

# ***Comisión Investigadora sobre la situación económica y financiera de ANCAP entre los años 2000 y 2015***

## **INFORME FINAL Y CONCLUSIONES PRINCIPALES**

Sr. Presidente de la Cámara de Senadores

Licenciado Raul Sendic

La Comisión Investigadora designada por resolución de la Cámara de Senadores de fecha 29 de julio del año 2015<sup>1</sup> para entender en la denuncia formulada por el Sr. Senador Álvaro DELGADO de conformidad con lo establecido en los artículos 135 y siguientes del Reglamento del Senado, sobre la situación económica y financiera de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) y para determinar “*si existieron o no irregularidades e ilicitudes en la gestión entre los años 2000 y 2015*”, aconseja la remisión de lo actuado hasta el momento al Poder Ejecutivo, a todos sus efectos de acuerdo a lo que se expresa seguidamente.

La declaración del Senado toma como punto de partida la presunción “*iuris tantum*”, que admite prueba en contrario, de que no se verificaron “*irregularidades e ilicitudes en la gestión entre los años 2000 y 2015*”. Por esta razón se toma como punto de partida el derecho humano fundamental de rango constitucional a la **presunción de inocencia**, que ampara a todos los habitantes de la República, incluyendo a todos los funcionarios públicos. En consecuencia, la carga de la prueba del acto o hecho irregular o ilícito es responsabilidad principal del denunciante.

Las actuaciones cumplidas por la Comisión Investigadora constan de treinta y siete sesiones llevadas a cabo durante el período que transcurre desde el día viernes 7 de agosto hasta el día viernes 18 de diciembre del año 2015, cuyas versiones taquigráficas en todos aquellos casos en que se recurrió a dicho procedimiento, y salvo alguna de ellas que fueron calificadas como secretas, por la unanimidad de sus miembros, pertenecen al dominio público y se accede a las mismas en la página web del Parlamento ([www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

---

<sup>1</sup> Declaración del Senado del 29.7.15: “*Habiendo recibido los informes de la Comisión Preinvestigadora que analizó la denuncia presentada sobre Ancap, el Senado, de acuerdo a las potestades conferidas por el artículo 120 de la Constitución y sin que exista presunción alguna, designa una Comisión Investigadora de siete miembros y con un plazo de 120 días, que determinará si existieron o no irregularidades e ilicitudes en la gestión entre los años 2000 y 2015*”

Asimismo, corresponde dar cuenta que durante el transcurso de la investigación parlamentaria, la Secretaria de la Comisión diligenció todos los pedidos de informes solicitados por sus Sres. miembros, dirigidos principalmente al Tribunal de Cuentas, al Directorio de ANCAP y a las empresas integrantes del grupo económico. Debido a lo voluminoso de las actuaciones acumuladas, a juicio de los dicentes resulta impracticable su distribución general, quedando dicha documentación a disposición de los Sres. Senadores, para realizar las consultas que desearan.

Por esa razón, a los fines de facilitar la tarea a los Sres. legisladores, se adjunta como ANEXO I en 81 páginas, el detalle de la profusa información solicitada por cada Señor Senador integrante de la Comisión Investigadora, así como se indican las referencias a los discos compactos (CD) que contienen toda la información recabada.

Con la finalidad de mantener una estructura correlativa, el presente informe seguirá el estricto orden de hechos que constituye la plataforma fáctica de la denuncia formulada por el Senador denunciante. Para ello se preserva la enumeración correlativa de cada uno de los doce Capítulos que ha sido dividida la misma a los efectos de su mejor tratamiento. Se hará breve mención a temas que, si bien no integran la plataforma fáctica de la denuncia, sin embargo, debido a la trascendencia otorgada por los medios de comunicación, se vuelve imprescindible su consideración a los efectos de establecer su esclarecimiento ante la opinión pública.

Previamente a la consideración de los hechos denunciados, en el cuerpo del presente informe se incorporan una serie de consideraciones preliminares en capítulos individualizados con letras para ayudar a la comprensión de aquellos aspectos que refieren tanto a su justificación interna cuanto externa.

Los capítulos relacionados a la justificación interna de las decisiones de ANCAP son los siguientes:

- A) COMPLEJIDAD DEL OBJETO DE LA INVESTIGACION Y NECESIDAD DE UN ENFOQUE GLOBAL
- B) PROBLEMAS DEL LENGUAJE: ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA VS. DISCURSO ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN; INTERPRETACIÓN IDEOLÓGICA ECONOMICISTA O REDUCCIONISTA VS. ENFOQUE GLOBAL; RAZONAMIENTOS INVALIDOS LÓGICAMENTE (*FALACIAS*) Y FALSEDAD DE SUS PREMISAS POR SUS CONTENIDOS
- C) ENFOQUE GLOBAL: HECHOS GENERADORES DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS QUE RECAUDAN ORGANISMOS ESTATALES Y EJECUCIÓN DE LA POLITICA ENERGÉTICA DEL PODER EJECUTIVO
- D) LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS PARLAMENTARIAS

- E) LA FINALIDAD DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS PARLAMENTARIAS PREVISTA EN LAS NORMAS DE COMPETENCIA
- F) ANALISIS JURIDICO DEL MARCO NORMATIVO DE ANCAP
- G) ANTECEDENTES: PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2005

En relación al Capítulo F), dado su incidencia para la formulación de las conclusiones finales, se estudian básicamente las normas del texto ordenado de su Carta Orgánica proporcionado por la propia Institución (*ley No. 8.764 de 15.10.1931, modificativas y sustitutivas*). Al respecto, importa distinguir en una primera aproximación, si cada hecho concreto denunciado pertenece al campo de la **actividad reglada** -donde el Directorio de ANCAP frente a la norma no dispone de elección alguna para actuar, sino que tiene un mandato para cumplir -“acto debido”-; o si por el contrario, pertenece al ámbito de la **actividad discrecional de ANCAP**, lo que ofrece un abanico de opciones legítimas para elegir y son múltiples y complejas las razones para actuar. En esta zona de actividad del Directorio se vuelven relevantes razones meta-jurídicas para actuar. A vía de ejemplo, razones técnicas, de oportunidad y conveniencia, de políticas institucionales, de políticas comerciales, medio-ambientales, de responsabilidad social empresarial, etc.

Asimismo, ante cada hecho concreto denunciado, se hará una valoración de la prueba, de la credibilidad de los testimonios recabados por la Comisión Investigadora y de la documentación puesta en su conocimiento.

Previo a las conclusiones finales del informe, se establecerá en un penúltimo Capítulo, relacionado a su justificación externa. Allí se hará breve referencia al Decreto del Poder Ejecutivo de agosto del año 2008 que aprueba la Política Energética con una mirada de largo plazo. Asimismo, en febrero de 2010, a partir de la iniciativa del gobierno electo en noviembre de 2009 que propuso la creación de una Comisión Multipartidaria de Energía, los aspectos medulares de esta política energética fueron avalados por los tres partidos políticos que a ese momento constituían la oposición parlamentaria<sup>2</sup>. También se hará referencia a los objetivos programáticos del programa de Gobierno del Frente Amplio para el período 2015-2020.

En otro orden de ideas, corresponde poner de relieve que la Comisión siempre estuvo abierta a la recepción de toda información que se quiso hacer llegar a la misma, incorporándolas a sus actuaciones. Todos los integrantes de la misma tuvieron la máxima libertad de proponer los testimonios de los funcionarios o personas que entendían tenían relación directa con los hechos investigados, así como también tuvieron la máxima posibilidad de articular los interrogatorios y repreguntar a los declarantes.-

También corresponde dar cuenta que el trabajo de la Comisión se desarrolló en un clima de máxima tolerancia y respeto por la actuación y el rol

que a cada integrante le cupo, conforme a sus responsabilidades políticas y constitucionales, habiéndose logrado prácticamente la unanimidad de sus decisiones, tanto en lo que refiere a la agenda de las sesiones llevada a cabo, cuanto en lo que refiere a toda la información a requerir de la Administración investigada y sus empresas subsidiarias, así como también respecto de los plazos para recabar los testimonios pendientes, la metodología de trabajo, etc.-

A modo de ejemplo, baste con señalar que durante el plazo en que sesionó la Comisión Investigadora, se recibió el testimonio de decenas de personas, entre ellos, los testimonios de Sres. Ministros de Estado actuales y anteriores que asumieron responsabilidades durante el período investigado (*Cr. Danilo ASTORI, Ing. Roberto KREIMERMAN, Ing. Daniel MARTINEZ, Ec. Fernando LORENZO, Ec. Mario BERGARA*), también se recabó el testimonio del actual Vicepresidente de la República y anterior Presidente de ANCAP y Ministro de Industria y Energía, Lic. Raúl SENDIC, de los Sres. Directores del Ente Autónomo objeto de la investigación, Sres. Gerentes o Asesores integrantes de su staff, actuales o anteriores que ocuparon cargos de responsabilidad dentro del período investigado, auditores, supervisores del sistema financiero, personas particulares representantes de empresas privadas vinculadas contractualmente a ANCAP, etc.-

Por lo demás, corresponde dar cuenta que se incluye un capítulo con temas que no forman parte de la plataforma fáctica de la denuncia, pero que por su trascendencia mediática se sintetizan las explicaciones a los efectos de su esclarecimiento ante la opinión pública.

Finalmente, se eleva a consideración del plenario de la Cámara de Senadores, las conclusiones generales y las particulares de cada uno de los Capítulos que forman parte de la denuncia planteada.

**Senador Marcos J. OTHEGUY** .....

(Pte. de la Com. Investigadora)

**Senador Marcos CARAMBULA** .....

**Senador Ruben MARTINEZ HUELMO** .....

**Senadora Daisy TOURNE** .....

# CONTENIDO DEL INFORME:

## SU JUSTIFICACIÓN INTERNA

### A) COMPLEJIDAD DEL OBJETO DE LA INVESTIGACION Y NECESIDAD DE UN ENFOQUE GLOBAL

Previamente a la consideración de los aspectos sustantivos que constituyen el objeto de la investigación practicada por la comisión parlamentaria, designada a tales efectos por la Cámara de Senadores, conviene tener presentes algunos conceptos generales y fundamentales, que denotan la complejidad de los actos y hechos investigados imputables al Directorio de ANCAP, así como aquellos provenientes de las empresas que integran su conjunto económico. Para ello, vale la pena remitirnos a los claros conceptos vertidos por el Sr. Ministro Cr. D. ASTORI en su comparecencia multicitada del 16.9.15, en relación a la naturaleza de ANCAP.

#### Introducción: consideraciones generales planteadas por el Sr. Ministro Cr. Danilo ASTORI

En primer lugar, corresponde dar cuenta del **“papel absolutamente esencial”** y **“fundamental de las empresas públicas”**

Dijo el Ministro ASTORI al respecto: *“No es posible analizar el caso de una empresa pública importante en Uruguay, como ANCAP, que es una de las tres grandes, sin tomar en cuenta el escenario general de todas las empresas públicas,....”*.

Profundizando en este concepto, afirmó: *“Quería comentar, en primer lugar, que estoy convencido de que las empresas públicas -todas, no sólo ANCAP- juegan un papel fundamental, absolutamente esencial, en el marco de un proceso de desarrollo económico y social para el Uruguay. En mi modesta opinión, no sería concebible un trabajo eficaz hacia un objetivo de ese tipo sin un papel protagónico de nuestras empresas públicas, que creo que con experiencia y también conocimiento de la realidad los uruguayos fuimos capaces de radicar en algunos ámbitos de la sociedad que son estratégicos, fundamentales, como, por ejemplo, la energía y las telecomunicaciones. Son fundamentales en cuanto a la prestación de bienes y servicios públicos de esencial importancia. Es más, creo que son las empresas públicas aquellas capaces de articular los papeles del Estado y el mercado en un proceso de este tipo, como si fueran una piedra angular. Por un lado, ayudan a corregir las fallas*

*del mercado, que siempre existen, y ojalá tuvieran la capacidad de corregir las fallas del Estado, que también existen”.*

En segundo término, importa señalar la importancia de las **tarifas de las empresas públicas como herramientas fundamentales de las políticas públicas** y sus efectos fiscales e inflacionarios a escala global.

Sobre el tópico, declaró el Ministro ASTORI: *“Sus resultados –lo decíamos recién– se expresan en bienes y servicios públicos que en un proceso de desarrollo tienen que aspirar a tener cada vez la más alta calidad, y, al mismo tiempo, llegar a los usuarios a través de tarifas que sinteticen todas estas consideraciones y criterios. Por eso, **las tarifas de todas las empresas públicas constituyen herramientas fundamentales de políticas públicas y, a diferencia de lo que ocurre con una empresa privada en el mercado, no pueden, a nuestro juicio, en nuestro enfoque, tener en cuenta solamente la situación de la empresa a la que pertenecen, sino también los efectos directos e indirectos que producen a escala global, esto es, a escala de la sociedad en su conjunto y, en particular, en sus áreas económica, social y política. Dos ejemplos fundamentales en el Uruguay de estos tiempos son los efectos fiscales e inflacionarios de las tarifas. Y las tarifas, a nuestro entender, no pueden definirse sin tener en cuenta este conjunto de elementos fundamentales que, por un lado, refieren a la empresa en su conjunto y, por otro, refieren a la sociedad en su conjunto (negrita nuestro).**”*

*Creo que es fundamental tener en cuenta que a veces las dificultades de estas políticas radican en que esos efectos globales que estoy mencionando siguen caminos contradictorios: el Tesoro va a querer siempre aumentar las tarifas porque tienen un efecto fiscal positivo y el Presidente del Banco Central va a intentar siempre tener las menores tarifas posibles porque su principal objetivo, según la carta orgánica, es velar por la estabilidad de la moneda, esto es, combatir la inflación. Por eso estamos ante un escenario complejo, que exige análisis y definiciones, a veces, de sintonía fina, como está ocurriendo ahora en el Uruguay.*

.....

*Todo lo dicho es aplicable al caso de Ancap” (negrita nuestro).*

Tercero, la complejidad de ANCAP. En efecto, ANCAP no es una empresa, es un grupo empresarial integrado por veinte empresas alguna de las cuales opera en el exterior, multiproducto, con formas jurídicas públicas y privadas, que participa en mercados monopólicos y en mercados no administrados, tiene subsidios cruzados entre sus productos, una distribución de costos con multitud de complejidades como se advertirá al tratar detalladamente los costos exógenos.

En relación a estos aspectos, enfatizó el Ministro ASTORI: *“Ancap es una empresa que tiene una responsabilidad fundamental: nada más y nada menos que la alta responsabilidad de asegurar el suministro de combustible en condiciones de seguridad –lo que no es poco–, estabilidad, competitividad productiva y, al mismo tiempo, acceso adecuado de los consumidores y*

protección del ambiente. Todo eso es lo que los uruguayos esperamos y deseamos de ANCAP.

*Y permítaseme señalar -porque esto tiene mucho que ver con las preguntas que se me han hecho y las respuestas que voy a dar- que **ANCAP es un caso complejo, es un grupo empresarial muy complejo**; entonces, aspiramos a que las respuestas sean muy claras y precisas, pero no son sencillas, porque no se trata de una empresa sencilla. Es más, **ANCAP no es una empresa, es un grupo empresarial**. Y ese grupo empresarial multi-producto en el que coexisten formas jurídicas públicas y privadas, registra participación en los mercados de refinación de crudo en carácter monopólico, distribución de derivado, gas licuado y natural, lubricantes, pórtland, biocombustibles, azúcar de caña y negocios de petroquímica en el exterior; creo que esto constituye una imagen suficiente como para tomar nota de la complejidad.*

*Supongo que mis respuestas a las preguntas de la Comisión se van a concentrar-como lo expresan las propias interrogantes- en ANCAP como ente autónomo en relación con la producción de combustibles, pero no es tan sencilla la cosa porque no podemos perder de vista las dificultades asociadas a la distribución de los costos generales de la empresa en esta multitud de complicaciones, fines, finalidades y responsabilidades, la existencia de precios de transferencia entre una y otra, la existencia de subsidios cruzados entre las actividades que desarrolla Ancap. Entre esos subsidios cruzados tenemos que mencionar los del gasoil, el supergás y las gasolinas, y esto es solo un ejemplo. Pero, por otro lado, esos precios de transferencia que mencionaba se producen entre empresas propiedad del grupo, como es el caso de ALUR, productora de azúcar y biocombustibles, y Ducsa, encargada de la distribución de derivados.*

A modo de conclusión del capítulo, podemos colegir que el mismo enfoque contextual o global que propone el Ministro ASTORI para el análisis de las tarifas públicas -que no debe restringirse a la situación de la ANCAP-, procede para el análisis de ANCAP y su grupo de empresas. Ello supone considerar complementariamente, la ponderación adecuada y racional de los **efectos directos e indirectos** que la actuación del Ente y sus empresas producen a escala global, en la sociedad en su conjunto, y particularmente, en sus **áreas económica, social y política**. De esta manera, se podrá construir **un nuevo relato respecto de ANCAP** que evite la perspectiva sesgada y desvirtuada con que se lo ha encarado, aproximándonos a la realidad de los hechos y actos investigados.

Importa anotar esta idea desde el inicio: no todos los efectos directos e indirectos de la actividad de ANCAP y su grupo de empresas se derivan de la lectura de los estados financieros de ANCAP. Los estados contables o financieros no registran -porque no constituye su objetivo- los **impactos globales en lo social, económico y productivo del país**. Más específicamente, no registran los impactos medio-ambientales o en la salud de la gente, las consecuencias sociales y económicas en la zona de influencia del grupo.

Importa destacar, que este enfoque global y amplio de las actividades de ANCAP propuesto por el Sr. Ministro ASTORI, que hacemos nuestro, “*mutatis mutandi*”, es perfectamente compatible con la visión expuesta recientemente en

el libro de autoría del Sr. Presidente del Banco Central del Uruguay, Ec. Mario BERGARA<sup>3</sup>, cuando estudia los modelos de regulación y supervisión bancarias. Afiliándose al modelo de regulación centralizado de los mercados financieros, cita a VAZ (1988) quien expone sólidos fundamentos para impulsar una organización del cuerpo regulatorio en Uruguay, enfatizando el hecho de que *“la industria financiera ya no es más la yuxtaposición inconexa de diversos segmentos, sino que para entender lo que pasa en cada uno de los segmentos hay que comprender lo que ocurre en el resto”*.-

**Con las salvedades del caso y aplicando el mismo enfoque global, puede sostenerse que para abordar el análisis de la realidad de ANCAP y su grupo de empresas, no podemos segmentar la consideración de cada una de sus empresas y sus unidades de negocios, sino que para comprender acabadamente lo que ocurre, debemos ocuparnos del resto del grupo con un enfoque global e integral de todos los aspectos relevantes.**

---

<sup>3</sup> Mario BERGARA, Las nuevas reglas de juego en Uruguay, Incentivos e instituciones en una década de reformas, Facultad de Ciencias Sociales, diciembre 2015, págs.. 164 y ss.-

## **B) PROBLEMAS DEL LENGUAJE: ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA VS. DISCURSO ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN; INTERPRETACIÓN IDEOLÓGICA ECONOMICISTA O REDUCCIONISTA VS. ENFOQUE GLOBAL; RAZONAMIENTOS INVALIDOS LÓGICAMENTE (FALACIAS) Y FALSEDAD DE SUS PREMISAS POR SUS CONTENIDOS**

Corresponde ahora dar cuenta de algunas precisiones relacionadas a cuestiones del lenguaje, con la finalidad de despejar algunas dudas que se han instalado en la opinión pública y que no reflejan un relato que respete las reglas del discurso racional y que se corresponda con la realidad de ANCAP.

**En primer lugar**, conviene indicar que se ha constatado un **divorcio o separación** entre la actividad y los resultados parciales que se iban gestando a través del trabajo de la Comisión Investigadora, *por un lado*; y los discursos que se difundían públicamente, al tiempo que se iban recabando los testimonios y la prueba documental, *por otro*. Muchas veces, ambas realidades no tenían puntos de conexión.

**Segundo**, cabe dar cuenta que es posible advertir la existencia de **concepciones ideológicas antagónicas** sobre el Estado, la sociedad, la economía (*dándole exclusiva relevancia al economicismo*) y del rol de las empresas públicas. Ello, independientemente de su reconocimiento explícito o no de cada actor político ante la opinión pública.

En este sentido, corresponde despejar afirmaciones que son pretendidamente descriptivas de la realidad, pero que en realidad esconden verdaderas concepciones ideológicas. En la argumentación prevalecen muchos juicios de valor, preferencias no demostrables empíricamente, apreciaciones subjetivas, juicios normativos o respecto del deber ser, que están implícitos en el sistema ideológico o concepción del mundo y de la vida que se toma como punto de partida. Porque la ideología, cualquiera que ella sea, supone la asunción de una posición determinada respecto de valores, preferencias o estilos de vida. Podrán ser compatibles o no, conforme a nuestra propia ideología de la que partimos.

El problema es que, precisamente, los fundamentos ideológicos no son contrastables empíricamente mediante medidores indicativos o medios de prueba, y por tanto, no pueden ser objeto de indagación o investigación.

**En tercer término**, cabe poner de relieve que ha quedado probado en el seno de la Comisión Investigadora, que muchos de los argumentos que parten de la denuncia, y con mucho más notoriedad, que se expresan en el discurso asumido ante los medios de comunicación a instancias fundamentalmente del Sr. Senador denunciante, **son inválidos** por las relaciones lógicas de sus proposiciones, o bien parten de la **falsedad** del contenido de sus premisas.

## Cuestiones de palabras o semánticas

Siguiendo con este orden de idea, cabe indicar que entre las cuestiones que los hombres discuten, las hay de palabras y las hay de hecho, de acuerdo a las enseñanzas del filósofo Carlos VAZ FERREIRA<sup>4</sup>. Hay también a menudo, cuestiones que son en parte de palabras y en parte de hecho.

Entonces, tratando de evitar un problema semántico o de palabras al decir de VAZ FERREIRA, para mejorar nuestras posibilidades de comunicación, intentaremos precisar el alcance de algunos conceptos básicos a los efectos del presente informe, a saber: “irregularidad”, “ilicitud”, “ilegal”, “ilegalidad”, entre otros.

El Diccionario de la Real Academia Española, en su versión actualizada y disponible en su página web ([www.del.rae.es](http://www.del.rae.es)), contiene las siguientes definiciones, en sus acepciones más aplicables al caso, que se transcriben:

**IRREGULARIDAD:**

*“4. f. coloq. Malversación, desfalco, cohecho u otra inmoralidad en la gestión o administración pública, o en la privada”.*

**ILICITUD:** *“Cualidad de ilícito”.* **ILÍCITO:** *“No permitido legal o moralmente”.*

En nuestro país, el Prof. Eduardo J. COUTURE<sup>5</sup> define de esta manera los siguientes conceptos:

**LEGALIDAD:** *“Calidad o atributo que posee una conducta o acto jurídico realizados de acuerdo a lo establecido en la ley”.*

**ILEGAL:** *“Contrario a la ley. Prohibido por ella”.*

**ILEGALIDAD:** *“Infracción de ley prohibitiva. Incumplimiento de ley imperativa”.*

**ILÍCITO:** *Lo prohibido por la ley a causa de oponerse a la justicia, a la equidad, a la razón o a las buenas costumbres”.*

Otra **cuestión de palabras o problema semántico** muy trascendente que plantea la forma defectuosa en que fue preparada la denuncia, tiene relación con la confusión de la que adolece entre los conceptos de “investigación” y de “análisis”. Para desentrañar este problema semántico que arroja como consecuencia la incompetencia de la Comisión Investigadora para actuar en esta materia, partiremos de los conceptos -o sus acepciones más trasladables al caso- del Diccionario de la Real Academia Española:

**“INVESTIGAR: 1. Tr. Indagar para descubrir algo. Investigar un hecho. 2. Tr. Indagar para aclarar las conductas de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente”.**

**INDAGAR:** *Intentar averiguar algo discurriendo o con preguntas.*

---

<sup>4</sup> Carlos VAZ FERREIRA, Cuestiones de palabras y cuestiones de hechos, Lógica Viva, Biblioteca AYACUCHO, 1979, pág. 35 y ss. El filósofo uruguayo cuando en el prólogo a la primera edición de su *Lógica viva* (en 1910) nos explica en qué consiste su proyecto pedagógico y político (*en el sentido amplio de la expresión*) nos dice: *“un libro (que sería, si se quiere, la segunda parte de cualquier tratado de lógica de los comunes), con muchos ejemplos, tomados no sólo de la ciencia, sino de la vida corriente, de las decisiones diarias; destinado... al fin positivamente práctico de que una persona cualquiera, después de haber leído ese libro, fuera algo más capaz de razonar bien, por una parte, y más capaz, por otra, de evitar algunos errores o confusiones”(p. 15).*

<sup>5</sup> Eduardo J. COUTURE, Vocabulario jurídico – Depalma – Buenos Aires 1983.

**ANALIZAR:** Someter algo a un análisis. Analizar un problema o un producto.

**ANÁLISIS:** 1.m. Distinción y separación de las partes de algo para conocer su composición. 2.m. Estudio detallado de algo, especialmente de una obra o de un escrito”.

Como veremos en los capítulos en que estudiamos las normas jurídicas que atribuyen la competencia y establecen las finalidades de la Comisión Investigadora, el objeto de la misma se relaciona principalmente con las actividades de indagar para descubrir, averiguar, de investigar hechos o conductas de las personas que el denunciante sospecha como “irregulares” o “ilícitas”; en cambio, la competencia de la Comisión Investigadora no se relaciona con actividades de análisis de tipo económico-financiero-contable de los estados contables o estados financieros de una empresa como ANCAP. No se investiga los datos provenientes de los estados contables o financieros, sencillamente porque no son hechos o conductas. Sí se los somete a análisis crítico.

Resulta evidente que el análisis de este tipo requiere de una competencia técnica, del que carece un órgano esencialmente político como la Cámara de Senadores. El Senado, y con menos razón, la Comisión Investigadora, no son órganos con competencia en materia de análisis económico-financieros. Por este fundamento, el constituyente sabiamente, como veremos, en el Capítulo D) relativo a las competencias de la Comisión Investigadora<sup>6</sup>, le atribuyó competencia en esta materia de análisis económico-financiero a un órgano especializado de contralor, de creación constitucional, externo a la Administración y ajeno a los vaivenes de la lucha política partidaria: el Tribunal de Cuentas de la República. El análisis económico-financiero de todo el aparato estatal está comprendido implícitamente en los cometidos y en los poderes jurídicos atribuidos al Tribunal de Cuentas que la Constitución llama “**vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública**”. No es posible vigilar ni controlar la ejecución de los presupuestos y de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública, sin analizar los estados contables y financieros.

Como corolario de lo anterior, resulta notorio de la lectura de los Capítulos II y VIII de la denuncia del representante del Partido NACIONAL, que están principalmente impregnados de interpretaciones o lecturas de **análisis económico-financieros** a partir de la información financiera obtenida de los estados contables o financieros. Es decir, en los Capítulos indicados el denunciante no imputó hechos o conductas particulares y concretas del Directorio de ANCAP o de alguno de sus integrantes sospechadas como “irregulares” o “ilícitas”, que puedan ser objeto de averiguación, indagación o investigación, y a cuyo respeto los sospechados puedan articular sus defensas con todas las garantías del debido proceso y tener la oportunidad de contraprobar con los medios probatorios a su alcance. En estas circunstancias en que sólo se comenta críticamente los resultados de los estados contables o financieros, no hay hechos o conductas que probar o contraprobar. Sólo es posible ofrecer opiniones técnicas económico-financieras diferentes a las que

---

<sup>6</sup> Art. 228 de la Constitución de la República: “**La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas**”.

surgen de la denuncia. Y ello excede la competencia de la Comisión Investigadora.

Para ser más claros, la denuncia opta por **un camino totalmente indirecto -porque en la mayoría de los casos es harto difícil vincular las decisiones -como causas- de ANCAP con sus representaciones contables -como consecuencias-**: en lugar de imputar hechos y conductas concretas de los miembros o del Directorio de ANCAP, propone un análisis crítico económico-financiero de datos registrados contablemente en los estados contables y financieros de la empresa.

La resolución de este problema semántico acarrea como lógica consecuencia la **incompetencia de la Comisión Investigadora en relación a los Capítulos II y VIII, sin perjuicio de su competencia en el asesoramiento con fines legislativos, como se argumentará en los Capítulos pertinentes.**

### **Falacias y sofismas**

Respecto de la invalidez de los argumentos que parten de la denuncia y se han replicado insistentemente en los medios de comunicación, que son inválidos porque no respetan las reglas lógicas de sus proposiciones o, aun siendo razonamientos formal y estructuralmente válidos, sin embargo, incluyen la **falsedad (material)** de las premisas de las que parten, es importante señalar que en el presente informe se identifican algunas **falacias o falsos razonamientos**<sup>7</sup> (**falacias de falsa oposición, de falsa precisión, cuestión de palabras, cuestión de hechos, sofismas, etc.**), argumentos que carecen de validez, pero que muchas veces logran persuadir a la opinión pública o a una parte considerable de la misma. **Falacias**, esto es, argumentos engañosos, o malos argumentos que parecen buenos y que, como decía Aristóteles, vienen a ser como los metales que parecen preciosos sin serlo<sup>8</sup>.

**Falacias de falsa oposición:** una de cuyas variantes es confundir lo opuesto con lo complementario. Confundir lo **estatal con ineficiencia o mala gestión y actividad privada con eficiencia o buena gestión**. U oponer **estatal con eficiencia y actividad privada con ineficiencia**. Como se advierte, es una asociación o falacia **ideológica** más que empírica. Por otra parte, el argumento que se construye sobre ANCAP como ente monopólico, que se replica hasta el cansancio en los medios de comunicación, supone incurrir en **falacia de falsa precisión**<sup>9</sup> como nos enseñó Carlos VAZ FERREIRA: la actividad monopólica

---

<sup>7</sup> Enseña VAZ FERREIRA que los sofismas son también razonamientos falsos, pero a diferencia de las falacias, existe la intención de engañar. Por ello, el daño que pueden hacer es mucho mayor. Para el Diccionario de la Real Academia sofisma significa: *“Razón o argumento falso con la apariencia de verdad”*.

<sup>8</sup> Manuel ATIENZA en Por qué no conocí antes a Carlos VAZ FERREIRA, pág. Web de la Facultad de Derecho de la UDELAR ([www.fder.ed.uy](http://www.fder.ed.uy)).

<sup>9</sup> Carlos VAZ FERREIRA, Lógica VIVA, falacia de falsa precisión: *“La precisión es buena; es ideal, cuando es legítima; pero en cambio, cuando es ilegítima o falsa produce desde el punto de vista del conocimiento, efectos funestos: oculta hechos, desfigura o falsea interpretaciones, detiene la investigación, inhibe la profundización; sus resultados perjudicialísimos, pueden condensarse fundamentalmente con estos dos adjetivos: falseantes e inhibitorios”* (pág. 60 y ss.).

de ANCAP no agota el todo, por lo que debe adicionarse el resto de los cometidos que presta en **régimen de libre competencia con los particulares**, a saber: la producción de alcohol y bebidas alcohólicas y de portland; actividades vinculadas a la elaboración, fabricación y comercialización de alimentos para animales, derivados de productos y subproductos de la cadena de producción de biocombustibles; los agro combustibles líquidos y, en particular, el alcohol carburante y el biodiesel; la importación y venta de asfalto y sus derivados; actividades de investigación sobre el mejor aprovechamiento, etc.. Importa aclarar que en cuanto a la importación de gas natural se encuentra una limitación al régimen monopólico *-o bien puede calificarse de una desmonopolización indirecta-* en virtud de la autorización de importar libremente que tienen aquellos consumidores con promedio anual de consumo no menor a 5.000 metros cúbicos diarios, prevista en el artículo 63 de la Ley 17.292 de 25.1.2001.

También se incurre habitualmente en **falacia de falsa precisión**, cuando se toma el precio final de los combustibles como derivados del **“costo ANCAP”**, o cuando se reitera hasta el infinito ante los medios de comunicación masivos, que **“ANCAP produce la nafta más cara de la región”**.

**La comparación o analogía<sup>10</sup> como método del pensamiento** significa comparación o relación entre varias razones o conceptos; comparar o relacionar dos o más seres u objetos, a través de la razón, señalando características generales y particulares, generando una propiedad que está claramente establecida en el otro.

El argumento de la denuncia replicado al infinito en los medios de comunicación del Uruguay, se construye sobre la base de tres comparaciones o analogías entre términos o conceptos que no presentan atributos semejantes ni razonables en sus características generales. Por el contrario, **cabe concluir que no es válido desde el punto de vista lógico y desde el punto de vista de la realidad material** plantear comparaciones entre cosas que no tienen atributos semejantes y cuya consideración omite la relevancia de las siguientes **características**:

- 1) Las razones de **escala de la economía**: *no se puede comparar a Uruguay con Brasil, Argentina, EEUU, etc.;*
- 2) La condición de país **productor de petróleo**;
- 3) La no distinción respecto del precio final de los combustibles, de la parte que efectivamente **percibe ANCAP** de aquella que se destina a

---

<sup>10</sup> *Analogía: del griego αναλογία: ana -reiteración o comparación- y logos, razón. Diccionario de la Real Academia Española: Comparación: Del lat. comparatio,-ōnis. 1. f. Acción y efecto de comparar. 2. f. Gram. Construcción comparativa.*

**3. f. Ret. símil (ll comparación expresa).**

**correr la comparación**

**1. loc.verb.** Haber la igualdad y proporción correspondiente entre las cosas que se comparan  
*Analogía: Del lat. analogía, y este del gr. ἀναλογία analogía.*

**1. f.** Relación de semejanza entre cosas distintas. **2.f.** Razonamiento basado en la existencia de atributos semejantes en seres o cosas diferentes.

la Dirección General Impositiva para financiar el cumplimiento de los cometidos estatales.

En este último punto, importa poner de relieve que un litro de nafta súper cuesta al día de la fecha en el surtidor **\$ 42.50** y uno de gas-oil **\$ 38.70**. Sin embargo, de la puerta de la **Refinería de la Teja** sale la nafta a poco más de **\$16** y el gasoil a una cifra aproximada. Estos valores incluyen todos los gastos de importación de crudo, operación de Refinería, insumos, repuestos y salarios de todos los trabajadores. El resto, para llegar a precio de surtidor, hay que buscarlo en **costos de distribución primaria y secundaria (fletes y estaciones) subsidios al precio del boleto (\$3.80 por lt. de gas oil)** y otras **tasas menores** de las que ANCAP actúa como ente recaudador.

Como conclusión, cabe inferir que el mayor componente de ambos precios es el **costo impositivo que tiene como destino a la Dirección General Impositiva y no a las arcas de ANCAP, y que, en ambos casos, supera al costo interno del Ente representando un 45 % en las naftas y un 37 % en el gas oil<sup>11</sup> en relación al precio final de los derivados.**

Hay también, múltiples ejemplos de **falacias o paralogismos de falsa oposición<sup>12</sup>**, cuando se compara costos de materias primas con productos industrializados; o cuando se compara productos industrializados que incluyen materia prima subsidiada con otros no sometidos a las mismas condiciones; o cuando se compara países con economías de escalas muy asimétricas o países productores de petróleo con otros que no reúnen tal condición.

Se advierten reiteradas transgresiones al llamado **principio de no contradicción o del tercero excluido**, según el cual, de dos proposiciones contradictorias, una tiene por fuerza que ser verdadera, y falsa la otra. Se pretenden combustibles más bajos (*ej. reduciendo impuestos*), pero por razones de presión fiscal no se admite la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento.

También encontramos ante una **cuestión semántica o de palabras** cuando algunos funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas y el propio Senador denunciante hablan de la **“regularización”** de los trámites de importación. En este caso, la acepción del verbo **“regularizar”**, a nuestro entender, refiere a la instrumentación o documentación del trámite o despacho aduanero, y no supone, de ninguna manera, como concluye el denunciante con deliberada intención, que si se habla de **“regularizar”** es porque ello supone lógicamente o implica la existencia previa de un acto **“irregular”**. En este caso, más allá de la sólida argumentación jurídica que expuso en el seno de la Comisión el Sr. Director Nacional de Aduana Enrique CANON<sup>13</sup> que explica que no existe infracción aduanera alguna ni irregularidad de ninguna especie, corresponde estar al léxico que utilizan habitualmente los funcionarios y profesionales del ámbito aduanero, en donde la locución **“regularizar”** lo

---

<sup>11</sup> Ver acta de la sesión de la Cámara de Representantes de fecha 2.1.2016.

<sup>12</sup> Carlos VAZ FERREIRA, obra cit., falacias de falsa oposición; *“Es una de las falacias más comunes....consiste en tomar por contradictorio lo que no es contradictorio; en crear falsos dilemas, falsas oposiciones”*.

<sup>13</sup> Versión taquigráfica de la Comisión Investigadora del 3.12.15.

despachos de importación no implica de modo alguno el reconocimiento o la verificación de ninguna circunstancia que pueda calificarse de **“irregular” o “ilícita”**, sino que equivale a instrumentar o tramitar.

Finalmente, cabe poner de relieve que muchos cuestionamientos a la actividad de las sociedades comerciales cuya propiedad total o parcial corresponde a ANCAP, adolece de un enfoque *“iusnaturalista”* o *“antipositivista”*, en tanto no se distingue -como enseña el iusfilósofo de Turín Norberto BOBBIO- entre el derecho real y el derecho ideal, o entre el derecho como hecho y el derecho como valor; en suma, se confunde el derecho que es (*válido y eficaz según nuestro ordenamiento jurídico*) con el derecho que debería ser según la axiología jurídica del intérprete. Con este enfoque moral, pero profundamente erróneo desde el punto de vista jurídico, se cuestiona que dichas sociedades anónimas no hayan aplicado los procedimientos de contratación previstos en el TOCAF para los órganos y organismos públicos. Razonando por el absurdo, si fuera válida la premisa de que estas sociedades comerciales están sometidas al derecho público, entonces cabría preguntarse qué sentido o finalidad persiguió el legislador cuando autorizó expresamente a ANCAP -como a otros organismos públicos- la creación o constitución de sociedades comerciales regidas por el derecho privado.

### **Falsedad absoluta de la conclusión adelantada mediáticamente sobre inversiones**

Ejemplo claro de ello, es el juicio reiterado al infinito en todos los medios de prensa de que **“todas las inversiones previstas”** en el Plan Estratégico de ANCAP *“se multiplicaron por tres o cuatro”*<sup>14</sup>. Esta situación generó una especie de **“novela periodística sobre la gestión de ANCAP”**.

**El juicio o conclusión de que el costo real de “todas las inversiones se multiplicaron por tres o por cuatro” es absolutamente falso<sup>15</sup> desde el punto de vista lógico y desde el punto de vista de la verdad de sus proposiciones.** Ello supone desconocer deliberadamente las elementales fases de estudio, preparación y ejecución de todo proyecto de inversión. Desconoce la evolución que los proyectos fueron sufriendo en términos de diseño, de cambios tecnológicos, de ampliaciones para contemplar las necesidades no explicitadas originalmente. **“No se puede comparar el costo de inversión real total con**

---

<sup>14</sup> Fuente: *Montevideo.com.uy* y replicado en todos los medios de comunicación masivos del Uruguay: “En rueda de prensa luego de la sesión, Delgado dijo que sus preguntas abarcaron los doce capítulos de la denuncia presentada por el Partido Nacional aunque se manifestó preocupado “fundamentalmente por dos temas”: la diferencia entre los costos previstos y los finales de las inversiones de Ancap y los gastos de la empresa en publicidad. Sobre el primero, Delgado dijo estar sorprendido porque “todas las inversiones previstas” en el Plan Estratégico de Ancap “se multiplicaron por tres o por cuatro”. En ese sentido, mencionó que “había 120 millones de dólares presupuestados” para la construcción de la planta de cal de Treinta y Tres “y ya se van gastando 150 millones y quedan 250 millones más”. También señaló que la planta desulfurizadora costaría 90 millones de dólares “y terminó saliendo 410”.

