circulen en el departamento de Madre de Dios.

Sobre el uso de recipientes dedicados el artículo 3° del Decreto Supremo N.° 092-2009-EM del 30 de diciembre de 2009, establece que el transporte de Diesel B2 con contenido máximo de 50 ppm de azufre en camiones tanque o camiones cisterna se realizará en compartimientos dedicados.

La permanencia de las circunstancias descritas y, consiguientemente, el riesgo, pueden dar lugar a que los transportistas de combustibles dedicados a las actividades del comercio informal sigan ocasionando casos de transporte de combustible ilícito. Asimismo, de no fiscalizarse la aplicación del transporte dedicado, no se garantizará evitar posibles afectaciones a la calidad del combustible que finalmente es adquirido por el consumidor.

⁴ Oficio n.° 903-2012-OS-GFHL/DOP, del 01 de febrero de 2012. Anexo n.°1

⁵ Acta de Veeduría a Osinergmin del 02 de febrero del 2012.

Handwritten marks: a circled 'W', a vertical line with a hook, and a circled 'P'.

4. EN TANTO LAS REFINERÍAS NACIONALES NO PRESENTEN A OSINERGMIN LOS ESTUDIOS REQUERIDOS PARA LA AMPLIACIÓN Y ADAPTACIÓN DE SUS INSTALACIONES A LA PRODUCCIÓN DE DIESEL CON CONCENTRACIÓN DE AZUFRE NO SUPERIOR A LAS 50 PPM, SE DIFICULTARÍA CONCRETAR ESTE PROYECTO HACIA EL 2015, SEGÚN LO PROPUESTO

Las dos principales refinerías nacionales: La Pampilla (operado por Repsol) y Talara (operado por Petro Perú) vienen formulando estudios para la adecuación y modernización de sus instalaciones y tecnologías a fin de adaptarse a la producción de Diesel con concentración de azufre no superior a las 50 ppm. Ambas refinerías han comunicado a Osinergmin y a la opinión pública que dichos proyectos culminarán el año 2015⁶.

La Ley que regula el contenido de Azufre en el combustible diesel prohíbe la comercialización de diesel con concentración de azufre mayor a las 50 ppm⁷, y aunque no obliga a las refinerías locales a modificar sus instalaciones y procesos de producción, las iniciativas presentadas representan una importante alternativa para los objetivos nacionales de reducción de azufre en el combustible diesel⁸.

La Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del Osinergmin, informó a la Contraloría General de la República, en diciembre del 2010, que las refinerías La Pampilla y Talara se encuentra en sus etapas previas para solicitar ante Osinergmin los Informes Técnicos Favorables-ITF de instalación y/o ampliación de refinería⁹, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del Registro de Hidrocarburos¹⁰.

A la fecha, Osinergmin ha informado a la comisión veedora que las refinerías locales aún se encuentran en etapa de elaboración y revisión de los estudios requeridos para la solicitud del ITF: Estudios de Ingeniería básica, planos y memoria descriptiva, Estudio de Suelos, Estudio de Impacto Ambiental, entre otros¹¹. Por lo tanto, Osinergmin no cuenta actualmente con expediente alguno para su evaluación y posterior aprobación, no obstante, ambas empresas reportan periódicamente el nivel de avance de sus estudios.

Al respecto, la Resolución de Concejo Directivo n.º 191-2011-OS/CS aprobada el 18 de octubre de 2011, que aprueba el nuevo Reglamento del Registro de Hidrocarburos, en su artículo 2º "aprobar la parte específica del reglamento correspondiente a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos - GFHL, establece que es Osinergmin a través de la GFHL quien aprueba los Informes Técnicos Favorables ITF para instalación o modificación de refinerías, plantas y terminales".

Esta circunstancia externa, podría generar una ampliación de la fecha estimada por las refinerías para la conclusión de sus proyectos de ampliación y modernización, dificultado así, que la industria nacional logre producir combustible diesel con 50 ppm de contenido de azufre, a fin de que abastezca al mercado nacional en un mediano plazo. Situación que no permitiría coadyuvar a una progresiva disminución de la concentración de azufre en diesel comercializado a nivel nacional a favor de la salud y el medio ambiente.

⁶ Ver Oficio n.º 915-2012-OS-GFHL/DOP, del 01 de febrero de 2012.

⁷ Artículo 2º de la Ley 28694, Ley que regula el contenido de Azufre en el combustible Diesel, del 20 de marzo de 2006.