<sup>15</sup> Las declaraciones del ex titular del MIEM Ing. Roberto Kreimerman ratifican la falsedad del juicio. V. t. de la C.I. 15.9.15.-

**un estudio de factibilidad que tiene un nivel de precisión muy bajo (a nivel internacional los estudios se clasifican del 0 al 5, 5 es el más bajo en la precisión y 1 el más preciso, y los estudios de ANCAP era grado 4)”, como aclara el Ing. Químico José PASTORINO, Gerente de Negocios Energéticos de ANCAP<sup>16</sup>.**

Ofrecemos en forma sintética las siete razones con las cuales el Ing. Químico de ANCAP explica las diferencias entre las estimaciones de precios y los costos reales finales *-por ejemplo en la construcción de la desulfuradora-* para destruir contundentemente los argumentos y razonamientos falaces y sofistas, a saber:

- 1) ***Modificaciones del proyecto original: “otra de las decisiones que se tomaron fue pedir la construcción de dos plantas de 20 toneladas diarias cada una, en lugar de la de 27 toneladas, de manera que si en una había problemas podríamos poner en funcionamiento la otra, minimizando las emisiones a la atmósfera”.***
- 2) ***“Otra de las variantes en las ampliaciones que se hicimos fue incluir un circuito cerrado de refrigeración. Nosotros teníamos un circuito abierto por el que tomábamos agua de la bahía y luego de pasar por el sistema de tratamiento se volcaba nuevamente allí. Sabíamos que en el futuro eso no iba a ser aceptable porque genera un vertido de hidrocarburos más alto que si instaláramos un sistema de torre de enfriamiento en un circuito semi abierto. Esa es una inversión importante de más de USD 30:000.000”.***
- 3) ***“En lo relativo a la parte de sistema de control de la refinería, en el proyecto original los cambios eran menores, pero por razones de avance tecnológico y por el impacto que tendría el mantener la sala de control existente, optamos por una nueva sala de control, lo que significó un gasto del orden de los USD 10:000.000”.***
- 4) ***“Por un lado, tenemos un estudio que no es comparable con una inversión real, pues el valor verdadero o más próximo a la realidad se produce en el momento en que se hace la licitación y se reciben las ofertas”.....”Con el estudio de factibilidad contratamos la ingeniería básica, las licencias, hicimos la precalificación de empresas y el llamado a licitación y, de las cuatro empresas que precalificaron, se presentaron solo tres”.***
- 5) ***“Por último (en realidad antepenúltimo) –más adelante me extenderé sobre el punto–, quiero decir que no podemos comparar un número de 2004 con valores del período 2009–2013. Un dato real fue que los costos a nivel mundial y local sufrieron cambios sustanciales.***
- 6) ***“Por otra parte, tenemos lo que son las variaciones de costos locales. El costo de la mano de obra en el Uruguay creció sustancialmente***

---

<sup>16</sup>Ver sesión de la C.I. de 6.10.15.-

**desde el 2004 hasta el 2008. Entre estos años, los valores del IPC rondaban el 28% o 30%. Concretamente, en diciembre de 2004 –según datos del INE–, el IPC se ubicó en 66,8 y, en mayo de 2008, registró una variación acumulada de 26%. A la fecha de final de obra, el acumulado llegaba al 75%”. “Por otra parte, de los \$ 421.000:000.000, \$ 3.000:000.000 –que a un tipo de cambio del orden de los \$ 20 equivalen a USD 150:000.000– es la cifra que se pagó por conceptos de salarios y contratos, según los laudos del Sunca, que es también un costo importante. Si tomamos como referencia el mes de diciembre de 2004, al momento de la oferta estos laudos habían tenido un incremento del 46%; a enero de 2009, que fue cuando se inició la obra, pasaron al 81% y, a la fecha final prevista, octubre de 2011 –que no fue la fecha final real– hubo un 226% de aumento, mientras que en abril de 2013, fin de obra, se llegó al 300%”.**

**7) Siguiendo con el tema de los costos –disculpen que los aburra con esto– otro indicador es el precio del acero. De 2004 a 2008 aumentó un 300%. La mayor parte de los equipos se hacen con acero” (fin de la transcripción de las declaraciones del Ing. Q. J. Pastorino).**

Luego de la explicación del Ing. Químico José PASTORINO, es poco lo que se puede agregar.

Sin embargo, dada la trascendencia mediática de este tema, corresponde agregar algunas consideraciones.

Hay otras clases de omisiones que transforman el argumento ensayado en una falacia. Se omite deliberadamente la consideración del plan estratégico de inversiones por parte del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros; y sumado a esto, el desconocimiento de la relevancia de la aprobación de los presupuestos operativos del Ente que incluyen las autorizaciones de partidas para ejecutar la inversión; oculta intencionalmente la relevancia de que la posterior convocatoria a empresas interesadas en el contexto de un procedimiento competitivo internacional, que refiere exclusivamente a lo que se conoce como la isla del proyecto (ISBL) *-que incluye ingeniería básica y no la obra civil-* y no incluye los llamados “periféricos”. Omite también la consideración de la etapa de presentación de las ofertas por parte de los oferentes *–fase en que recién ANCAP tiene pleno conocimiento de la cotización de la obra como declara Pastorino-*; así como la negociación subsiguiente para la de mejora de ofertas; y desconoce impunemente la incidencia de las máximas de la experiencia de lo que generalmente ocurre, cuando se trata de proyectos de inversión cuya ejecución supone plazos que se dilatan en el tiempo, o la incidencia de las modificaciones tecnológicas o de diseño o nuevos requerimientos que experimentaron los proyectos originales.

En suma, las afirmaciones del denunciante no toman en cuenta *-omite premisas sumamente relevantes para que una conclusión sea verdadera además de lógicamente válida-* la incidencia en la variación en los costos de las variables más importantes a lo largo del período considerado (*ej: precio internacional del hierro, del acero, mano de obra, hechos no imputables como la absorción de AESA por YPF, medidas gremiales, problemas de seguridad de los obreros para acceder a la obra, modificaciones del proyecto originario como el*

*software de última generación para el comando de la Refinería de la Teja que costó U\$S 10:000.000 o los cambios de diseño para la toma y devolución del agua del Rio de la Plata con la finalidad de preservar el medioambiente, cuyo costo es de U\$S 30:000.000, etc. etc.).*

Además, argumentar, partiendo de la premisa de que la estabilidad de precios y la demanda a nivel mundial de los años 2005, 2006 y 2007 es comparable a la que se dio en los años 2010, 2011 y 2012, como aclaró en el seno de la Comisión el Ing. Daniel MARTINEZ<sup>17</sup>, es inadmisibile. El razonamiento falaz que se construye la argumentación, tomando como **premisa mayor** estimaciones derivadas de estudios de factibilidad grado 4 (*de muy baja precisión*) para la construcción de las plantas, y como **premisa menor** los costos reales de inversión de la obra para llegar a la conclusión absolutamente FALSA de multiplicación por tres o por cuatro del costo inicial previsto, mereció gráficamente esta expresión del Ing. MARTINEZ al Senador denunciante: **“Así que lo vuelvo a decir: me parece que el señor senador está comparando manzanas con zanahorias...”**.

En el mismo sentido se pronunció el ex Ministro Ing Roberto KREIMERMAN<sup>18</sup> en cuanto afirmó:

*“El costo que se manejaba en 2007 o en 2008, sin haber realizado la licitación con las empresas, fue distinto al que se llegó luego con los pliegos y demás, que fue mayor, pero después no sucedió cuando se empezó con las etapas.... Un punto que anoto es que la planta desulfuradora tuvo una estimación inicial, pero desde que empezamos a estudiar el tema, en los años noventa, cada vez que volvíamos sobre él, habían incrementos. En el Gobierno del año 2000 o algún año más se pensó en USD 70:000.000, luego en USD 150:000.000 y así fue creciendo. Digo esto aclarando siempre que lo que se terminó haciendo fue en gran parte una planta desulfuradora con varios agregados para mejorar la refinería.”*

**CONCLUSIONES: De lo que viene de decirse, se concluye que a los efectos de favorecer la comunicación y evitar precisamente las**

---

<sup>17</sup> Versión taquigráfica de la Comisión Investigadora del 11.12.15.: **“SEÑOR MARTÍNEZ.-** Reitero: cuando se hizo el plan estratégico el mundo no estaba en el boom de tasa de crecimiento que estaba cuando se construyeron las plantas de cemento, y tampoco he estado en la toma de resoluciones relacionadas con el cemento porque, lamentablemente, en nuestra época teníamos un problema gigantesco para tomar decisiones. La desaparición de los cuadros gerenciales y de ingeniería en la planta de cemento pórtland determinaba que tuviéramos problemas para conseguir que los pocos profesionales que había, aparte de administrar las plantas, sacaran tiempo para pensar e informarse sobre temas estratégicos..... bueno saber que sucederá una vez que las plantas funcionen con coque de petróleo y se optimice su funcionamiento. Hay que recordar que **tuvieron una gran inversión ambiental**, o sea que buena parte del dinero que está en las plantas era inversión ambiental para evitar contaminación con polvo de lo que sale por la chimenea, lo que implica la utilización de los famosos filtros electrostáticos y una serie de otras tecnologías. **Así que lo vuelvo a decir: me parece que el señor senador está comparando manzanas con zanahorias...”**.

<sup>18</sup> V.t. de la C.I. del 15.9.15.

cuestiones de palabras de que nos enseña VAZ FERRERIRA, el presente informe considerará las nociones de irregularidad o ilicitud, de acuerdo a las acepciones transcritas en el Diccionario de la Real Academia y por la prestigiosa doctrina del Prof. Eduardo J. COUTURE.

Tema de fundamental importancia para determinar la competencia de la Comisión Investigadora, implica resolver el problema semántico relativo a los conceptos de “*investigación*” y “*análisis*”. De acuerdo a lo expresado, se concluye que la actividad de análisis de la situación económico-financiera de la empresa a partir de los registros de los estados contables y financieros, es un cometido y un poder jurídico implícitamente atribuido al Tribunal de Cuentas de la República, que la Constitución denomina genéricamente “*vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública*”, sin perjuicio de todas las atribuciones especiales conferidas al Tribunal de Cuenta en todos los literales del art. 211<sup>19</sup>. Porque no es posible vigilar ni

---

<sup>19</sup> Art. 211 del Tribunal de Cuentas: Artículo 211.- Compete al Tribunal de Cuentas:

- A) Dictaminar e informar en materia de presupuestos.
- B) Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto.

Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos.

En los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, el cometido a que se refiere este inciso podrá ser ejercido con las mismas ulterioridades, por intermedio de los respectivos contadores o funcionarios que hagan sus veces, quienes actuarán en tales cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo que disponga la ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos.

- C) Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.
- D) Presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas establecida en el inciso anterior.
- E) Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad.

**controlar la ejecución de los presupuestos y de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública, sin analizar los estados contables y financieros.**

En relación a la **falacia de falsa precisión** relativa al enunciado que se reitera en los medios de comunicación *“ANCAP vende la nafta más cara de la región”*, corresponde dar cuenta que el mayor componente en el precio final de las naftas y el gas oil es el **costo impositivo que tiene como destino a la Dirección General Impositiva y no a las arcas de ANCAP**, y que, en ambos casos, supera al costo interno del Ente representando al día de hoy un 45 % en las naftas y un 37 % en el caso del gas oil<sup>20</sup>, del precio final de los derivados.

En otros casos, se intentará incorporar una visión pragmática para entender el significado de la expresión *“regularización”* de los despachos aduaneros, como instrumentación o tramitación. Descartamos que signifique existencia de una irregularidad previa. Asimismo, se intentará denunciar la falsedad de algunos razonamientos o premisas de las que se parte, o que están implícitas, o se oculta deliberadamente, para dejar acreditado que sus conclusiones son falsas o no válidas desde el punto de vista lógico-deductivo y descriptivo. Todo ello con la pretensión de aproximarnos a la realidad de los hechos investigados.

## **C) ENFOQUE GLOBAL: HECHOS GENERADORES DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS QUE RECAUDAN ORGANISMOS ESTATALES Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DEL PODER EJECUTIVO**

De acuerdo a lo viene de decirse, una visión muy unidimensional y segmentada en cuanto a poner el énfasis exclusivamente algunos aspectos de los registros de los estados contables *-las pérdidas-* en detrimento de otros, o una visión ideológica extremadamente economicista<sup>21</sup>, reduciendo todos los

- 
- F) Dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza.
  - G) Proyectar sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo, para ser incluidos en los presupuestos respectivos. El Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere del caso, los elevará al Poder Legislativo, estándose a su resolución.

<sup>20</sup> Ver acta de la sesión de la Cámara de Representantes de fecha 2.1.2016.

<sup>21</sup> Real Academia Española (*pag. Web [www.dle.rae.es](http://www.dle.rae.es)*): “Economicismo es el criterio o doctrina que concede a los factores económicos primacía sobre los de cualquier otra índole”.

hechos sociales a su aspecto económico (*reduccionismo económico*) y desatendiendo al mismo tiempo los aspectos sociales, medio-ambientales y culturales, puede darnos una visión o interpretación poco aproximada y representativa de la realidad de los hechos que han sido investigados.

Por esta razón, es necesario construir un relato sobre la gestión de ANCAP a partir de una interpretación de la realidad más integradora y comprensiva de los aspectos que el reduccionismo económico no toma en cuenta. Es a esa interpretación de la realidad de ANCAP y su grupo de empresas, que parte de la premisa inequívoca e incuestionada de respetar y aceptar los requerimientos de la macroeconomía y sus resultados, pero que agrega la consideración y la ponderación de la incidencia de factores no reducibles a lo estrictamente económico y financiero, le llamamos **“enfoque global”**.

Siguiendo este orden de ideas, partiendo de un **“enfoque global”** de la actividad de ANCAP, cabe poner de relieve que la circulación de los bienes o venta de derivados de petróleo que son el resultado de su actividad industrial, constituye el **hecho generador** de los tributos (*IVA, IMESI y subsidio del boleto y muchos otros*) que la caja colectiva (*D.G.I.*) y que constituyen ingresos fundamentales para el cumplimiento de los fines estatales, los que pueden estimarse en un monto de **USD 2:500.000.000 durante los años 2013, 2014 y 2015<sup>22</sup>**.

Esta cifra es posible discriminarla de la siguiente manera, como lo señaló en el seno de la Comisión Investigadora el Sr. Vicepresidente de la República, Lic. Raúl SENDIC:

*“Lo cierto es que en el año 2013, a través del precio de los combustibles se recaudaron USD 80:000.000 de subsidio al boleto, USD 415:000.000 de IMESI y USD 152:000.000 de IVA. En el año 2014 se recaudaron USD 118:000.000 de subsidio al boleto, USD 480:000.000 de IMESI y USD 220:000.000 de IVA. Y en el año 2015, hasta la fecha llevamos recaudado USD 110:000.000 de subsidio al boleto, USD 450:000.000 de IMESI, y USD 265:000.000 de IVA. Esto genera una recaudación, entre el 2013, 2014 y 2015, de casi USD 2.500:000.000 que están integrados en el precio de los combustibles. Esto en este país en el que tenemos fama de tener uno de los precios más caros en combustible. Digo esto, porque siempre se cuestiona la gestión de ANCAP porque los precios de los combustibles son caros. **ANCAP tiene déficit, pero su socio más importante, que es el Estado, a lo largo de estos tres años ha tenido USD 2.500:000.000 de ingresos a través del principal producto que elabora ANCAP y que son los combustibles. ¡Hay que tenerlo presente!**”*

Finalizamos el capítulo, volviendo a la reflexión del Sr. Vicepresidente: ANCAP tiene déficit, es cierto y real, y dichas cifras las conocemos porque se reiteran en los medios de comunicación. Sin embargo, jamás trasciende a la

---

<sup>22</sup> Ver declaraciones del Sr. Vicepresidente de la República, Lic. Sendic, v.t. de la C.I. del 15.12.15.

opinión pública cuánto contribuyó ANCAP -directa o indirectamente- durante los mismos años en que se verificaron las pérdidas, a través de su actividad industrial y la de su grupo de empresas, no sólo como organismo recaudador para el Estado uruguayo, sino en términos medio-ambientales, sociales y productivos.

Otro tema que nos permite aproximarnos a la realidad de ANCAP, es el relativo al papel que jugó la empresa en relación a la política energética fijada por el Poder Ejecutivo -que contara con el consenso de todos los partidos políticos-, y el plan de inversiones para implementarla. Al respecto, expresó en forma diáfana el ex titular del M.I.E.M, Ministerio con el cual se vincula ANCAP con el Poder Ejecutivo, Ing. Roberto KREIMERMAN:

*“En líneas generales, nosotros partimos de un plan energético acordado en el año 2010 por los cuatro partidos políticos, el que, en su primera versión, fuera lanzado en 2008, y que luego resultara –como en todas las negociaciones tuvo modificaciones– en una política energética que era el marco rector para las empresas energéticas. Cada empresa pública, como empresa que es, hizo su plan estratégico por su lado; lo primero que hay que resaltar es que esos planes estratégicos de las empresas públicas tenían que estar alineados con la estrategia energética nacional y que, además, fueron revisados, comentados y discutidos con el Ministerio. Una de las preguntas que se hacía –más allá de inversiones muy importantes, puesto que estas últimas son el resultado de una estrategia determinada– refiere a esa estrategia en cada una de las empresas públicas donde el Ministerio tenía su opinión a partir de esa elaboración. **Fíjense, señores Senadores, que la política energética de por sí implicaba inversiones importantes, porque hacía muchos años que no había habido inversiones, por diferentes motivos, porque habíamos llegado a un máximo en cuanto a la oferta de energía en relación con la demanda creciente, en parte por el crecimiento de los sectores productivos y en parte por la mejora de la calidad de vida de la población.** Por lo tanto, la política energética en sus cuatro ejes –que los señores Senadores conocen bien–: el de la oferta, el de la demanda, el social y el institucional, tenía como mandato muy claro poder ajustar el país a energías más soberanas, o sea, las propias, la del agua, la del viento y la del sol; poder ajustar el país a una mayor oferta de energía, que era algo que ya habíamos convenido en los primeros días de cuánto tenía que ser el crecimiento energético; y poder ajustar al país a una menor vulnerabilidad frente a los cambios climáticos. Recordemos que durante muchísimos años nuestra matriz primaria estuvo basada en dos energéticos, fundamentalmente: la mayor intervención del petróleo, a pesar de una gran capacidad instalada en hidroeléctrica por las sequías que hubo de altísimo costo para el país y, en menor medida, algo de biomasa, más que nada el consumo de la población. **Entonces, la política energética marca la estrategia de estas empresas.** El Ministerio participó en las negociaciones de esa política energética y, por lo tanto, en los cuatro ejes diseñó políticas, propuso leyes que el Parlamento aprobó prácticamente en todos los casos con las modificaciones que entendió conveniente y luego propuso decretos, reglamentaciones y demás, entre ellos, el rol natural de alinear la estrategia de las empresas públicas con la estrategia energética del país. Cabe destacar también que nosotros consideramos a las empresas públicas por el tamaño que tienen y por ocupar sectores estratégicos*

*–en este caso, la energía–, porque siempre las hemos considerado como un motor del desarrollo nacional desde el punto de vista de las transformaciones que dan base a la estructura productiva del país. Hoy el mundo se ha transformado ampliamente, y en esa transformación industrial y productiva –en el agro, en los servicios, en la industria, ya casi crecientemente indiferenciados por la metodología que aplica, que son todas derivadas fuertemente del área industrial– la energía y las telecomunicaciones son dos temas claves. El país no podría haber avanzado sin una estrategia clara de mayor oferta, de mayor soberanía y de menor vulnerabilidad en ese sentido.*

*El avance en el área de energías limpias y renovables no tiene que ver tanto con la necesidad de oferta de energía, sino con una convicción referida a que los energéticos que Uruguay tiene –los que más se emplearon en el período pasado fueron la biomasa, la energía eólica, la solar y fotovoltaica, entre otras–, en definitiva, forman parte de una necesidad de inversión que el país no había tenido y una necesidad de cambio en la matriz energética en la parte de oferta, que es a la que nos estamos refiriendo ahora.*

*Indudablemente, existen otras inversiones hechas por las empresas –en particular por ANCAP, en su momento– en la búsqueda, tanto del desarrollo tecnológico propio en el campo energético, como de la otra empresa de eficiencia energética, es decir, la propia ANCAP.*

***Cuando hoy se habla de inversiones, lo central tiene que ver con el rol de ANCAP, con ese plan estratégico coordinado, y a medida que uno baja de nivel, evidentemente, pasa de lo más concreto en los enunciados generales acordados en la Comisión multipartidaria hacia lo que son las inversiones específicas que luego se realizaron.***

***Durante estos años se dio un salto fundamental en cuanto al resultado energético. Uno de los aspectos –aunque no es el único– son las inversiones, que fueron acordadas –como lo son normalmente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y específicamente con el Ministerio de Economía y Finanzas– en el marco de cuánto invierte cada una de las empresas. Si uno observa el total invertido por las empresas durante este período, advertirá que fue muy alto. Diría que esto fue históricamente así por la necesidad que expresaba del cambio de matriz energética, y objetivamente fue así porque luego de que Uruguay había pensado que con la represa de Salto Grande se resolvían por mucho tiempo los problemas energéticos, hace unos cuantos años se visualizó que no era así y que se debía ir a una nueva etapa de inversiones. A su vez, esto fue así porque nosotros concebimos a las empresas públicas con su objetivo fundamental, cada una con su rol pero, al mismo tiempo, participando fuerte y transversalmente en materia de energía y telecomunicaciones –en las que tiene que ver con el Ministerio, aunque hay otras menores también importantes– como los dos factores fundamentales que han hecho que los sistemas productivos mundiales cambiaran en prácticamente veinte años al punto de que hoy se habla de esta fase histórica de la revolución industrial, de cadenas de valor, de cadenas productivas, etcétera.***

*Justamente, tengo en mi poder un documento del 4 de junio de 2010 relativo al plan estratégico de ANCAP en cuanto a cómo pensaba avanzar, no específicamente en el listado de inversiones, sino hacia dónde apuntaba el tema.*

*Teníamos una refinería y un problema que venía de antes –en realidad, desde varios Gobiernos anteriores se había propuesto, creo que de manera acertada–, relacionado con la contaminación. Si bien en esa inversión se habla de planta desulfuradora, aclaro que no fue lo único, porque hubo varias inversiones adicionales para mejora de la refinería. Uno podría considerar esto como una inversión muy importante desde el punto de vista ambiental porque se logró, no eliminar, pero sí disminuir notablemente la cantidad de azufre en las naftas. Concretamente, se pasó a menos de cincuenta partes por millón y menos de treinta –según fuera gasoil o nafta–, lo que rondaba los cientos o hasta miles” (fin de la transcripción).*

La estrategia de ANCAP, según KREIMERMAN, consistió en estudiar cada unidad de negocio y acordar al principio del período las inversiones que se iban a realizar. El total de estas inversiones fue acordado básicamente con los Ministerios. En líneas generales, respondía a la estructura de negocios que se había planteado para ella desde el principio. Dicha estrategia permitió avanzar en cadenas industriales y en abastecimiento de combustibles desde la matriz primaria, fluidamente, a la política energética diversificada que hoy tenemos.

Fue muy claro el ex Ministro en señalar que las inversiones son en función de un objetivo. En el año 2010, el objetivo estratégico podía ser expandir o modernizar la refinería o desarrollar los biocombustibles en Uruguay. Pero *“la estrategia general de ANCAP lógicamente no es solo energética –los negocios energéticos son la mayor parte de su facturación–; había temas logísticos, de las otras plantas, una variedad de temas que fueron expuestos en su momento, analizados y se acordó que se realizaran en ese sentido”*, afirmó el Ing. KREIMERMAN.

**Tal como se confirmará a lo largo de este informe, investigar la gestión de ANCAP sin asumir un “enfoque global” de su incidencia como empresa pública en la economía global del país, en el medio ambiente, en lo social, en lo cultural, en lo productivo y en la instrumentación de la política energética, peca por lo menos de una estrechez de miras.**

## D) LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS PARLAMENTARIAS

A los fines del presente informe conviene dar cuenta de algunas premisas básicas de la arquitectura constitucional y legal respecto del alcance la competencia de las comisiones investigadoras en general, y de la comisión investigadora sobre la actuación de ANCAP, en particular.-

Enseña el maestro del Derecho Administrativo uruguayo Enrique SAYAGUES LASO<sup>23</sup> que en Derecho Público la competencia puede definirse como la **aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos**. Ello determina, pues, los límites dentro de los cuales han de moverse unas y otros. Es el concepto equivalente al de la **capacidad** de las personas físicas en el Derecho Privado.

Entonces, las personas públicas y sus órganos *-a diferencia de las personas físicas que se rigen por el principio de la libertad, arts. 7, 10 y 72 de la Constitución-* **solamente actúan en la zona que les fija el derecho vigente, debiendo fundarse siempre en textos expesos**. Esta noción se llama **principio de especialidad**, y ha sido recogido positivamente en el art. 190 de la Constitución de la República<sup>24</sup> para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pero en realidad constituye un principio general de derecho de mucho mayor alcance.

De los tres elementos fundamentales que integran la noción de **la competencia (territorio, materia y poderes jurídicos)**, enseña SAYAGUÉS LASO que el segundo (**la materia, el giro, las actividades**), se vincula al **principio de especialidad** antes mencionado. Y en cambio, los **poderes jurídicos**, entendidos como categorías de poderes, se relacionan con la **“teoría de los poderes o facultades implícitos”**.-

Entonces, ¿cuáles son los poderes jurídicos y cuál es la materia atribuida a la **Cámara de Senadores**, que es el **órgano designante** de la Comisión Investigadora?

Naturalmente, jamás podría concluirse que la Comisión Investigadora tenga mayores poderes jurídicos o una mayor competencia por razón de materia que la propia de la Cámara de Senadores. Por ello, importa deslindar la competencia del cuerpo designante.

A este respecto, la doctrina nacional ius-publicista reconoce que la Constitución de la República le atribuye al Poder Legislativo en general

---

<sup>23</sup> Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Mdeo. 1959

<sup>24</sup> **Artículo**

**190.**

Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales.

**potestades de control**, que pueden calificarse de **político** atendiendo al criterio con que el Legislador juzga la actitud del Poder Ejecutivo<sup>25</sup>. Por su parte, el artículo 6° de la Ley N° 16.698 de 25.4.1995 le atribuye a las comisiones investigadoras *“funciones de asesoramiento para el ejercicio de los poderes jurídicos de control administrativo”*<sup>26</sup>.-

Entre los controles administrativos atribuidos al Poder Legislativo en general, que no son muchos de acuerdo al régimen constitucional y que ha sido reconocido por todos los integrantes de la Comisión Investigadora, se destacan los que siguen: cualquiera de las Cámaras podrá juzgar **“la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno”** (art. 147); la desaprobación de un Ministro, de varios o de todos que puede terminar con el mantenimiento del Ministro censurado y la disolución de las Cámaras y posterior convocatoria a nueva elección de legisladores (art. 148); la habilitación o no al Poder Ejecutivo para el dictado de actos de administración (ej.: designaciones, ascensos, destituciones, venias, numerales 10 a 13 del art. 168; art. 187); pedidos de datos e informes por el legislador *“que estime necesarios para llenar su cometido”* (art. 118); el llamado a Sala *“a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización...”* (art. 119), etc.-

Obsérvese que respecto de los poderes jurídicos implícitos de control atribuidos al Senado, conviene recordar al más grande constitucionalista uruguayo, Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA<sup>27</sup>, cuando afirma que **“es un corolario uniformemente aceptado de la teoría de las facultades implícitas el de que éstas no puedan consistir nunca en el ejercicio de poderes que han sido expresamente atribuidos a otro órgano público. Nunca podrá sostenerse que es facultad implícita de un órgano de gobierno lo que es facultad expresamente conferida a otro órgano de gobierno”**. Corolario ha sido recogido positivamente en el art. 8° de la Ley 16.698 de 25.4.1995<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Conforme: José Anibla CAGNONI, El Derecho Constitucional Uruguayo, 2da. Edición 2006, págs.. 260 y ss.-

<sup>26</sup> *“Las Comisiones de investigación asesoran al órgano a que pertenecen tanto en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación como de control administrativo. Pero su designación sólo procede cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes”*.

<sup>27</sup> Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, La Constitución Nacional, Tomo II, Homenaje de la Cámara de Senadores según resolución del 13.12.1988, págs. 306 y ss.

<sup>28</sup> *“Tanto las Comisiones de Investigación como las que suministren datos con fines legislativos tendrán los poderes jurídicos que determina la presente ley.*

Entonces, ¿cuáles son aquellas materias que la Constitución no atribuyó al control administrativo del Poder Legislativo o más precisamente, o más precisamente, lo que importa es conocer cuáles son aquellas materias sobre las que la Cámara de Senadores no tiene competencia? Va de suyo, que si el Senado que es el órgano designante es incompetente, también lo será la Comisión Investigadora.-

**En primer lugar**, corresponde dar cuenta de las **intervenciones preventivas en los gastos y pagos a los solos efectos de certificar su legalidad**, que la Constitución atribuye al **Tribunal de Cuentas de la República**, quien podrá hacer en su caso, las observaciones correspondientes, y en el supuesto de insistencia por el ordenador respectivo, mantener sus observaciones dando noticia circunstanciada a la **Asamblea General, o a quien haga sus veces (la Comisión Permanente), a sus efectos (art. 211 lit. B) de la Constitución**<sup>29</sup>).

Del texto constitucional se infiere claramente que no es la Cámara de Senadores, sino la **Asamblea General o la Comisión Permanente**, el **órgano competente** para la consideración de las observaciones del Tribunal de Cuentas en la hipótesis del literal B) del art. 211 de la Constitución. En su mérito, la Comisión Investigadora no tiene competencia para actuar en esta materia, ni para prestar al Senado el asesoramiento encomendado en el ejercicio de los poderes jurídicos de control.

**En segundo lugar**, tampoco es competente el Senado, y por ello, tampoco la Comisión Investigadora, cuando el Tribunal de Cuentas o sus Contadores Delegados actuaron y certificaron la legalidad de los gastos y pagos sin formular observaciones. Ello por cuanto, en este caso, la Constitución no le atribuyó competencia ni siquiera a la Asamblea General.

**Tercero**, el artículo 228 de la Constitución le atribuye amplia y expresa competencia al Tribunal de Cuentas en todo lo relativo a la vigilancia y ejecución

---

*Estos poderes no pueden ser de naturaleza legislativa ni jurisdiccional. Tampoco pueden corresponder a atribuciones de otros Poderes u órganos. La resolución que dispone la designación de la Comisión puede limitar los poderes jurídicos otorgados por la presente Ley”.*

<sup>29</sup> *“Artículo 211.- Compete al Tribunal de Cuentas:*

A) .....

B) *Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto.*

*Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos.....”*

de los presupuestos y a toda función de contralor de la gestión relativa a la Hacienda Pública: **“La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas”**.

De acuerdo a nuestra doctrina tributarista<sup>30</sup> el concepto de Hacienda Pública puede usarse en una triple acepción:

1°) una primera acepción, en su sentido natural, como conjunto de bienes, muebles e inmuebles, corporales e inmateriales que constituyen el patrimonio estatal (*conjunto de medios económicos, en su significación objetiva, según Addy MAZZ*).

2°) una segunda acepción, para referirse a una especie de actividad del Estado: *“conjunto de operaciones pre ordenadas por el Estado como modo de procurarse los medios para los gastos públicos, y la consecución de sus fines”*. Esta acepción alude a *“actividad financiera”* que comprende tanto la actividad de obtención, como de administración y empleo de esos recursos.

3°) una tercera acepción vincula la Hacienda como persona jurídica. Sería el Estado mismo, en cuanto ejercita los derechos y obligaciones referentes a su vida económica, atendiendo a sus gastos, administrando sus bienes, recibiendo ingresos, comprando y vendiendo, contrayendo deudas y realizando créditos”. Es decir, el Estado como sujeto que desarrolla actividad financiera (*significación subjetiva según Addy MAZZ*).

Importa destacar que la Prof. Addy MAZZ<sup>31</sup> concluye que la ciencia financiera *-entendida como la disciplina cuyo contenido consiste en proposiciones acerca de la realidad-*, la economía financiera y la ciencia de la hacienda *-siguiendo la definición de GRIZIOTTI-*, significan lo mismo.

Como se advierte, **“La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas”**, entendiendo la noción de Hacienda Pública, en su amplísima acepción, tanto en su significación subjetiva cuanto objetiva, comprensiva de la actividad de obtención, como de administración y empleo de esos recursos, debe colegirse que ha sido atribuida explícitamente por el constituyente a un órgano por excelencia especializado técnicamente, de rango constitucional, externo a la administración controlada: el Tribunal de Cuentas de la República.

Entonces si partimos de la equivalencia de las nociones de ciencia financiera y de ciencia de la hacienda, en tanto que disciplinas que consisten en proposiciones descriptivas acerca de la realidad, debemos concluir que el análisis descriptivo que se realiza a través de la vigilancia en la ejecución de los

---

<sup>30</sup> Ramón VALDES COSTA y Addy MAZZ, mencionados por Héctor FRUGONE SCHIAVONE en “La actividad financiera del Estado, F.C.U., 1982, págs.. 18 y ss.

<sup>31</sup> Addy MAZZ, Curso de Derecho Financiero, y finanzas, F.C.U., 1984, págs.. 20 y ss.

presupuestos, y de la función de contralor de la realidad de la actividad financiera de ANCAP, que el constituyente llama Hacienda Pública, es una materia cuya competencia ha sido atribuido expresamente al Tribunal de Cuentas. Atento a los argumentos expresados en el Capítulo anterior al resolver el problema semántico relativo a los conceptos de “*investigación*” y “*análisis*”, debemos ratificar la interpretación en el sentido que la actividad de análisis de la situación económico-financiera de la empresa a partir de los registros de los estados contables y financieros, es un cometido y un poder jurídico implícitamente atribuido al Tribunal de Cuentas de la República, que la Constitución denomina genéricamente “***vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública***”, ello, sin perjuicio de todas las atribuciones especiales conferidas al Tribunal de Cuenta en todos los literales del art. 211 que implican el análisis económico-financiero de los estados contables o financieros. Porque no es posible vigilar ni controlar la ejecución de los presupuestos y de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública, ni cumplir con todos los cometidos previstos en el art. 211 de la Constitución, sin analizar los estados contables y financieros para determinar la situación económico-financiera de ANCAP.

Como corolario de lo anterior, se desprende que este campo de actuación, excede el ámbito de competencia del Senado y por consecuencia, de la Comisión Investigadora, salvo en materia de asesoramiento con fines legislativos que es competencia irrenunciable del Senado. Hay **incompetencia** para actuar en materia económico-financiera, pero hay **competencia** para asesorar a la Cámara con fines legislativos.

**En cuarto término**, conviene tener presentes los literales C) y D) del art. 211 de la Constitución de la República, que se transcriben:

“*Artículo 211.- Compete al Tribunal de Cuentas:.....*”

- C) *Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, **Entes Autónomos** y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.*
  
- D) *Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, **Entes Autónomos** y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad.*

Se infiere del texto constitucional que también la potestad de denunciar, ante quien corresponda, “*todas las irregularidades en el manejo de los fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad*”, se atribuye orgánica y especialmente al Tribunal de Cuentas de la República. No obstante ello, corresponde reconocer que la facultad de

denunciar presuntos hechos ilícitos corresponde a cualquier ciudadano sea funcionario público o no.

**Finalmente, en quinto lugar,** corresponde reseñar que las empresas de derecho privado están excluidas del control de las comisiones investigadoras (art. 26 de la ley reglamentaria).

**CONCLUSIONES:** A modo de resumen, puede concluirse que el análisis de la situación económico-financiero de los organismos públicos que se realiza implícitamente a través de la vigilancia en la ejecución de los presupuestos, y de la función de contralor de la actividad financiera - *Hacienda Pública*-, y a través de todas las atribuciones especiales del art. 211 de la Constitución, es una materia cuya competencia ha sido atribuido expresamente al Tribunal de Cuentas.

Como corolario de lo anterior, se desprende que este campo de actuación, excede el ámbito de competencia del Senado y por consecuencia, de la Comisión Investigadora. Ello, sin perjuicio de la competencia irrenunciable de la Cámara de Senadores, y por tanto, de la Comisión Investigadora, en materia de asesoramiento con fines legislativos.

## E) LA FINALIDAD DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS PARLAMENTARIAS PREVISTA EN LAS NORMAS DE COMPETENCIA

Al respecto importa señalar que el art. 120 de la Constitución dice escuetamente lo siguiente: ***“Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos”***.

A su vez el art. 66 se refiere a las investigaciones parlamentarias:

***“Ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, se considerará concluida mientras el funcionario inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa”***.

Advertimos que estas **normas especiales** referidas a las comisiones investigadoras vinculan inequívocamente a la investigación parlamentaria con ***“irregularidades, omisiones o delitos”***. En principio, de las normas constitucionales se deduce que su objeto no refiere a aspectos vinculados a la conveniencia o inconveniencia, oportunidad o falta de la misma en relación a los actos del Directorio de ANCAP o de su gestión, en suma, lo que se llama el mérito de su actuación.

Por su parte, más específicamente, **el artículo 6° de la Ley N° 16.698 de 25.4.1995 -reglamentario del texto constitucional-** dispone:

***“Las Comisiones de investigación asesoran al órgano a que pertenecen tanto en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación como de control administrativo. Pero su designación sólo procede cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes”***.

Del texto se advierte que las Comisiones de investigación ***“asesoran”*** al órgano al que pertenecen, es decir, en este caso, la Cámara de Senadores, ***“en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación como de control administrativo”***. Por tanto, la Comisión Investigadora es un grupo de trabajo integrado por legisladores con funciones de asesoramiento.

Más adelante, el texto del art. 6° confirma la interpretación formulada respecto de las normas constitucionales: ***“...su designación sólo procede cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes”***.

Finalmente, importa poner de relieve que la ley reglamentaria determina la finalidad que debe perseguir la actuación de las comisiones investigadoras. No es para cualquier fin lícito que se constituyen las comisiones investigadoras sino para aquel previsto expresamente en la ley.

En este sentido, conviene recordar el texto de los siguientes artículos:

“Artículo 12.- Las Comisiones previstas por el artículo 120 de la Constitución tienen los siguientes cometidos:

- A) Investigar situaciones que se consideren ilícitas o irregulares, a los efectos de asesorar al Cuerpo respecto al ejercicio de los poderes jurídicos de control administrativo o la promoción de un juicio político.
- B) Reunir información sobre asuntos y cuestiones en los que no se presume la existencia de ilicitudes o irregularidades, a fin de legislar en esas materias”.

También conviene tener presente las disposiciones de los artículos 22 y 23 de la ley reglamentaria multicitada:

“Artículo 21.- Las investigaciones en los Entes Autónomos y en los Servicios Descentralizados proceden para asesorar al Cuerpo designante a los efectos de:

- A) Hacer efectiva la responsabilidad política del Ministerio del ramo, por omisión en el ejercicio de sus poderes de control administrativo sobre el organismo investigado.
- B) Denunciar delitos electorales (numeral 4º del artículo 77 de Constitución).
- C) Resolver las discrepancias surgidas en el trámite de los presupuestos y rendiciones de cuentas de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no industriales ni comerciales (artículo 220 de la Constitución).

Artículo 22.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo precedente, el Senado también puede designar Comisiones de investigación de la actividad administrativa de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, para ser asesorado a los efectos de:

- A) Otorgar la venia requerida para reelegir o designar en otro Directorio o Dirección General al miembro de un Directorio o Director General (artículos 187 y 192 de la Constitución).
- B) Resolver sobre las rectificaciones, correctivos o remociones dispuestos por el Poder Ejecutivo con arreglo al artículo 197 de la Constitución.
- C) Otorgar la venia requerida por el Poder Ejecutivo para destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales por las causales previstas en el artículo 198 de la Constitución.

*La investigación no procede respecto de los entes autónomos docentes en el caso del literal B) ni el caso del literal A) respecto de la Universidad de la República (artículos 205 y 203 de la Constitución)” (fin de la transcripción).*

**CONCLUSIONES:** Advertimos que las normas especiales sobre comisiones investigadoras previstas en la Constitución, vinculan inequívocamente a su actividad con “*irregularidades, omisiones o delitos*”. En principio, se deduce que su objeto no refiere a aspectos vinculados a la conveniencia o inconveniencia, oportunidad o falta de la misma en relación a los actos del Directorio de ANCAP o de su gestión (mérito).

Por otra parte, la misma conclusión se confirma a través de las normas legales transcriptas, que reglamentan las finalidades que debe perseguir una Comisión Investigadora parlamentaria.

## F) ANALISIS JURIDICO DEL MARCO NORMATIVO DE ANCAP

### **ANCAP es un Ente Autónomo del dominio industrial y comercial del Estado creado por ley**

La descentralización funcional o por servicios en el derecho positivo uruguayo se configura a través de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. El art. 185 de la Constitución de la República, Sección XI “*De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados*”, Capítulo I, preceptúa que los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Enseña el maestro del Derecho Público uruguayo, Enrique SAYAGUÉS LASO<sup>32</sup>, que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados son personas públicas estatales, creadas por Constitución o Ley, que ejercen función administrativa con el grado de descentralización que fijan la Constitución o la Ley, con cometidos especiales de carácter nacional y sometidas a cierto contralor popular y de las autoridades nacionales.-

Los Entes Autónomos aparecen dotados de un mayor grado de descentralización en cuanto tienen la generalidad de los poderes de administración y no están sometidos a la tutela administrativa a que refiere el inciso tercero del art. 317 de la Constitución (*recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo*). Desarrollan la función jurídica del Estado llamada “*administrativa*”, entendida como “*los distintos poderes jurídicos que el derecho objetivo asigna a los órganos públicos para que puedan actuar y cumplir las tareas que les competen*”<sup>33</sup>.

SAYAGUES LASO nos advierte que el “*proceso de descentralización*” administrativa derivado de un centro primario u originario (*entiéndase por tal el sistema orgánico Poder Ejecutivo*) gira alrededor de dos elementos fundamentales: por un lado, el **traspaso de poderes de administración a los órganos descentralizados con la consiguiente ruptura del vínculo jerárquico**; por otro lado, el **contralor** que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos, sobre los agentes o sus actos, por razones de juridicidad o de mérito, según la delimitación normativa correspondiente. Suelen denominarse

---

<sup>32</sup> Tratado de Derecho Administrativo, tomos I y II, Enrique SAYAGUÉS LASO, Mdeo. 1959.-

<sup>33</sup> E. SAYAGUÉS LASO, obra citada.

“*tutela administrativa*”, elemento específico de la “relación de descentralización”.

También se agrega, usualmente, la personificación del servicio (*del centro secundario*), como es el caso concreto de ANCAP.

La descentralización, por tanto, será más o menos acentuada según sea el “*quantum*” de los poderes generales de administración transferidos y la intensidad de los poderes de contralor. Dicha respuesta se infiere del estudio de la Carta Orgánica de ANCAP y sus normas modificativas.-

### **Autoridad superior de ANCAP**

El Ente Autónomo objeto de análisis está administrado por un órgano pluripersonal denominado Directorio, integrado por cinco miembros designados conforme al art. 187 de la Constitución de la República (*art. 1° lit. a) de la Ley N° 15.740 de 8.4.1985*).

Al respecto corresponde señalar que durante el mandato del Presidente José MUJICA (*años 2010 – 2015*), el Directorio de ANCAP estuvo integrado desde el mes de julio del año 2010 por dos representantes de los partidos de la oposición política, los Sres. Carlos CAMY y Juan Justo AMARO<sup>34</sup>; por la Contadora Elena BALDOIRA desde el mes de mayo 2013 y el Ingeniero Juan MASPOLI desde noviembre del 2013.<sup>35</sup> En el actual período de gobierno, se mantiene un representante de los partidos de la oposición, el Cr. Ec. Diego LABAT.

Respecto de los Sres. Directores representantes de los partidos de oposición, corresponde señalar, que no se ha acreditado ante la Comisión Investigadora que los mismos hubiesen adoptado alguna medida administrativa en relación a los gastos o erogaciones cuestionados en la denuncia, ni que hubiesen observado la obligación de comunicar al Poder Ejecutivo las erogaciones resueltas por el Directorio del Ente, conforme a lo dispuesto en el art. 23 de la Ley N° 17.243 de 29.6.2000 (*1era. Ley de emergencia del gobierno del Dr. J. BATLLE*)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Memoria anual de ANCAP correspondiente al ejercicio 2010 disponible en su página web [ancap.com.uy](http://ancap.com.uy).

<sup>35</sup> Memoria anual de ANCAP correspondiente al ejercicio 2014

<sup>36</sup> Artículo 23.- El Poder Ejecutivo conforme a sus atribuciones constitucionales, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, podrá comunicar a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, su criterio sobre la ejecución presupuestal de sus gastos de funcionamiento.

**Dichos organismos, al dar cumplimiento a su obligación de comunicar al Poder Ejecutivo las resoluciones de Directorio, cuando las mismas aprueben erogaciones, deberán acompañar los antecedentes y estudios que las justifiquen.**

## **Competencia del Directorio de ANCAP: cometidos prestados en régimen monopólico y cometidos prestados régimen de libre concurrencia con los particulares**

En el Capítulo B) nos referimos a la noción de competencia de SAYAGUÉS LASO integrada de tres elementos fundamentales: **territorio, materia y poderes jurídicos**. A los fines del presente informe resulta relevante dar cuenta de los elementos “**poderes jurídicos**” y “**materia o cometidos**” en relación al Ente investigado.

En este sentido, corresponde señalar que la ley N° 8.764 de 15 de octubre de 1931 crea “un ente industrial del Estado que se denominará **“Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland” con el cometido de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y de fabricar portland**”. Esta Carta Orgánica de ANCAP, y todas sus normas modificativas<sup>37</sup>, constituyen leyes especiales del ente que consagran soluciones normativas inspiradas en principios constitucionales comunes a toda la administración descentralizada.

---

Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado deberán, además, presentar en soporte informático un informe semestral sobre todos sus gastos e inversiones, desagregados, al Poder Ejecutivo y éste lo enviará a las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto de ambas Cámaras del Poder Legislativo.

<sup>37</sup> 1) Ley No. 18.834 Artículo 278, de 4 de noviembre de 2011, **incorpora** como cometido el desarrollo de actividades vinculadas a la elaboración, fabricación y comercialización de alimentos para animales, derivados de productos y subproductos de la cadena de producción de biocombustibles.

2) Ley No. 18.195 Artículo 2, de 14 de noviembre de 2007, interpreta que la expresión "carburante nacional" comprende los agro combustibles líquidos y, en particular, el alcohol carburante y el biodiesel.

3) Ley No. 18.195 Artículo 3, de 14 de noviembre de 2007, excluye del monopolio la producción y exportación de alcohol carburante y de biodiesel.

4) Ley No. 17.296 Artículo 231, de 21 de febrero de 2001, que **derogó** el monopolio referente a la importación y venta de asfalto y sus derivados.

5) Ley No. 16.753 Artículo 14, de 13 de junio de 1996, por cumplimiento de cometidos no monopólicos.

6) Ley No. 16.753 Artículo 1, de 13 de junio de 1996, que **derogó** el monopolio de alcoholes y bebidas alcohólicas.

7) Ley No. 15.939 Artículo 67, de 28 de diciembre de 1987, incorpora como cometido la investigación sobre el mejor aprovechamiento.

8) Art. 271 de la Ley 16.462: “Incorpórase en el giro de todos los entes autónomos y servicios descentralizados el prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, en las áreas de su respectiva especialidad, tanto en el territorio de la República como en el exterior. A tales fines podrán asociarse en forma accidental o permanente con otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como contratar o subcontratar con ellas la complementación de sus tareas”.-

En el área específica de los cometidos que implican la injerencia estatal en el campo de la libertad de los particulares, es notorio, que el principio general es el de la **libertad de los particulares**, encontrando su fundamento y protección en los arts. 7º, 10 y 36 de la Constitución. Es exclusivamente en este ámbito que ANCAP desplaza por autorización legal expresa al particular del campo de la actividad privada, y por tanto suprime la libre competencia. Ello está autorizado por el art. 85 nal. 17) de la Constitución de la República.-

Como vimos, conforme a la disposición del artículo 1º de la Carta Orgánica de ANCAP, interpretada sistemáticamente a la luz de las sucesivas modificaciones, sustituciones y/o derogaciones parciales, procede concluir que el ámbito monopólico de la empresa se reduce a las actividades de **explotación y administración del “carburante nacional”** y de **importación, rectificación y venta del “petróleo y sus derivados”**.

La ley 18.195, en su art. 2º de 14.11.2007 interpreta que la expresión **“carburante nacional”** comprende los agro-combustibles líquidos y, en particular, el alcohol carburante y el biodiesel. Asimismo, del literal C) del art. 1º de la Carta Orgánica que *“declara de utilidad pública el derecho exclusivo a favor del Estado” (monopolio)* nos ilustra en cuanto a que los carburantes pueden ser *“líquidos, semilíquidos y gaseosos, cualesquiera sea su estado y su composición....”*.

La actividad monopólica del grupo ANCAP *-medida en términos de facturación anual-* alcanza casi el 60% de la facturación total del grupo ANCAP, conforme a lo expresado por los Sres. Directores de la Institución ante la Comisión Investigadora. Ello significa aproximadamente unos U\$S 2.000:000.000 anuales de un total de facturación del grupo ANCAP de U\$S 3.600:000.000.

Como corolario de lo anterior, ANCAP es importador, transportista y comercializador de gas natural, suministrando gas y/o transporte a distribuidoras de gas por cañerías y a grandes consumidores. Importa aclarar que en cuanto a la importación de gas natural se encuentra una limitación al régimen monopólico *–o bien puede calificarse de una desmonopolización indirecta-* en virtud de la autorización de importar libremente que tienen aquellos consumidores con promedio anual de consumo no menor a 5.000 metros cúbicos diarios, prevista en el artículo 63 de la Ley 17.292 de 25.1.2001<sup>38</sup>.

En suma, a la actividad monopólica de ANCAP debe adicionarse que el resto de sus cometidos ANCAP los presta en **régimen de libre competencia**

---

<sup>38</sup> Artículo 63 Ley 17.292.- Todo comprador de gas natural al por mayor cuyo consumo promedio anual sea no inferior a 5.000 metros cúbicos diarios queda habilitado a elegir su proveedor de gas natural entre los agentes nacionales o extranjeros autorizados en el marco de los acuerdos vigentes entre la República y otros países e importarlo sin restricción o exigencia de especie alguna, conviniendo libremente las condiciones de la transacción sin tener que pagar tarifa de importación alguna.

Facúltase al Poder Ejecutivo, en los casos que determine la reglamentación, a reducir la cantidad mínima de metros cúbicos establecida en el inciso primero del presente artículo.

**con los particulares**, a saber: la producción de alcohol y bebidas alcohólicas y de portland; actividades vinculadas a la elaboración, fabricación y comercialización de alimentos para animales, derivados de productos y subproductos de la cadena de producción de biocombustibles; los agro combustibles líquidos y, en particular, el alcohol carburante y el biodiesel; la importación y venta de asfalto y sus derivados; actividades de investigación sobre el mejor aprovechamiento, etc..

De lo anterior se concluye que referirse a ANCAP como un **ente monopólico** -como es un lugar común- importa caer en la falacia que Carlos VAZ FERREIRA<sup>39</sup> identifica como la **falacia de falsa precisión: confundir la parte con el todo**. El filósofo nos enseña los efectos funestos que el razonamiento falaz produce desde el punto de vista el conocimiento: **“oculta hechos, desfigura o falsea interpretaciones, detiene la investigación, inhibe la profundización; sus resultados perjudicialísimos, pueden condensarse fundamentalmente con estos dos adjetivos: falseantes e inhibitorios”**.-

### **Competencia del Directorio de ANCAP: poderes jurídicos**

Corresponde pasar a considerar el elemento **“poderes jurídicos”** de la noción de competencia. Al respecto, el acápite del art. 3° de la ley orgánica de ANCAP le atribuye al Directorio competencia *“en todas las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones que se le confían, y por tanto le corresponden....”*. Ello implica que el Directorio está dotado de poderes jurídicos genéricos de administración para cumplir las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones (*strictu sensu cometidos*) que la ley le confía.

El texto enumera a continuación una lista de cometidos o materias específicas que se le confieren (*a modo de ejemplo: la fabricación, rectificación, desnaturalización, venta de alcoholes, importación, instalación de nuevas fábricas de alcoholes, estudio y preparación de carburantes nacionales, etc.*). Como se advierte en la mayoría de las Cartas Orgánicas de los entes estatales, las normas atributivas de competencia no distinguen con claridad los elementos fundamentales considerados por nuestra doctrina nacional, a saber, los poderes jurídicos (*como grandes categorías de poderes legislativos, administrativos y jurisdiccionales*) de los cometidos, la materia o las actividades que se le confieren. En la Carta Orgánica en examen se plantea la misma confusión conceptual entre poderes jurídicos genéricos y específicos, cometidos y funciones.

### **Aspecto relevante: la restricción de los poderes jurídicos del Directorio para fijar los precios de los productos monopolizados**

---

<sup>39</sup> Carlos VAZ FERREIRA, *Lógica Viva y Moral para intelectuales*, Biblioteca AYACUCHO, 1979, pág. 60 y 61.

Este es sin temor a equívocos, un aspecto muy relevante para asesorar a la Cámara con fines legislativos, promoviendo su revisión legislativa. Involucra el famoso tema de los “costos endógenos” y será estudiado con más detalle en el capítulo correspondiente a la situación económico-financiera. Ello es ratificado por las declaraciones prestadas por el Sr. Vicepresidente Lic. SENDIC<sup>40</sup> y del Ministro Cr. Danilo ASTORI<sup>41</sup> en el seno de la misma.

En efecto, en términos generales corresponde dar cuenta que el proceso de formación para determinar la voluntad del Poder Ejecutivo sobre el precio de los productos monopolizados es complejo, por múltiples factores, en particular, en cuanto requiere la voluntad sucesiva de dos órganos:

a) potestad de iniciativa que ejerce el Directorio de ANCAP elevando a consideración del Poder Ejecutivo a través del M.I.E.M., una propuesta que contiene la estructura de costos endógena y exógena;

b) el dictado por el Poder Ejecutivo de un acto administrativo que aprueba y fija los precios.

El marco jurídico aplicable en la especie es el literal F) del art. 3° de la Ley N° 8.764, en la redacción dada por el art. 1° del Decreto-Ley N° 15.312 de 20.8.1982, establece lo que sigue:

**“Artículo 3°.- Este Ente Industrial del Estado funcionará como Ente Autónomo, a cargo de un Directorio..... Competen al Directorio todas las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones que se le confían, y por lo tanto le corresponden:**

**F) Fijar los precios de venta de los productos monopolizados con aprobación del Poder Ejecutivo.**

*Tratándose de productos no monopolizados que expenda la Empresa, los precios de los mismos serán fijados directamente por el Directorio, en cuyo caso lo comunicará inmediatamente al Poder Ejecutivo acompañando la información correspondiente al acto adoptado.*

*El Poder Ejecutivo dentro de los treinta días de recibida dicha comunicación podrá mediante decisión fundada, modificar para el futuro dichos precios”.*

Como se desprende del texto legal, el acto administrativo de aprobación<sup>42</sup> de los precios de venta de los productos monopolizados compete al Poder Ejecutivo y no al Directorio de ANCAP. Ello constituye una fuerte

---

<sup>40</sup> Versión taquigráfica de la sesión de la C.I. del día martes 15.12.15, págs. 11 y ss.

<sup>41</sup> Versión taquigráfica de la sesión de la C.I. del 16.9.15.-

<sup>42</sup> Actos de aprobación según SAYAGUÉS LASO, Tomo I, pág. 417 y ss.: “El acto de aprobación puede definirse como la declaración de voluntad administrativa que acepta como bueno un acto de otro órgano, complementando así su eficacia jurídica”.-

restricción o limitación a los poderes jurídicos de administración del Directorio de ANCAP, resultante del régimen jurídico vigente, cuya consideración no puede obviarse a la hora de establecer las conclusiones definitivas.

### **Presupuesto de ANCAP**

El presupuesto de los Entes industriales y comerciales como es el caso de ANCAP, es anual y sigue el procedimiento del art. 221. Es proyectado por el propio servicio y aprobado por el Poder Ejecutivo, pudiendo ser observado por éste o por el Tribunal de Cuentas. Cuando estas observaciones no fueren aceptadas por el Ente, el proyecto se remitirá a la Asamblea General, la que resolverá en definitiva.

Va de suyo que en esta materia, el Senado tampoco es el órgano competente conforme a la Constitución para el tratamiento de las diferencias suscitadas en el trámite del presupuesto de los Entes Autónomos. Por tanto, como lógica consecuencia de lo anterior, la Comisión Investigadora no es competente a este respecto y excedería sus cometidos si formulase asesoramiento al plenario de la Cámara al respecto.

### **Contralores promovidos por los interesados: recursos administrativos y acción de nulidad**

Corresponde señalar que conforme al ordenamiento jurídico, a los efectos del agotamiento de la vía administrativa contra los actos dictados por el jerarca de ANCAP, su Directorio, sólo corresponde interponer el recurso de revocación ante dicha autoridad, dentro del término de diez días a contar del día siguiente de su notificación personal (*arts. 194 y 317 inc. 1° de la Constitución*).-

Agotada la vía administrativa, podrá ejercitarse la acción de nulidad contra los actos dictados por el Directorio de la Institución, por los titulares de un derecho o de un interés directo personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo (*art. 309 de la Constitución y Ley N° 18.869 de 22.6.87 y art. 41 de la Ley 17.292 de 25.1.2001*).-

Los Entes Autónomos -entre ellos ANCAP- están controlados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en lo que tiene relación con los actos administrativos, una vez agotada la vía administrativa. Sólo se refiere a la legitimidad del acto, es decir, al ajuste a las reglas de derecho y no puede ejercerse en función de consideraciones de conveniencia, de oportunidad o de política (*el llamado mérito de la actuación*).-

### **Control del Tribunal de Cuentas a través de sus Contadores Delegados**

Importa poner de relieve que el último inciso del lit. B) del art. 211 de la Constitución de la República, dispone que en los Entes Autónomos -entre otras personas estatales- el cometido de la intervención preventiva en gastos y

pagos “podrá ser ejercido con las mismas ulterioridades, por intermedio de los respectivos contadores o funcionarios que hagan sus veces, quienes actuarán en tales cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo que disponga la ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos”.

Esta disposición es una de las respuestas del orden jurídico a una interrogante reiteradamente planteada en el seno de la Comisión Investigadora: **“¿quién controla en ANCAP?”**

Para una mayor ilustración al respecto, conviene remitirse a lo manifestado por el **Sr. Gerente de auditoría de la Institución, Ingeniero Alejandro PAOLINI** en sesión del día martes 3.11.15:

*“Como síntesis, para poder contextualizar mejor las funciones de control dentro de la empresa, me gustaría resumir los distintos roles dentro del gobierno corporativo en relación con las diferentes funciones de control de una organización. A esos efectos, vamos a hacer referencia al **modelo de las tres líneas de defensa**, según el cual **la primera** está conformada por **la gestión operativa y el control interno**. Las unidades operacionales tienen la propiedad y la responsabilidad de evaluar, controlar y mitigar los riesgos junto con el mantenimiento de los controles internos efectivos. Esto quiere decir que la primera línea es propiamente la que gestiona, la que debe implementar sus controles y evaluar que funcionen en la forma debida en primera instancia. Los «dueños» –entre comillas– de los controles son los que operan todos los días en su ámbito. **La segunda línea de defensa** está constituida por las **funciones especializadas**, con una característica de control transversal de los procesos como, por ejemplo, pueden ser los controles financieros, de seguridad, calidad, inspecciones. Estamos hablando de controles especializados definidos para determinadas funciones. **La tercera línea de defensa**, dentro de una empresa, está conformada por la **auditoría interna**, como el control de los controles. Proporciona aseguramiento a los órganos de gobierno de la organización y a la alta dirección sobre la efectividad de la evaluación y la gestión de riesgos, incluidas las formas en que operan la primera y la segunda línea de defensa”.*

Como se advierte, el control de los Contadores Delegados del Tribunal de Cuentas, funcionarios de la Institución que actúan bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas (*reglamentado por el TOCAF*) forma parte de la **segunda línea de defensa de la empresa**, en tanto función especializada en la vigilancia preventiva de los gastos y pagos de ANCAP a los solos efectos de certificar su legalidad. Cabe dar cuenta que no quedó acreditado en el seno de la Comisión Investigadora que los hechos denunciados -*con excepción del dictamen del Tribunal de Cuentas observando el procedimiento de adjudicación de la Agencia de Publicidad*- fueran observados por razones de legalidad por parte de los Sres. Contadores Delegados.

Todo ello, sin perjuicio de los contralores externos del Tribunal de Cuentas y Auditores externos.-

## Otros controles

Importa poner de relieve, porque ello se relaciona con las finalidades para las cuales el orden jurídico prevé la designación de una Comisión Investigadora, que el constituyente le ha reservado la iniciativa y la potestad jurídica para para la **destitución, remoción o sustitución de las autoridades de los Entes Autónomos del dominio industrial y comercial del Estado (art. 221 de la Constitución)**, en forma exclusiva, al Poder Ejecutivo, centro primario del sistema descentralizado (*arts. 197 y 198 de la Constitución de la República*).

## **G) ANTECEDENTES: PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2005**

Con fecha 21 de abril de 2003 el Senado de la República aprobó la siguiente moción:

“La Cámara de Senadores resuelve:

1. *Del análisis de los negocios emprendidos en la República Argentina por ANCAP, de acuerdo a la documentación e informes en conocimiento de esta Comisión Investigadora, en estos momentos que los mismos se mantienen, revelan que han sido inconvenientes y han provocado importantes pérdidas que afectan al Ente.*

*La falta de una planificación estratégica debidamente estudiada y plan de negocios adecuado, el no mantenimiento de un único proyecto, ha puesto de manifiesto una conducción errática de la Administración, así como falta de concepción técnica sobre el futuro de ANCAP, que han producido decisiones contradictorias conducentes al mal resultado del negocio.....”*

De esta forma concluía el Senado de la República la comisión investigadora votada en el año 2002 con la finalidad de investigar los negocios de ANCAP en la República Argentina. La estrategia de expansión regional desarrollada por la empresa terminaba en un rotundo fracaso y los negocios emprendidos en Argentina a fines de la década de los noventa finalizaban con deudas, juicios (*algunos se mantienen hasta la fecha*), y un futuro incierto.

Al respecto el señor senador Garat expresaba: *“llevado de blanco a negro, el blanco o el negro, si me hablan de las inversiones en la Argentina, desde ya digo que son horribles, pésimas, negativas y que jamás, ninguna persona normal, podría haberlas hecho”*<sup>43</sup>. El mismo Senador decía: *“en muchas oportunidades en la Comisión Investigadora preguntamos cuál era el plan o la estrategia de ANCAP en estos negocios con la República Argentina y porque se habían hecho estas inversiones. La verdad que no existían un plan ni un proyecto en el cual estuvieran medianamente estudiados los puntos a favor o en contra como tiene que hacerse en el análisis de todo proyecto de inversión. .... La razón esgrimida en sentido de que la inversión en la Argentina en las estaciones de servicio, era para desarrollar la refinería de ANCAP, a mí no me cierra. Al contrario: digo que puede ser un negocio que arruine al Ente en un futuro, porque es tal el grado de compromiso financiero que tiene para el*

---

<sup>43</sup> Comisión Investigadora – Negocios de ANCAP en la República Argentina – Versión taquigráfica 10 de junio 2002.

*futuro, que la rentabilidad de la refinería no va a dar de ninguna manera para pagar dichas inversiones”.*<sup>44</sup>

El sistema político concluía a partir de las investigaciones realizadas sobre los negocios en Argentina que las inversiones habían sido de alto riesgo, de nula rentabilidad y que la estrategia de expansión había sido ejecutada de la peor forma comprometiendo la viabilidad de la empresa.

Al iniciarse el año 2000 con el nuevo gobierno la empresa debía reconsiderar su estrategia y hacer frente a las obligaciones contraídas. El Presidente actual de ANCAP José Coya<sup>45</sup> relata en su comparecencia que *“entre los años 2001 y 2004 prácticamente y sin prácticamente no tenía una estrategia: la refinería estaba a la deriva, las fábricas de cemento estaban próximas a cerrarse y la estrategia era cierre o privatización. .... Estoy hablando desde el punto de vista de la estrategia, pero también desde el punto de vista económico-financiero.... ANCAP tenía pasivos muy importantes contraídos por las inversiones en la República Argentina...”*<sup>46</sup>

Asimismo, son ilustrativas de la situación de ANCAP en esa época las afirmaciones del entonces Presidente del Ente Sr. Jorge Sanguinetti en declaraciones realizadas en la Comisión de Legislación y Trabajo: *“....ya adelantamos que la situación de ANCAP era extremadamente compleja desde el punto de vista económico y que el Directorio estaba tomando una serie de medidas tendientes a fortalecer la Institución. Estas medidas están dirigidas a la eliminación de pérdidas, a la baja de los costos -para hacerla más competitiva- y a mejorar los ingresos de ANCAP a través de una mayor participación en los negocios que ha hecho y debe seguir haciendo.....”*<sup>47</sup>

Luego del fracaso del intento de la expansión de ANCAP (*tómese nota que recién en 2011 y luego de 12 años de pérdida se terminaron de vender las estaciones de servicios en Argentina*) se inicia un proceso con la finalidad de crear una asociación con una empresa internacional. Para cumplir con ese objetivo se debía derogar el monopolio de los combustibles. En diciembre de 2001 el Parlamento vota la ley N° 17.448 que en su art 1° expresa:

*“Derógase el monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de derivados de petróleo, establecidos a favor del Estado y administrados por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) de acuerdo con la Ley N° 8.764, de 15 de octubre de 1931”.*

Dos años después, el día 7.12.2003, el cuerpo elector se pronuncia a favor del recurso de referéndum interpuesto contra dicha ley. Como consecuencia, se deroga la ley que autorizaba a la empresa petrolera asociarse

---

<sup>44</sup> Cámara de Senadores, Inversiones de ANCAP en la República Argentina, 21 y 22 de abril de 2003

<sup>45</sup> José COYA, declaraciones en la Comisión Investigadora del 19.8.15.

<sup>46</sup> Comisión Investigadora, versión taquigráfica de la sesión 19 de agosto de 2015.

<sup>47</sup> Comisión de Legislación y Trabajo. Versión taquigráfica del 11 de noviembre de 2002.

con una empresa privada. Una abrumadora mayoría que alcanzó el 62.3% nuevamente detenía un intento de privatización de las empresas públicas. Este pronunciamiento es por demás importante, la sociedad uruguaya establece con claridad la negativa a recorrer el camino propuesto por el Gobierno de la época para salir de delicada situación en que se encontraba ANCAP. Se advierte con innumerables argumentos que la ley derogada conducía a la pérdida del control de la gestión del Ente y en definitiva a la pérdida de soberanía energética, pilar básico de un desarrollo sustentable. En definitiva ese referéndum determina el final de la estrategia planificada en los primeros años del nuevo siglo y el camino que se debería seguir para posicionar a ANCAP como referente de un proceso de desarrollo.

Preguntado por el Senador CARÁMBULA el Ing. Daniel MARTINEZ<sup>48</sup>, ex Presidente de ANCAP y posterior Ministro de Industria y Energía, respecto cuál era la situación en que se encontró en el año 2005, contesta: *“Desde el punto de vista financiero –aquí voy a lo planteado por el señor senador Carámbula– la situación era un desastre;...”*

A partir del 2005 y con la asunción del Frente Amplio al Gobierno se modifica radicalmente la mirada sobre las empresas públicas y su rol en el desarrollo del país. Es así que resultaba inevitable realizar las inversiones postergadas por décadas que permitieran a ANCAP posicionarse en concordancia con la nueva realidad nacional. Objetivo por demás complejo en virtud de la situación en que se encontraba la empresa en el período 2005 – 2015.

En los últimos 10, años la demanda interna de combustible aumentó un 40%, y las ventas de cemento portland aumentaron un 60%. También fue un período en el que se desarrollaron los biocombustibles en el Uruguay, se adecuó la logística a los nuevos requerimientos del País; se profundizó como nunca en la estrategia de búsqueda de Petróleo; se implantó un Sistema de Planificación Estratégica y se mejoró la calidad de los productos a los niveles de las exigencias de tecnología Europea. No sólo se respondió al aumento en la demanda, sino que se utilizó la oportunidad para profundizar la generación de valor y técnica nacional, a la vez que se adecuó la producción a los requerimientos ambientales del presente.

ANCAP ha participado y ha sido motor de un proceso de elaboración y articulación de una estrategia sistémica nacional de desarrollo productivo y social. En ese este sentido, ha sido parte de una estrategia país de aumento de la sofisticación y tecnificación de su producción y una importantísima reducción de su impacto medioambiental. Esto es desarrollo en el sentido más completo del concepto, que va más allá del crecimiento económico. A su vez, el desarrollo es un derecho inalienable y no hay auténtico desarrollo sin mayor y mejor producción. El desarrollo debe derramar sobre toda la sociedad partícipe en el mismo y en distintas formas. El desarrollo se considera productivo cuando tiene incorporación de conocimiento, tecnología e inserción nacional e internacional, integración comercial y productiva, y derrama efectos positivos sobre otros sectores productivos. El desarrollo productivo es un proceso por el

---

<sup>48</sup> Sesión de la Comisión Investigadora del día 11.12.15.

cual se incorporan nuevos procesos productivos a la economía que generan valor y perspectivas de crecimiento, así como también propician cambios en otros sectores productivos conectados, incentivando mejoras de productividad y generación de valor sistémicas

No hay auténtico desarrollo productivo que se sostenga sobre la base de pobreza, desamparo social, sistema productivo anticuado, estado anacrónico, y atrofiado. El desarrollo productivo es aquel que precisamente supera estas dificultades mediante una transformación profunda y deliberada de la matriz productiva.

Desarrollo productivo con énfasis en las actividades generadoras de inversión y del máximo valor agregado posible, que redunde en mejoras sustantivas en materia de empleo, bienestar social, impacto ambiental y convivencia democrática, que posicione dinámicamente al Uruguay en el escenario internacional, que construya nación. Con esa mirada de un país diferente es que ANCAP trazó sus objetivos como empresa y como parte de una estrategia general del Gobierno Nacional.

# CAPITULO I – INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS DE PRESENTACION DE LOS ESTADOS CONTABLES

## Plazos de presentación de los estados contables

En relación al incumplimiento sobre la presentación de los balances el Gerente de Servicios Compartidos economista Hubert ARBILDI señaló lo siguiente: *“El balance del 2014 fue aprobado en la sesión del Directorio del 18 de junio. El auditor lo firmó el 24 de junio, y lo firmó sin observaciones, lo que los contables llaman "balance limpio". No hay observaciones, en el balance; hay notas explicativas en cada una de las descripciones del mismo. Luego, el balance se envió al Tribunal de Cuentas y, desde el lunes 29 de junio está publicado en la página de ANCAP. En la página de ANCAP están publicados todos los balances desde el 2005 a la fecha”.*<sup>49</sup>

Sobre el tema, es por demás ilustrativa la información brindada por el presidente de ANCAP José Coya *“... la complejidad de ANCAP en sí misma, como matriz, además de todo lo que abarca con las empresas vinculadas, hacen que la aprobación de un balance lleve mucho tiempo. Esa complejidad se debe a que para consolidar sus balances ANCAP necesita a la vez los de cada una de esas empresas, auditado y aprobado. Esa complejidad no es de ahora, sino de mucho tiempo atrás.”*<sup>50</sup>

El grupo económico ANCAP estas integrado por más de 20 compañías que operan no sólo en Uruguay, sino en el extranjero, por lo tanto lo tanto la contabilidad es realmente compleja. En el año 2009 el Tribunal de Cuentas cambió las normas contables y el principal estado de ANCAP fue el estado consolidado del grupo y no el individual. Por otra parte en el año 2013 además de utilizar las normas contables adecuadas de acuerdo al Tribunal de Cuentas, ANCAP comenzó a emitir también los estados consolidados de acuerdo a normas internacionales de información financiera y en inglés. Es de destacar que en las oportunidades en que se solicitó una prórroga al Tribunal de Cuentas para la presentación del balance esta fue otorgada, según lo expresa la jefa de contabilidad económica financiera de ANCAP, Contadora Laura ADAIME.<sup>51</sup>

El incumplimiento en los plazos ha atravesado a todas las administraciones desde 1979 a la fecha. Ello no significa una justificación a la demora en la entrega de los estados contables. Por esa razón, se vuelve necesario estimular el celo de la Administración en procura de encontrar los

---

<sup>49</sup> Comisión Investigadora, versión taquigráfica 19 de agosto de 2015.

<sup>50</sup> Cámara de representantes – versión taquigráfica 18 de junio de 2014.

<sup>51</sup> Comisión Investigadora – versión taquigráfica 20 de octubre de 2015.

mecanismos adecuados para revertir esta situación y cumplir con los tiempos previstos por el Tribunal de Cuentas, sin dejar de reconocer la complejidad del Grupo ANCAP debido especialmente a su diversificación y desarrollo.

Para cerrar el capítulo, corresponde mencionar la opinión jurídica del encargado del Servicio Jurídico de la Institución, Dr. Leonardo BIANCHI, en cuanto señaló en su comparecencia de fecha 26.8.2015, que *“existen causas que hacen imposible presentarlo en plazo, no necesariamente se cae en una irregularidad”*. En efecto, en la especie operan causas ajenas a la voluntad del Directorio de Ente.

En este sentido, la obligación de consolidar los estados contables de tantas empresas, alguna de las cuales operan en nuestro país y otras en el extranjero, tal como prevé la reglamentación, conspira contra la presentación en tiempo y forma de dichos estados financieros del grupo.

Además, hay muchas razones a ponderar y balancear a la hora de establecer una conclusión o un juicio definitivo: a) Hay que tener en cuenta que la Ordenanza N° 81 del Tribunal de Cuentas que se invoca en el escrito de denuncia del representante del Partido NACIONAL, no contiene sanciones ante el incumplimiento de los plazos de presentación. Por tanto debe interpretarse como un acto de directiva para actuar y no como una regla jurídica *sensu stricto*; b) Las razones de complejidad del grupo de empresas antes mencionadas; c) La costumbre de solicitar prórrogas al Tribunal, que son concedidas habitualmente, nos indica que la presentación tardía de los documentos es contemplada debidamente. En suma, cada una de dichas circunstancias, consideradas en forma global y racionalmente, constituyen circunstancias o causas de justificación que eximen de responsabilidad al Ente investigado, porque se le imponen externamente, conforme a lo previsto en el art 171 del Decreto 500/991 de 27.9.1991.-

**CONCLUSIONES: A juicio de los Sres. Senadores informantes no cabe más que concluir que los hechos imputados a ANCAP en este Capítulo, no pueden calificarse como hechos o actos *“irregulares”* o *“ilicitudes”*, en la medida que la presentación extemporánea de los estados contables responde a causas de justificación que son admitidas habitualmente por el Tribunal de Cuentas de la República, y más aún, expresamente autorizadas.-**

## CAPITULO II – SITUACION FINANCIERA

### 1) Introducción.-

Como introducción a este capítulo, se hace necesario plantear una serie de nociones de contabilidad básicas<sup>52</sup>. Puede decirse que la contabilidad es un proceso mediante el cual se identifica, mide, registra y comunica la información financiera de una organización o empresa, en este caso de ANCAP, con el fin de que los administradores puedan evaluar su situación para la toma de decisiones.

El proceso contable tiene 3 etapas:

- 1- Captación de datos
- 2- Procesamiento de datos
- 3- Preparación de la información

El proceso contable se inicia con la captación de datos por medio de comprobantes, luego esos comprobantes se procesan y se prepara la información.

**Actos administrativos y hechos económicos:** existen innumerables fenómenos en la empresa u organización que se suceden constantemente unos a otros. Cada uno de esos fenómenos puede producir -o no- una modificación, significando un aumento o disminución del patrimonio, a uno o varios de sus componentes. Si produce modificaciones, es un **hecho económico**, y si no las produce se trata de un **acto administrativo**.

Por tanto, se consideran **hechos económicos** aquellos que tienen un aspecto económico y repercuten en la integración del patrimonio en calidad, cantidad o ambas.

Son **actos administrativos** los que no alteran los elementos constitutivos del patrimonio y sirven únicamente para preparar y asegurar el cumplimiento de los hechos administrativos, para controlarlos, prevenirlos, determinarlos y sancionar sus resultados.

A los efectos del presente informe conviene detenernos en la clasificación de los **hechos económicos según su incidencia en el patrimonio:**

---

<sup>52</sup> “Fuentes bibliográficas: · Enrique Fowler Newton. *Contabilidad Básica*. Ediciones Macchi. Buenos Aires. Cuarta Edición · Material de Facultad de Ciencias Económicas- *Introducción a la Contabilidad y Contabilidad Básica Oficina de Apuntes del CECEA* · PAVESE, FARACCO y VARELA (1999) “*Aplicaciones Contables*”. Montevideo-Uruguay. Iconoprint · *Prácticas Administrativas – Tomo 1- Bonora- Ravera- Rodríguez, M. y Rodríguez* · *Institución de Derecho Comercial Uruguayo – Rippe- Bugallo- Longote- Millar* · [www.dgi.gub-uy](http://www.dgi.gub-uy) · *Contabilidad General -Tomo Teórico- Cr. Andrés ° Rossendorf*”.

1. **Permutativos**: se observa una variación en la calidad del patrimonio sin variar su monto; se produce un cambio sin ganancias ni pérdidas. Por tanto, producen aumentos o disminuciones en el Activo (*bienes y derechos*) o en el Pasivo (*obligaciones*), pero sin que haya beneficio o pérdida, es decir, sin variar el importe del resultado del ejercicio, sin que se modifique el valor del capital patrimonial (*neto*).

2. **Modificativos (diferenciales)**: los hechos económicos son de tal índole que producen un aumento o disminución del patrimonio; es una variación en cantidad del patrimonio. Suponen un aumento o disminución del Activo o del Pasivo, pero sin que se compensen con otro aumento o disminución de signo contrario, por lo que provocan una variación del capital patrimonial (*neto*). Son operaciones en las que hay un **beneficio o una pérdida, un aumento o una disminución del patrimonio neto**.

3. **Mixto**: es un hecho económico que varía simultáneamente la calidad y cantidad del patrimonio. Produce un aumento o disminución del patrimonio y también produce una variación cualitativa de los elementos del mismo.

De la lectura del Capítulo II (*y también de la del VIII*) de la denuncia formulada por el representante del Partido NACIONAL, se desprende que la misma refiere fundamentalmente a los **hechos económicos del tipo modificativos y mixtos**, que están vinculados a las **pérdidas del ejercicio analizado**, y a la **disminución correlativa del patrimonio neto**.

En efecto, en el capítulo mencionado de la denuncia se ponen en tela de juicio los resultados negativos (*las pérdidas*) de los ejercicios correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014; se cuestiona el pasivo de la empresa, la relación patrimonio/pasivo; los tipos de endeudamiento, la exposición a distintos tipos de riesgos (*tipo de cambio, etc.*); el perfil de plazos de los pasivos. En síntesis, la denuncia reprocha en forma genérica la información financiera que surge de los estados contables o financieros, con su **“propia”** interpretación de la situación económico-financiera de ANCAP, comprensiva de la evolución negativa del pasivo, el déficit acumulado, el patrimonio debilitado. Naturalmente que todo ello se hace con una lectura **“sesgada”** e **“interesada políticamente”** de la información financiera que surge de los estados contables o financieros, que pone los énfasis en algunas cuentas y omite deliberadamente la consideración de otros datos relevantes para una composición objetiva de lugar, provenientes o bien de los mismos estados contables o de las consecuencias *-no registrables porque no son hechos contables-* que se pueden extraer con el enfoque global que se propone en el presente informe, que tome en debida consideración y ponderación los **impactos en lo social, económico, productivo y medio ambiental del país**.

Como corolario de lo anterior, al no identificarse las múltiples decisiones concretas de ANCAP que determinan su registración contable, el análisis de la situación financiera se traslada necesariamente a la fase de análisis contable. **Y los hechos económicos modificativos y mixtos, contablemente registrados, no pueden ser calificados como “irregulares” o “ilícitos”**. Los

estados contables deben reflejar en forma razonable la información financiera de la empresa, atendiendo a las normas técnicas internacionales de contabilidad que la reglamentación impone. Ese es el principal control de un auditor, y es la tarea de auditoría realizada por la Consultora KPMG en ANCAP desde el año 2000<sup>53</sup>.

Por lo demás, desde el punto de vista jurídico del **principio de la debida defensa o del debido proceso (art. 66, 72 y 332 de la Constitución)**, corresponde indicar que nadie está en condiciones de defenderse con todas las garantías constitucionales y legales que lo amparan, si no se identifican concreta y particularmente, los hechos que se les imputa y cuya responsabilidad se reclama.

Por lo tanto, el análisis crítico de la situación económico-financiera de ANCAP que se denuncia en base a los hechos económicos modificativos y mixtos contablemente registrados en los estados financieros, tal como se señaló en los Capítulo C) Problemas del lenguaje y D) De las competencias de las comisiones investigadora, tercera conclusión, queda comprendida implícitamente en la materia y poder jurídico objeto del control que el constituyente le atribuyó expresamente al Tribunal de Cuentas de la República -y no a la Cámara de Senadores, órgano político por excelencia-: **“La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas” (art. 228)**. Tal como se argumentó en el Capítulo citado, resulta inequívoco entender que la noción de Hacienda Pública, en su amplísima acepción, tanto en su significación subjetiva cuanto objetiva, comprensiva de la actividad de obtención, como de administración y empleo de esos recursos, ha sido atribuida explícitamente por el constituyente a un órgano por excelencia especializado técnicamente, de creación constitucional, externo a la administración controlada: **el Tribunal de Cuentas de la República**.

**En consecuencia**, de lo expuesto se desprende que el campo de actuación en materia de análisis económico-financiero, excede el ámbito de competencia del Senado y por consecuencia, de la Comisión Investigadora. Ello sin perjuicio, naturalmente, de la plena competencia de la Comisión Investigadora para asesorar a la Cámara de Senadores con fines legislativos, orientándose hacia la mejora de los problemas de funcionamiento que la aplicación de las soluciones normativas vigentes determina.

Por otra parte, todo comentario o explicación en esta materia está amparada por la libertad de expresión y de comunicación de los pensamientos de la que gozan los habitantes de la República.

---

<sup>53</sup> Declaraciones del Director de KPMG Alexander FRY, v.t. de la c.i. del 23.9.2015: *“KPMG audita los estados contables de Ancap desde el año 2000. Personalmente, estuve a cargo de la auditoría desde 2000 a 2013.....Nuestra responsabilidad es –como dicen– dar una opinión de auditoría. Tenemos que ver que los estados contables presenten razonablemente la situación económica del cliente, pero después no abrimos un juicio de valor sobre si es bueno, regular o malo, dado que en general se entiende que eso es incompatible con la función del auditor. ¿Por qué? Porque si decimos que es buena, estaríamos abogando por el cliente, de alguna manera, y ese no es el rol del auditor. El auditor tiene que ser independiente de los estados contables y del cliente”*.

## 2) Situación financiera de ANCAP.-

En relación a las explicaciones sobre la situación financiera de ANCAP, corresponde señalar *-con carácter general-* que las mismas surgen fundamentalmente de las declaraciones brindadas en el seno de la Comisión Investigadora por los Sres. Ministros de Estado que ocuparon los cargos durante el periodo investigado (**versiones taquigráficas del 15.10.15 –Ing. KREIMERMAN-, 16.9.15 –Cr. D. ASTORI-, 21.10.15 –Ec. F. LORENZO, 27.10.15 –Ec. M. BERGARA**), por los Sres. Directores de la Institución y los Sres. Gerentes que comparecieron, así como sus asesores, correspondientes a las versiones taquigráficas de las sesiones de **fechas 19 y 26 de agosto, y 17 y 18 de diciembre del año 2015**. Ello, sin perjuicio de acudir a otros testimonios y fuentes de información, que se indicarán en cada caso.

En primer lugar, queremos reivindicar el papel de las Empresas Públicas en el proceso de desarrollo económico y social. Y en particular, el papel de ANCAP en cuanto al suministro en condiciones de seguridad y estabilidad, de competitividad para el sistema productivo, satisfactorias en calidad y precio para el consumidor y todo ello en el marco de una producción ambientalmente sustentable.