⁸ Artículo 1º de la Ley 28694, Ley que regula el contenido de Azufre en el combustible Diesel, del 20 de marzo de 2006, señala: *Declárase de necesidad pública y de preferente interés nacional la regulación de los niveles de azufre contenidos en el combustible diésel, con la finalidad de salvaguardar la calidad del aire y la salud pública.*

⁹ Oficio n.º 66-2010-OS-GFHL/UOE, del 27 de diciembre de 2010

¹⁰ Artículo 2º de la Resolución de Concejo Directivo n.º 191-2011-OS/CS del 18 de octubre de 2011.

¹¹ Oficio n.º 915-2012-OS-GFHL/DOP del 01 de febrero de 2012.

M
a
⊕

III. RECOMENDACIONES

1. Ampliar las medidas de control sobre el comercio informal de combustibles (como por ejemplo, implementación de mecanismos que faciliten la identificación de abastecedores implicados, efectuar coordinaciones con la Policía Nacional del Perú, con suministro de datos técnicos del Osinergmin y encargo de la investigación correspondiente, pedido de resultados de las investigaciones.), a fin de abordar en forma integral a los actores de la cadena de comercialización ilegal y favorecer la reducción de la informalidad al identificar a una de sus causas.
2. Adicionar al SCOP u otro sistema, un complemento de registro informático de la cantidad de combustible que llega y se vierte al tanque de almacenamiento del grifo o estación de servicio, a fin de evitar la participación de los actores de la cadena de comercialización en el sistema SCOP, el cual los debe controlar, y coadyuvar tanto a reducir el uso de registro como una medida favorable al comercio informal de combustibles, como a garantizar las fidelidad de la data consignada para fines estadísticos.
3. Efectuar la fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones referidas al transporte de combustible con compartimentos dedicados.
4. Promover ante los organismos competentes, la ampliación a nivel nacional, de la exigencia legal del uso de GPS por las unidades de transporte de combustibles, como parte de la fiscalización y supervisión de los referidos medios de transporte, y como medida favorable para disuadir la ocurrencia de nuevos casos de desvíos del transporte y suplantaciones del combustible.
5. Tomar las medidas que sean necesarias para que el proceso de emisión del Informe Técnico Favorable, sin menoscabo de su rigor técnico, no sea obstáculo en la oportunidad que las refinerías de Talara y la Pampilla lo requieran, a fin de posibilitar la producción nacional de diesel con contenido de azufre menor a 50 partes por millón por volumen.

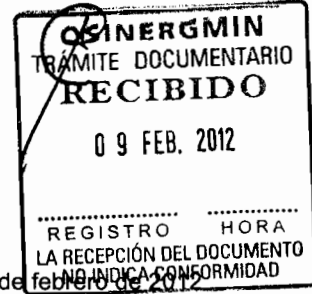
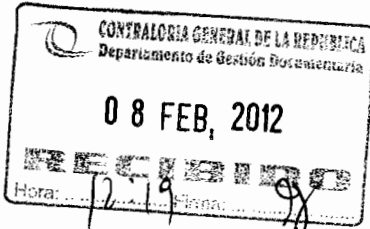
Jesús María, 03 de febrero de 2012


Aldo Bautista Echazú
Veedor


José Rodríguez Sánchez
Coordinador


María Alméstar Urteaga
Veedora


Karen Ninapaitán García
Veedora



OFICIO N° 00041-2012-CG/MAC

Lima, 06 de febrero de 2012

Señor
Alfredo Dammert Lira
Presidente del Consejo Directivo
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
Ca. Bernardo Monteagudo 222
Magdalena del Mar /Lima /Lima

ASUNTO : Comunicación de riesgos detectados.

REF. : a) Ley 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República. Artículo 8°.
b) Oficio n° 0003-2012-CG/MAC, del 09 de enero de 2012.

Me dirijo a usted a fin de comunicarle que en el marco de nuestras actividades control preventivo, como resultado de la veeduría al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas - Osinergmin, acreditada con el documento de la referencia b), se han identificado riesgos inherentes a su gestión, lo que se detallan en el Informe de Veeduría adjunto.

Al respecto, le recomendamos, con carácter no vinculante; disponga se adopten las medidas pertinentes para la superación de dichos riesgos. Cabe resaltar que el presente documento tiene por finalidad prevenir sobre la existencia de riesgos que pudieran afectar la gestión de Osinergmin, en particular de la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos, sin interferir con la labor de la entidad, así como, sin perjuicio del control posterior que se pueda efectuar.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Jesús Arias Valencia
Gerente

Departamento de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural

/mau