Con carácter general, puede establecerse que existe considerable consenso a nivel nacional en cuanto a que los equilibrios macroeconómicos son un objetivo permanente que requiere esfuerzos sistemáticos y continuados, porque son una condición imprescindible para la permanencia y resiliencia de los procesos de crecimiento, desarrollo y de mejora en la distribución de ingreso. El control de la inflación fue y es uno de los principales desafíos de la política macroeconómica en el corto plazo. Las empresas públicas contribuyeron con este desafío cuando entre otras medidas, el Gobierno moderó los ajustes en algunas tarifas y precios administrados con el objetivo de mantener el control de la inflación.

La empresa debió cumplir durante el período investigado con tres **objetivos antagónicos**:

1. Cumplir con el **cronograma de inversiones** acordado: implica presión en la liquidez de la empresa, lo que conlleva a endeudamiento de corto plazo en un contexto de ingresos estables o decrecientes.
2. Mantener el **nivel de producción**: implica presión en los costos, dado el contexto de fuerte modificación de las técnicas de producción, consecuencia de las inversiones.
3. Mantener **tarifas bajas** por su impacto en la inflación: implica limitación de ingresos en un contexto de costos crecientes.

En este sentido, ya que los ingresos crecieron a menor velocidad que los costos, dado por el aumento limitado por tarifas en el primero y el aumento de los costos no reconocidos en las tarifas, en el segundo, para mantener el

cronograma de inversiones en un contexto de disminución de márgenes no existe otra posibilidad que recurrir al endeudamiento. Los resultados negativos aumentan la presión sobre el endeudamiento más allá de la inversión, que también pasa a requerirse para mantener la producción.

La aplicación de la **política tarifaria contenedora de la inflación** en los precios de los combustibles, llevó a que diferentes costos no se trasladaran al precio final.

La diferencial de costos no considerados fue:

- un 50% -unos US\$ 400.000.000- por incremento en los costos de distribución primaria y secundaria, es decir, en el proceso de distribución de la planta de ANCAP hasta llegar a la estación de servicio, y los sellos de distribución.
- un 25% por costos de ANCAP, vinculados a disponibilidad logística por el aumento de la demanda y por inversiones;
- un 12,5% -cerca de US\$ 100.000.000- por pago de intereses del financiamiento de endeudamiento;
- y un 12,5% por variación del tipo de cambio, precio del petróleo y biocombustibles mirado en conjunto.

En suma, los resultados de los ejercicios 2011 a 2014 son deficitarios en 602 millones de dólares y en el mismo período la empresa podía haber recibido 800 millones de dólares. Eso muestra la desventaja de mirar los resultados de la empresa desde el punto de vista individual, segmentado el objeto de análisis, cuando en realidad es parte de un sistema económico global y de estrategias nacionales (*enfoque global*). De esta manera se contabilizan solamente los costos de la estrategia (*que contablemente quedan en ANCAP*) sin tomar en cuenta los beneficios para la sociedad (*que son externos a la contabilidad de ANCAP*).

### **3) Tarifas.-**

#### **Análisis conceptual y jurídico de los costos endógenos**

Dada la relevancia que el tema de los costos endógenos no reconocidos por el Poder Ejecutivo al fijar los precios de los productos monopolizados<sup>54</sup>, ha tenido en la consideración de la Comisión Investigadora y en las autoridades del Directorio de ANCAP, resulta propicio establecer algunas consideraciones de orden jurídico, a los efectos de despejar dudas respecto hasta qué punto el Directorio de ANCAP estaba en condiciones de reconocer o no dichos costos, o si por el contrario, los mismos tenían un alcance imperativo para el Ente.

---

<sup>54</sup> Este es uno de los temas sobre los que el Poder Ejecutivo ha tomado cartas en el asunto, y en los que va a actuar con “sintonía fina”, conforme a los anuncios efectuados en conferencia de prensa llevada a cabo el día martes 22 de diciembre del año próximo pasado, por los Sres. Ministros del MIEM Ing. COSSE y del MEF Cr. ASTORI.

Claramente, las consecuencias que puedan derivarse de un eventual desacuerdo **-que es más aparente que real-** entre el Poder Ejecutivo y el Directorio de ANCAP en relación a la fijación del precio de los productos monopolizados, no son jurídicos. Por tanto, estamos fuera del campo de la legitimidad, y por ende, fuera del campo de los hechos **“ilícitos” o “irregulares”**.

No obstante lo anterior, si conforme al régimen vigente el Poder Ejecutivo no reconoce la estructura de costos **“endógena”** propuesta o elevada por ANCAP a su consideración, ésta queda desde el punto de vista jurídico, en una suerte de **“estado de sujeción” o “inercia”**. Como corolario de lo anterior, debe hacerse cargo de los mismos a costa de su propio patrimonio.

Siguiendo con este orden de ideas cabe dar cuenta que, por una parte, el Poder Ejecutivo actúa en el marco de sus competencias constitucionales y legales, como conductor de las políticas sectoriales<sup>55</sup>, en particular, de las políticas macro-económicas y energéticas. Además, va de suyo que es por excelencia el gestor del interés general, cuya persecución debe presidir toda su actuación.

Por otra parte, el Directorio de ANCAP, actúa como ejecutor de las políticas sectoriales fijadas por el Poder Ejecutivo, atendiendo, simultáneamente, aquellos intereses institucionales de ANCAP - *compatibles con el interés general*- que operen como medios o instrumentos para el cumplimiento de los fines y cometidos atribuidos. Entre sus múltiples intereses legítimos -*valores y principios institucionales, su misión, fines, metas y objetivos, etc.*-, ANCAP debe preocuparse, particularmente, para que el precio final de sus productos monopolizados refleje en la mayor medida posible y razonable, la estructura de costos (*endógena y exógena*) imprescindible para continuar prestando su actividad industrial y su contribución a la economía nacional.

Importa destacar al respecto, las declaraciones del Sr. Ministro de Economía y Finanzas Fernando LORENZO en sus comparecencias ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en abril del año 2013 y en la interpelación de la que fuera objeto ante la Cámara de Senadores por parte del Sr. Senador Pedro BORDABERRY (**versión taquigráfica N° 1561 de 10.4. 2013**), en el mismo mes y año, en el que reconoce un rezago en el ajuste de las tarifas públicas de Ancap, que ponedera en 0,3 puntos del PIB, es decir, US\$ 150:000.000. En su interpretación, el objetivo de las finanzas públicas es tratar de contribuir a la moderación de los precios que se trasladan a los usuarios. Esta medida tiene un costo fiscal que no es de largo plazo; sino que se absorberá gradual y moderadamente a lo largo del tiempo. Por esta razón, se reconoce que los magros o malos resultados del año 2012 de dos de las empresas públicas, son consecuencia de acciones que el Poder Ejecutivo

---

<sup>55</sup> Juan Pablo CAJARVILLE, “El Poder Ejecutivo como conductor de las políticas sectoriales en la legislación uruguaya”, en “Sobre Derecho Administrativo”, Tomo I, 2ª ed. ampliada de agosto 2008, F.C.U., págs. 51 y ss.

respaldó y no de acciones deliberadas de las empresas. Ello, porque el Gobierno nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas y todo el Poder Ejecutivo respaldó intervenir para atrasar las políticas de ajuste de tarifas mantenidas en Ancap (y también en UTE).

En el mismo sentido, se había pronunciado el ex Sr. Ministro de Economía y Finanzas, Ec. F. LORENZO, **en el llamado a Sala del 3.4.2013, Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados**, comentando que por decisión explícita del Poder Ejecutivo y por preocupación inflacionaria, se mantuvieron las tarifas de los combustibles no alineadas con sus costos durante una parte del año 2012, y esa situación provocó pérdidas. También manifestó que siente la responsabilidad por esa decisión, pues, en ese caso, implicaba un subsidio implícito *-aunque transitorio-*, por lo que se trató de aletargar y postergar la necesidad de ajustar las tarifas, protegiendo así el nivel de inflación y a los usuarios *-consumidores, productores e inversores-* que utilizan esos recursos o toman decisiones en base a esos recursos.

Asimismo se señala que, a pesar del resultado que se había previsto originalmente, todavía en el año 2013, habría un ajuste de tarifas que no terminaría de reconocer el incremento de gasto estructural. Se justifica la decisión en tanto el Poder Ejecutivo creyó que hacerlo era malo para los hogares, para la industria, para la producción, para todos, y que había que absorberlo fiscalmente.

La existencia del subsidio implícito a cargo de ANCAP (y también UTE), según se dijo, por razones inflacionarias o fiscales, fue confirmado plenamente por el ex titular del MIEM Ing. Roberto KREIMERMAN<sup>56</sup>:

*“ANCAP tenía como variable, obviamente, el hecho de trasladar sus costos al precio, a las tarifas, y además sumar en dichos costos todos los conceptos considerados necesarios para el procesamiento, distribución, inversión, etcétera. Desde nuestro punto de vista, como Ministerio relacionado, teníamos el mismo interés que el de la empresa. A su vez, teníamos la visión de que los precios tuvieran una razonabilidad interna entre los diferentes temas; esta política se siguió, por ejemplo, en apoyo a los precios del supergás o como se hizo en 2014 con una rebaja –en ese caso menor a lo que se hubiera querido, pero una rebaja al fin– mayor al gasoil que a las naftas. O sea que la opinión del Ministerio siempre contaba en lo que refiere a la parte productiva, por ser el Ministerio de Industria, Energía y Minería.....”*

Más adelante, continúa KREIMERMAN declarando que:

---

<sup>56</sup> Versión taquigráfica de la C.I. del 15.9.15.

**“Básicamente es correcto que algunos costos no se trasladaron a las tarifas. Uno de los motivos fundamentales estuvo dado por el control de la inflación en algunos momentos del período. Este fue uno de los elementos principales.**

Otro de los motivos tiene que ver con el pedido de que, más allá de que creciera algún costo, ANCAP tenía que tratar de absorberlo de alguna manera, siempre observando las variables de competitividad e inflación.

El señor Senador me preguntaba si a mi juicio en 2011 hubo subvención, pues bien, en verdad, lo que se buscó fue implementar una política sensata de parte de los Ministerios involucrados con la macroeconomía, la competitividad y la generación de energía, a efectos de lograr balancear las variables mencionadas y que ninguna se disparara demasiado. **Entonces, en cuanto a si a mi juicio en 2011 hubo subvención, puedo decir que sí hubo. No fue el único tema de negociación, por lo que acabo de explicar recién, pero evidentemente estuvo sobre el tapete en algún momento” (fin de la transcripción, negrita nuestro).**

De lo que viene de expresarse, frente a una contradicción que es más aparente que real entre el Poder Ejecutivo y el Directorio de ANCAP, en torno al tema de los costos endógenos, y particularmente, entre los costos de distribución y “costo” ANCAP, resulta necesario explicitar y analizar los enunciados del razonamiento a fin de facilitar la comprensión del tema.

Hay pleno acuerdo en cuanto a que los costos de distribución incluyen dos ítems: a) aumentos de los montos nominales de los salarios y b) Recategorización del Subgrupo N° 10 (*personal de las estaciones de servicio*) como “comercio”, lo que modifica el régimen semanal a un máximo de 44 horas. Los “costos ANCAP” se explican en el literal (c).

- a) Aumentos de los montos nominales de los salarios:** acordados en el seno del Grupo 19 del Consejo de Salarios, Subgrupo N° 10 “*Estaciones de Servicio, Gomerías y Estacionamientos*”, entre los delegados del **Poder Ejecutivo**, el Delegado Empresarial en representación de la Unión Nacional de Vendedores de Nafta del Uruguay (**UNVENU**), y el Delegado de los Trabajadores en representación de la **UNTMRA**, con vigencia al 1°.7.2011<sup>57</sup>. Conviene señalar que **el Poder Ejecutivo es parte del acuerdo tripartito como surge del Acta de ajuste**

---

<sup>57</sup> El acta en que se acordaron los salarios mínimos con vigencia al 1°.7.2011 para el Subgrupo N° 10, es del **dominio público (pág web del M.T.S.S., Áreas temáticas, Consejos de Salarios, Servicios profesionales..., Estaciones de Servicio, Ajustes julio 2011)**. Para la franja 3 Pistero, se fijó un **valor hora mensual de \$ 56,65 y un salario mínimo mensual de \$ 10.350. Artículo 7° Ley 17.930.**- Autorízase al Poder Ejecutivo, a propuesta de los Incisos de la Administración Central y a los órganos y organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, a celebrar contratos de función pública con aquellas personas que, a la fecha de promulgación de la presente ley, se encuentren desempeñando tareas propias de un funcionario público, con carácter permanente, en régimen de dependencia, y cuyo vínculo inicial con el Estado se hubiera desvirtuado en algunos de sus elementos esenciales, siempre que el mismo se hubiera iniciado antes del 1° de enero de 2001”.

correspondiente a “Estaciones de Servicios”, disponible en la pág. Web del M.T.S.S., conforme a lo dispuesto en el artículo cuarto del Convenio Colectivo celebrado entre las mismas partes, con fecha **20.4.2011**<sup>58</sup>. De acuerdo al ajuste acordado, los salarios mínimos no podían ser inferiores a \$ 10.000. Todo ello, se acordó en sintonía con los lineamientos o pautas generales impartidas desde el Poder Ejecutivo (cfe.: *declaraciones del Sr. Vicepresidente SENDIC ante la C.I. de fecha 15.12.15*).

Importa poner de relieve que la obligación jurídica de respetar los laudos salariales establecidos por los Consejos de Salarios, **es un imperativo legal -no disponible para las partes-** tanto para la Administración Central, Poder Legislativo, organismos comprendidos en los arts. 220 y 221 *-entre los que se encuentra ANCAP-*, órganos departamentales y personas públicas no estatales, conforme al **art. 1° de la Ley N° 18.098 de 12.1.2007**, que por su importancia a los efectos de la presente investigación se transcribe:

*“Artículo 1°.- Toda vez que la Administración Central, Poder Legislativo, los organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, los órganos departamentales y las personas públicas no estatales contraten la ejecución de servicios a su cargo con terceros, en los pliegos de bases y condiciones particulares se deberá establecer que la retribución de los trabajadores de la empresa adjudicataria, asignados al cumplimiento de dichas tareas, deberá respetar los laudos salariales establecidos por los Consejos de Salarios”.*

Otras normas jurídicas de nuestro ordenamiento preceptúan la obligación de respetar los laudos salariales (a vía de ejemplo, entre otras, la Leyes No. 10.449, No. 18.566 de 11.9.2009 que reglamenta el Sistema de Negociación Colectiva<sup>59</sup> y Decretos reglamentarios).

Por último, pero no menos importante, corresponde dar cuenta del Decreto del Poder Ejecutivo 475/05 de 14.11.2005, del que se desprende en todo su alcance cual es la política del gobierno en materia de reconocimiento de los derechos y garantías de los trabajadores. En esta

---

<sup>58</sup> El Convenio colectivo se celebró el 20.4.11, entre, POR UNA PARTE: los Sres. Eduardo Álvarez y Daniel Añon en representación de la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay (UNVENU) y el Dr. Álvaro Nodale en representación de ANMYPE y CECONEU y POR OTRA PARTE: los Sres. Federico Cicero, Raúl Villalba, Roberto Cuello y Álvaro Guigou en representación de la Unión Nacional de Trabajadores del Metal Y Ramas Afines (UNTMRA), el cual regula las condiciones laborales del Grupo N° 19 "Servicios Profesionales, Técnicos, Especializados y aquellos no incluidos en otros grupos" subgrupo N° 10 "Estaciones de Servicio. Gomerías y Estacionamientos”.-

<sup>59</sup> *Artículo 16 de la Ley No. 18.566 de 11.9.2009. “(Efectos del convenio colectivo). - Los convenios colectivos no podrán ser modificados por contrato individual o acuerdos plurisubjetivos en perjuicio de los trabajadores. El convenio colectivo por sector de actividad celebrado por las organizaciones más representativas es de aplicación obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del nivel de negociación respectivo, una vez que sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo”.*

normativa se prevé concretamente la obligación de incluir en los Pliegos de Licitación las garantías vigentes para los trabajadores.

En efecto, en su RESULTANDO I) se enuncia que:

*“el Convenio Internacional de Trabajo nro. 94 establece que el mismo se aplica a los contratos en los que al menos una de las partes sea una autoridad pública y se concierte para la ejecución o suministro de servicios (art. 1); que estos contratos deberán tener cláusulas que garanticen a los trabajadores interesados salarios, horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza (art. 2.1); que la autoridad competente determinará los términos de las cláusulas que deban incluirse en los contratos (art. 2.3); que la autoridad competente deberá tomar las, medidas pertinentes para garantizar a los trabajadores condiciones de salud, seguridad y bienestar justas y razonables (art. 3) y que en caso de que no se observen o no se apliquen las disposiciones de las cláusulas de trabajo incluidas en los contratos celebrados por las autoridades públicas, se deberán aplicar sanciones adecuadas y se deberán tomar medidas apropiadas, tales como la retención de los pagos debidos en virtud del contrato, a fin de que los trabajadores puedan obtener los salarios a que tengan derecho (art. 5).*

*II) Que en varias de las empresas que prestan servicios al Estado se han constatado respecto de sus trabajadores serios incumplimientos a las normas laborales, salarios por debajo de los mínimos legales, evasión de aportes a la seguridad social y desconocimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo.-*

*CONSIDERANDO: Que es necesario que en cada oportunidad en que un organismo del Estado contrate servicios con una empresa privada se incluya en los pliegos licitatorios cláusulas referentes al cumplimiento de las normas vigentes, tanto en materia de condiciones de trabajo como de seguridad e higiene y seguridad social.*

*ATENCIÓN: A lo expuesto precedentemente y a lo dispuesto por el Convenio Internacional de Trabajo N° 94 ratificado por la Ley N° 12.030 de 10 de diciembre de 1953; EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA actuando en Consejo de Ministros DECRETA:*

*Art. 1.- En los pliegos de condiciones generales o especiales relativos a la contratación de empresas para prestar servicios al Estado (limpieza, vigilancia, mantenimiento, etc), deberán incluirse cláusulas que garanticen a los trabajadores de esas empresas: a) los salarios, horas de trabajo y demás condiciones de empleo de acuerdo a las leyes, laudos y/o convenios colectivos vigentes para dichas ramas de actividad; b) que se cumpla con las normas de seguridad e higiene que correspondan y c) que se viertan los aportes y contribuciones de seguridad social al Banco de Previsión Social....” (fin de la transcripción).-*

Ha quedado de manifiesto que existen razones relevantes que motivaron al Directorio de ANCAP el reconocimiento a los estacioneros las “bonificaciones” o utilidades de su actividad, inspiradas en la política trazada por el gobierno en materia de avances en el reconocimiento y efectividad de los derechos y garantías de los trabajadores.

En otro orden, se ha acreditado debidamente ante la Comisión Investigadora<sup>60</sup> que la Sra. Gerente económico-financiera de ANCAP de la época Cra. María del Carmen GIRALDEZ, envió un correo electrónico con fecha 19.10.2011 al funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas (Sr. German BENITEZ) a quien reportaba, donde se especificaba claramente los cambios producidos por concepto de los costos que se analizan en este literal, además de los informes jurídicos correspondientes, en virtud de que los mismos implicaron “*varios aspectos a contemplar en la paramétrica de determinación de bonificaciones con la vigencia establecida en dicho convenio que es del 1.º de enero de 2011.*» –es decir, retroactivo a esa fecha– «*Los ajustes implicaron un incremento directo en el monto nominal de los salarios, la adaptación de la estructura de personal para cumplir parcialmente la modificación del régimen laboral, que pasa de cuarenta y ocho horas semanales a cuarenta y cuatro horas semanales y, a su vez, los ajustes que surgen de otros ítems como alquiler, retribución, infraestructura edilicia y utilidad que se determina en relación a los costos de operativa*» (fin de la transcripción).

---

<sup>60</sup> Ver declaraciones del Sr. Vicepresidente Lic. Raúl SENDIC en sesión del 15.12.15: “*El 19 de octubre de 2011, la contadora María del Carmen Giraldez, que en ese momento era la gerente económico-financiera de ANCAP, envió un correo electrónico al señor Germán Benítez, que era su contraparte en el Ministerio de Economía y Finanzas que dice así: «Te adjunto por un lado los laudos aprobados en abril de este año y un complemento con vigencia 1 de julio de 2011, también un informe de nuestros servicios jurídicos. Por otro lado, te adjunto el archivo de la paramétrica con las siguientes explicaciones.» –se refiere a la paramétrica que se estableció en la negociación con los estacioneros– «Esta paramétrica de determinación de las bonificaciones cubre los costos de funcionamiento de una estación tipo: sueldos y jornales, ropa de obreros, costos de leyes sociales, sobresueldos y jornales, gastos de mantenimiento y operativos, alquiler, retribución, infraestructura edilicia, más una utilidad razonable» –del estacionero– «que está determinada en función de los costos incurridos y se ajusta por las variaciones de estos costos y de indicadores nacionales, como el IPC, el Índice Medio de Salarios, el precio de los combustibles y la cotización del dólar. En el año 2011 se establecieron negociaciones sobre convenios de salario del sector que derivaron en lo acordado en el convenio salarial del Grupo 19, Subgrupo 10, “Estaciones de servicios, gomerías y estacionamientos”, lo que implicó varios aspectos a contemplar en la paramétrica de determinación de bonificaciones con la vigencia establecida en dicho convenio que es del 1.º de enero de 2011.» –es decir, retroactivo a esa fecha– «Los ajustes implicaron un incremento directo en el monto nominal de los salarios, la adaptación de la estructura de personal para cumplir parcialmente la modificación del régimen laboral, que pasa de cuarenta y ocho horas semanales a cuarenta y cuatro horas semanales y, a su vez, los ajustes que surgen de otros ítems como alquiler, retribución, infraestructura edilicia y utilidad que se determina en relación a los costos de operativa» y a continuación hay algunos cuadros.*

Por este medio, ANCAP comunica al Ministerio cuáles son sus obligaciones contractuales con los estacioneros y también cuáles son sus obligaciones legales, porque este es un acuerdo salarial legal. Estos son los costos a que se hace referencia cuando se dice «costos no reconocidos». Cabe aclarar que no sean reconocidos no quiere decir que ANCAP no haya tenido que cumplir con ellos; había obligaciones legales que cumplir con estas nuevas escalas salariales y costos que tenían las estaciones de servicio”.

**b) Re-categorización del Subgrupo N° 10 (personal de las estaciones de servicio) como “comercio” y la modificación consiguiente del régimen semanal a un máximo de 44 horas: se pasó, a partir del Convenio Colectivo del 20 de abril de 2011<sup>61</sup>, a un**

<sup>61</sup> CONVENIO: En la ciudad de Montevideo, el **día 20 de abril de 2011**, POR UNA PARTE: los Sres. Eduardo Álvarez y Daniel Añon en representación de la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay (UNVENU) y el Dr. Álvaro Nodale en representación de ANMYPE y CECONEU y POR OTRA PARTE: los Sres. Federico Cicero, Raúl Villalba, Roberto Cuello y Álvaro Guigou en representación de la Unión Nacional de Trabajadores del Metal Y Ramas Afines (UNTMRA). acuerdan la celebración del siguiente CONVENIO, el cual regulará las condiciones laborales del Grupo N° 19 "Servicios Profesionales, Técnicos, Especializados y aquellos no incluidos en otros grupos" subgrupo N° 10 "Estaciones de Servicio. Gomerías y Estacionamientos" en los siguientes términos: PRIMERO: Vigencia y ámbito de aplicación: El presente convenio abarcará el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2011 y el 30 de junio de 2013 (30 meses). Sus normas tendrán carácter nacional y se aplicarán a todos los trabajadores dependientes de todas las empresas que componen el sector de Estaciones de Servicio, Gomerías y Estacionamientos. Estaciones de servicio SEGUNDO: Categorías y salarios mínimos para Estaciones de Servicio a partir del 1° de enero de 2011. Categorías: Se ratifican las categorías descritas en el convenio anterior, con las siguientes modificaciones en cuanto a las franjas. Las categorías Naftero/Pistero, Lavador y Sereno pasan de la franja 1ª a la 3ª. El Cajero de Salón de Ventas o Minimercado pasa de la franja 2ª a la 3ª. Salarios: Los salarios que regirán a partir del 1° de enero de 2011, serán los siguientes: Valor hora Mensual franja 1: Operario de mantenimiento \$49,26 \$9.000 Reponedor de Minimercado Franja 2 Gomero \$51,72 \$ 9.450 Franja 3 Pistero \$54.30 \$9.922 Lavador Sereno Cajero de salón Franja 4 Engrasador y/o Fosero \$57,02 \$10.418 Franja 5 Administrativo \$10.939 Operario conductor \$59,87 \$10.939. Se deja constancia que a partir de la firma del presente convenio la transformación de los valores mensuales en valores horas ha sido acordada realizándose sobre 182.7 horas y responde a jornadas de 44 horas semanales, reflejando lo dispuesto por Ancap para el ajuste de los costos salariales en la paramétrica de bonificaciones. El régimen horario de 44 horas regirá con carácter general a partir del día de hoy. Las empresas dispondrán de 60 días a partir de la firma de este convenio, para realizar los ajustes pertinentes. Las empresas y los trabajadores en acuerdo podrán optar por trabajar una semana 40 horas y a la siguiente 48 horas, trabajar 6 días a la semana 7 horas 20 minutos, 5 días a la semana 8 horas 45 minutos, gozar de un día y medio libre semanal o cualquier otra modalidad que las partes pudieran convenir entre sí y no contravenga el sistema legal. El incremento de los salarios mínimos incluye una inflación proyectada de 5% y el correctivo previsto en el convenio de 9 de noviembre de 2009. TERCERO: Sobrelaudos. Sin perjuicio de los mínimos salariales establecidos en el artículo segundo ningún trabajador del sector Estaciones de Servicio podrá percibir un incremento al 1ero de enero de 2011 inferior al 13%. CUARTO: Correctivo para estaciones de servicio el 1ero. de julio de 2011. El 1ero de julio de 2011 si el 50% del IPC proyectado para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2011 y 31 de diciembre del 2011, es superado por el IPC real hasta el momento, el resultado será multiplicado por dos y se aplicará como anticipo de ajuste procediéndose a la corrección definitiva (en más o menos) en enero de 2012. QUINTO: Ajuste de Estaciones de Servicio del 1° de enero de 2012. El 1ero de enero de 2012 todos los salarios de los trabajadores de estaciones de servicios recibirán un incremento resultante de la acumulación de los siguientes items: a) Promedio entre la meta mínima y máxima de inflación que fije el Banco Central (centro de la banda) para el periodo enero-diciembre 2012; b) correctivo para cubrir las eventuales diferencias entre la inflación prevista para el periodo enero-diciembre 2011 y la inflación real de igual periodo y c) 2% por concepto de crecimiento base; 2% por desempeño del sector; 1.5% condicionado a que no disminuya el promedio de venta de nafta y gasoil de acuerdo con los datos que proporcione ANCAP. comparando con los datos del año anterior. SEXTO: Correctivo para estaciones de servicio del 1ero de julio de 2012. El 1ero de Julio de 2012 si el 50% del IPC proyectado (período 1° de enero de 2012 y 31 de diciembre de 2012) es superado por el IPC real hasta el momento, el resultado será multiplicado por dos y se aplicará como anticipo de ajuste procediéndose a la corrección definitiva (en más o menos) en enero de 2013. SÉPTIMO: Ajuste de estaciones de servicios al 1ero de enero de 2013. El 1ero de enero de 2013 todos los salarios de los trabajadores de estaciones de servicios recibirán un incremento resultante de la acumulación de los siguientes items: a) Promedio entre la meta mínima y máxima de inflación que fije el Banco Central (centro de la banda) para el periodo enero-junio 2013; b) correctivo para cubrir las eventuales diferencias entre la inflación prevista para el periodo enero-diciembre 2012 Y la inflación real de igual periodo y c) 3% por

---

concepto de crecimiento base; 2% por desempeño del sector; 1,5% condicionado a que no disminuya el promedio de venta de nafta y gasoil de acuerdo con los datos que proporcione ANCAP, comparando con los datos del año anterior. OCTAVO: Correctivo final. El 30 de junio de 2013 se comparará la inflación real con la inflación proyectada para el período enero-junio 2013, tomándose en cuenta el porcentaje resultante (en más o en menos) para la fijación de los salarios que regirán desde julio de 2013. ....Beneficios para los trabajadores de Estaciones de Servicio: DÉCIMO OCTAVO: Quebranto de caja. El quebranto de caja pasará a ser desde el 1ero de enero de 2011 de \$1500 líquidos en el caso de una caja por turno, en caso de 2 cajas por turno \$750 para cada trabajador con caja, y en caso de 3 cajas o más \$500 para cada uno. El quebranto del cajero de salón será a partir del 1ero de enero de 2011 de \$ 591. En los casos de que el quebranto al 31 de diciembre de 2010 sea superior al establecido ut supra, se ajustará 13%. Las empresas que ya cuenten a la firma del convenio con sistema de cajeros múltiples, ajustarán el quebranto en un 13%. En todos los casos los montos mencionados se reajustaran en las mismas oportunidades por los mismos porcentajes que los salarios mínimos. DÉCIMO NOVENO: Partida Única. Se le entregará a cada trabajador que al momento de la firma tenga una antigüedad mínima de 6 meses en la empresa una partida única de \$ 300 por cada hijo que esté cursando primaria, con un tope de tres hijos. VIGÉSIMO: Carné de Salud. Las empresas abonarán a sus trabajadores el costo del carnet de salud cada dos años, salvo para aquellos trabajadores que por razones de la naturaleza del trabajo desarrollado deban renovarlo en períodos inferiores. Dicho carnet quedará en poder de la empresa. - VIGÉSIMO PRIMERO: Cobertura por enfermedad. Las empresas pagarán a los trabajadores certificados por enfermedad los tres días no cubiertos por DISSE al valor que paga el BPS, siempre que la certificación sea mayor a 15 días. Se establece un tope de dicho beneficio de hasta dos certificaciones en el año calendario. VIGÉSIMO SEGUNDO: Licencia maternal. La trabajadora que haya dado a luz podrá gozar inmediatamente después de la licencia maternal de la licencia reglamentaria que haya generado. Luego del reintegro al trabajo la empresa otorgará una hora paga adicional a la legal para lactancia por un período de un mes, que podrá ser gozada al inicio o al final del horario de trabajo. VIGESIMO TERCERO: Uniformes. Se ratifica lo dispuesto en el convenio anterior en cuanto a los uniformes con el siguiente agregado. Se entregará un gorro de tela polar al año, en el mismo momento de la entrega de los uniformes de invierno. VIGÉSIMO CUARTO: Horas Sindicales para Delegados Departamentales. Se otorgará un máximo de 176 horas mensuales nominales pagas a los delegados departamentales. La UNTMRA pasará el listado de horas utilizadas dentro de los primeros 5 días del mes siguiente, que se cotejarán con la estación de servicio donde trabaje el delegado y la UNVENU reintegrará el dinero dentro de los primeros 15 días del mes. No podrá haber más de un delegado por estación que utilice este beneficio y cada delegado tendrá un tope de 16 horas mensuales no acumulables. VIGÉSIMO QUINTO: Feriado. El 14 de marzo, día del trabajador metalúrgico y de las ramas afines, a partir del año 2012 se considerará feriado laborable y a partir del año 2013 será feriado pago. Con este feriado se procederá de la forma establecida para la fijación de licencias y fijación del trabajo en feriados pagos o no, a fin de garantizar el desarrollo del trabajo. La nómina se ajustará 15 días antes de cada feriado, a efectos de poder adecuarse a la nómina de personal disponible ante eventuales modificaciones de las previsiones. Se ratifica la cláusula onceava del convenio de fecha 9 de noviembre de 2009 en todos sus términos. VIGÉSIMO SEXTO: Seguridad laboral. Las partes se obligan a dar cumplimiento al Decreto No. 291/007, instalando las comisiones correspondientes en un plazo máximo de 60 días. VIGÉSIMO SÉPTIMO: Periodo de prueba. Se reduce el periodo de prueba previsto para el sector a 460 horas de labor efectiva. VIGÉSIMO OCTAVO: Comisión bipartita. Las partes se comprometen a constituir una comisión bipartita para el estudio de la viabilidad de la creación de un fondo con aportes obrero-patronales con el fin de crear subsidios en el área social. (vivienda, Colonias de Vacaciones etc). La Comisión deberá contar con el asesoramiento técnico correspondiente. VIGÉSIMO NÓVENO: Servicios de acompañantes para familiares directos UNVENU declara que se encuentra haciendo gestiones a fin de buscar una solución en caso de enfermedad de familiares directos comprometiéndose a dar una respuesta en un plazo máximo de 60 días. TRIGÉSIMO: Se ratifica la vigencia de todos los beneficios acordados en los convenios anteriores que no se contrapongan a los establecidos en el presente. ....Leída que les fue se firma de conformidad”.

nuevo régimen de 44 horas semanales de trabajo y a un descanso semanal que se incrementó de 24 a 36 horas.

Debe tenerse presente que se trata de un sector que comprende aproximadamente a 8.000 trabajadores.

A su vez, la ley N° 17.518 de 16 de junio de 2002, facultó a las estaciones de servicios que venden nafta, aceite y accesorios, a permanecer abiertas en forma permanente, sin perjuicio del cumplimiento de las normas laborales.

En consecuencia, para atender la semana completa es necesario que las empresas del sector contraten más personal para cubrir la ampliación del derecho al descanso semanal, o en su defecto, que retribuyan al personal existente en la plantilla por el descanso semanal trabajado, lo que supone, en el caso de los mensuales, una paga adicional del valor hora, o en el caso de los jornaleros, una paga adicional doble del valor hora.

Conforme a las declaraciones del Sr. Vicepresidente de la República, los costos de los literales a) y b) se acercan a U\$\$ 50:000.000 al año. Ello explica razonablemente y justifica la decisión de ANCAP de reconocer las bonificaciones o utilidades a los estacioneros.-

- c) Costos derivados de la autorización legal del art. 7 de la Ley N° 17.930 de 19.12.2005 para celebrar contratos de función pública:** Dicha norma consagra a favor de los organismos del 221 de la Constitución *-Entes Autónomos del dominio industrial y comercial del Estado entre los que está ANCAP-* una autorización para celebrar contratos de función pública *-naturalmente dentro de los límites presupuestales-* con personas que desempeñaban tareas propias de un funcionario público con carácter permanente y con antigüedad al 1°.1.2001. Esta norma jurídica viene a dar solución normativa a una situación de indudable injusticia que experimentaban muchos trabajadores del Estado con anterioridad al año 2005, absolutamente incompatible con las políticas laborales del nuevo gobierno, en especial, aquellas personas que mantenían vínculos laborales con precarios y en violación de preceptos constitucionales (*ej.: becarios, contratos a término, etc.*). Sin embargo, ejercían la función pública en tareas de carácter permanente, infringiendo explícitamente la prohibición del art. 120 del Texto Ordenado sobre Funcionarios Públicos (TOFUP). “ART. 120 - Condiciones para el ejercicio de la función pública Declárase que el ejercicio de la función pública en tareas permanentes deberá efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de la carrera administrativa, de acuerdo con las normas constitucionales y estatutarias vigentes”. Fuente: art. 56 de la Ley 15.809 de 8.4.86.

En relación a este último concepto, el Sr. Vicepresidente señala:

*“No hemos hablado todavía de los USD 266:000.000 que tienen que ver con la llamada masa salarial. Se afirma (por el Sr. Ministro ASTORI) que tuvo un incremento del 50 %, cuando en realidad tuvo un incremento del 37 %, que está 2 % arriba del incremento de la masa salarial de la industria y del resto de las empresas públicas. El resto corresponde al ingreso de unas 700 personas que entraron de acuerdo a lo que estableció la ley de presupuesto del año 2005..... De esta forma en ese momento entraron unas 240 personas que eran becarios de ANCAP, más una serie de ingresos que se fueron dando en los años sucesivos por distintas nuevas tareas que surgieron como resultado de la reestructura. O sea, hay un incremento de un 12 % sobre el 37 % que corresponde a esto y a los nuevos ingresos que se fueron dando dentro de la empresa a lo largo de estos años...”*

Respecto de este tópico, el Sr. Gerente de Servicios Compartidos **Ec. Hubert ARBILDI**, informó lo siguiente en la sesión de la Comisión Investigadora de fecha 26.8.2015:

*“Al 31 de diciembre de 2004 teníamos 2.157 funcionarios; al 31 de diciembre de 2009, 2.415 –en ese quinquenio había aumentado en forma neta 258 personas–; al 31 de diciembre de 2014, 2.934 –en ese quinquenio habían aumentado en forma neta 519–, lo que da un total de 777 personas. En la sesión pasada explicamos en forma detallada los 628 ingresos –así consta en la versión taquigráfica–, fue por el artículo 7.º de la Ley Nº 17.930 y por distintas actividades que se llevaron a cabo en ANCAP”.*

Por su parte, en la sesión del día jueves 17 de diciembre el **Ec. ARBILDI** ratificó esos números, aclarando el número de funcionarios tercerizados y el incremento real de la masa salarial: **“SEÑOR ARBILDI.-** Ese dato se encuentra detallado en la versión taquigráfica del 19 de agosto. Allí se establece que son 628 puestos de trabajo de los 777 que variaron desde el 1º de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2014. Incluso, en sucesivas 22 intervenciones fuimos aclarando el tema de los números. Eran 750 los funcionarios tercerizados al 1º de enero de 2005 y ahora son 1.100. En cuanto a la masa salarial, se encuentran los salarios y la cantidad de personas. Los empleados de Ancap aumentaron –tal como dijimos el 19 de agosto– un 37 % entre el 1.º de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2014. Per cápita, el salario real de los trabajadores aumentó un 10 % más que la media del sector público...”

Por otra parte, puede establecerse con carácter general que todos estos costos endógenos o internos tienen un **origen o fundamento legal: o bien suponen un mandato directo del legislador -respetar la negociación colectiva como se analizó precedentemente- o bien la ley permite o autoriza generar dichos costos (celebración de contratos de función pública del art. 7 Ley 17.930)**. El reconocimiento de los costos endógenos descriptos en los literales a) y b) por parte del Directorio de ANCAP frente a los “estacioneros”, previo al cálculo de sus “bonificaciones” o ganancias (que representan el 60% de los costos de distribución según el Ministro ASTORI),

no significó ejercicio de las potestades discrecionales del Directorio, sino un **“acto debido”**, un **mandato legal o simplemente, implicaba el cumplimiento de la ley**. En definitiva, se trata de **actos preceptivos o imperativos para el Directorio de ANCAP**.

Ha quedado acreditado a lo largo de las sesiones de la Comisión Investigadora, que estos costos *“endógenos”* no fueron reconocidos por el Ministerio de Economía por *“razones fundadas”*, que se comparten. Entonces, como manifestó el ex Ministro Fernando LORENZO ante el Parlamento, fue para proteger el nivel de inflación y a los usuarios, consumidores, productores e inversores, estableciendo una suerte de **subsidio implícito** soportado por el patrimonio de ANCAP; o bien porque se entendió que no operaron en la especie las economías de escala (*“criterios de productividad”*), en la medida que el incremento real de los costos internos *-deducida la inflación-* fue de un 32%; y en cambio, el incremento en los volúmenes vendidos, medidos en metros cúbicos, tuvieron un incremento del 20%<sup>62</sup>.

La estimación de dichos costos ha sido realizada por el Sr. Ministro de Economía y Finanzas y por el actual Sr. Vicepresidente de la República, Lic. Raúl SENDIC.

En este sentido, según declaraciones de este último en la sesión de fecha 15.12.15, *“El propio señor ministro (ASTORI) cuando compareció reconoció que el 49 % de los (costos endógenos) no reconocidos son USD 400:000.000 (correspondientes al período 2009 a 2014), o sea que el 100 % son USD 800:000.000 no reconocidos. Por más sólida que sea no hay empresa -no solo en Uruguay, sino en América- que resista que parte de sus costos por USD 800:000.000 no estén reconocidos en la plataforma de ingresos de la compañía. **No hay forma de sustentar una empresa cuando, en un período de cuatro o cinco años, no son tenidos en cuenta USD 800:000.000 a la hora de elaborar su plataforma de ingresos”** (negrita nuestro).*

A propósito de la necesidad de transparentar las reglas del juego, hacemos nuestra la caracterización del avance de las reformas estructurales de la última década de los gobiernos del Frente Amplio, que desarrolla el Ec. Mario BERGARA<sup>63</sup>, actual Presidente del Banco Central del Uruguay, en el sentido de que las reformas impulsadas avanzan hacia un esquema de funcionamiento de la economía y de la sociedad basado en la conformación de **reglas transparentes y consistentes** con estructuras de estímulos adecuados e institucionalidad de acceso abierto.

**En resumen, a juicio de los informantes de la Comisión Investigadora, la decisión del Poder Ejecutivo para no integrar al precio final de los**

---

<sup>62</sup> Declaraciones del ex Ministro ASTORI en su comparecencia a la C.I. del 16.9.2015.-

<sup>63</sup> Mario BERGARA, Las nuevas reglas de juego en Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, 2015, pág. 22.-

**productos monopolizados los costos endógenos de ANCAP, es plenamente conforme al orden jurídico vigente, sus razones han sido explicadas y compartidas por el Sr. Vicepresidente de la Republica.**

**También es posible concluir que la iniciativa de ANCAP para incorporar los costos endógenos al precio final de los productos monopolizados, está suficientemente amparada por el orden jurídico, y se justifica externamente en el cumplimiento del Programa de Gobierno.**

**Sin perjuicio de lo anterior, a juicio de los Senadores informantes debería procurarse transparentar las reglas de juego *-en consonancia con el norte que han seguido las reformas estructurales en la última década-*, a fin de revisar la paramétrica, ponderando debidamente o balanceando aquellos costos que tienen para el Directorio de ANCAP o bien el carácter de un imperativo legal (*acto debido*) o bien el de una autorización legal (*permiso*) para actuar.**

#### **Reconocimiento del Poder Ejecutivo de los costos endógenos en la fijación de los precios de productos monopolizados en enero de 2015**

Cuando el precio del crudo cayó un 40% hacia finales del año 2014, eso podría haber impactado en el sistema anterior de precios en una disminución del 14%. Sin embargo se resolvió bajar solamente un 4%, ya que en la oportunidad se reconocieron todos esos costos que durante el período 2011-2014 no se habían reconocido. La nueva política tarifaria no contempla la reducción de los déficits acumulados en el pasado, sino que sólo atiende a la situación presente.

El Ministro BERGARA argumentó en el llamado a Sala del que fuera objeto en la Cámara de Senadores que en el caso de ANCAP, se rebajaron los combustibles observando la paramétrica del ente y los montos de referencia en la paramétrica tanto del precio del petróleo como del tipo de cambio. Manifiesta que lo que se hizo en ese caso fue sincerar la paramétrica en términos de incorporar costos de inversión, que se habían realizado sobre todo en áreas de distribución de ANCAP, pero que no se habían incorporado antes, justamente, para no subir los combustibles de manera excesiva cuando el petróleo estaba a US\$ 100 y US\$ 120 el barril. O sea que el Poder Ejecutivo optó por ir incorporando costos de ANCAP, manejando los tiempos, con la loable finalidad de suavizar la evolución de las tarifas, para no subirlas tanto cuando debían subir. Ello implicó, naturalmente, que las tarifas no serían bajadas al nivel que lo hiciera el petróleo. Definitivamente se aprovechó la rebaja del petróleo para

incorporar y sincerar la paramétrica, incluyendo costos que probablemente debían haberse incorporado un tiempo antes<sup>64</sup>.

### **Estructura del costo de la paramétrica para fijar los precios finales de los productos monopolizados**

En relación a la paramétrica para fijar el precio de los combustibles vigente durante el período en que presidió el Ente, el Ing. Daniel MARTINEZ<sup>65</sup> señaló lo siguiente:

*“La paramétrica tenía un importantísimo componente del crudo, porque incidía por dos lados: por el peso en el valor final, pero además por el hecho de que cuando subía el dólar aumentaba el peso. En las épocas en que estuve **el crudo nunca bajó del 56 % del costo final del producto y llegó a estar en el 66 % o 67 %**. Era excluyente. Allí, insisto, incidía el costo internacional del crudo, que hizo ese zigzag, y **el dólar**. No tiene sentido hablar de esto si no se combinan esos dos factores, el valor del crudo y el precio del dólar, porque en definitiva nosotros vendíamos a precio en pesos y comprábamos, con pesos, dólares.....**(los costos de distribución)...creo que en aquella época estaban en el 10 %, 11 % o 12 %**. (Variaban) Mucho menos, porque son en pesos. Podían variar con las renegociaciones de los contratos con las distribuidoras y con Unvenu, que las hubo en los dos casos. Pero implicaban un valor de ese tipo. Por otro lado, **algo más del 20 % del costo dependía de los impuestos**. Hay que recordar que son diferenciales: el gasoil tiene IVA y las gasolinas tienen Imesi. Además, a fines de 2006 o 2007 –no recuerdo exactamente la fecha– bajamos en forma importante el Imesi de las naftas, luego de una negociación con el Poder Ejecutivo para promover –ahora voy a explicar por qué se tomó esta medida, que fue parte del plan estratégico– el uso de gasolinas por encima del gasoil.*

*Finalmente, **el 3 % o 4 % correspondía a los costos salariales de los funcionarios y el 6 % o 7% –no más que eso–, a los gastos de funcionamiento**. Aclaro que quizás la suma no dé cien, porque estoy hablando de memoria. En este último caso estamos hablando de los gastos de operación, o sea, el gas que gastaba la refinería en los hornos, los repuestos que se compraban, etcétera. En grandes números, esa era la composición de la estructura de costos que salió en las paramétricas. La paramétrica siempre daba un resultado. Suponemos que vamos a vender tanto en base al crecimiento o decrecimiento del mercado –en nuestro período el mercado siempre creció–, y con esa suposición de proyección de venta voy a ganar tanto, o a perder tanto. Si perdía tanto, tenía que subir, pero si ganaba más del 3 %, que era más o menos la ganancia que teníamos prefijada, bajábamos; y si*

---

<sup>64</sup> Versión Taquigráfica Cámara de Senadores – Llamado a Sala Ministro de Economía y Finanzas – 13 de mayo de 2015.

<sup>65</sup> V.t. de la C.I. del 11.12.15.

*perdíamos plata o ganábamos menos de eso, teníamos que subir” (fin de la transcripción).*

En relación a la composición de la paramétrica para la fijación de los combustibles, el Sr. Vicepresidente identifica el problema real de que ANCAP prácticamente no tiene espacio para incorporar sus costos, porque dicho lugar está ocupado por otros conceptos:

*“La verdad es que el problema que tenemos es que el precio de los combustibles siempre tiene un tope y no es posible –y en este aspecto estamos de acuerdo con el equipo económico– fijar cualquier precio de los combustibles. Reitero, que eso no es posible. Ahora bien, los combustibles son una fuente muy importante de recaudación en el país. Somos conscientes –porque, además, estuve unos cuantos años en la empresa– de que nuestro Estado recauda un volumen muy importante de dinero a través de los combustibles y que cada cosa o elemento que está incorporado a su precio le quita espacio a ANCAP para instalar sus costos. Esto es natural. Si tengo un cierto tope dado por las necesidades del mercado y por la racionalidad que debería tener el precio y en esa tarifa existe una cantidad de elementos que están ocupando lugar, cuando quiero instalar en esa tarifa mis costos, encuentro que el espacio que queda es muy reducido” (fin de la transcripción).*

#### **4) Relacionamiento del Poder Ejecutivo con las empresas públicas**

El ex titular del Ministerio de Economía y Finanzas, Ec. Fernando LOREZNO, en sus declaraciones ante la Comisión Investigadora de fecha 21.10.2015, definió las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las empresas públicas en base a tres instrumentos fundamentales:

- 1) Participación en la aprobación de los presupuestos.
- 2) El programa financiero.
- 3) La autorización para contraer endeudamiento.

Al respecto precisó el ex Sr. Ministro que las relaciones que tiene el Poder Ejecutivo poseen, según la normativa vigente, tres instrumentos fundamentales. El primero de ellos es la participación de los Ministerios del ramo –y el de Economía y Finanzas en todos los casos– en la aprobación de los presupuestos de las empresas públicas.

- 1) Participación en la aprobación de los presupuestos.

Todo proyecto de inversión debe incluirse en los presupuestos de la empresa pública y tiene que formar parte de ellos para tener autorización de ejecución. Por lo tanto, excepto por decisiones que pueden ser de inversión o de otro tipo de gastos en los cuales el Ente posee potestades para tener iniciativa fuera del presupuesto -en cuyo caso el Tribunal de Cuentas objetará u observará su

iniciativa, pero existe la posibilidad de reiterar–, las decisiones de inversión de las empresas contenidas en los presupuestos, parece obvio decirlo, cuentan con el respaldo del Poder Ejecutivo.

Las inversiones de ANCAP formaron parte del plan de inversiones de todas las empresas públicas, y los presupuestos fueron acompañados por el Poder Ejecutivo, en particular, por el Ministerio de Economía y Finanzas. En ocasión de la presentación del Presupuesto Nacional 2011 - 2015 y en todas las rendiciones de cuentas que el Poder Ejecutivo ha presentado en el Parlamento, en la presentación que hizo el Ministerio están incluidas las inversiones programadas de las empresas públicas con un detalle lo suficientemente importante como para que no pueda quedar duda alguna respecto al grado de conocimiento y del hecho de que las políticas de inversiones forman parte de una política común de todo el Poder Ejecutivo. Sobre este punto no hay posibilidades de dar una respuesta menos contundente para despejar completamente cualquier duda que pueda haber sobre si se llevaron adelante proyectos de inversión que no habían contado con el respaldo del Poder Ejecutivo.

Este aspecto ha sido plenamente reconocido por el ex Ministro Ing. Roberto KREIMERMAN y por el Sr. Ministro ASTORI<sup>66</sup>.

## 2) El programa financiero.

En el programa financiero no solo están incluidas las empresas públicas sino la totalidad de la administración. Resulta muy claro a juicio del ex Ministro, que la gestión efectiva de los desembolsos y los ingresos que realizan los distintos componentes del sector público requieren de una herramienta adicional a los presupuestos. Ello, porque, en muchos casos, estos planifican inversiones o procesos de reestructuras de las empresas, por ejemplo, para múltiples años, y si bien se aprueban presupuestalmente, luego la ejecución no puede quedar libre porque la política fiscal estaría fuera de control. Entonces, el instrumento que se ha dado desde el punto de vista de gestión para la relación entre las empresas y el Poder Ejecutivo, es el denominado programa financiero de gobierno. Este programa es importante porque se trata de un acuerdo informal. Destaca que el programa financiero no es obligatorio, ya que no existe ninguna norma que imponga a las empresas públicas a ajustarse estrictamente a él. Es una herramienta a través de la cual el Poder Ejecutivo hace un seguimiento y le permite convertir las autorizaciones presupuestales en ejecuciones corrientes, que sean compatibles con lo que el país está en condiciones de hacer desde el punto de vista fiscal.

El PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO, no es un acto jurídico: no es una ley, no es un reglamento ni tampoco es un acto administrativo aplicativo de una regla general. Siguiendo al Prof. Juan P. CAJARVILLE podemos concluir que el PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO reúne las características de un **acto de directiva política**, que puede manifestarse informalmente, por

---

<sup>66</sup> Versiones taquigráficas del 15 y 16 de setiembre de 2015, respectivamente.

consensos o instrucciones, rígidos o elásticos, públicos o reservados. El acto de directiva política, como el PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO, no crea, modifica ni extingue situaciones jurídicas; por ser emanado fuera de la relación de jerarquía (*la descentralización supone precisamente ruptura del vínculo jerárquico*). No produce el deber de actuar conforme al contenido, sino tan solo de tenerlo presente como orientación a aplicar; de ahí que no seguir dicho acto de directiva (*el ex Ministro se refiere a “desvíos”*) no afecta la legalidad sino el mérito de la gestión de aquellos a quienes se dirige. La responsabilidad podrá ser *-eventualmente-* política. Ello está reservado a la competencia del Poder Ejecutivo.

De lo anterior se deduce que los eventuales “*apartamientos*” al PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO que eventualmente se hubiesen verificado y que son relativizados por el Ministro ASTORI, se ubican fuera del campo de la legitimidad. Y por esa razón, no implican la verificación de hechos o actos ni “*irregulares*” ni “*ilícitos*”.

### 3) La autorización para contraer endeudamiento.

**La autorización del Poder Ejecutivo** para endeudarse, excluido el financiamiento de proveedores esta prevista en el art. 337 de la Ley N° 18.996 de 7.11.2012 (Rendición de Cuentas de 2012):

*Artículo 337.- Sustitúyase el artículo 267 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011, por el siguiente:*

*"ARTÍCULO 267.- Las operaciones financieras de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, excluido el financiamiento de proveedores, que impliquen un endeudamiento superior al equivalente en moneda nacional a 85.000.000 UI (ochenta y cinco millones de unidades indexadas), deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de aprobado. También se incluirán las operaciones financieras de las personas jurídicas controladas por los mencionados entes. Esta norma no comprende las operaciones financieras realizadas por el Banco Central del Uruguay, el Banco de Seguros del Estado, el Banco Hipotecario del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay.....".*

La versión original del art. 267 de la Ley N° 18.834 de 4.11.11 establecía lo siguiente: “**Artículo 267: Las operaciones financieras de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, excluido el financiamiento de proveedores, que impliquen un endeudamiento superior al equivalente en moneda nacional a UI 85.000.000 (ochenta y cinco millones de unidades indexadas), deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de aprobado. Esta**

***disposición entrará en vigencia a partir de la promulgación de la presente ley”.***

En relación a este aspecto, fue lo suficientemente claro el ex Ministro LORENZO, en cuanto a que ANCAP siempre observó estrictamente la legalidad aplicable, tanto durante la vigencia del art. 267 de la Ley 18.834 de 4.11.11 como en relación al art. 337 de la Ley N° 18.996 de 7.11.2012 aclarando, que el financiamiento con proveedores, en ambas normas jurídicas, como es el caso de PDVSA, está expresamente excluido de la necesidad de requerir la autorización del Poder Ejecutivo.-

En suma, en ninguna de las tres instancias de relacionamientos entre el Poder Ejecutivo y el Directorio de ANCAP se produjeron actos o hechos que puedan ser tachados de ilegitimidad. Por tanto, **no se verificaron ni actos ni hechos “irregulares” ni “ilícitos” imputables al Directorio de ANCAP.-**

### **5) Inversiones en el período 2005 - 2015.-**

ANCAP, así como las restantes Empresas Públicas, requería en la perspectiva de los gobiernos del FA iniciados en el año 2005, de importantes inversiones para poder cumplir con los objetivos asignados.

El financiamiento del ambicioso plan de inversiones aprobado por el Consejo de Ministros<sup>67</sup>, incluyendo las inversiones de ANCAP, se llevó adelante, prácticamente, con el **crédito de un proveedor** de materia prima: PDVSA. Ventajoso en cuanto al vencimiento del plazo, plazo de gracia y tasa de interés, pero con el inconveniente insuperable de estar nominado en dólares americanos. Lamentablemente, no resulta posible adquirir crudo de petróleo en otras nominaciones.

En efecto, por un lado, el **margen de utilidades** reconocido para ANCAP tiene un tope anual de U\$S 30:000.000, lo que implica la absoluta insuficiencia para el fondeo de las inversiones. Por otra parte, como confirmó el Ministro ASTORI en su comparecencia del día 16.9.15, el único **aporte del gobierno nacional** fue el crédito fiscal por USD 63:000.000 que recibió ANCAP, para el pago del IVA de la construcción de la planta desulfuradora.

En el primer lugar, corresponde definir sin ningún tipo de dudas la pertinencia de las inversiones planificadas y ejecutadas. Como lo dijo el ex titular del MEF Ec. F. LORENZO el día 3.4.2013, durante mucho tiempo el país no hizo nada en materia de generación, y no puede obviarse que para sostener hoy el proceso de crecimiento en el país son necesarias las inversiones que se están realizando por parte de las empresas públicas y el sector privado. Además, la señal que se da en cuanto al involucramiento de las empresas públicas en el

---

<sup>67</sup> Declaraciones del ex titular del M.E.F. Ec. Fernando LORENZO en sesión del miércoles 21.10.15.

compromiso inversor, es fundamental para que los privados tomen decisiones positivas.

Entonces, la necesidad del ambicioso plan de inversiones es innegable, salvo que se cuestione a las empresas públicas como actores ineludibles del desarrollo del país. Las inversiones realizadas en el caso de ANCAP eran impostergables no sólo por requerimientos para seguir funcionando; por ejemplo la refinería debía disminuir el contenido de azufre para ser parte de un plan energético nacional. El plan estratégico de ANCAP, al igual que el de las otras empresas públicas, debía estar alineado con la estrategia energética nacional y de acuerdo a las expresiones del ex Ministro de Energía *“fueron revisados, comentados y discutidos con el Ministerio”*<sup>68</sup>. Importa aclarar que *“no estuvo todo planificado y presupuestado en el Plan Estratégico 2007”*, como declaró el Ing. Romero, Gerente de la División Portland, en el acta de la Comisión Investigadora del 7.10.2015. Por el contrario, el mismo fue objeto de revisiones bianuales.

En el capítulo relativo a la justificación externa del presente informe, advertiremos que el plan de inversiones que formaba parte de la política energética de largo plazo aprobada por el Poder Ejecutivo en agosto del año 2008, guarda plena coherencia con las políticas acordadas por la Comisión Multipartidaria de Energía, y formaba parte, naturalmente, de los objetivos programáticos del Frente Amplio para el período 2015-2020.

La necesidad e importancia de las inversiones tampoco fueron discutidas por la integrante en el Directorio de ANCAP por el Partido Nacional la contadora Elena Baldoira. En informe de radio El Espectador (*mayo 2014*) sobre las declaraciones de Baldoira a ese medio se expresa lo siguiente:

*“.....defendió*

*la realización de inversiones. Reconoció que 2013 dejó números negativos para Ancap en su balance primario, evidenciando un incremento en el endeudamiento que se busca reperfilar. Sin embargo justificó el mismo en el entendido que es producto de varios factores, entre ellos el desarrollo del programa de inversiones. Dijo que esto llevó a una recta de maduración de la inversión más lenta a la esperada demorando los ingresos asociados al proyecto, ya sea por retrasos en el cronograma de inicio de obras, ajustes paramétricos asociados a dicha infraestructura, o exigencias complementarias, lo cual desacopló en el corto plazo los costos con los ingresos esperados”.*

Como vimos, entonces, ha quedado meridianamente despejado que la principal fuente de financiamiento de las inversiones fue el crédito comercial ofrecido por PDVSA, que tiene una excelente tasa de interés (*75% al contado, y el 25% restante se paga diferido en un plazo de 17 años con una tasa 2% anual fija sin garantías*). Según informes contratados por ANCAP a Consultoras independientes nacionales e internacionales del más alto prestigio (*Deloitte,*

---

<sup>68</sup> Declaraciones del ex ministro Ing. Roberto KREIMERMAN en la Comisión Investigadora – versión taquigráfica 15 de setiembre 2015.

*Kpmg*<sup>69</sup>, *Cpa-Ferrere*), esta financiación es difícil de igualar en el mercado de las instituciones financieras, por la bondad de condiciones para la empresa.

El monto de esa deuda comercial fue en millones de dólares de 1.143:718.428, de los que se pagaron 517:267.784.

Las inversiones del período 2005-2014 fueron de US\$ 1.282 millones. Solo en la planta desulfuradora la inversión alcanzó los US\$ 421 millones. Es de destacar que antes de tener en marcha la planta desulfuradora nuestros combustibles tenían porcentajes altísimos de azufre. Hoy cumplen con una postergada demanda medio ambiental y con los requerimientos tecnológicos de motores de todo tipo, con lo cual se entrega un producto de mejor calidad y con menor carga medio ambiental al mismo precio. Decir que la inversión en la planta desulfuradora no tiene retorno, no es ajustado a la realidad. Las consecuencias se miden, no sólo por la calidad de los derivados de petróleo que produce la refinería de la Teja, cuyas ventas son los hechos generadores de los tributos que constituyen la principal fuente de recursos para la Dirección General Impositiva. Además, fundamentalmente, el retorno de dicha planta debe considerarse a la luz de sus consecuencias beneficiosas para el medio ambiente.

Otras inversiones fueron destinadas a las plantas de portland de Minas y Paysandú, la planta de Cal en Treinta y Tres, las plantas de Biocombustibles -se construyó un complejo de 4 plantas-, inversiones en camiones tanque, la compra de Texaco, etcétera. Desde un punto de vista sistémico las inversiones contribuyeron fuertemente con el desarrollo social y ambiental del país y en particular de los Departamentos de Artigas, Paysandú, Lavalleja y Treinta y Tres.

En lo que refiere a las inversiones ejecutadas por ANCAP, manifestó ASTORI en el seno de la Comisión Investigadora que ANCAP registró un importante incremento de sus niveles de inversión, sobre todo a partir de 2008. Estuvieron concentradas en dos destinos fundamentalmente: la planta desulfuradora, que significó una inversión de aproximadamente USD 400:000.000, y las plantas de cemento, que insumieron alrededor de USD 200:000.000. Estas últimas, destacó el Sr. Ministro, se caracterizan por ser de muy lenta recuperación.

Las capitalizaciones de Ancap a las empresas vinculadas en el período transcurrido entre 2005 y 2014 llegaron a USD 344:000.000. Entre ellas se destacan: ALUR, con USD 101:000.000, Cementos del Plata con USD 100:000.000 y Ancsol con casi USD 80:000.000.

En el período que va de 2009 a 2014, las capitalizaciones que hizo Ancap llegaron a USD 252:000.000, según sus manifestaciones.

---

<sup>69</sup> Ver declaraciones del Cr. Fry de KPMG del 23.9.15.

En relación a este tema de las inversiones, también sostuvo el Ministro ASTORI que en materia de planificación de inversiones no hubo diferencias con el Directorio de ANCAP. Estuvieron de acuerdo. Las diferencias surgieron en la aplicación del programa financiero y eso fue planteado críticamente en el Consejo de Ministros. Respecto del plan o programa financiero, declaró que **ANCAP** es de las empresas públicas grandes que menos se distanció programa financiero del plan de inversiones.

### **Correlación entre el aumento de las inversiones y el aumento del endeudamiento**

Importa poner de relieve una correlación que estableció la Sra. Jefa de Contabilidad de ANCAP, Cra. Laura ADAIME entre el incremento de las inversiones en el período 2005-2014 y el endeudamiento entendido como criterio financiero general (*el que no incluye las deudas comerciales de corto plazo*), en la sesión de la Comisión Investigadora del día 20.10.15: **“SEÑORA ADAIME.- Si se analiza el período 2005 – 2014, se puede ver que se produce un *incremento de las inversiones y del endeudamiento por un monto similar*. Este análisis puede cambiar cuando se analizan años en particular porque, de repente, en un año en particular se produce un descalce.**

*En el período 2005 – 2014 se puede constatar claramente el aumento del endeudamiento. En este punto debo hacer la siguiente aclaración. Cuando hablo de **endeudamiento**, no me refiero a todo el pasivo de ANCAP, sino a lo que con criterio financiero general se denomina endeudamiento: son las deudas financieras, más las deudas comerciales de largo plazo; las deudas comerciales de corto plazo pasan a integrar la inversión en capital de trabajo. Existe ese correlato en el período, el aumento de las inversiones y el aumento del endeudamiento así definido....”* (fin de la transcripción)

### **Explicaciones y aclaraciones sobre costos de las inversiones realizadas por funcionarios de ANCAP**

En primer lugar, corresponde dar cuenta de las explicaciones formuladas por el Sr. Ing. Químico José PASTORINO en la sesión de la Comisión Investigadora de fecha 6.10.15:

**“SEÑOR PASTORINO.-....** En primer lugar, ¿cómo nace esto? Nace a partir de un plan maestro del año 1997, donde planteamos la necesidad de hacer este tipo de inversiones, porque teníamos un desfase importante en términos de calidad del producto y entendimos que era imprescindible atenderlo....Se trataba de un plan global en el que ANCAP visualizó que debía realizar inversiones para ponerse en condiciones, tanto en **términos de calidad de productos como de competitividad**. De hecho, se llevó adelante un proyecto a partir de 1998, que culminó en 2003, con el que logramos eliminar el plomo de las gasolinas y emplear nuestra capacidad de procesamiento del crudo. En el año 2004, ya concluido ese proyecto, contratamos a la empresa internacional Beicip Franlab para hacer un estudio de factibilidad sobre la instalación de una planta desulfuradora de gasoil y una

planta de recuperación de azufre. Antes de seguir con los detalles –y para hacer un nuevo resumen ejecutivo– quiero referirme a la cifra de USD 96:000.000 – este es el número original, más allá de que en una parte del expediente consta la cifra de USD 80:000.000– en comparación con el costo final del proyecto, con respecto al cual también hay que hacer ciertas precisiones. Se maneja el valor de USD 421:000.000, pero en realidad una parte de la obra se adjudicó en pesos, otra, en dólares y otra, en euros.....

.....**SEÑOR PASTORINO.-** Sí, señor Senador. No estoy desmintiendo, sino aclarando que se traduce a un cierto tipo de cambio, simplemente para ser más precisos. Repito, un monto fue en pesos, otro, en dólares y otro, en euros. El valor exacto sería al tipo de cambio en cada moneda y en cada pago. Ese número de USD 421:000.000 debería expresarse como el costo final de acuerdo a un cierto tipo de cambio. Esta no es una contradicción, sino que estoy precisando un poco más cómo se componía la cifra. Según el tipo de cambio podía variar significativamente el monto total.

Se hizo un estudio de factibilidad que comprendía dos unidades y el costo de una tercera unidad, la desulfuradora de gasolina, que no estaba incluida y nosotros, a través de un estudio propio, lo agregamos. Eso dio lugar a la cifra de USD 96:000.000.

Ahora bien, como resumen ejecutivo, **no se puede comparar el costo de inversión real total con un estudio de factibilidad.** Hay una organización: la AACE –Association for the Advancement of Cost Engineering–, que es una autoridad en ingeniería de costos. Esta organización clasifica los distintos estudios que se pueden hacer para proyectos en industrias de procesos y lo hace en cinco clases. Los de clase cinco son estudios menos precisos y los de clase uno son los más profundos. Los estudios de factibilidad están dentro de esa clasificación que hace esta empresa reconocida internacionalmente. Nuestro estudio de factibilidad era de clase 4 y, posteriormente, en el año 2007, se hizo otro estudio de estimación de costos. Esta organización establece que en un estudio de clase 4, el nivel de definición del proyecto está entre 1% y 15%, para un rango de 0 a 100. La precisión en la estimación del costo es de -50 a +30%, por lo que sobre un 100, puede oscilar entre 70 y 150, y el nivel de esfuerzo y preparación es entre 2 y 4 en una escala de 1 a 100. Entonces, los estudios de factibilidad –no solamente éste sino cualquier otro clase 4– tienen un nivel de definición bajo porque simplemente es una primera etapa para definir qué vamos a seguir haciendo, si parece viable o no.

En primer lugar, quería hacer la precisión de que **no podemos comparar un monto real de inversión con un estudio de factibilidad que tiene un nivel de precisión muy bajo.** Esto no solo lo dice ANCAP sino que así también lo establecen organizaciones internacionales reconocidas.

En segundo término, **la gran diferencia que existe entre el estudio del 2004 y el proceso que hicimos entre el 2009 y el 2013, es el alcance, puesto que hay una variación significativa entre lo que incluía el estudio de factibilidad y lo que realmente se hizo.** Voy a citar algunos ejemplos para no aburrir demasiado. En ese estudio, la planta desulfuradora tenía una capacidad de alrededor de 15.000 barriles por día; eso es 100 metros cúbicos por hora y unos 2.400 metros cúbicos al día. La planta de recuperación de azufre era de unas 27 toneladas. En el aprendizaje que fuimos haciendo y al

evaluar el proceso, entendimos que lo más adecuado era ampliar la capacidad de la unidad desulfuradora de gasoil de 15.000 a 18.000 barriles. Por lo tanto, allí tenemos un incremento de la capacidad de un 20%. En cuanto a la planta de azufre, que producía 27 toneladas diarias, como no tenemos experiencia en plantas de recuperación de azufre, enviamos técnicos al exterior y vimos que son plantas que tienen una disponibilidad mecánica baja. Entonces, para asegurarnos de que las emisiones fuesen mínimas, si había un problema en una de las plantas de azufre, tendríamos otra de respaldo para poder seguir funcionando y no enviar emisiones a la atmósfera. **Por lo tanto, otra de las decisiones que se tomaron fue pedir la construcción de dos plantas de 20 toneladas diarias cada una, en lugar de la de 27 toneladas, de manera que si en una había problemas podríamos poner en funcionamiento la otra, minimizando las emisiones a la atmósfera.**

**Otra de las variantes en las ampliaciones que hicimos fue incluir un circuito cerrado de refrigeración. Nosotros teníamos un circuito abierto por el que tomábamos agua de la bahía y luego de pasar por el sistema de tratamiento se volcaba nuevamente allí. Sabíamos que en el futuro eso no iba a ser aceptable porque genera un vertido de hidrocarburos más alto que si instaláramos un sistema de torre de enfriamiento en un circuito semi abierto. Esa es una inversión importante de más de USD 30:000.000.**

**En lo relativo a la parte de sistema de control de la refinería, en el proyecto original los cambios eran menores, pero por razones de avance tecnológico y por el impacto que tendría el mantener la sala de control existente, optamos por una nueva sala de control, lo que significó un gasto del orden de los USD 10:000.000.**

En el área de servicios y utilidades hubo otros gastos que explican, en parte, esta situación. O sea que, **por un lado, tenemos un estudio que no es comparable con una inversión real, pues el valor verdadero o más próximo a la realidad se produce en el momento en que se hace la licitación y se reciben las ofertas.**

**Por último –más adelante me extenderé sobre el punto–, quiero decir que no podemos comparar un número de 2004 con valores del período 2009–2013.**

**Un dato real fue que los costos a nivel mundial y local sufrieron cambios sustanciales.**

A modo de resumen, voy a dar algunos datos. Por ejemplo, la consultora CERA –Cambridge Energy Research Associates– muestra la evolución del Downstream Capital Costs Index –o sea, el costo de capital para el sector del Downstream– con valores ligeramente superiores al valor 100 en 2004 para llegar, en 2008, a un valor de 190. Tengan en cuenta los señores Senadores que la licitación se abrió en mayo de 2008.

El Chemical Engineering Plant Cost Index muestra también variaciones un poco inferiores a la que acabo de mencionar pero incrementos del orden del 30% o más.

**Por otra parte, tenemos lo que son las variaciones de costos locales.**

**El costo de la mano de obra en el Uruguay creció sustancialmente desde el 2004 hasta el 2008. Entre estos años, los valores del IPC rondaban el 28% o 30%. Concretamente, en diciembre de 2004 –según datos del INE–, el IPC se ubicó en 66,8 y, en mayo de 2008, registró una variación acumulada de 26%. A la fecha de final de obra, el acumulado llegaba al 75%” (fin de la transcripción).**

A modo de resumen, explica el Ing . Químico PASTORINO:

**“SEÑOR PASTORINO.-** Antes de contestar la consulta del Senador Delgado estaba tratando de aclarar qué efecto tiene ese estudio de factibilidad porque quisiera despejar una confusión. Parece que hubiéramos empezado en USD 90:000.000 y al ir apareciendo otros gastos la cifra se hubiera transformado en USD 421:000.000. En realidad, no fue así. **Con el estudio de factibilidad contratamos la ingeniería básica, las licencias, hicimos la precalificación de empresas y el llamado a licitación y, de las cuatro empresas que precalificaron, se presentaron solo tres. El Senador preguntó por qué una no se había presentado. En aquel momento había mucho trabajo para las empresas constructoras y lo que recuerdo es que Technique declinó porque ya tenía suficiente trabajo y no podía abordar una obra de esta naturaleza. Por lo tanto, teníamos tres ofertas.**

Los costos son un elemento que refleja claramente esta situación. Es más, también se ve reflejado en los plazos de entrega. Por ejemplo, en la compra de un compresor, cuyo plazo de entrega era de doce meses; en ese momento era tal la cantidad de trabajo que el plazo se extendió a dieciocho meses. Al menos, esto es lo que nos decían a nosotros los contratistas. Obviamente, cuando la demanda es muy fuerte, los precios se disparan.

**En consecuencia, una de las razones es que en ese momento en el mercado había una sobredemanda de la industria proveedora de equipos y materiales para la industria de procesos.**

Siguiendo con el tema de los costos –disculpen que los aburra con esto– **otro indicador es el precio del acero. De 2004 a 2008 aumentó un 300%. La mayor parte de los equipos se hacen con acero.**

**Por otra parte, de los \$ 421.000:000.000, \$ 3.000:000.000 –que a un tipo de cambio del orden de los \$ 20 equivalen a USD 150:000.000– es la cifra que se pagó por conceptos de salarios y contratos, según los laudos del Sunca, que es también un costo importante. Si tomamos como referencia el mes de diciembre de 2004, al momento de la oferta estos laudos habían tenido un Incremento del 46%; a enero de 2009, que fue cuando se inició la obra, pasaron al 81% y, a la fecha final prevista, octubre de 2011 –que no fue la fecha final real– hubo un 226% de aumento, mientras que en abril de 2013, fin de obra, se llegó al 300%.**

### **El precio final de la inversión en la planta desulfurizadora**

Al respecto, informa el Ing. Químico PASTORINO a la Comisión Investigadora lo siguiente resultados finales de la obra:

“PASTORINO:.....Lo mejor no es la opinión del ingeniero Pastorino respecto al monto de inversión, sino lo que dicen los expertos. Fue sobre esa base que nosotros tomamos una serie de decisiones. Ese no fue el determinante de hacer la planta. En realidad, todos esos datos fueron alimentando un proceso –la contratación de ingeniería, la precalificación de empresas, el llamado a licitación– y recibimos las ofertas. Esa es la instancia determinante.

**En ese momento, sabíamos cuánto nos iba a costar. Adjudicamos un monto, que era el equivalente –según la cotización del dólar en ese momento, incluido un 10 % de contingencia– a USD 370:000.000. O sea que nos ubicamos en 2008; sabíamos cuánto nos iba a costar. No es que hayamos empezado en USD 96:000.000 y se transformara, sino que en el año 2008 sabíamos que salía USD 370:000.000 y adjudicamos esa cifra.**

Ahí se volvió a evaluar, se entendió que en el mismo escenario en que se había hecho el estudio de factibilidad había una rentabilidad económica, más allá de que si no se hacía ese proyecto no había actividad de refinación en el país. Se volvió a evaluar y ahí podíamos tomar la decisión: ¿se hace o no se hace? Y se tomó la decisión de hacerla con el dato que teníamos a la vista. **No es que estuviéramos embarcados en un proceso en el que dijimos que salía USD 80:000.000 y nos terminó saliendo USD 421:000.000, sino que ahí evaluamos.** Entendimos que era conveniente y necesario hacer la evaluación, no sobre un dato de USD 90:000.000, ni USD 96:000.000 u USD 80:000.000, sino sobre lo que cotizaron ese año de acuerdo con una paramétrica –como podrán comprender, en un proyecto que originalmente debía durar 33 meses y terminó durando 52– que ajustaba los hitos de construcción por IPC y los costos de equipos por el índice de equipos de Chemical Engineering.

No sé si se percibe la diferencia, pero **no es que el proceso nos haya llevado y los 90 un día se transformaron en 421.** No fue así: recibimos las ofertas, las evaluamos, hicimos la evaluación del proyecto nuevamente, seguía siendo rentable –obviamente no con las rentabilidades originales, pero tenían tasas de retorno del 13% sobre el mismo escenario que se había evaluado anteriormente– y se tomó la decisión de hacerlo. Como les decía, están las cifras exactas de lo que se adjudicó. Lo que se terminó pagando, incluyendo la paramétrica de aportes al Banco de Previsión Social –el propietario de la obra tiene que pagar sobre el monto imponible el 70,5% de las cargas sociales–, fue \$ 3.096:000.000 –fundamentalmente, en mano de obra y contratos de empresas locales–; USD 223:000.000 y € 27:000 000. Esto, a cierto tipo de cambio, da los 417 que más la ingeniería básica y licencias totaliza los 421.... **SEÑOR PASTORINO.-** No está considerado el IVA. Después hubo una exoneración del IVA....”

Para finalizar, corresponde señalar que el Ministro ASTORI declaró ante la Comisión que el crédito fiscal que se le concedió a ANCAP por concepto del IVA correspondiente a la construcción de la planta desulfuradora, fue del orden de los U\$D 63:000.000.-

## Las inversiones en portland

Las inversiones en este sector de negocios de ANCAP (pórtland) fueron explicadas ante la Comisión Investigadora por el Ingeniero Juan ROMERO, Sr. Gerente de la División Portland, en los siguientes términos:

*“DELGADO:..... Antes que nada quiero ratificar algunas cifras para ver si hay coincidencias. Hasta ahora se ejecutaron inversiones en pórtland por USD 251:000.000, que en realidad equivalen o son comparables a los USD 118:000.000 que estaban en la primera etapa del plan estratégico. Las razones del desfase se atribuyeron al aumento de costos generales y a las inversiones adicionales como las medioambientales. Se estima que el faltante serían unos USD 230:000.000. Paralelamente, el déficit de 2014 fue de USD 29:000.000, el proyectado para 2015 ronda los USD 23:000.000. ¿Eso es correcto?”*

**SEÑOR ROMERO.-** Señor Senador Delgado: las cifras son correctas, pero la interpretación, no.

*“.....SEÑOR ROMERO.- Reitero que las cifras son correctas, pero hace afirmaciones y compara cosas que no son comparables. **No son comparables los 118 millones con lo ejecutado, ni son comparables los 118 millones con la suma de lo ejecutado más lo que falta ejecutar.** Me gustaría disponer de dos minutos para poder explicarlo con la mejor buena voluntad.*

*Quizás en mi intervención anterior no fui claro en estos aspectos y llevé a confusión a los miembros de la Comisión. Creo que tampoco fui claro porque hablé en forma muy espontánea, como si estuviera en ANCAP, y creo que debería haber dedicado un momento a explicar mi función y mi rol en la empresa. Llegué a la División Pórtland en diciembre de 2007 y el plan estratégico había sido aprobado a mediados de ese año. **Ese plan estratégico, que efectivamente contiene la cifra de USD 118:300.000, contemplaba –creo que esto lo explicó el señor Presidente de la Comisión en la prensa– la construcción de una planta de cemento. Luego, por distintos motivos que no vienen al caso, el Directorio del momento decidió no hacer una planta de cemento sino reconvertir las dos plantas actuales. ....***

*“SEÑOR ROMERO: .... Cuando llegué a la División Pórtland, a fines de 2007, si bien hacía unos meses que el plan estratégico había sido aprobado, el Directorio manejó distintas consideraciones y, a su juicio, definió la reconversión industrial en ambas plantas. Por supuesto que no corresponde que yo haga un juicio de valor sobre los motivos por los cuales lo hizo; simplemente intuyo que habrán valorado las conveniencias de reconvertir y el importante impacto que tiene la actividad económica en ambas plantas. **En el plan estratégico había una foto con una sola planta, pero luego se decidió reconvertir las dos plantas.** En cuanto a los motivos para hacerlo, supongo que el Directorio habrá valorado las distintas alternativas, habrá contado con evaluaciones económicas o razones de otra índole que habrá considerado y en ese marco optó por una definición. Cuando arribé a la División, ese camino de reconversión ya estaba trazado y ahí se inicia otro proceso con la evaluación de unos planes de acción para reconvertir las dos plantas”*

Como se advertirá, de las declaraciones del Ing. ROMERO que se transcribe a continuación se desprende que hay que transitar una cuestión previa ideológica o de concepción del rol de las empresas públicas, para comprender la decisión del Directorio de ANCAP de reconvertir una planta (*dándole prioridad a criterios exclusivamente económico-financieros*) o reconvertir dos plantas (*tomando en cuenta un enfoque más global del impacto social, medio ambiental, económico y productivo de las zonas de influencia de las plantas*).

**“SEÑOR ROMERO.-** Lo entiendo perfectamente. Le aclaro que hasta diciembre no asumí la Gerencia y, cuando llegué, ese camino ya estaba trazado.

*Aquí se habla de opinión técnica, pero, ¿técnica en qué aspecto? Si se refiere a técnica económica, indudablemente la mejor evaluación era invertir en una sola planta; eso está claro. Después, había un montón de consideraciones no solo de técnica económica financiera que seguramente el Directorio habrá evaluado, manejado y ponderado. O sea que hay razones de impacto en las zonas de influencia de las plantas. Ahora bien; reitero que cuando llegué al Directorio ese era un camino que ya estaba trazado y, en ese marco, por la vía ejecutiva es por donde uno tiene que moverse; ese aspecto es claro.....”*

**SEÑOR ROMERO.-** Ante todo, señor Senador, nadie domina todos los temas, y estas cosas son bien entendibles desde el punto de vista del sentido común. Los supuestos que usted hace están perfectos; todos esos aspectos hay que valorarlos. Lo que sucede es que hay que entender que normalmente no hay un resultado único que diga que en todos los casos es la mejor solución. Indudablemente el factor de escala influye. Uruguay es un país que hoy, pensando en la escala mundial, claramente debería tener un solo horno de cemento, pero competimos contra nuestra realidad. Hoy la escala del Uruguay a nivel mundial nos pone muchas complicaciones y **lo que usted dice sobre los costos fijos es así, ¡por supuesto! Si uno tiene dos plantas, va a tener un costo fijo más alto; eso está claro. No sucede lo mismo con los temas de distribución, que nos favorecen, porque si usted está localizado en Minas y Paysandú accede mucho más rápidamente a los mercados, a las zonas de influencia. Obsérvese que, por ejemplo, la competencia, para poner una tonelada de cemento en Paysandú tiene que traer el clínker desde Minas hasta Montevideo y después mandarlo a Paysandú. En cambio, como nosotros estamos en Paysandú, tenemos todo en ese departamento. En ese aspecto nos ayuda más.** Cuando hablo de la evaluación económica me refiero a la inversión en sí que, sin dudas, implica que sea más barato invertir en una planta que en las dos. Esto es así porque, como explicaba en una sesión pasada, las plantas de cemento tienen muchos años, una es del año 1950 y otra de 1960. No se trata de que haya que terminar de cambiar los fierros viejos ya, pero en algún momento vamos a tener que cambiarlos. Y no se trata de un cambio agregado, sino de la sustitución de un activo por otro.

Otro aspecto que quiero aclarar, porque es importante, **es que en ese primer ciclo de planificación se programó un conjunto de acciones. En realidad, no se trató de los primeros 118 millones, porque enseguida se cambió a un plan de reconversión en las dos plantas, es decir que se trató de otro volumen de inversiones.** Sobre ese primer ciclo de planificación yo iba a traer

una presentación, pero a los efectos de mantener la uniformidad preferí mandarla por ANCAP, con todo el resto. Con el hoy señor Senador Delgado estuvimos en el año 2009 en la planta de Minas, cuando en la Casa de la Cultura se produjo el lanzamiento del proyecto Semiseca en aquella ciudad. En esa presentación se explica brevemente el alcance de lo que estaba previsto hacer, que es lo que hoy está hecho. **El proyecto Semiseca tiene, básicamente, una molienda de carbón y un horno nuevo. Eso es lo que está hecho.** En la última lámina de esa presentación, que se titula «Preparando el futuro» se habla de lo que es la fase 2, que es hacer la seca. El señor Senador Bordaberry en una sesión pasada preguntó específicamente qué faltaba del proyecto pórtland, a lo que **respondí que se trataba del proyecto relativo a la seca. Obviamente, ese proyecto de USD 90:000.000 no estaba incluido en los USD 118:000.000. Por eso digo que esa comparación no es acertada”.**

Las inversiones ejecutadas en el sector portland responde a los siguientes costos:

**SEÑOR ROMERO.-** Esos USD 251:000.000 que se ejecutaron fueron destinados al proyecto Semiseca en la planta de Minas, que fue el que lanzamos en la Casa de la Cultura en Minas y que llevó un total de USD 140:000.000, y el resto correspondió a la molienda de carbón y a varias obras que se ejecutaron en la planta de Paysandú. Ese era el plan de acción definido en primera instancia y que, básicamente, apuntaba a la reconversión de las plantas en lo que respecta a su combustible principal, ya que funcionaban a fueloil y hoy –desde hace ya unos cuantos años–, a nivel mundial, funcionan a carbón. Esto fue lo que hizo la competencia a finales de la década de los noventa. La empresa estaba fundida; la compraron unos inversionistas españoles que hicieron una reconversión de la planta, a carbón. A partir de ese momento, la competencia empezó a funcionar a carbón, por decirlo así. ANCAP terminó haciendo, básicamente, lo mismo; no hizo una remodelación tan grande sino que la hizo en dos etapas, de modo que no estuvo todo planificado y presupuestado en el Plan Estratégico 2007.

.....**SEÑOR ROMERO.-** En los USD 251:000.000 están incluidos los componentes que están en Paysandú. Ahora hay que pasar a la etapa de obra. En este tipo de cementera los proyectos tienen dos etapas bien definidas: una primera etapa, que es en la que se compra ingeniería, el proyecto y el equipamiento industrial –que normalmente viene del exterior, dado por un especialista en la materia porque son equipos muy específicos para esa industria– y una segunda etapa, que se llama la parte de obra local, en la que se contrata la obra civil –que, obviamente, es local–, el montaje industrial y el eléctrico de todo ese proyecto y de todo el equipamiento que se adquirió de la firma internacional. En el caso del horno 3 de Paysandú, en los USD 251:000.000 está contemplado la parte del equipamiento de FLSmidth y el proyecto –que está disponible para ANCAP– y ahora resta avanzar en lo que es la parte de obra civil y montaje industrial de ese proyecto.....

.....**SEÑOR ROMERO.-** Claro. Justamente, el señor Senador Bordaberry preguntaba específicamente cuánto falta. Lo que falta son USD 90:000.000 en una planta, para el proyecto relativo a la seca, y USD 140:000.000 en la otra. De esos USD 140:000.000, USD 100:000.000 se

*destinarán al montaje de eso –que es lo que está estipulado y presupuestado, sin haber licitación, porque todavía no se ha abierto el llamado– y a la culminación de la transformación de la planta, dado que se piensa hacer un molino de cemento que cuesta unos USD 40:000.000. Los USD 140:000.000 de Paysandú más los USD 90:000.000, da USD 230:000.000, que es lo que faltaba, y USD 250:000.000 es lo que ya se ejecutó. Lamento las complicaciones, pero hay aclarar bien todo.*

**SEÑOR PRESIDENTE.-** *Me interesaba tratar de cerrar la explicación del tema de las plantas.*

**SEÑOR DELGADO.-** *¿En el Plan Estratégico estaba prevista la construcción del horno 3?*

**SEÑOR ROMERO.-** *En el plan original, que involucraba los USD 118:000.000, obviamente no estaba previsto o contemplado el horno 3. Como he explicitado, básicamente se abrió una nueva planta y se arrancó por un camino distinto.*

*O sea que la respuesta es que no estaba previsto”.*

El resto de las inversiones ejecutadas por ANCAP serán analizadas en los Capítulos respectivos.-

## **6) El pasivo de ANCAP**

La evolución del pasivo de la Institución se puede explicar casi en su totalidad por la evolución en los rubros del ACTIVO relacionados a las propiedades, plantas y equipos. Las presiones sobre la liquidez de la empresa (*consecuencia de la simultaneidad de pérdidas y el cumplimiento del cronograma de inversiones*) a partir de 2013 implicaron que el pasivo comenzara luego a aumentar a una velocidad mayor. Esto es así porque en 2014 se procesó un cambio en la forma de manejo de inventarios (*petróleo*) de la empresa, reduciéndolos, ya que los embarques de crudo de diciembre de 2014 llegaron en realidad en enero de 2015. Además, el valor del petróleo se redujo. Dado que los inventarios son parte del activo, una reducción en su volumen y en su valor implicó una reducción neta en el activo sin una contrapartida en el pasivo al cierre de 2014. Este cambio en el volumen y valor de los inventarios sin correlato en el pasivo llevó a una reducción mayor en el patrimonio que la que habría habido si no se hubieran modificado los inventarios y su valor. Además, la cuenta “Efectivo” y equivalente de efectivo tuvo una disminución de \$ 2.549.133.010. Esta variación se explica fundamentalmente por el pago anticipado de la cuota de amortización e intereses del préstamo celebrado con el Ministerio de Economía y Finanzas en el mes de diciembre, cuyo vencimiento operaba el 3 de enero de 2015.

En cuanto a la composición de plazos del pasivo, las deudas comerciales de largo plazo tuvieron un incremento de \$ 2.314.795.462, principalmente por los cargamentos financiados en el año 2014 bajo el acuerdo con PDVSA. Por otro

lado, las deudas comerciales de Corto Plazo tuvieron una variación de \$ 1.382.758.388 que se deben fundamentalmente a las siguientes razones:

- i) aumento por \$ 2.516.966.050 por concepto del anticipo realizado por UTE para compra de combustible para generación; y
- ii) disminución de \$ 1.288.341.823 de las deudas con proveedores con el exterior por compra de crudo. El EBITDA negativo a partir de 2011 generó la necesidad de contratar financiamiento con bancos para la compra de embarques de crudo.

Así, considerando el triple objetivo de ANCAP que presionaba sobre los márgenes, la liquidez y los resultados, el endeudamiento necesario para financiar la producción debió ser necesariamente en dólares, ya que son las condiciones a las que la empresa accede. Se da así una paradoja donde las empresas del Estado no consiguen financiamiento con las mismas ventajas que éste, aunque luego sus resultados sí forman parte del resultado fiscal del gobierno consolidado. De esta manera, el mantenimiento del cronograma de inversiones, el mantenimiento de las tarifas y los EBITDA<sup>70</sup> negativos llevaron a la necesidad de endeudamiento para el mantenimiento de la producción. Dadas las condiciones de financiamiento a las que accede ANCAP, esto implicó un aumento de la exposición al riesgo de tipo de cambio y de tasas de interés.

En suma, en una empresa como ANCAP en crecimiento y desarrollo en base a un fuerte plan de inversiones, tenemos que el Resultado Bruto, entre el período 2011-2014 tuvo una caída en más de la mitad de sus resultados y el EBITDA, fue negativo en el período 2011-2014. Ese hecho obligó a tomar endeudamiento de corto plazo de alrededor de US\$ 350.000.000, para poder mantener el proceso productivo. Y por supuesto que si el resultado operacional bruto operacional es negativo, el resultado al final de la línea es negativo.

Al respecto importa destacar la información del pasivo proporcionada por el **Ec. ARBILDI en la sesión de la Comisión del 18.12.2015:**

*“El de Ancap al 31 de diciembre de 2014 era de USD 1.874:000.000 y el de las empresas controlados USD 295:000.000. La información del pasivo al 30 de setiembre (de 2015) es la siguiente: el de Ancap individual era de USD 1.644:000.000 –o sea, las deudas financieras, las deudas comerciales de crudo y derivados, y las deudas comerciales no crudo, porque ayer les dije USD 1.455:000.000 al 31 de octubre– y el de las empresas controladas USD 371:000.000. El resultado de la variación del 30 de setiembre al 31 de diciembre de 2014 da que el pasivo de Ancap bajó en USD 230:000.000 y el de las empresas controladas aumentó en USD 75:000.000, lo que da un neto de USD -154:000.000..... El pasivo del grupo Ancap, sumando los USD 1.644:000.000 más los USD 371:000.000 es de USD 2.015:000.000, y al 31 de diciembre de 2014 era de USD 2.169:000.000. Está compuesto por deudas financieras, deudas comerciales*

---

<sup>70</sup> EBITDA (Wikipedia): “Proviene del acrónimo en inglés **Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization** (beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones), es decir, el beneficio bruto de explotación calculado antes de la deducibilidad de los gastos financieros.

*vinculadas a crudo y derivados y deudas comerciales no vinculadas a crudo y derivados..... Por todo concepto, el endeudamiento global del grupo Ancap, no solamente el financiero, sino el general, al 31 de diciembre de 2014 es de USD 2.169:000.000 y al 30 de setiembre es de USD 2.015:000.000..... En el caso de Ancap, en parte se debe a la cancelación anticipada de la deuda de PDVSA. Se cancelaron USD 425:000.000 por USD 267:000.000..... la deuda en dólares de Ancap, que está siendo de alrededor de un 55 % y, en unidades indexadas, un 45 %. Respecto al vencimiento de la deuda de corto plazo de Ancap, estamos hablando de USD 550:000.000 que vencen en menos de un año. De los 707 millones, 555 son los que vencen en menos de un año..... De las empresas de Ancap vinculadas –ALUR, Ancsol, ATS, CABA, Carbochlor, Cementos del Plata, Conecta, Ducsa, Gas Sayago, Gasur, Cruz del Sur, Pacmacor y Petrouuguay–, en el corto plazo son USD 155:000.000; en el mediano plazo –tres años– son USD 62:000.000 y en el largo plazo, USD 79:000.000. En total son USD 296:000.000..... A corto plazo –menos de un año– son USD 155:000.000; a mediano plazo –tres años– USD 62:000.000 y a largo plazo –entre siete y diez años– USD 79:000.000..... En el caso de Ancap, el endeudamiento que tenemos a tasa variable es el 43 % y lo que tenemos a tasa fija es el 57 %. Ancap MEF es el 45 % y está a tasa fija. Es decir que hay un 12 % en dólares que está a tasa fija.”*

**Riesgos advertidos en los estados contables:** ANCAP está expuesta a los siguientes riesgos, los cuales se detallan en las notas a los estados financieros a disposición de los Sres. Senadores.

- Riesgo de crédito
- Riesgo de liquidez
- Riesgo de mercado

### **Riesgo de crédito**

El riesgo de crédito es el riesgo de pérdida que la empresa enfrenta en caso de incumplimiento de un cliente o de la contraparte de un instrumento financiero.

En relación al riesgo de contraparte en el caso de los instrumentos financieros, cabe mencionar que la empresa -como medida mitigante del riesgo considerado- realiza sus colocaciones de dinero en el Banco de la República Oriental de Uruguay, tanto en Uruguay como en la filial Nueva York.

Respecto del riesgo de incumplimiento por parte de clientes, corresponde mencionar que la empresa tiene una importante concentración de sus créditos en las empresas distribuidoras de combustibles. Esto es, DUCSA SA, Axion Energy (ex Esso) y Petrobras SA.

Todos los distribuidores cuentan con adecuado historial de cobranza, no habiéndose registrado en el transcurso de los años incumplimientos en sus pagos.

Asimismo es importante considerar que la empresa con mayor participación dentro del segmento de distribuidores es DUCSA SA, la cual a su vez es propiedad de ANCAP.

En relación a la exposición respecto al riesgo de crédito por región geográfica, la empresa presenta concentración en el ámbito nacional (97%). Esto es consecuencia de los cometidos de la empresa, cual es administrar el monopolio de los combustibles en el Uruguay. Como corolario de ello, sus créditos han sido otorgados en el país.

Lo mismo sucede en relación a la exposición al tipo de cliente, donde se presenta un amplio porcentaje de clientes de plaza (80%), incluyendo las partes relacionadas (*básicamente DUCSA SA*), frente a los clientes del exterior (3%) y el cliente Gobierno (17%).

ANCAP monitorea el riesgo de crédito a través del seguimiento y control de las cuentas de todos los clientes y entiende que en caso de que existiera un eventual incumplimiento, se encuentra cubierto razonablemente por las provisiones existentes y reveladas en los estados financieros.

### **Riesgo de liquidez**

El riesgo de liquidez consiste en el riesgo de que ANCAP no esté en condiciones de cumplir con sus obligaciones financieras a medida que se producen sus vencimientos (*lo que se denomina descalce de plazos*).

El enfoque de ANCAP para administrar la liquidez es asegurar, en la mayor medida posible, que siempre contará con liquidez suficiente para cumplir con sus obligaciones cuando operen los vencimientos, tanto en condiciones normales como de tensión.

En este sentido la empresa se orienta a desconcentrar el financiamiento a través de una adecuada planificación de sus flujos de efectivo, los que son revisados periódicamente. Asimismo, la empresa cuenta con líneas de crédito operativas en una amplia gama de agentes comerciales e instituciones financieras tanto de plaza como del exterior.

Para mitigar el riesgo de liquidez, producido por las deudas bancarias con vencimiento a un año de plazo, la empresa se abocó a la preparación de una emisión en el mercado internacional, de instrumentos con vencimiento a 10 años y la correspondiente cancelación de los vencimientos de corto plazo. El uso de este instrumento, en pleno acuerdo con las autoridades del M.E.F., se postergó para años venideros.

Actualmente ANCAP, se encuentra abocada a la solicitud de una operación bilateral o multilateral para cambiar deuda de corto plazo a mediano o largo plazo con diversificación de la moneda en la cual quedaría endeudado la empresa. La operación permitiría pasar de deudas en dólares a deudas en pesos o unidades indexadas. Ello es parte de las medidas anunciadas públicamente por los Sres. Ministros de Economía y Finanzas y del M.I.E.M. el día lunes 22.12.15.-

### **Riesgo de mercado**

El riesgo de mercado es el riesgo de que acaezcan cambios en los precios, por ejemplo de moneda, de tasa de interés, que afecten los ingresos de la empresa o el valor de los instrumentos financieros que mantiene en sus activos.

ANCAP enfrenta el riesgo de moneda principalmente en sus compras, y en el financiamiento. Esto es porque estas transacciones se realizan fundamentalmente en dólares estadounidenses.

Los flujos de pago principales de ANCAP, se realizan en dólares y corresponden a las importaciones de petróleo. El mercado internacional de este producto se maneja en dólares, resultando imposible *-lamentablemente para los intereses de nuestro país-* acordar compras con los proveedores en otra moneda que no sea el dólar estadounidense. Es por este motivo que la empresa convierte inmediatamente a dólares el flujo de pagos que recibe de plaza en pesos uruguayos, para disponer de la cantidad de dólares necesaria para afrontar los vencimientos de pagos de petróleo y minimizar el riesgo de descalce de monedas.

Se han efectuado hasta la fecha, dos canjes de deuda en dólares con PDVSA, con deuda contraída originariamente en Unidades Indexadas frente al MEF, resultando importantes quitas y beneficios financieros tanto para el país como para ANCAP.

En relación al financiamiento, la empresa muchas veces requiere financiar cargamentos de crudo, los cuales han fluctuado en los últimos años en el orden de los USD 100 millones cada cargamento. Los bancos que financian la importación a través de líneas de comercio exterior, lo hacen nominando el préstamo en la moneda en que se compra el crudo, esto es en dólares estadounidenses. Asimismo, estos montos suelen resultar excesivamente elevados para las instituciones del sistema financiero local, que debe observar estrictamente las relaciones técnicas que le fija la normativa del Banco Central del Uruguay, y limitan su capacidad de prestar, de acuerdo al nivel de su patrimonio. Por este motivo la posibilidad de obtener tramos locales es limitada, por lo que los bancos acuden a sus matrices u otras filiales donde localizan los préstamos para poder alcanzar los montos requeridos. Estas transacciones localizadas en el exterior se realizan *-naturalmente-* en dólares estadounidenses.

Otro importante mecanismo de financiamiento que ha utilizado ANCAP en los últimos años, es el derivado del Acuerdo de Cooperación Energética suscrito entre Uruguay y Venezuela. Este acuerdo prevé el financiamiento de cargamentos de crudos comprados a PDVSA, los cuales también operan en dólares estadounidenses.

De todas maneras, ANCAP no tiene todos sus pasivos en dólares. Si analizamos su estructura de financiamiento, además de la financiación de PDVSA mencionado anteriormente, ANCAP se financió con bancos, en dólares por USD 655 millones, al tiempo que su otra línea de financiamiento la constituyó el crédito del Ministerio de Economía y Finanzas por un monto aproximado de Unidades Indexadas (*equivalente aprox. a USD 637 millones*). De esta forma se logra diversificar la moneda de exposición de las deudas.

No obstante lo expresado en párrafos anteriores, está previsto que los precios de venta de los combustibles *-que determinan los ingresos de ANCAP-* sean ajustados tanto por la variación del precio del crudo, como por la variación del tipo de cambio, lo que mitiga el riesgo en la fluctuación de ambas variables. Asimismo las ventas se realizan (*cobran*) en un muy corto plazo y se convierten inmediatamente a dólares para afrontar los vencimientos. Puede concluirse que el descalce de monedas mínimo inevitable surge de la distancia temporal entre recibir un embarque (*en dólares*) hasta venderlo transformado industrialmente (*en pesos*). Esto es un piso de riesgo que ANCAP no puede reducir porque está directamente relacionado con la naturaleza del proceso productivo.

Por otra parte se ha desarrollado en la empresa un proyecto de Gestión de Riesgos Financieros, (liquidez, mercado y contraparte). Este proyecto implica la definición de políticas de amplio alcance, detección de necesidades de reportes y la detección de los controles vinculados a la gestión, definición de requerimientos de sistemas de información y definición de roles y responsabilidades para el análisis y la toma de decisiones sobre riesgos financieros.

### **DISCORDIA PARCIAL: La complejidad del conjunto empresarial de ANCAP y la aportación de otras miradas coincidentes en la inexistencia de ilegalidades.**

El análisis de la situación económico-financiera de ANCAP, y de su evolución reciente, debe ser inscripto en nuestra concepción acerca del papel de las Empresas Públicas en el desarrollo económico del país.

En ese sentido, se reivindica plenamente el papel de las Empresas Públicas en el proceso de desarrollo económico y social. Los principales desafíos que enfrentan las Empresas Públicas pasan por consolidarlas como proveedoras de los bienes y servicios que hacen a su función sustantiva en condiciones estables y adecuadas de precio y calidad, racionalizando y abatiendo sus costos y rentabilizando sus inversiones en un razonable horizonte temporal.

Asimismo, es necesario señalar que el funcionamiento de las Empresas Públicas se encuentra inmerso en un marco más amplio que hace, por un lado, a su articulación con las orientaciones que surgen de los responsables de las políticas públicas (los ministerios pertinentes) así como con la normativa emanada de las entidades reguladoras y, por otro, con la política económica y su referente institucional, el Ministerio de Economía y Finanzas. De éste último relacionamiento surgen tanto el vínculo entre las tarifas y la política anti-inflacionaria como, por otro lado, aquel otro entre la gestión y los resultados de la Empresa Pública con su contribución fiscal.

En particular, se destaca el papel de ANCAP en cuanto al suministro de combustibles en condiciones de seguridad y estabilidad, de competitividad para el sistema productivo, satisfactorias en calidad y precio para el consumidor

individual, y todo ello en el marco de una producción ambientalmente sustentable.

También, en el marco del cumplimiento de sus funciones sustantivas y bajo el imperativo permanente del compromiso con la eficacia y eficiencia, se comparte el aporte que ANCAP esté en condiciones de realizar para el desarrollo de proveedores nacionales y en su contribución a la construcción de capacidades para el avance tecnológico.

Como surge claramente del complejo entramado en el cual se desenvuelve ANCAP, la valorización de su papel estratégico en el desarrollo económico exige extremar el análisis de las decisiones en materia de gasto o inversión, las cuales deben tener en cuenta la necesaria coordinación con el resto de las políticas públicas.

Para complejizar los desafíos que enfrenta la gestión de un ente como ANCAP corresponde agregar que la producción de combustibles es una actividad monopólica, su poder de mercado en la distribución es importante y la demanda por derivados de petróleo es relativamente inelástica, todo lo cual configura la ausencia de incentivos potentes para alcanzar ganancias de eficiencia que permitan abatir los costos de producción y distribución, lo que, se insiste, no hace más que agregar tensión a una gestión que debe ser guiada, entre otros, por el imperativo de la eficiencia.

Las inversiones deben realizarse y los costos deben ser tenidos en cuenta para la fijación de las tarifas, pero bajo un esquema de funcionamiento que incorpore, en relación a las inversiones, las siempre presentes restricciones en materia de recursos, su rentabilidad y pertinencia y la necesaria previsión de la capacidad de pago así como similares conceptos en materia de costos.

En este sentido, el “reconocimiento de costos” no puede ser la mecánica elegida a los efectos de legitimar erogaciones que no cumplan los criterios expuestos anteriormente. Porque ello implicaría que, más que de un “reconocimiento” de costos en la tarifa, correspondería hablar, en ausencia de una gestión que tenga el imperativo de la eficiencia, de un simple y automático “traslado” de costos a la tarifa.

Así como la conducción económica no puede fijar las tarifas guiada exclusivamente por la preocupación por el control de la inflación ni su contribución fiscal y sin tener en cuenta su salud económica y financiera, ANCAP no puede fijar sus tarifas por sí y ante sí ni decidir de forma totalmente independiente el plan de inversiones ni su cronograma de despliegue.

Finalmente, la calidad y observancia del marco institucionalidad en el cual se desenvuelve la Empresa Pública (*es decir elementos como la claridad de las reglas de juego que vinculan a los diversos interlocutores institucionales, la distribución de responsabilidades y mecanismos de control, la transparencia*) y bajo el cual se vincula con la conducción económica, el ministerio de referencia, las entidades reguladoras y otros órganos del Poder Ejecutivo influyen de forma relevante en el funcionamiento de la empresa pública.

Es necesario realizar algunas consideraciones respecto de los costos y su vínculo con la tarifa de los combustibles.

En este sentido, corresponde señalar que la tarifa de los combustibles incorpora costos que hacen a la operativa de la empresa así como otros factores que derivan del papel de ANCAP como agente de retención de impuestos (*y que se vincula con el esquema tributario global vigente, fuente de financiamiento del gasto público*).

Respecto de los costos operativos o corrientes, corresponde distinguir aquellos de carácter endógeno (*es decir que responden a decisiones de la empresa*) de los exógenos (*precio del crudo y tipo de cambio asociado a la compra del crudo*), no obstante la existencia de instrumentos para manejar los riesgos asociados a las variables exógenas que podría haber utilizado la empresa.

En cualquier caso, corresponde señalar que, tomando en cuenta una adecuada perspectiva temporal que permitiera gestionar la inevitable volatilidad que afecta el precio del barril y el tipo de cambio, los costos exógenos fueron incorporados a la tarifa en su totalidad. Es decir, constituyó un imperativo incorporar a la tarifa el costo de la utilización de divisas para un recurso energético importado como es el petróleo.

Por su lado, los costos bajo control de la empresa, los así llamados “*costos endógenos*”, tuvieron un importante aumento. Al respecto, es correcto afirmar que el traslado a tarifas en su totalidad de tales costos hubiera implicado un impacto en la inflación. Esto hubiera sido así, como sucede con similar decisión respecto de cualquier precio que se fije de manera administrativa. Sin embargo, no es correcto presentar tal decisión como el resultado exclusivo de los imperativos de la política antiinflacionaria. Más bien se trata del camino opuesto: la política antiinflacionaria incorporó la decisión de no trasladar a la población, a través de las tarifas, las consecuencias de decisiones que se entiende no estaban justificadas o que no incorporaban plenamente los acuerdos previamente alcanzados.

Fue ese el criterio adoptado en el caso de no traslado de los costos que fueron la consecuencia de la reestructura del personal oportunamente realizada o de los acuerdos entre privados a nivel de la distribución.

En el primer caso, la decisión estuvo fundada en que no se verificaron las ganancias de eficiencia que estaban previstas y que constituían el fundamento de parte de los incrementos de gastos concedidos. Es decir que, teniendo en cuenta el interés general, si la evolución en materia de costos se produjo de forma distinta a lo programado, se decidió no hacer recaer en los consumidores las consecuencias de una reestructura que no cumplía, o lo hacía parcialmente, con lo previsto.

El mismo enfoque fue aplicado en relación a otro importante componente “endógeno” del costo operativo, como es el costo de distribución. En este sentido, el enfoque no podía ser incorporar automáticamente en la tarifa de los combustibles cualquier clase de resultado de acuerdos salariales entre empresarios estacioneros y sus trabajadores o de “bonificaciones” otorgadas a los empresarios en cuestión. En este caso el fundamento pasó por no trasladar

automáticamente a las tarifas el resultado de negociaciones que se procesan en el espacio privado o, en su caso, de premios cuyo fundamento era desconocido.

En definitiva, es totalmente inconveniente partir de la base de la inexorabilidad de la existencia de costos que deben ser imperiosamente trasladados in totum a la tarifa. Por el contrario, tales costos deben de ser analizados, en su pertinencia y magnitud, en la perspectiva de ser gestionados por la empresa según criterios de pertinencia y eficiencia, siendo por lo tanto su traslado a la tarifa la resultante de una decisión explícita.

Otro elemento relevante a la hora del análisis lo constituyen las inversiones realizadas por el ente.

En este sentido, resulta innegable que ANCAP, así como las restantes Empresas Públicas, requería, en la perspectiva de los gobiernos del FA iniciados en el año 2005, de importantes inversiones para poder cumplir con los objetivos asignados.

Ello no significa, sin embargo, que la empresa no esté sujeta a restricciones en su disponibilidad de recursos para llevar adelante las inversiones, ni que éstas no deban cumplir con requisitos de pertinencia y rentabilidad ni que no se deban prever los necesarios esquemas de repago.

Es de señalar que el balance entre ingresos y egresos de ANCAP, como de cualquier empresa, se verá afectado si la inversión no cumple con un criterio de rentabilidad y, de igual forma, la gestión del endeudamiento estará sometida a un importante stress en caso que no se prevea adecuadamente los flujos de ingresos que permitan hacer frente a las erogaciones producto de las inversiones realizadas.

Corresponde señalar que, dado que la conducción económica es la responsable de la sustentabilidad fiscal, las inversiones de las Empresas Públicas, y por lo tanto de ANCAP, forman parte de los presupuestos y deben contar con el acuerdo del Poder Ejecutivo. Más en general, las proyecciones de ingresos, gastos e inversiones están incorporadas a las proyecciones financieras del Estado en aquella perspectiva de la sustentabilidad fiscal.

En cualquier caso, si bien la evaluación de la rentabilidad de las inversiones desplegadas por el ente público es su responsabilidad, así como sucede con aquellas de las empresas asociadas en el Grupo, las llamadas “colaterales”, ALUR y las empresas cementeras entre ellas, hubieran sido necesarias instancias de evaluación conjunta y coordinación de estos aspectos con el Poder Ejecutivo.

En relación a éste último punto, si bien la empresa pública le presenta al Poder Ejecutivo presupuestos anuales, ellas no incluyen las inversiones de las empresas que están vinculadas a ésta. Por otro lado, el hecho que los planes de inversión estén en determinado momento en conocimiento de la conducción económica no significa que, posteriormente, los montos y su ejecución se

atengan a lo previsto. De hecho, se verificaron importantes desvíos en este sentido, que fueron oportunamente objeto de alerta por parte de las autoridades económicas. Esos desvíos, como es de prever, generaron la necesidad de ingresar en procesos de endeudamiento para el financiamiento de las inversiones.

Un aspecto a señalar, y que refleja ciertas deficiencias en la valoración y gestión de la inevitablemente presente restricción en materia de disponibilidad de recursos, es que las inversiones se desplegaban en todos los casos a pesar de que, por lo general, se verificaban mayores costos que los oportunamente previstos, lo que provocaba una inevitable tensión sobre su endeudamiento.

Justamente, es de interés analizar algunos aspectos de la gestión del endeudamiento. ANCAP, como cualquier otra empresa, se financia globalmente para llevar adelante sus inversiones, renovar su endeudamiento propio y financiar su déficit operativo. Dicho lo cual, en el caso particular, la situación en materia de endeudamiento de ANCAP es conocida y se caracteriza por un alto endeudamiento con importantes vencimientos a corto plazo, a tasa de interés variable y en moneda extranjera.

Es así que, de forma creciente y como producto de un flujo de ingresos menor que el de egresos y de inversiones de lenta maduración y, en algunos casos, incierto retorno económico, se planteaba, de forma crecientemente recurrente, la necesidad de renovar el financiamiento, a la cual se accedía a tasa variable, corto plazo y en moneda extranjera (*verificándose un descalce, es decir que mientras sus ingresos y activos están nominados en moneda nacional su estructura de pasivos lo está en moneda extranjera*).

De hecho, el endeudamiento en UI, es decir en pesos, que tenía la empresa (*hasta su reciente recapitalización, que implicó la condonación de la deuda con el MEF*) fue producto de las dos operaciones de cancelación de deuda de ANCAP con PDVSA que tuvieron como contrapartida, en sendas operaciones que contaron con el asesoramiento de la Unidad de Gestión de Deuda del MEF, el endeudamiento con el Tesoro en dicha moneda.

Es de señalar que las operaciones de endeudamiento de ANCAP debían ser autorizadas por el MEF pero, salvo las dos operaciones señaladas, ninguna otra contó con su asesoramiento. En los hechos, el requisito de la autorización se planteaba en condiciones de urgencia y en base a diseños y acuerdos previamente definidos por la empresa con sus contrapartes bancarias.

En definitiva el endeudamiento de ANCAP se concretó bajo parámetros no alineados con los llevados adelante a nivel nacional desde el año 2005 por la conducción económica.

Además, y en relación a la gestión financiera de la matriz de riesgos, no se recurrió sistemáticamente a instrumentos de cobertura para manejar los riesgos asociados a la evolución del precio del barril o el descalce de monedas. Se lo hizo puntualmente pero, al obtenerse un resultado negativo, se optó por dejar de incursionar en esa práctica financiera, lo que no hace más que revelar un escaso desarrollo de la función financiera y de gestión de riesgos.

Por otro lado, las dos operaciones de cancelación anticipada de deuda con PDVESA, que significaron importantes ganancias financieras para el ente, que implicaron, puntualmente al menos y de la mano de los créditos otorgados por el gobierno nacional, la incorporación de instrumentos de deuda más manejables por tasa, plazo y moneda y que fueron, a la postre, la base para la recapitalización ocurrida recientemente, no fueron, no podían ser, el resultado de una estrategia de endeudamiento definida por la empresa sino que fueron el resultado de las necesidades de la empresa acreedora.

## CONCLUSIONES

### **1. INCOMPETENCIA DE LA COMISION INVESTIGADORA EN MATERIA DE ANÁLISIS ECONÓMICO-FINANCIEROS. COMPETENCIA PARA ASESORAR CON FINES LEGISLATIVOS**

A juicio de los Sres. Senadores informantes, la información financiera comentada en los Capítulos II y VIII de la denuncia no refiere a las decisiones particulares ni concretas, no se imputan a las múltiples decisiones de ANCAP, que constituyen las razones y las causas que generan las registraciones contables. Y los hechos económicos modificativos y mixtos, contablemente registrados en los estados contables o financieros, no pueden ser calificados como “irregulares” o “ilícitos”. Se ha acreditado ante la Comisión Investigadora por parte del Sr. Director de KPMG Cr. Alexander FRY, que los estados contables reflejan en forma razonable la información financiera de la empresa, atendiendo a las normas técnicas internacionales de contabilidad que la reglamentación impone.

Desde el punto de vista jurídico del principio de la debida defensa o del debido proceso (*art. 66, 72 y 332 de la Constitución*), en este caso, la defensa de la actuación del Directorio de ANCAP se vuelve una tarea imposible, en la medida que no se identifican concreta y particularmente, los hechos o actos o conductas que se les imputa y cuya responsabilidad se reclama.

Como se estableció en el cuerpo de este informe, el análisis crítico de la situación económico-financiera de ANCAP que la denuncia formula en base a los hechos económicos modificativos y mixtos, contablemente registrados en los estados financieros, queda comprendida implícitamente (*ver Teoría de los poderes implícitos según Jiménez de Aréchaga en el capítulo sobre el marco jurídico de ANCAP*) entre los poderes jurídicos y la materia objeto del control que el constituyente le atribuyó exclusivamente al Tribunal de Cuentas de la República: “*La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal*”

de Cuentas” (arts. 211 y 228). Se entiende que la noción de Hacienda Pública, en su amplísima acepción, es comprensiva de la actividad de obtención, como de administración y empleo de esos recursos, ha sido atribuida explícitamente por el constituyente a un órgano por excelencia especializado técnicamente, de creación constitucional, externo a la administración controlada: el Tribunal de Cuentas de la República.

En consecuencia, de lo expuesto se desprende que el campo de actuación en materia de análisis económico-financiero, excede el ámbito de competencia del Senado y por consecuencia, de la Comisión Investigadora. Ello sin perjuicio, naturalmente, de la plena competencia de la Comisión Investigadora para asesorar a la Cámara de Senadores con fines legislativos, en la búsqueda permanente de superar las disfunciones del régimen jurídico vigente.

## **2. ACTUACIONES ABSOLUTAMENTE CONFORMES A DERECHO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO Y DEL DIRECTORIO DE ANCAP AL FIJARSE EL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES.**

La decisión del Poder Ejecutivo para no integrar al precio final de los productos monopolizados los costos endógenos de ANCAP, es plenamente conforme al orden jurídico vigente, sus razones han sido explicadas profundamente por los Sres. Ministros<sup>71</sup> que comparecieron ante la Comisión Investigadora y compartidas explícitamente por el Sr. Vicepresidente de la República<sup>72</sup>.

La iniciativa de ANCAP para incorporar los costos endógenos al precio final de los productos monopolizados es de absoluta legitimidad.

## **3. CONVENIENCIA DE TRANSPARENTAR “LAS REGLAS DE JUEGO” DE LA PARAMÉTRICA DE COSTOS PARA LA FIJACIÓN DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES:**

A juicio de los Senadores informantes, resultaría aconsejable transparentar “*las reglas de juego*”, en consonancia con los fines perseguidos por las reformas estructurales promovidas por los gobiernos del Frente Amplio, revisando la incidencia de cada componente de la paramétrica para la fijación de los precios monopolizados, a efectos de ponderar debidamente o balancear, entre otros aspectos, aquellos costos que signifiquen para el Directorio de ANCAP o bien un mandato legal (*acto debido*) o bien supongan un acto aplicativo de una autorización legal (*permiso*) para actuar.

---

<sup>71</sup> El Ing. Roberto KREIMERMAN sintetiza la situación en el trilema: “*déficit fiscal, inflación y competitividad o tipo de cambio. Acá se agregaba el punto específico de la empresa en particular*”. V.t. de la C.I. del 15.9.2015.

<sup>72</sup> “*Entiendo que quizá hubo razones superiores –en estos días escuché al señor ministro hablar de «razones fundadas»– que llevaron a que estos costos no fueran reconocidos por razones de política económica o de macroeconomía. Lo cierto es que estos costos que tuvo ANCAP y que debía asumir, fueron importantes, legales, y no fueron contemplados en su plataforma de ingresos*”, Vicepresidente Lic. Raúl SENDIC, v.t. de la C.I. del 15.11.15.-

#### 4. RELACIONAMIENTO PODER EJECUTIVO Y DIRECTORIO DE ANCAP.

NO HAY ACTOS, NI HECHOS IRREGULARES, NI ILÍCITOS. El vínculo se verifica a través de tres instrumentos fundamentales:

- 1) la participación en la aprobación de los presupuestos;
- 2) El programa financiero y
- 3) la autorización para contraer endeudamiento.

No se verificaron ni irregularidades ni ilicitudes en ninguno de ellos. Si bien se reconocieron “desvíos” de ANCAP respecto del PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO, cabe señalar que su naturaleza jurídica responde a un acto de directiva política, que no crea, ni modifica ni extingue situaciones jurídicas. No produce el deber de actuar conforme al contenido. En conclusión, no seguir la directiva del plan o programa financiero no afecta la legalidad de la actuación del Ente, y por tanto, no supone la verificación de ningún acto ni hecho “irregular” ni “ilícito”.-

Procede dejar expresa constancia de la existencia de múltiples causas y factores que explican los resultados operativos negativos de ANCAP (*perfil del endeudamiento; riesgo tipo de cambio; modificaciones que mejoraron tecnológicamente los proyectos originales de inversión; precios internacionales de insumos básicos; incrementos de mano de obra; costos internos no trasladados a los precios finales, incidencia de los tributos en la composición del precio de los combustibles, etc.*), no tienen relación o vinculación alguna con hechos o actos “irregulares” o “ilícitos”.

Algunos de los factores de tales resultados operativos son imputables a decisiones de su propio Directorio de ANCAP, como admitió el Presidente COYA en la última sesión de la Comisión Investigadora (“*el impacto del endeudamiento por las inversiones y en asumir que seguramente debimos haber recurrido con anterioridad a recursos genuinos del Estado, etc.*”). El resto de los factores de la pérdida operativa se debe a la decisión política del Directorio y el gobierno nacional de no trasladar a precios la necesaria modificación de la paramétrica por el cambio de incidencia de los costos de distribución. De incluirse estos costos implicaría un aumento de la tarifa, que impactaría directamente en la inflación.

Sin embargo, un factor *-quizá el más importante-* a tener presente a los fines de este informe, que excede la esfera de competencias del Directorio de ANCAP, es la incidencia del régimen tributario y otras cargas legales (*subsidio del boleto*) en la composición del precio final de los productos monopolizados, que en el caso de las naftas representa actualmente un 45 % y en el caso del gas oil un 37 %, aproximadamente. Ello sugiere, como asesoramiento con fines legislativos, orientarse hacia una revisión de nuestro régimen tributario.

Por último, se entiende que cuantificar o estimar el impacto de cada una de los factores que pueden explicar las pérdidas operativas de la empresa, excede

largamente la competencia del Senado, y con más razón, la propia de la Comisión Investigadora.

## **5. EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN DE INVERSIONES CON CREDITO DE UN PROVEEDOR.-**

El plan de inversiones aprobado por el Consejo de Ministros para ANCAP por un monto estimado entre U\$D 800:000.000 a U\$D 900:000.000<sup>73</sup>, guarda estricta coherencia con las políticas definidas por todos los partidos en el documento de la multipartidaria de energía. El programa financiero no previó financiamiento alguno de parte del Poder Ejecutivo para la ejecución del plan de inversiones. El Ministro ASTORI reconoce un aporte del Poder Ejecutivo del orden de los U\$D 63:000.000 por concepto de crédito fiscal por IVA para la construcción de la planta desulfuradora. Esta circunstancia condicionó a la empresa para buscar financiamiento a través del crédito de un proveedor (PDVSA)<sup>74</sup>, con la finalidad de cumplir con la ejecución del plan de inversiones aprobado. Ello, sin perjuicio de la incidencia de la reciente sanción de la ley de recomposición del patrimonio de ANCAP.

## **6. ESTRUCTURA DE COSTOS DEL PRECIO FINAL DE LOS COMBUSTIBLES.**

La compleja estructura de costos de la paramétrica que se tiene en cuenta para la fijación final de los precios de los combustibles ha sido descrita conceptualmente por el Ing. D. MARTÍNEZ *-en relación al período en que presidió la Institución-*, de la siguiente manera: el precio del crudo del petróleo nunca bajó del 56% (*alcanzando los niveles del 66 o 67% en algunas oportunidades*); combinado con el anterior, el precio del dólar; los costos de distribución en el orden de los 10, 11 o 12%; los costos salariales en un 3 o 4%, los costos de funcionamiento en un 6 o 7%; los impuestos (*IVA, IMESI, tasa de inflamables, subsidio al boleto, tasa de inflamables*) algo más del 20%.

Se comparte el criterio del Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a que los precios de los combustibles, por su importancia en la macroeconomía, por las necesidades del mercado y por criterios de racionalidad y razonabilidad, siempre tienen un tope. Se reconoce también que los combustibles en su circulación (*venta*) como bienes constituyen hechos generadores de obligaciones tributarias que constituyen una fuente de recaudación muy

---

<sup>73</sup> Ver declaraciones del ex Ministro Ing. Roberto KREIMERMAN.

<sup>74</sup> “*En cuanto a la intermediación con Venezuela, está claro que conocí en todo momento cuánto le servían al país las ganancias muy fuertes que nos dio el préstamo y, además, participé de más de una reunión acerca de cómo distribuir ese 25% de financiamiento. Recordemos que el préstamo tenía aquello de los dos años de gracia, los 15 años de préstamo y pagar el 75% contado. Conocía cuánto le dejaba al país, de cuánto fue la deuda y demás, pero no participé específicamente en el tema de la intermediación*”, declaraciones del Ing. R KREIMERMAN, v.t. 15.9.2015.

relevante para los organismos estatales recaudadores y para el cumplimiento de los fines estatales.

Se constata que cada componente que se incorpora a la estructura de costos de la paramétrica reduce el espacio genuino de ANCAP para instalar sus costos internos o endógenos. La incidencia de los tributos y otras cargas legales (*subsidio del boleto*) en la composición del precio final de los productos monopolizados en el caso de las naftas y del gas oil, representa en el momento actual, aproximadamente, un 45 % y un 37 %, respectivamente. Cabe aclarar que la incidencia tributaria fue superior en otras épocas. En ejercicio de las facultades de asesoramiento a la Cámara, los Sres. Senadores informantes aconsejan la revisión del régimen tributario aplicable a los combustibles, orientándose hacia la neutralidad fiscal o tributaria de los mismos, incorporando un tope análogo al de otros tributos al consumo y determinando fuentes sustitutivas de recaudación.

### **CAPITULO III – PLANTA DE CAL EN EL DEPARTAMENTO DE TREINTA Y TRES - PAGO DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO**

La denuncia presentada ante la Comisión Investigadora en este capítulo esta focaliza en las *“públicas denuncias acerca de los atrasos en la terminación de las obras de las plantas, así como el incumplimiento por parte de ANCAP de los contratos firmados por no entregar las cantidades y calidades establecidas de cal a Brasil”*. Además se interroga sobre las razones para que la planta de cal se hiciera a través de la subsidiaria Cementos del Plata.

El Plan Estratégico aprobado por ANCAP en el 2007, establecía dos grandes lineamientos para la unidad de cemento de ANCAP:

- La reconversión industrial y comercial del negocio de cemento
- La identificación de oportunidades de negocio para las reservas de piedra caliza en el departamento de Treinta y Tres.

El segundo lineamiento motivó un conjunto de acciones que dieron origen al denominado Proyecto Cal.

Luego de aprobado el Plan Estratégico se procedió a efectuar una importante campaña de exploración en el yacimiento propiedad de ANCAP en el departamento de Treinta y Tres.

Dicho yacimiento, denominado Cerro Méndez, requería de su pronta explotación, ya que de lo contrario se perderían los permisos mineros sobre el citado yacimiento.

Al tratarse de piedra caliza, las posibilidades se reducen básicamente a identificar un posible negocio de cemento, de cal o uno de venta de piedra caliza triturada.

En enero de 2009, la Gerencia de Negocios Diversificados y la Gerencia Portland mantuvieron contactos con actores importantes del mercado de Brasil a efectos de considerar un eventual proyecto conjunto con las citadas reservas de piedra caliza.

Al mismo tiempo, se mantuvieron contactos con ELECTROBRAS-CGTEE, quienes tenían en curso un proyecto de inauguración de una nueva usina de generación eléctrica a partir de carbón en la zona de Candiota.

Cabe señalar que las usinas térmicas de ELECTROBRAS – CGTEE en Candiota son las que han generado la conocida lluvia ácida, que durante décadas ha afectado a zonas de nuestro país cercanas a la frontera con Brasil.

La normativa medio ambiental en dicho país determinó que los nuevos proyectos de generación a partir de carbón deben inhibir las emisiones negativas que generan los altos hornos. Justamente para materializar dicha inhibición de las emisiones gaseosas el elemento clave es la cal.

Lo anterior, sumado a las excelentes características de la piedra caliza ubicada en Treinta y Tres (*al menos, en términos relativos a la piedra caliza disponible en Río Grande de Sur*) y a la campaña de exploración efectuada en el año 2008, determinaron un gran interés de parte de ELECTROBRAS – CGTEE por la eventual cal que pudiese elaborarse a partir de la piedra caliza disponible en el yacimiento de Cerro Méndez de ANCAP.

Es así que nace el denominado Proyecto Cal, el cual se instrumenta con fondos de ANCAP y a través de una empresa perteneciente al Grupo ANCAP: **Cementos del Plata S.A.** En este punto es importante destacar las expresiones del Sr. Vicepresidente Raúl Sendic, realizadas en la Comisión Investigadora sobre los fundamentos de esta decisión: *“ANCAP optó por minimizar el negocio del cemento dentro de la órbita del Estado y esa ha sido su estrategia desde hace tiempo.- La política fue tratar de mantener la producción dentro de la órbita del Estado y llevar todo lo que fuera comercialización al plano del Derecho privado a través de Cementos del Plata porque estamos hablando de un segmento que es competitivo y la competencia es tremendamente agresiva. Había bastantes motivos para optar por Cementos del Plata en este caso, y más aún en una situación como esta en la que se trata de exportaciones. Estamos hablando de la comercialización de cal hacia países fronterizos, a los que hay que ir a negociar directamente. En este caso, estamos hablando de Candiota, pero es posible que haya otras formas de colocar la cal. Por lo tanto, se tomó ese camino”.*<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica – 15 de diciembre de 2015 -

Cementos del Plata S.A. (en adelante CDP) es la comercializadora del cemento elaborado en las plantas de producción de ANCAP, por lo que estaba en dependencia con la Gerencia Portland de ANCAP.

En octubre de 2010 se firma el contrato con ELECTROBRAS – CGTEE, el cual contempla básicamente 3 etapas:

- Una primera etapa en la cual CDP actúa como comercializadora de cal (*compra a productores locales y la vende a Brasil*). Se firmaron contratos con empresas CNC y MARIO FALERO en tal sentido.
- Una segunda etapa en la cual CDP construye una Unidad de Producción de Cal (*una planta de cal “pequeña”*), de forma de complementar con el volumen producido a lo suministrado por los productores locales.
- Una tercera etapa en la cual CDP construye una Planta de Cal con capacidad importante de producción y culmina su relación con los productores locales.

Luego de firmado del contrato se inició la exportación de cal a Brasil a partir de la elaboración de la misma por los productores locales antes mencionados.

Al mismo tiempo, se iniciaron las tareas de las restantes etapas del Proyecto Cal.

El acotado cumplimiento de los volúmenes comprometidos por los productores locales, sumados a distintas demoras y retrasos en las distintas etapas del proyecto generaron incumplimientos parciales respecto a los compromisos contraídos en el contrato con ELECTROBRAS – CGTEE.

Al respecto, el impacto de lo anterior está en el orden de los U\$S 7 millones en todo el período, lo que se prevé revertir rápidamente una vez que se alcance la tercer etapa del proyecto y se cuente con la Planta de Cal en operación.

### **Traslado de la cal de la planta de producción a Candiota**

Se ha discutido en el seno de la Comisión la pertinencia del contrato realizado para trasladar la cal con la empresa Pleno Verde y los costos de fletes.

Cabe destacar que la empresa con la que Cementos del Plata realizó - *conforme a derecho*- el contrato de fletes es uruguayo, utiliza camiones brasileros y sobre este punto se transcribe la intervención realizada por el Sr. Vicepresidente de la República en la comparecencia antes citada:

*“Quiero aclarar que hoy no existe en Uruguay –y menos en aquel tiempo, como bien lo aclaró el gerente Romero– una empresa que pueda brindar ese servicio. Por lo tanto, no había muchas opciones para diversificar un llamado y ver quién podía proveer una flota de camiones que fuera capaz de llevar esa cal a Candiota. Eso es lo que nosotros podemos asegurar. Todavía no hay, y*

*ustedes lo saben bien, una flota de camiones en nuestro país que pueda hacer ese tipo de servicios. Esto ocurre porque no hay suficiente número de camiones tolva. Hay empresas que tienen dos o tres, pero no la cantidad suficiente para prestar ese servicio”.*

En el mismo sentido se expresó el Sr. Director de la División Pórtland: *“Ante todo debo aclarar que no existía en aquel momento ni existe actualmente una empresa de logística en Uruguay que disponga de los camiones tolva.....De hecho, cuando Montes del Plata comenzó su obra compramos un camión tolva para colaborar con el suministro a granel, porque no había suficientes camiones tolva en el país para abastecer su demanda de cemento. Por supuesto que mucho menos había en el año 2010 una flota de camiones disponibles en Uruguay para llevar cal a Brasil. En segundo término, la empresa Pleno Verde era el transportista habitual para las exportaciones a Brasil, tanto de parte de nosotros como de la competencia en cemento, porque, por supuesto, no producíamos cal. ANCAP y Cementos del Plata no son una empresa logística. Nuestro interés, siguiendo el lineamiento estratégico que marcó el Directorio del momento, fue encontrar oportunidades de negocio para reserva de piedra caliza en Treinta y Tres. Y nuestro objetivo era contar con una planta de producción de cal para llevarla al mercado brasilero, que era lo que la gente de Brasil exigía: la cal puesta en el silo de Candiota”.*<sup>76</sup>

En relación a los costos por el traslado de la cal el Sr. Director de ANCAP, Prof Juan Gómez, señaló ante la Comisión Investigadora:

*“una de las preguntas es si el precio por el trabajo del fletamiento es razonable. Nosotros tenemos datos que dicen que sí porque, efectivamente, este trabajo que se realiza es más que un transporte, ya que se trata de un verdadero servicio logístico, pues de acuerdo con lo que se establece en el propio contrato entre Cementos del Plata y CGTEE –allí se dice con absoluta claridad– la cal debe ser entregada en los silos de Candiota a 40 kilómetros de Cerro Largo. Por lo tanto, no es un simple transporte lo que nosotros estamos pagando, sino que estamos pagando para tener la absoluta seguridad de cumplir con el contrato y colocar la cal de acuerdo con lo que establece ese contrato. En ese sentido –ya lo mencioné cuando asistimos a esta comisión– el servicio logístico contratado incluye el transporte de cal en camiones tolva desde la planta de producción de cal a la usina de Candiota; los trámites de exportación, despachantes de aduana permanentemente en la frontera; una oficina de coordinación en la frontera de Aceguá; toda la logística de carga de la cal en las plantas de Uruguay; tiempos de transporte; tiempos en las aduanas; recepción de los camiones en la usina de Candiota; tiempos de descarga en la usina; instalaciones para descanso y necesidades de los camioneros en Aceguá, es decir, hotelería; construcción de instalaciones de descarga de la cal en la usina de Candiota; operación y mantenimiento de las instalaciones de descarga de la cal en Candiota. Es decir que no es un simple transporte lo que está contratado. A su vez, cuando se inició el contrato de la cal el precio era de USD 105 la tonelada por el transporte, con una cotización del dólar a \$ 20, es*

---

<sup>76</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica – 7 de octubre de 2016.

*decir que serían aproximadamente \$ 2.100, bastante similar a algunas cotizaciones que se han manejado en estos días sobre posibilidades de contratación de un sistema que no es el mismo, porque nosotros estamos hablando que lo que contratamos es un sistema logístico, no es solamente un sistema de transporte porque incluye esa complejidad de cosas que acabo de mencionar. En octubre de 2013 se renegociaron los precios del transporte y se fijaron en USD 85 la tonelada. La cotización del dólar al momento era de \$ 21,7; por lo tanto, el costo era de \$ 1.844 por tonelada”.<sup>77</sup>*

En relación a las modificaciones realizadas en el contrato de Transporte y Logística y la situación de la empresa Pleno Verde en lo relativo a la deuda actual con Cementos del Plata se transcribe el informe presentado por ANCAP sobre la justificación del mismo.

### **Informe de ANCAP**

*“El monto total adeudado por parte de Pleno Verde a Cementos del Plata es de U\$S 2.300.000 a agosto de 2015. La cifra anterior, debidamente documentada y registrada, se compone básicamente de dos conceptos:*

- Anticipo operativo
- Adelantos

*El Anticipo Operativo consiste en la forma de pago de acuerdo a lo establecido en el documento “Modificación de contrato de transporte y logística” (documento adjunto). Dicho documento, firmado en octubre de 2013 y que consiste en la única modificación al “**Contrato de transporte y logística**”, establece el pago adelantado de tres meses de producción. El nivel de producción corresponderá a la situación operativa de la planta al momento de efectuar el anticipo. No se efectúa un nuevo Anticipo Operativo hasta tanto no se cancele el anterior. Al momento de elaboración de la presente información, el Anticipo Operativo asciende aproximadamente a U\$S 900.000.*

*Por otro lado, adicional a lo operativo, se efectuaron “Adelantos” a Pleno Verde. Los “Adelantos” se efectuaron con el objetivo de sostener la integralidad del negocio de cal, con el aseguramiento de la entrega del producto a CGTEE – ELECTROBRAS, dada la afectación del negocio debido a un volumen de producción menor al previsto. El escaso volumen de cal producido por los proveedores de cal durante los primeros años de contrato, ocasionó un perjuicio importante al negocio, poniendo en riesgo el mantenimiento del contrato de cal. Se adjunta el documento “Cal transportada” en donde se exponen los volúmenes mensuales transportados. En dicha planilla puede observarse el bajo volumen de cal transportado hasta mediados de 2013. La devolución de los “Adelantos” realizados está acordada y formalizada en el citado documento adjunto: “Modificación de contrato de transporte y logística”. En dicho documento, firmado en octubre de 2013, se formalizan los siguientes aspectos de importancia:*

---

<sup>77</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica – 17 de diciembre de 2015

- Reducción del precio de transporte en U\$S 20 dólares por tonelada - Pago por adelantado de tres meses de producción (Anticipo Operativo).

- Se formaliza la forma de devolución de los citados Adelantos. Está consistirá en la retención de un 20% de cada factura de transporte, luego que inicie la operación la Planta de Cal "Grande" (Planta FLSMIDTH) y hasta la devolución completa del monto adeudado. Al momento de elaboración de la presente información, el monto total en concepto de "Adelantos" asciende aproximadamente a U\$S 1.400.000, básicamente otorgados en el primer semestre del año 2013.

*Conclusiones* El Anticipo Operativo consiste en una deuda de corto plazo, que la propia operativa disminuye rápidamente hasta su cancelación. No se genera un nuevo Anticipo Operativo hasta cancelar el anterior. No se evalúa como una situación de riesgo de mayor importancia respecto a su efectivo cobro.

Los "Adelantos" fueron las acciones necesarias para sostener la integralidad del negocio de cal durante el período de tiempo en el cual el volumen de producción fue menor al previsto originalmente. La forma de resarcimiento o devolución del monto adeudado por Pleno Verde está acordada y formalizada en el ya mencionado documento "**Modificación de contrato de transporte y logística**". El documento anterior permitió concretar una mejora importante para Cementos del Plata. El servicio de logística brindado por Pleno Verde ha sido siempre efectuado a satisfacción, no ocasionando ningún inconveniente desde la firma del contrato en octubre de 2010. Asimismo ha asegurado el abastecimiento con el cliente, sin generar por causas del mismo incumplimientos con CGTEE – ELECTROBRAS".<sup>78</sup>

### **Costo de la planta de cal**

El Gerente de la División Pórtland Ingeniero Juan Romero informo en la Comisión Investigadora que la inversión en el proyecto Cal alcanza la cifra de USD 147:000.000 incluyendo la compra de los terrenos, la planta que está funcionando hace años y la planta de mayor porte que está en construcción con un grado de avance del 80%. De la totalidad del monto USD 120:000.000 ya están ejecutados.

En relación a la adjudicación para construir la planta grande de Cal el Gerente Romero informo de los detalles de la misma: "No fue una licitación sino un pedido de precios. Se hizo en la órbita de Cementos del Plata S.A. y se invitó a un conjunto de empresas que detallo a continuación. Saceem participó de la licitación y se invitó a cotizar a la empresa Stiler S.A. Esas eran las dos empresas uruguayas. Después se invitó a la empresa argentina Sol, Servicios Olavarría, que es la empresa con mayor experiencia en montajes industriales en plantas de cemento y cal de la región. También se invitó a una empresa española que tenía una oficina acá denominada Imasa Ingeniería Proyecto S.A., que tenía mucha experiencia en la parte cementera y a una empresa brasileña muy grande, cuyo nombre no recuerdo, que también tenía experiencia. De las cinco empresas solo dos presentaron oferta. Una de las

---

<sup>78</sup> Documentación presentada por ANCAP.

*ofertas la presentó Saceem que formó un consorcio con la empresa Imasa, ya que Saceem tenía una gran experiencia en la parte civil, y como se pidieron antecedentes en la parte de montajes de plantas caleras y demás, se complementó con los españoles. La otra oferta está vinculada a Servicios Olavarría, que es una empresa argentina que tiene una filial en Uruguay llamada Glendik. Entonces, se presentó Glendik, Tecnocert, Welcar (GTW). Glendik, reitero, es la filial uruguaya de la empresa argentina; Tecnocert es la filial de otros argentinos que hacen también partes civiles y Welcar es una empresa civil uruguaya que tiene su sede en Minas. Esos fueron los dos grupos que pelearon por la licitación. En ese marco se logró una mejora de precios muy importante, ya que hubo un descenso respecto a las cotizaciones originales de casi USD 8:000.000 o USD 9:000.000 en el volumen del monto total de la obra. Eso fue fruto de esa puja y esta es información de la que van a disponer y en la que consta el proceso de lo que se hizo”.<sup>79</sup>*

A partir del año 2016 en adelante, de acuerdo a las declaraciones del Gerente Romero el negocio de la cal tiene previsto un resultado de última línea superior a los USD 7:000.000, lo que permitirá recuperar pérdidas e inversiones realizadas en un período de 12 a 14 años.

En resumen, el Proyecto Cal presenta el objetivo de utilizar un activo disponible en nuestro país como materia prima (*reservas de piedra caliza*), en un negocio de larga duración, con la elaboración de un producto con alto valor agregado (*la cal*), con impacto en la zona por la creación de numerosos puestos de trabajo directos e indirectos, en el marco de un negocio con una evaluación económica positiva y con el destino del producto elaborado (*la cal*) para atender un requerimiento de carácter medio ambiental, del cual nuestro país se beneficiará directamente (*eliminación de la lluvia ácida*).

**CONCLUSIONES: A juicio de los Sres. Senadores informantes los incumplimientos contractuales que generaron la obligación de pagar las multas pactadas no pueden calificarse de actos “irregulares” o “ilícitos”, en virtud de las razones que justifican el incumplimiento en las entregas de cal sin llegar a las cantidades ni calidades pactadas en el contrato celebrado con ELECTROBRAS – CGTEE, y que operan como causa extraña no imputable al Directorio de ANCAP (*atrasos en las inversiones que impiden cumplir las metas planificadas, falta de calidad de la cal de los proveedores privados, etc.*). La contratación con Pleno Verde se llevó a cabo por Cementos del Plata, sociedad comercial de derecho privado, por razones de competitividad en un mercado muy competitivo. Por tanto, no le resultan exigibles en la especie la aplicación de los procedimientos previstos en el TOCAF para seleccionar la mejor oferta. En suma, no puede reprocharse ilegitimidad alguna.**

---

<sup>79</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica – 7 de octubre de 2015

## **CAPITULO IV – GASTOS DE PUBLICIDAD, DONACIONES Y CONTRATACION DE LA AGENCIA DE PUBLICIDAD**

### **Los hechos objetados en la denuncia**

Señala la denuncia que el gasto en publicidad incurrido por el Grupo ANCAP de acuerdo a los Estados Contables consolidados, fue de USD 10.700.000 aproximadamente durante ejercicios 2013 y 2014. Particularmente, se pone el énfasis en el procedimiento de licitación pública llevado a cabo por ANCAP para la selección de una Agencia de Publicidad. Al respecto se señala lo siguiente:

*“A esto cabe agregar la importante discusión que se dio en el año 2011, por la licitación mediante la cual se adjudicó los servicios de la agencia de publicidad del Ente, proceso que recibió severos cuestionamientos y que llevó incluso a la reclamación de la gremial que nuclea a las agencias de publicidad (AUDAP) a solicitar la realización de una nueva licitación por entender que existían ciertas irregularidades en el proceso.*

*En relación a este punto existe un informe del Tribunal de Cuentas observado el gasto y señalando irregularidades en la conformación del pliego destacándose la falta de claridad en la redacción de los parámetros para calificar, así como la falta de inclusión de los puntajes de ponderación”.*

### **Permiso constitucional para reiterar el gasto (art. 211 lit. B) e incompetencia del Senado y de la Comisión Investigadora para considerar las observaciones del Tribunal de Cuentas**

Previamente al análisis del presente Capítulo, conviene tener presente lo dispuesto por el artículo 211 lit. B) de la Constitución de la República, el que atribuye competencia al Tribunal de Cuentas y a la Asamblea general en relación a la intervención preventiva de los gastos y pagos, que se transcribe:

*“Art. 211: Compete al Tribunal de Cuentas:*

- B) Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto.*

*Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos.....”*

Como surge prístinamente del texto constitucional, el Tribunal de Cuentas tiene competencia para intervenir **preventivamente en los gastos y pagos a los solos efectos de certificar su legalidad**, quien podrá hacer en su caso, las observaciones correspondientes. **Pero el constituyente faculta al ordenador respectivo -en el caso el Directorio de ANCAP- a insistir en el gasto.** Ante el acto de insistencia del ordenador respectivo, el Tribunal puede mantener sus observaciones, y en este caso deberá dar noticia circunstanciada a la **Asamblea General, o a quien haga sus veces (la Comisión Permanente), a sus efectos.**

Del texto constitucional se infiere claramente que no es la Cámara de Senadores, sino la **Asamblea General o la Comisión Permanente**, el **órgano competente** para la consideración de las observaciones del Tribunal de Cuentas en la hipótesis del literal B) del art. 211 de la Constitución. **En su mérito, la Comisión Investigadora no tiene competencia para actuar en esta materia, ni para prestar al Senado asesoramiento encomendado en el ejercicio de los poderes jurídicos de control.**

Por otra parte, no se ha acreditado ante la Comisión Investigadora que el Tribunal diera noticia circunstanciada a la Asamblea General a sus efectos. **Por lo tanto, ante un permiso constitucional expreso a favor del ordenador del gasto, a juicio de los Sres. Senadores informantes debe descartarse toda imputación de “acto irregular” o “ilícito”. En nuestro Estado de Derecho, la conducta permitida o autorizada por la Constitución de la República jamás podría calificarse de “irregular” o “ilícito”.**

### **Análisis jurídico del expediente licitatorio de la Agencia de Publicidad**

No obstante la contundencia del apartado anterior en cuanto a que el Directorio de ANCAP está amparado por un permiso de rango constitucional para actuar e insistir en el gasto relativo a la contratación de una Agencia de Publicidad, resulta conveniente expresar las siguientes consideraciones de orden jurídico respecto de algunos cuestionamientos de los oferentes que participaron de la licitación pública y que el Tribunal de Cuentas tomó en cuenta al observar el gasto:

**Rol del Veedor Institucional en Licitaciones estatales:** importa tener en cuenta que de acuerdo al Reglamento proporcionado por la gremial de las Agencias de Publicidad de nuestro país (AUDAP) a fs. 293 (fs. 3 de la 7ma pieza que figura en el CD 11 del material individualizado en el Anexo que se acompaña), según nota firmada por el Presidente Ricardo Vairo y la Secretaria Patricia Lussich:

*“El veedor institucional es una persona competente y de reconocida trayectoria en el mercado publicitario que se desempeña con independencia, en exclusiva y única condición de observador, no pudiendo ejercer juicios de valor sobre las propuestas publicitarias participantes en el llamado para el cual ha sido designado”.*

Como se observa, la participación de Sra. Saavedra (veedora de AUDAP) en la evaluación de las propuestas publicitarias estaba limitada reglamentariamente por la propia gremial de agencias de publicidad.-

**En relación a las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas**, de las que la denuncia hace caudal, corresponde estar a lo informado circunstanciadamente por el Servicio Jurídico que por cuya extensión nos remitidos al mismo, pero cuya fundamentación jurídica se comparte.

A modo de ilustración, se da cuenta de los errores jurídicos en la interpretación y aplicación del derecho del que adolecen las observaciones del Tribunal: en particular, respecto del alcance del **principio de defensa de la competencia** (*es en beneficio del consumidor y no de las empresas que compiten*); en relación al sentido de la **cláusula de exclusividad** (*es para evitar la colisión de intereses: no es admisible que una Agencia preste servicios a ANCAP y a la competencia simultáneamente*); etc. Se omite la consideración de la denuncia que consta en el informe jurídico -*que hace suyas el Directorio de ANCAP*- en cuanto a las **conductas anticompetitivas** (*llamada "colusión", pacto para perjudicar a un tercero, ANCAP*) desarrolladas por las firmas al presentar idéntica oferta económica, violatoria claramente de las prohibiciones previstas en los arts. 2 y 4 lit. D) e I) de la Ley N° 18.159 de 20.7.2007 sobre libre competencia y del principio de igualdad de los oferentes (*ver fs. 263 de la 7ma pieza y 3159*).

Por lo demás, corresponde hacer mención que no se ha acreditado ante la Comisión Investigadora, que los oferentes perdidosos en la licitación pública mentada promovieran las respectivas acciones de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, corresponde señalar que preguntado por el Senador MIERES<sup>80</sup> respecto de si el Directorio de ANCAP actuó en relación a las observaciones del Tribunal de Cuentas por recomendación del Servicio Jurídico en insistir en el gasto, tal como lo había manifestado el Sr. Vicepresidente de la República, el Dr. Leonardo BIANCHI contestó lo siguiente:

**"SEÑOR BIANCHI.-** *La respuesta concreta es sí. Hay un informe que tiene alrededor de 14 o 15 hojas donde detalladamente explicamos las razones por las cuales el Servicio Jurídico<sup>81</sup> de ANCAP no comparte las observaciones del Tribunal de Cuentas y por eso sugerimos insistir en el gasto. Esto figura en el expediente de la contratación de la licitación".*

### **Inauguración de la planta desulfurizadora**

Al respecto corresponde señalar que si bien la inauguración de la planta desulfurizadora no integra la plataforma fáctica de la denuncia, dado la

---

<sup>80</sup> V.t. de la C.I. del día 18.12.15.-

<sup>81</sup> Ver informe del Tribunal de Cuentas en Exp. 241.357, 7ma. Pieza, fs. 3153 a 3167 (251 del pdf) e informe del Servicio Jurídico proponiendo proyecto de resolución de insistencia en el gasto a fs. 3160 a 3167 (279 del pdf y ss.)

trascendencia mediática del tema, corresponde realizar una serie de precisiones al respecto.

**En primer lugar**, corresponde señalar que conforme a los Pliegos Generales y Particulares del llamado a licitación pública para la selección de una Agencia de Publicidad, prevén que la Agencia de Publicidad tendrá derecho al cobro de una comisión en caso de que realice acciones de logística, como pueden ser el conjunto de acciones preparatorias para la inauguración de la planta desulfuradora<sup>82</sup>. En efecto, la inauguración de una planta industrial es un acto publicitario por excelencia.

**En segundo término**, quedó claramente establecido que conforme a los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares, ANCAP tiene la facultad *-no la obligación-* de solicitarle a la Agencia adjudicataria, para todas las contrataciones indirectas, la presentación de tres presupuestos. “Si el pliego dice que *«podrá» es porque se admite que puede haber una*”, declara el Dr. BIANCHI. En relación a este punto, corresponde indicar que no emitió observación alguna el Tribunal de Cuentas de la República<sup>83</sup>.

Si bien la exigencia a la Agencia de Publicidad en algunos casos de contratación indirecta de tres presupuestos no es preceptiva, sino que es facultativa para el Ente, de acuerdo a las declaraciones del Sr. Vicepresidente de la República en sesión del 15.12.15, el Directorio siempre orientó a las Gerencias hacia las solicitudes de precios como práctica de buena administración:

**“SEÑOR SENDIC.-** *Nosotros siempre orientamos las solicitudes de precios; en algunas cosas se puede hacer y, en otras, no, dependiendo del tipo de suministro, que en este mercado es bastante reducido. Saqué la cuenta de lo que se gastó en esa actividad y no sé si llega a los USD 100 por invitado. A mí me parece que es alto pero, en fin. Lo cierto es que nosotros, en general, para todas las compras siempre orientamos la solicitud de más de una cotización para poder comparar, sobre todo teniendo en cuenta que ANCAP es un complejo grande de empresas tanto en el derecho público como en el derecho privado”.*

Con respecto al tema del evento inaugural, declara el Sr. Vicepresidente que *“debo decir que leí la versión taquigráfica de la sesión en que estuvo el señor Bernengo. En realidad, recuerdo que tuvimos una reunión inicial para definir cuáles iban a ser las características de la fiesta, pero después no hubo ninguna otra. De todas formas, la fiesta no fue incremental, pero debo aclarar que mi tarea no era organizar fiestas”.*

---

<sup>82</sup> Ver declaraciones del Sr. Gerente del Servicio Jurídico Dr. Leonardo BIANCHI en la sesión de la C.I. de 15.10.15.

<sup>83</sup> Ver informe del Tribunal de Cuentas en Exp. 241.357, 7ma. Pieza, fs. 3153 a 3167 (251 del pdf) e informe del Servicio Jurídico proponiendo proyecto de resolución de insistencia en el gasto a fs. 3160 a 3167 (279 del pdf y ss.).

Continúa sobre el tema delineando algunas circunstancias atenuantes a tener consideración respecto del precio del evento de la inauguración:

*“Como sucedía en cada una de las inauguraciones o actividades que hacíamos, se daba la instrucción de que algo así se iba a llevar a cabo y el área específica se ocupaba de hacerlo. En general, se hablaba de cuáles serían las características y esta era una actividad muy especial debido a la **presencia de los dos presidentes en una refinería, lo que no era un tema sencillo. Era una actividad de una dimensión para la que no había una gran diversidad de proveedores; no muchos pueden entregar ese tamaño de carpas o los insumos necesarios para algo de tales características. Por lo tanto, dadas las orientaciones iniciales y como ustedes podrán constatar en la propia documentación a la que tuvieron acceso, la factura –aclaro que nosotros no tuvimos acceso a ella– fue firmada por la gerencia, por el área de Relaciones Institucionales y Comunidad, tal como ocurría con las actividades de esa naturaleza. No es el directorio el que firma o autoriza una factura para la contratación de una batería de baños, de una carpa o de actividades de este tipo”***”.

El Sr. Vicepresidente ensaya una autocrítica al respecto: *“**Si usted me pregunta si el costo me parece alto, le respondo que sí, efectivamente, me parece alto. No puedo compararlo con otras actividades de esa naturaleza. A mí me parece alto porque yo no tengo ese dinero, pero no lo puedo comparar con nada porque fue una actividad que tuvo características propias, como las que ustedes mencionaron. Teníamos una enorme cantidad de gente de La Ciénega que quería entrar y a la que ANCAP le prohibió el ingreso, dejando fuera a cientos de personas que venían con bombos. Sin embargo, con la invitación de la embajada Argentina entraron unas 150 o 200 personas que nosotros sabíamos exactamente lo que eran pero que no podíamos rechazar porque venían directamente con nombre y apellido en el listado que dicha embajada nos había entregado. Esa fue la situación. No tenemos otros detalles para agregar a todo el análisis que la comisión hizo de esa actividad que, según estuve leyendo, fue motivo de discusión durante varias sesiones.....**”*

Por último, corresponde hacer mención a las expresiones del Sr. Vicepresidente en cuanto no le parece correcto que la Agencia de Publicidad, además de la comisión que cobra a ANCAP y que surge del Pliego de Condiciones, cobre una comisión a cada proveedor que está en el orden del 15% y el 20%. Evidentemente, nos encontramos ante una falla en el funcionamiento del servicio que debe ser restablecido modificando hacia el futuro las condiciones de los Pliegos de Condiciones, para evitar este tipo de situaciones inconvenientes para los intereses públicos. Pero esta situación injusta que permiten en este caso las reglas del mercado, no es el resultado de una intención deliberada del Directorio de la Institución, sino una posibilidad que se ha filtrado inadvertidamente entre las reglas de juego que prevén los Pliegos de Condiciones que deberá neutralizarse en el futuro.

**Radio “La Propia” FM 88.9 de Quebracho, Paysandú**

Si bien los hechos que trascendieron públicamente vinculados a la contratación publicitaria de la **Radio “La Propia” FM 88.9 de Quebracho, Paysandú**<sup>84</sup>, no forman parte del cuerpo de hechos denunciados, corresponde establecer las siguientes conclusiones:

El expediente se inicia con la propuesta del Sr. CORREA, en la que llamativamente, utiliza los verbos en el **presente del modo indicativo, indicando que se trata de acciones presentes y no futuras:**

**“Apostamos desde la misma programación radial, así como al Ciclo de Talleres ya coordinados con los centros educativos de la zona, a instalar y operar esta radio comunitaria para informar, promover la equidad de género, la igualdad de oportunidades laborales para hombres y mujeres del medio rural y urbano.**

**Promover el desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos,..... de esta zona rural y urbana del Interior de Paysandú y de Uruguay.**

**Insistimos en apoyar proyectos locales, personales o asociativos,.....Aportando a fortalecer el sentido de pertenencia, en el contexto regional y departamental de este litoral norte uruguayo.**

**Insistimos en el aspecto cultural de esta propuesta radial, herramienta eficaz en la tarea de conocer y afirmar derechos, oportunidad de empoderamiento social....Iniciativa enmarcada dentro del Programa de Frecuencias Compartidas del M.E.C....” (fin de la transcripción)**

Asimismo, el plan de esponsorización que presenta dividido en tres literales (*Presentación y Apertura y Cierre de transmisión de la radio; Presentación Informativo de la mañana y Central; Talleres con niños Escuelas 23 y 97*), define el tiempo de realización de la propuesta publicitaria de la forma en que sigue: **“6 meses (Mayo a Octubre de 2014). Aquí no pueden haber ninguna clase de dudas sobre el período en que ofrece sus servicios publicitarios.**

Como corolario de dicha propuesta, la Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad – Comunicaciones Corporativas, en el "Visto" del proyecto de resolución a elevar a Directorio -*cuya finalidad es situar la cuestión que va a ser objeto del acto-* asume la **premisa fáctica errónea o falsamente inducida**<sup>85</sup> de que la radio estaba en pleno funcionamiento y por ello se plantea la pauta publicitaria a partir de la aprobación de la resolución. En efecto, describe la propuesta de la siguiente manera:

---

<sup>84</sup> Ver expediente iniciado por ANCAP con fecha **14.5.2014**, en relación a la nota presentada ante el Directorio por el Sr. Enrique Correa, titular de la radio antes mencionada, con fecha 28.4.2014; expediente N° 248519/12 enviado por el M.I.E.M. e iniciado con fecha 30.6.2015, relacionado al pedido de Informes formulado por el Sr. Representante Nacional Nicolás Olivera, en sesión de fecha 22.6.2015, sobre la esponsorización de dicha radio por ANCAP; declaraciones formuladas por el Gerente de Relaciones Institucionales y Comunidad de ANCAP, Pablo BERNENGO, ante la Comisión Investigadora de fecha 30.9.2015.-

<sup>85</sup> Para ello habrá que estar a las resultancias de la investigación promovida por ANCAP y cuyos resultados no están en conocimiento de la Comisión Investigadora.

*“En detalle, la propuesta de “La Propia” FM 88.9 de Quebracho, Paysandú **implica** (presente del modo indicativo y no acción futura) la participación institucional y publicitaria de ANCAP mediante presentación de apertura y cierre de transmisión de la radio con frecuencia de lunes a domingo de 7 a 14 horas, presentación informativo de la mañana y central con frecuencia de lunes a sábado, todo por un costo total de U\$S 5.000.... **por un período de seis meses a partir de la fecha de Resolución**, que serán afectados al rubro dispuesto por Licitación Pública N° 4600002600 a la Agencia de publicidad “La Diez”, adjudicataria de ANCAP” (entre paréntesis y negrita son nuestros).-*

En consecuencia, la Gerencia propone en el numeral 2°) **“Aprobar la propuesta de “La Propia” FM 88.9 de Quebracho, Paysandú”**, que implica la participación institucional y publicitaria de ANCAP en la forma descripta precedentemente.-

Como corolario de lo anterior, el Directorio resuelve afirmativamente la propuesta elevada por la Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad, **por la unanimidad de sus integrantes, con fecha 22.5.2014.-**

Cabe destacar que cuando el expediente remitido por el MIEM con el pedido de informes del legislador pasa a la Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunidad, con fecha **18.8.2015**, ésta adjunta la copia de la resolución de Directorio de marras, y el intercambio de mails mantenidos entre la Agencia La Diez y el Sr. CORREA de fechas 26.5.15, 13 y 15/8/2015, 20 y 22/9/2015, en los que constan las pautas publicitarias solicitadas por ANCAP y la confirmación de su transmisión por medio del citado responsable de la referida emisora, dándosele curso a la Secretaría General. Naturalmente, todo bajo el supuesto fáctico de la total y absoluta regularidad de las actuaciones.-

Importa poner el énfasis que la respuesta al pedido de informes del legislador remitido por el MIEM, proyectada por los Servicios Jurídicos con fecha **3.9.2015**, hace hincapié en la acreditación de la confirmación de la transmisión de las pautas publicitarias *“....Asimismo, se adjuntan correos electrónicos enviados por la referida agencia al Sr. Ernesto Correa, responsable de la radio comunitaria La Propia, en los meses de mayo a octubre de 2014 en los que **constan las pautas publicitarias solicitadas por ANCAP y la confirmación de su transmisión por medio del citado responsable de la referida emisora.....**”*

Por último, los Sres. Senadores informantes no pueden prescindir de las conclusiones a las que arriba en relación a esta controversia el Servicio Jurídico de ANCAP con fecha 24.12.2015, que se transcribe:

*“SERVICIOS JURÍDICOS 24 de diciembre de 2015*

*Contencioso*

*Vueltas las presentes actuaciones y como se informara a fs.15, con fecha 29 de octubre de 2015 se procedió a intimar a Radio “La Propia” FM 88.9 a efectos que acreditara fehacientemente en un plazo de 6 días hábiles, haber realizado las emisiones publicitarias que implicaban un plan de esponsorización con una vigencia de seis meses entre los meses de mayo y octubre de 2014, de acuerdo al plan que habría presentado a ANCAP.*

*Al respecto, cabe mencionar que el Señor Enrique Correa en representación de “Radio La Propia” FM 88.9, con fecha 9 de noviembre de 2015 presentó nota*

contestando dicha intimación y adjuntando pendrive con grabaciones de tandas publicitarias de la radio. En particular constan seis (6) grabaciones que se detallarán a continuación.

Se deja constancia que, escuchados que fueron los audios, en varios de ellos efectivamente se constató propaganda de ANCAP, estando comprendidas las fechas de creación dentro del período que se acordó la sponsorización.

**NOMBRE DE ARCHIVO FECHA DE CREACIÓN**

AUDIO TANDA JUNIO 2014 31-05-2014

AUDIO TANDA Noviembre 2014 31-10-2014

AUDIO TANDA OCTUBRE 2014 30-09-2014

Informativo 1 lunes 08 09 2014 08-09-2014

Informativo 2 lunes 08 09 2014 08-09-2014

Informativo viernes 4 de julio 2014 04-07-2014

No obstante cabe mencionar que, de acuerdo a informe de Tecnología de la Información de fecha 25 de noviembre de 2015 (fs.16), donde se procedió a analizar los archivos de audio y las fecha de creación de dichos audios, se concluyó "...no es posible asegurar que las fechas de creación, última modificación, último acceso y la información almacenada en la metadata (incluida la fecha) sean las originales", ya que existen en la red aplicaciones que permiten la modificación de esta información.

A su vez, **de archivos de prensa** relevados por Relaciones Institucionales, según correo de fs. 17 y siguientes, que fueran remitidos a Servicios Jurídicos surge que el dinero que ANCAP pagó se habría utilizado para que la emisora comprara los equipos que le permitirían emitir y que incluso en la primera salida al aire, el locutor agradeció el apoyo de ANCAP para esos efectos, cuando en realidad la orden de publicidad era para auspiciar la presentación, corte y cierre de los informativos. (tomado de la publicación de El observador de fecha 1 de octubre de 2015).

No obstante, con fecha 21 de diciembre del corriente año se recibió un correo, que se adjunta a fs. 33 y siguientes, por el cual, el Dr. Fernando Salvatierra Daglio, a solicitud del Sr. Enrique Correa, remite acta notarial de solicitud para su agregación al Expediente Administrativo en el cual Servicios Jurídicos le habría formulado la intimación que se refiriera ut supra.

Por dicha acta la escribana actuante deja constancia que a solicitud de Mario Enrique Correa recibe a dos vecinos de la localidad de Quebracho para que relaten según sus dichos desde cuándo se emitía la señal radial en cuestión.

En dicho sentido se deja constancia que comparecen los Sres. Pablo Andrés Felix Pintos y Felipe Isabelino Periasco Rodríguez, quienes ante la escribana declaran que han escuchado la frecuencia FM 88.9 Radio Comunitaria La Propia de la Localidad de Quebracho desde el mes de mayo de 2014 hasta la fecha en forma ininterrumpida.

Con los elementos relevados y a sus efectos, vuelva a la Secretaría General (fin de la transcripción)”.-

Como surge del informe del Servicio Jurídico de ANCAP, **no se ha constatado la existencia de ninguna irregularidad.** Por lo tanto, dicho servicio no aconseja al Directorio la transformación de la investigación administrativa en sumario para deslindar las responsabilidades de los funcionarios actuantes en la emergencia.

Por otra parte, atendiendo al argumento del artillero, el contenido del Acta de resolución del Directorio aprobado por la unanimidad de sus miembros es absolutamente claro en cuanto a: **“Aprobar la propuesta de “La Propia” FM 88.9 de Quebracho, Paysandú”**, lo que implica la participación institucional y publicitaria de ANCAP en la forma descrita en los fundamentos de la resolución.-

El destino que el beneficiario de la resolución le haya dado al dinero es harina de otro costal (*incumplimiento del privado*). Dicho destino nunca fue aprobado por el Directorio de ANCAP. Por lo tanto, no se advierte ninguna irregularidad en dicha actuación, más allá del hecho de que lo originariamente resuelto haya sido incumplido y desvirtuado en su ejecución por parte de privados. El incumplimiento de un particular a los términos de la resolución dictada por el Directorio de ANCAP no genera su responsabilidad jurídica, porque no está dentro de sus posibilidades evitarlo, sino que, para el caso de apartamiento a lo convenido, está obligado adoptar las medidas procesales de estilo en defensa de los intereses de la Institución, como ha sido dispuesto por la Institución.

A mayor abundamiento, tampoco se ha acreditado ante la Comisión Investigadora que tales hechos merecieran observaciones por parte del Tribunal de Cuentas de la República al intervenir preventivamente (*a través de sus contadores delegados*) en los gastos y pagos a los solos efectos de certificar su legalidad (*art. 211 lit. B*).

**En definitiva, a juicio de los Sres. Senadores informantes en el caso de Radio La Propia de Quebracho, no se ha verificado ningún acto administrativo “irregular” o “ilícito” imputable al Directorio de ANCAP o alguno de sus integrantes.**

## **TROTANCAP**

La denuncia cuestiona los costos que asume ANCAP en la corre caminata.

Esta actividad se encontraba en el marco de la política de responsabilidad social de la empresa. Se trataba de un evento inclusivo y generaba un beneficio para escuela pública a través del aporte de los participantes.

Sobre los costos específicamente el Gerente responsable informo en la comisión investigadora:

*“SEÑOR BERNENGO.- El primer año que se realizó, o sea, en 2011, en medios se gastaron \$ 1:959.345 y en producción, \$ 4:753.000. Está información debe estar por llegarles y en ella podrán apreciar el detalle de cada una de las facturas que nosotros pagamos a la agencia de publicidad. También están incluidos allí gastos como el de la confección de los gorros que se regalan en el evento, las camisetas que se cambian por los chips y la publicidad que aparecía en los días previos a la actividad para que la gente se anotara. El segundo año se bajaron los gastos a \$ 4:522.000; el tercer año lo que se gastó estuvo en el entorno de \$ 1:210.000. Como este evento se venía haciendo todos los años, empezamos a usar las mismas piezas publicitarias y por lo tanto no teníamos que hacer una inversión para generar piezas nuevas. También*

*disminuimos la presencia en medios porque los que se anotaban llegaban rápidamente a los 10.000 que estaban previstos, quienes solidariamente llevaban un libro para ampliar las bibliotecas de las escuelas o alimentos para los comedores escolares. Recuérdese que para la Trotancap no se cobra inscripción, es decir que se generan estos volúmenes de montos pero no existe una entrada para compensar, tal como lo hacen las firmas comerciales. Este año el directorio resolvió suspender la Trotancap en el marco de los recortes presupuestales de las inversiones. Consideramos que una de las cosas que había que suspender era la Trotancap, a pesar de que dicho evento tiene un impacto muy grande porque se mueve mucha gente y se trata de una de las correccaminatas más grandes que se organizan en el medio. O sea, cuando se nos planteó cuánto dinero debíamos gastar este año, en la presentación del presupuesto y del plan al directorio, propusimos que esta fuera una de las cosas que se suspendiera; luego, la resolución es del directorio. Aquí figura que en 2013 se gastó en medios \$ 2:964.581 y en producción \$ 1:210.215; eso sería de la agencia. Aparte de ese gasto hay que tener en cuenta el dinero que se paga a la asociación de atletas, que hace el registro de las competencias, pues ellos tienen un conjunto de costos que nosotros asumimos dentro de la organización del evento. En 2013 ese gasto representó \$ 3:600.000”.*<sup>86</sup>

Sobre los objetivos para desarrollar esta actividad el Vicepresidente fue muy explícito en su comparecencia a la comisión investigadora.

*“SEÑOR SENDIC.- Voy a explicar cómo surge TROTANCAP, ya que estoy en conocimiento de que estuvieron dedicados un rato a esto. Un conjunto de trabajadores de la refinería de La Teja crearon un grupo de corredores. Llegaron a ser unos treinta y pico e, incluso, un día me invitaron a mí y también participé de ese grupo. En realidad, parecía una buena idea. La empresa empezó a apoyar ese grupo y cada vez que se tenían que movilizar se ponía un ómnibus para que pudieran ir con la camiseta de ANCAP y 57 participar en la carrera, como parte de la responsabilidad social de la empresa respaldando una actividad deportiva de sus propios trabajadores. El grupo llegó a tener más de 100 integrantes en ANCAP, lo que era muy positivo y saludable. Cuando la empresa cumplió 80 años, decidimos festejar haciendo una carrera de calle. De esta manera se hizo la primera TROTANCAP, que tenía una versión de 3 kilómetros y otra de 10 kilómetros. La TROTANCAP llegó a ser la carrera de calle más grande de Montevideo, incluso más grande que las privadas. Además de que se trataba de una actividad deportiva, que parecía positivo respaldar, generó un impacto desde otro punto de vista, pues hoy si van a correr a la rambla podrán ver gente corriendo con la camiseta de ANCAP, es decir que hay personas que conservan la camiseta y andan con ella corriendo por la calle o por el Prado. Ese es el motivo por el cual ANCAP reiteró, en dos o tres oportunidades más, esta carrera de calle que ya se había integrado al calendario de carreras de calle de Montevideo” (fin de la transcripción).*<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica – 30 de setiembre de 2015.

<sup>87</sup> Comisión Investigadora - Versión Taquigráfica – 15 de diciembre de 2015

## **FERIA MARIANO ROQUE**

Al igual que en el tema de anterior la denuncia realizada cuestiona los costos de participación por parte del Ente en la feria de Paraguay

En ese sentido cabe señalar que a la Feria Mariano Roque asisten un millón de personas por día. La propuesta de participar con un Pabellón surge de cancillería siendo entonces una estrategia nacional inscrita en los objetivos de apertura de mercados y posicionamiento exterior. El monto de U\$S 45.000 es la inscripción para participar de la feria. La suma de U\$S 237.000 refiere al montaje, logística y operación durante el periodo de duración de la feria y se encuentra dentro de los cánones comunes para ferias internacionales.

Es de destacar la relación histórica desde 1956 de ANCAP con Paraguay a partir de la inauguración de la planta de cemento en Minas. A la fecha se venden combustibles, derivados y se está instalando DUCSA en Paraguay con la finalidad de asesorar a las estaciones de servicio de combustibles, a su vez existe asesoramiento para la instalación del sistema SISCONVE y en la prospección petrolera.

En relación a la organización necesaria por parte de ANCAP para participar de estos eventos o para organizar un evento como la inauguración de la planta desulfizadora el Gerente de Relaciones Institucionales y Comunidad Pablo Bernengo expresa:

*“SEÑOR BERNENGO.- Primero que nada, quiero decir que junto con el equipo que trabaja conmigo analizamos cómo hay que resolver la actividad. Concretamente, trabajamos con la agencia en función de que ellos puedan aplicar sus criterios y aconsejen determinadas cosas en lo que les compete. A partir de ahí generamos el equipo de trabajo para tratar con los proveedores e, inclusive, para resolver estos temas, sea para la feria de Moscú o para la Rural del Prado. El otro tema es que Ancap cumple con todo lo que corresponda; voy a explicar esto. Cuando vamos a la Rural del Prado tenemos bomberos de noche cuidando el stand, y a ellos se les paga el laudo. En torno a las obligaciones que generan este tipo de eventos hay muchos promotores y formas de hacer las cosas y, muchas veces, esto no se pone todo arriba de la mesa para hacer los pagos. Si los señores Senadores leen un artículo de Ferrari que vi anteayer, pueden constatar que allí se explicaba, justamente, que en el tema de las fiestas y ese tipo de actividades vinculadas a la realización de eventos hay un problema de evasión muy grande. Nosotros tenemos que cubrir todo eso y lo hacemos sin evadir nada. Por eso entiendo que las cifras que se manejan, a veces, pueden generar dudas; alguien puede decir que con lo que gana y lo que come en su casa no puede gastar esa plata, pero estamos hablando de otro tipo de eventos. Esta inauguración se transmitió a todo el continente en directo a través de las cadenas argentinas de televisión y hubo que atender a todos los periodistas que vinieron desde ese país y del resto de los lugares. También hubo que resolver la locación para las cámaras de televisión, etcétera. O sea que son infinitos los aspectos que deben tomarse en cuenta; en estas fiestas no se trata solo del vaso de Coca-Cola ni de los saladitos, sino de toda la infraestructura necesaria. Hay que atender a 1.500*

*personas que en algún momento deben utilizar los baños, por eso hay que resolver cómo conseguirlos –para una planta de alto riesgo como es la refinería de La Teja–, así como otros elementos necesarios y que están presentes en el presupuesto” (fin de la transcripción).<sup>88</sup>*

## **CAPITULO V – DEUDA IMPAGA DE PLUNA.**

En el cuerpo de la denuncia, Capítulo V, se hace referencia a la situación de PLUNA S.A. del año 2012, fecha en que dejó de operar. En ese momento fue conocida la deuda que mantenía con ANCAP, según afirma la denuncia, *“que según versiones de prensa de la época, estaba entre los USD 25.000.000 y los USD 30.000.000”.*

Dicha deuda, continúa señalando el denunciante, *“fue generada por cheques emitidos por PLUNA S.A. durante la gestión de Leadgate al frente de la misma, con un plazo de 180 días, lo que estaba expresamente prohibido por los acuerdos entre ambos. La política establecida por ANCAP era de 30 días de plazo. La gestión de estas deudas motivó la suspensión de la gerente implicada...”* Más adelante, el denunciante imputa falta de controles a ANCAP por la aceptación de sus funcionarios de cheques de pago diferidos a 180 días, cuando se había convenido a 30 días.

Al respecto, corresponde realizar las siguientes precisiones a efectos de neutralizar las afirmaciones de las denuncias, conforme a los medios de prueba diligenciados por la Comisión Investigadora.

En primer lugar, corresponde despejar toda clase de irregularidad respecto de la comunicación dirigida por el ex Ministro de Economía y Finanzas Ec. Fernando LORENZO a ANCAP, con fecha junio de 2012, con el propósito de que esta empresa dejara en suspenso el pago de los adeudos de PLUNA por cuanto esta abonaría los consumos corrientes a partir del 1°.7.2015, continuara proveyendo los combustibles. En la sesión de la Comisión del 21.10.15, el Ec. LORENZO explicó lo siguiente:

*“SEÑOR LORENZO.- La recuerdo bien porque, además, fue objeto de las interpelaciones en las que participé y fui yo quien entregó la documentación. ...SEÑOR LORENZO.- No existe otra carta –y aquí sí, no es que recuerde o no recuerde– que no sea esa. Esa es la comunicación oficial que desde el Ministerio hicimos a ANCAP. Lo que se pretendía circunstancialmente en esa fecha –quiero aclarar esto para que sea*

---

<sup>88</sup> Comisión Investigadora – Versión taquigráfica – 30 de setiembre 2015.

*bien preciso– era impedir el cierre de la empresa y para eso necesitábamos que los proveedores accedieran a continuar siendo proveedores de alguien que estaba incumpliendo en sus pagos. Esas eran las circunstancias para tratar de evitar lo que, a pesar de haber realizado un esfuerzo denodado, finalmente no pudimos evitar: el cierre de las operaciones de la empresa Pluna SA.*

*Nuevamente quiero usar el concepto preciso: la deuda que se encuentra en el balance incobrable o pendiente de cobro –referida a esta deuda de Pluna SA– no fue afectada por ningún elemento de este tipo y se generó previamente. Es más, si seguimos la secuencia de hechos, podemos ver que se precipitó todo tan rápido que creo que se hizo uso de esta buena voluntad de parte de la empresa de asegurar combustibles, pero fue en muy pocos días. Además, quiero recordar que se pagó, que la empresa pudo pagar, que tenía liquidez en ese momento para pagar. Creo que esos consumos adicionales fueron pagados. Por tanto, la deuda es la que se está mencionando.....”*

**En segundo lugar**, respecto a los hechos mencionados de aceptación de cheques de pago diferido por parte de funcionarios de la Institución a un plazo mayor al estipulado contractualmente, pero dentro del término legal de 180 días que prevé el Decreto-Ley N° 14.412 de 9 de agosto de 1975, una vez que la superioridad de ANCAP tuvo conocimiento de los mismos, dispuso por Resolución N° 623/2012 de 24.5.2012 la iniciación de las investigaciones administrativas correspondientes.-

Como consecuencia de los procedimientos disciplinarios, se constató que efectivamente se habían aceptado en forma indebida, cheques de pago diferido emitidos por PLUNA, con plazos de vencimiento superiores a los acordados por el convenio que ANCAP había firmado con PLUNA.-

Los funcionarios de la Institución que intervenían en el proceso de recepción y cobros de cheques estaban en pleno conocimiento de las previsiones del contrato ANCAP-PLUNA. Como corolario de los procedimientos administrativos realizados, el Directorio de ANCAP resolvió en Resolución 1556/12/2012 sancionar a cuatro funcionarias por haber incurrido en negligencia en el ejercicio de la función pública<sup>89</sup>. Dos de ellas, abunda el Dr. Leonardo BIANCHI, *“no habían controlado la fecha de los cheques como debía y por tanto, los habían aceptado con un plazo mayor del que preveía el convenio. Este preveía que el plazo era a 30 días y, sin embargo, algunos de los cheques eran básicamente a 180 días.....”*<sup>90</sup>.-

Este sumario fue remitido a la justicia penal según lo expresado por el Gerente de Servicios Jurídicos doctor Leonardo BIANCHI<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Ver declaraciones del Dr. Leonardo BIANCHI de 13.10.15.

<sup>90</sup> Ver declaraciones del Dr. Leonardo BIANCHI de 13.10.15.

<sup>91</sup> Comisión Investigadora – Versión taquigráfica 19 de agosto de 2015.

Es de destacar que no se aportó ninguna prueba, dato relevante u información por parte de quien fuera citado por el senador denunciante con la finalidad de fundamentar la denuncia realizada (*versión taquigráfica 21 de octubre de 2015*).

**En último término**, no obstante lo señalado precedentemente, corresponde destacar que el Cr. Alexander FRY, director de KPMG, en la sesión del 23.9.15 manifestó que no le llama la atención que un acreedor le brinde facilidades a su deudor cuando está en problemas de solvencia, incluso habiendo un convenio vigente:

*“Sí. Es muy frecuente que cuando hay deudores que no son solventes, se les otorguen facilidades especiales. Si hubiéramos visto esa circunstancia, no nos habría llamado la atención porque puede existir una orden verbal, ya que no todo tiene que ser por escrito. Se puede dar una orden verbal en el sentido de que una gerencia o el directorio otorguen 180 días más, máxime en el caso de Pluna. En el caso de esta última, nuestra perspectiva es que Ancap no le daba crédito por los estados contables que tenía la empresa aérea, que demostraron que durante todos estos años tuvo pérdida y patrimonio negativo. Por lo tanto, el crédito que le otorgaba Ancap no estaba basado en la salud financiera de Pluna, ya que eso surgía de sus estados contables. Básicamente, entendemos que había expectativas de que la empresa siguiera funcionando y por eso se le dieron créditos. Entonces, si hubiéramos visto esta situación no nos habría llamado la atención”.*

**CONCLUSION DEL CAPITULO:** A juicio de los Sres. Senadores informantes, el Directorio de ANCAP, puesto en conocimiento de que funcionarios del servicio de cobranza de sus clientes aceptaran cheques de pago diferidos a un plazo mayor al convenido especialmente con el deudor, adoptó todas las medidas administrativas adecuadas para realizar los correctivos necesarios para el buen cumplimiento del servicio, y además, puso en conocimiento de la Justicia Penal todos los antecedentes que obraban en su poder. Jamás podría reprochársele a este respecto responsabilidad jurídica alguna por concepto de hechos o actos “irregulares” o “ilícitos”.

## **CAPITULO VI – GASTOS E INGRESO DE PERSONAL AL ENTE**

En relación a los hechos denunciados en este Capítulo corresponde remitirnos “in totum” a las explicaciones vertidas en oportunidad de considerar los **“Costos endógenos” derivados de la autorización legal del art. 7 de la Ley N° 17.930 de 19.12.2005 para celebrar contratos de función pública, del Capítulo II – Situación financiera.**

Dicha norma *-como se explicó-* consagra a favor de los organismos del 221 de la Constitución *-Entes Autónomos del dominio industrial y comercial del Estado entre los que está ANCAP-* una autorización para celebrar contratos de función pública *-naturalmente dentro de los límites presupuestales-* con personas que desempeñaban tareas propias de un funcionario público con carácter permanente y con antigüedad al 1°.1.2001.

Recordemos que esta norma jurídica proporcionó una solución normativa frente a una situación de indudable injusticia que experimentaban muchos trabajadores del Estado con anterioridad al año 2005, absolutamente incompatible con las políticas laborales del nuevo gobierno, en especial, aquellas personas que mantenían vínculos laborales con precarios y en violación de preceptos constitucionales (*ej.: becarios, contratos a término, etc.*). Sin embargo, ejercían la función pública en tareas de carácter permanente, infringiendo explícitamente la prohibición del art. 120 del Texto Ordenado sobre Funcionarios Públicos (*TOFUP*). A ello debe agregarse las incorporaciones a la Institución justificadas *-como lo expresó el Gerente de Servicios compartidos Ec. ARBILDI-* por las nuevas unidades de negocios o nuevos activos que se construyeron en el período 2005-2015.

En el entendido que despejan las interrogantes planteadas por el senador denunciante se transcriben parte de las respuestas brindadas por el Presidente de ANCAP Coya y el Gerente Arbildi en la comisión investigadora el 17 de diciembre.

COYA: *“En principio quiero aclarar que, desde el punto de vista de la corporación y de Ancap en particular, la matriz, ese pasaje de 2000 a 2800 funcionarios estuvo signado también por una ley que de alguna manera reparó en la contratación y en los contratos de becas de algunas personas que tenían entre quince y veinte años en el ente.( artículo 7.º de la Ley n.º 17930) En este caso en particular estamos hablando de 237 funcionarios que se quedaron en Ancap, entre becarios, sector refinación, tripulantes, etcétera. En aerocombustibles, en la plantilla de Carrasco y Laguna del Sauce hay 21 funcionarios y en el muelle de La Teja otros 25. En cuanto a los incrementos en la plantilla de 21 funcionarios en la venta de logística, hay 20 funcionarios y, en reestructura, creación de áreas y gerencias, 100 funcionarios. Obviamente estamos hablando de un aumento progresivo desde el año 2005 en adelante. Y continúo: hay 10 choferes y 175 funcionarios en la nueva planta desulfuradora y en cuatro o cinco plantas nuevas en La Teja. Esa cifra incluye la supresión de contratos de peones de mantenimiento. Estos datos corresponden al año 2012. En tareas administrativas y suministro de mano de obra hay 80 funcionarios. En cuanto a la supresión de contratos de servicio médico –allí había personas pendientes–, entre enfermería y asistentes administrativos hay 25 funcionarios, y para las barcasas y el remolcador Ky Chororo hay 20 funcionarios. Esta información comprende la progresión entre los años 2005 y 2014”.*

ARBILDI.- *“Ese dato se encuentra detallado en la versión taquigráfica del 19 de agosto. Allí se establece que son 628 puestos de trabajo de los 777 que variaron desde el 1.º de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2014. Incluso, en sucesivas intervenciones fuimos aclarando el tema de los números. Eran 750 los funcionarios tercerizados al 1.º de enero de 2005 y ahora son 1.100. En cuanto a la masa salarial, se encuentran los salarios y la cantidad de personas. Los empleados de Ancap aumentaron –tal como dijimos el 19 de agosto– un 37 % entre el 1.º de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2014. Per cápita, el salario real de los trabajadores aumentó un 10 % más que la media del sector público”.*

**CONCLUSION:** En relación a los hechos denunciados, a juicio de los Sres. Senadores informantes no se han verificado hechos ni actos imputables al Directorio de ANCAP que puedan calificarse como “irregulares” o “ilícitos” Los ingresos a la Institución tienen un origen o fundamento legal en tanto el art. 7 de la Ley N° 17.930 permite o autoriza a los organismos del art. 221 de la Constitución -Entes Autónomos del dominio industrial y comercial del Estado entre los que está ANCAP-celebrar contratos de función pública para regularizar situaciones de verdadera injusticia que se venían produciendo con anterioridad al 1º de enero del año 2001. El resto de los ingresos obedece a las nuevas unidades de negocios previstas en el plan de negocios aprobado por la Institución para el cumplimiento de sus cometidos legales y a las necesidades de operar

y mantener las diez plantas industriales construidas durante el período 2005-2015.

## CAPITULO VII – REMOLCADOR KYCHORORO

La denuncia formulada focaliza los hechos imputables al Directorio de ANCAP en los atrasos registrados en la entrega del remolcador KYCHORORO por parte de la Armada Nacional y en la no recepción por parte de ANCAP, y particularmente, respecto de la verificación de fallas técnicas que han impedido el funcionamiento correcto del remolcador.

El Ky chororo es un remolcador–empujador diseñado para transportar barcazas con la finalidad de abastecer a dos de las plantas de distribución de Ancap. La empresa es propietaria de cinco plantas de distribución de gasolinas y gasoil automotor que son las siguientes: las localizadas en La Tablada, Juan Lacaze, Paysandú, Durazno y Treinta Tres.

Las plantas de Juan Lacaze y Paysandú son abastecidas principalmente por barco. Estas operaciones eran realizadas fundamentalmente por el buque ANCAP IX, presentando algunos inconvenientes relevantes.

**En primer lugar**, la capacidad del ANCAP IX no permite abastecer toda la demanda en la zona de influencia de Juan Lacaze y Paysandú; por otra parte durante largos períodos en el año las bajantes de las aguas en el Río Uruguay impiden que el buque ANCAP IX llegue hasta Paysandú.

En este caso, el transporte carretero es la alternativa utilizada, significando un incremento de costos, congestión de las carreteras y el consiguiente desgaste y deterioro de las mismas. De acuerdo a las

declaraciones del Ingeniero Eduardo Lurder, Gerente de Logística de ANCAP<sup>92</sup>, un viaje con dos barcazas representa 135 camiones grandes de 30 metros cúbicos cada uno.

Frente a esta situación, la empresa comienza a estudiar diferentes proyectos en la búsqueda de dimensionar las ventajas del transporte fluvial. La primera solución explorada fue sustituir el ANCAP IX por un buque de mayor capacidad y de menor calado que permitiera llegar a Paysandú todo el año. Se realizó una licitación internacional y la oferta más económica ascendió a USD 37:000.000. Se consideró esta opción muy onerosa, y se comenzó a estudiar inmediatamente las posibilidades de acceder a un “convoy” compuesto por dos barcazas y un remolcador.

En consonancia con la política fijada por el Gobierno Nacional con el objetivo de recuperar la industria nacional naval, sumado a la experiencia obtenida por la Armada Nacional en la construcción de barcazas para la ex empresa BOTNIA, se define que el Servicio de Construcciones Reparaciones y Armamento de la Armada (SCRA) se haga cargo del proyecto.

Con fecha 16 de febrero de 2009 se firma el contrato entre ANCAP y la Armada Nacional (Ministerio de Defensa Nacional), para la construcción de dos barcazas fluviales sin propulsión destinadas al transporte de líquidos a granel derivados del petróleo; y un Remolcador de empuje y tiro destinado a la navegación de ríos interiores. El precio total de las obras acordado fue de USD 12.510.000, a pagar: en efectivo USD 12:360.000; USD 120.000 en portland y USD 30.000 en asfalto.<sup>93</sup>

### **Plazos de entrega**

De acuerdo a los plazos estipulados contractualmente se verificaron incumplimientos en la entrega de barcazas y remolcador por parte de la Armada Nacional. El plazo de entrega fue fijado en 15 meses, habiendo vencido el mismo con fecha 18 de junio de 2010. La primera de las barcazas, Garzas Viajeras, fue entregada el 22 de noviembre de 2010 y la segunda, Rio de los Pájaros, fue entregada con fecha 19 de agosto de 2011.

Según las explicaciones proporcionadas por el Gerente Lurder, si bien los plazos de entrega de las barcazas no se cumplieron estrictamente, cabe reconocer que la calidad de las barcazas fue satisfactoria, y que enseguida comenzaron a operar.

En relación al remolcador se produjeron dificultades y atrasos importantes en el plazo de entrega. Las controversias más importantes entre ANCAP y la Armada Nacional se producen en relación a las pruebas realizadas sobre **insonorización**, y respecto de la contratación a RN Consultores para realizar el diseño del remolcador.

---

<sup>92</sup> Ver versión taquigráfica de la C.I. de 4 de noviembre de 2015.

<sup>93</sup> Ver versión taquigráfica de la Comisión Investigadora de 4 de noviembre de 2015

## Insonorización

De acuerdo al testimonio brindado en la Comisión Investigadora del Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Leonardo Alonso, el remolcador cumplía con las normas de insonorización establecidas por la autoridad marítima en ese tema, la Dirección de Marina Mercante.<sup>94</sup> En este punto, es de destacar que la posición asumida por la Armada es que en las pruebas de insonorización se debe aplicar la norma IMO A468 para buque surto en puerto con un solo generador funcionando. (*buques proyectados para viajes de corta duración y utilizados en servicios que exijan períodos breves de utilización del buque*)

Según el Almirante Alonso, la norma ILO no se aplica en el ámbito marítimo porque no está refrendada por la autoridad marítima. Incluso manifiesta expresamente que fue un error de la Armada haber admitido la firma del contrato con la cláusula donde se fijó la norma ILO. De acuerdo a la versión brindada el Remolcador Ky choro cumplía con los requisitos en materia de insonorización en setiembre de 2014 (incluso antes) cuando la Armada entrega definitivamente el remolcador a ANCAP siendo las pruebas realizadas satisfactorias.<sup>95</sup>

ANCAP no comparte la posición de la Armada. El Gerente de Logística Ingeniero Eduardo LURNER señala lo siguiente: “ANCAP *pidió por contrato – incluso la redacción original de esto vino por parte de la Armada- y exigió que se cumpliera con las reglamentaciones de la IMO que hacen referencia a la ordenación marítima internacional. La norma se llama Resolución A.468(XII), Código sobre niveles de ruido a bordo de los buques*”.<sup>96</sup>

Según las declaraciones ofrecidas por las autoridades de ANCAP, el remolcador fue construido para realizar operaciones de larga duración, cubriendo muchas horas de navegación. No fue pensado para ser los servicios comunes del puerto. El objeto del contrato realizado con la Armada así lo establecía especialmente: **“transporte entre los puertos ubicados en el Río Uruguay, Río de la Plata y otras vías navegables”**. Por lo tanto, a juicio de ANCAP, las pruebas de insonorización no pueden efectuarse con buque atracado a puerto con los motores principales apagados. Sencillamente por el argumento de que ello no cumple estrictamente con el objeto contractual expresamente pactado y con la finalidad perseguida por las partes.

En referencia a la entrega del remolcador por parte de la Armada a ANCAP, expresa su Declaratoria del 30 de junio de 2015: “*Se deja constancia que: a) La entrega, recepción y posesión de la embarcación fijada en la fecha antedicha del 24 de setiembre de 2014, coincide con la última prueba de Nivel*

---

<sup>94</sup> Versión Taquigráfica de la Comisión Investigadora de 8 de diciembre de 2015

<sup>95</sup> Versión taquigráfica de la Comisión Investigadora 8 de diciembre de 2015.

<sup>96</sup> Versión taquigráfica de la Comisión Investigadora 4 de noviembre de 2015.

*de Presión Sonora realizada luego de los trabajos efectuados por el SCRA. La mencionada prueba fue hecha en las condiciones técnicas precisas que solicitaba el SCRA y la empresa de ingeniería RN consultores, proyectistas originales de la obra; b) Luego de constatar que la antedicha prueba nuevamente no arrojó los valores esperados, el SCRA informó verbalmente que no estaba en condiciones de realizar ningún otro trabajo a la embarcación; c) Por lo expuesto, ANCAP recibió la embarcación, a los solos efectos de poder ejecutar, por sus propios medios y/o contrataciones, la reparación de todos los trabajos defectuosos, y la realización de todos los trabajos faltantes, en concordancia con el contrato llave en mano firmado'.<sup>97</sup>*

Los Sres. Senadores informantes constatan entonces dos posiciones diferentes sobre las formas para realizar la prueba de medición de ruidos, por lo tanto, se verifican dos conclusiones contradictorias sobre si el buque estaba en condiciones de comenzar a operar.

En este punto es relevante el Instructivo estableciendo pautas para la medición de los niveles sonoros del remolcador Ky chororo aportado por RN Consultores. Se transcribe el mismo al entender que arroja luz sobre la controversia planteada entre ANCAP-Armada Nacional. Este documento fue entregado el 9 de setiembre de 2014 y de acuerdo a lo establecido en el mismo se realizó la última medición sonora conjuntamente entre la Armada y ANCAP<sup>98</sup>, que se transcribe:

***“Instructivo para tomar mediciones de ruidos” –***

*Se emite el presente documento a efectos de establecer las pautas a seguir durante el proceso de medición de niveles sonoros a bordo del remolcador de tiro y empuje “KY CHORORO”, una vez terminados los trabajos de instalación de aislaciones.*

*En este sentido se deberá proceder según se detalla a continuación:*

- *El buque se presentará a son de mar, en una condición operativa real.*
- *Los tanques de Gas-Oil, deberán llenarse hasta el 75% de sus capacidades, evitando volúmenes vacíos que actúen como cajas resonantes.*
- *Durante las mediciones, las puertas exteriores e interiores y las ventanas se mantendrán cerradas.*
- *Se evitará la generación de ruidos que procedan de fuentes ajenas a las operativas del buque, tales las originadas en trabajos de reparación o mantenimiento.*
- *Las mediciones realizarán en navegación.  
Las condiciones meteorológicas relativas al viento y la lluvia, deberán ser tales que no influyan en las mediciones. En general se evitará que el viento supere fuerza 4 y el mar un estado 3.*

---

<sup>97</sup> Se adjunta documentación presentada por ANCAP a la Comisión Investigadora, Declaratoria 30 de junio de 2015.

<sup>98</sup> Se adjunta documento presentado por ANCAP a la Comisión Investigadora.

- *En sala de máquinas sólo deberán estar en servicio los motores principales, un grupo generador y los demás equipos que sean esenciales para la navegación, tales como ventiladores de máquinas, bombas de agua de refrigeración, bombas de combustible, etc. Todos estos equipos funcionarán en su régimen de diseño.*
- *Durante las mediciones, sólo estarán presentes en el espacio involucrado los hombres de mar necesario para la operación del buque y las personas encargadas de tomar las mediciones.*

*Buenos Aires, 09 de Septiembre de 2014”*

Este documento fue agregado por ANCAP a la Comisión Investigadora, acompañado de un memorando que da cuenta del resultado de las pruebas realizadas, firmado por los responsables de Seguridad Industrial Tec. Prev. Adriana Suárez, Ing. Ind. Miguel Nodar y la Gerente de Area de Servicios Compartidos, Ing. Qui. Mariela Fresia. En el mismo se establece que las pruebas no fueron satisfactorias y los valores superan lo autorizado por la normativa vigente. Se transcribe el mismo por la importancia para la dilucidación del tema en cuestión<sup>99</sup>:

*“El día 24 de setiembre de 2014 se procedió a medir Nivel de Presión Sonora en el remolcador – empujador Ky Chororo, fuera del puerto, con profundidad de 15 metros, a toda máquina y con maniobras. Se empleó el método de medición para ruido considerado continuo, obteniéndose los siguientes valores:*

<i>Sala de Máquinas</i>	<i>109 dB(A)</i>
<i>Camarote</i>	<i>75- 77 dB(A)</i>
<i>Consola</i>	<i>80 dB(A)</i>
<i>Sala de Descanso-Comedor</i>	<i>70-74 dB(A)</i>
<i>Cubierta de Popa</i>	<i>89 dB(A)</i>

*La resolución A 468 (XII) del Código de Niveles de Ruido a Bordo de Buques establece:*

*En Sala de Control 75 dB(A)*

*Sala de recreación 65 dB(A)*

*Dormitorios 60 dB(A)*

*Sala de Máquinas 90 dB(A) de forma continua*

*Sala de Máquinas 110dB(A) de forma intermitente*

<sup>99</sup> Se adjunta documento presentado por ANCAP en la Comisión Investigadora - Memorando

Zonas de recreo al aire libre 75 dB(A)

**Conclusiones:** Los valores de NPS obtenidos en dormitorios, comedor, consola, y cubierta de popa superan el permitido por la normativa vigente. En sala de máquinas se obtuvieron valores que permitirían trabajar de forma intermitente.

**Recomendaciones:** Seguir estudiando la posibilidad de instalar otro tipo de material aislante que permita llegar a NPS permitidos por la legislación vigente.

De acuerdo a estos elementos se verifica que la prueba sobre medición de ruidos adecuada y ajustada a los contratos realizados es la que se especifica en el Instructivo entregado por RN Consultores. La misma no fue satisfactoria, y ANCAP recibe el remolcador Ky chororo con la finalidad de terminar con los trabajos necesarios y ante la declaración por parte del SCRA que no está en condiciones de seguir realizando arreglos en la embarcación” (fin de la transcripción del documento).

La diferencia entre la Armada Nacional y ANCAP, más allá de sus repercusiones, es más aparente que real. En efecto, la Armada Nacional se afilia a la posición que asume la autoridad marítima en el tema de la insonorización. Ello no está en tela de juicio por ANCAP. La diferencia finca en el punto de que el contrato para la construcción de las embarcaciones previó una cláusula especial, subiendo las exigencias de sonoridad en relación con lo regulado por la autoridad marítima. Entonces en el caso, debe primar el principio de autonomía de la voluntad de las partes, que es ley en nuestro derecho (art. 1291 del Código Civil<sup>100</sup>).

Finalmente, para terminar este punto, aunque no de menor relevancia, importa relacionar el aporte de la Senadora Daisy TOURNE<sup>101</sup> cuando aclara que la sigla ILO pactada en el contrato significa en inglés O.I.T. (*International Labour Organization*). La norma a que hace referencia -señala la Senadora- es el Convenio de la O.I.T. No 148 del año 1977, que tiene que ver con las condiciones de trabajo que son riesgosas o no para los trabajadores. La norma que el Sr. Almirante explicaba es un Decreto del Poder Ejecutivo No. 406 de 1988, que exige apartir de los 85 decibeles protección individual. Por último, el Decreto del Poder Ejecutivo No.143 de 2012, baja los requerimientos a 80 decibeles.

Efectivamente, como señala la Sra. Senadora, el Decreto del Poder Ejecutivo del 6.4.2012 No. 143, fijo medidas a efectos de evitar las consecuencias perjudiciales en la salud de los trabajadores, por la intensidad de la presión sonora (ruido). En su resultando se relaciona que el Decreto No.

---

<sup>100</sup> 1291. Los contratos legalmente celebrados forman una regla a la cual deben someterse las partes como a la ley misma. Todos deben ejecutarse de buena fe y por consiguiente obligan, no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la equidad, al uso o a la ley.

<sup>101</sup> Versión Taquigráfica de la Comisión Investigadora de 8 de diciembre de 2015.

406/988 de fecha 3 de junio de 1988 establece las medidas de prevención frente a los riesgos higiénicos a los que pueden verse expuestos los trabajadores en ocasión de su trabajo. Define además el orden de prioridad que deberá aplicarse para controlar la exposición de los trabajadores a los mismos y en particular en su Título IV cap. III Artículo 12, **fija el límite de exposición al ruido en 85 dBA**. En el Considerando III) se advierte que “*la tendencia mundial es bajar el límite de exposición al ruido a 80 dBA, extremo que ha sido contemplado no sólo en otros países sino también en el Uruguay, donde rige para el sector agropecuario el Decreto No. 321/009 del 9 de julio de 2009, que aplica este criterio en su Artículo 47. IV) Que si se reconoce al ruido nocivo como un contaminante que daña la salud, esta norma deberá aplicarse a todas las ramas laborales en que esté presente dicho riesgo...*”

En virtud de tales fundamentos el Poder Ejecutivo decreta:

*Artículo 1.- A efectos de evitar las consecuencias perjudiciales en la salud de los trabajadores por la intensidad de la presión sonora (ruido), deberán tomarse las medidas de prevención técnica, eliminación o reducción de su intensidad, en su fuente de origen o control de su propagación al medio ambiente, salvo que las mismas sean de muy difícil aplicación o ejecución, debidamente demostrado ante la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. También y en caso de ser necesario deberán tomarse medidas administrativas tendientes a generar la reducción del periodo de exposición al riesgo. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, se **requerirá el uso obligatorio de medios de protección personal auditiva cuando el nivel de intensidad sonora del puesto de trabajo considerado sea superior a 80 dBA.***

*Artículo 2.- Las infracciones a las disposiciones del presente Decreto serán sancionadas de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 289 de la Ley No. 15.903 de fecha 10 de noviembre de 1987 en la redacción dada por el Artículo 412 de la Ley No. 16.736 de fecha 5 de enero de 1996<sup>102</sup>.*

---

<sup>102</sup> Artículo 412.- Sustitúyase el artículo 289 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, por el siguiente:

*"ARTICULO 289.- Las infracciones a los convenios internacionales de trabajo, leyes, decretos, resoluciones, laudos y convenios colectivos, cuyo contralor corresponde a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social se sancionarán con amonestación, multa o clausura del establecimiento....."*

*Artículo 3.- Derógase el Art. 12 del Cap. III del Título IV del Decreto No. 406/988, del 3 de junio de 1988. Asimismo, cualquier disposición que establezca un límite de exposición mayor a 80 dBA, será sustituido por el límite dispuesto en el Artículo 1º de este decreto.....” (fin de la transcripción)*

### **Contratación de RN consultores**

El otro punto de la controversia planteada refiere a la contratación de RN Consultores para realizar el proyecto de ingeniería del Remolcador.

De acuerdo a las declaraciones multicitadas realizadas por el Ingeniero Lurder, la Armada Nacional contrato a RN Consultores para efectuar el diseño técnico y de ingeniería del barco. El Gerente de Logística señaló que su oficina planteo a la Armada las condiciones técnicas que pretendía ANCAP. Luego, todo lo referente al convenio fue elevado a los servicios jurídicos de ANCAP.

El Comandante Alonso presento un mail dirigido al Capitán Alejandro Leopold, de parte del Ingeniero Ricardo Nuñez, donde informa que fueron dos funcionarios de ANCAP Goldstein y Lemes quien le expresaron a un colaborador de RN Consultores la posibilidad cierta de construir con la Armada barcasas tanques y remolcadores. Según el mismo mail al poco tiempo el Capitán de Navío Raúl Rodríguez se entrevistó con RN Consultores expresando una importante expectativa de concreción, pero **“solo podían contratar y pagar si obtenían el contrato con ANCAP”**<sup>103</sup>

El Sr. Vicepresidente Lic. Raúl Sendic en comparecencia del 15.12.15 a la Comisión Investigadora, señala no tener conocimiento de la empresa RN Consultores al momento de la firma del contrato con la Armada. En ese momento se le informo que la Armada tenía un acuerdo con la empresa para la previsión de la ingeniería y el diseño del empujador.<sup>104</sup>

En la última sesión de la Comisión Investigadora (18.12.15) el Sr. Director de los Servicios Jurídicos de ANCAP, Dr. Leonardo Bianchi, señala que ante las expresiones del Comandante Alonso se solicitaron los informes correspondientes a la Gerencia de Logística, no existiendo dudas para dicha Gerencia que RN Consultores fue contratada por la Armada, así como quién y cómo la eligió, correspondió a una decisión de la Armada.

---

<sup>103</sup> Comisión Investigadora – Versión taquigráfica 8 de diciembre de 2015.

<sup>104</sup> Comisión Investigadora – Versión taquigráfica 15 de diciembre de 2015

A juicio de los Sres. Senadores informantes, los medios probatorios testimoniales y documentales<sup>105</sup> recabados ampliamente por la Comisión Investigadora respecto del período de tratativas previo a la contratación de RN Consultores, es **irrelevante desde el punto de vista jurídico si no se incluye como condición especial del contrato**. Y ello no ocurrió. Por tanto, como enseña el Prof. Jorge GAMARRA<sup>106</sup>, los motivos (*sicológicos*) de cada una de las partes son irrelevantes jurídicamente. Lo relevante jurídicamente es la **causa jurídica** del contrato o la llamada **“operación económica subyacente”**: el encargo que ANCAP le hace a la Armada Nacional para la construcción de una obra (*un remolcador y dos barcazas*) a cambio de un precio.

Además, claro está que hay que tener en cuenta el argumento del *“artillero”* tal como lo pone de manifestó el Dr. L. BIANCHI en la sesión del 18.12.15: quien suscribió el contrato de arrendamiento de servicios con RN Consultores fue la Armada Nacional y no ANCAP. Tema resuelto.

**A modo de síntesis**, a juicio de los Sres. Senadores informantes cabe concluir que no se verificaron en el caso ni actos ni hechos **“irregulares”** ni **“ilícitos”** por parte de ANCAP.

1) El contrato celebrado entre la Armada Nacional y ANCAP para la construcción de dos barcazas y de un remolcador se acordó y se ejecutó con el objetivo de procurar un ahorro real en el transporte de combustibles y de apoyar el desarrollo de la industria naval nacional.

2) Según las declaraciones del 4.11.15 Sr. Gerente de Logística de ANCAP, Ing. Eduardo LURNER, el contrato mencionado está amparado por el TOCAF para realizarse por **contratación directa** (art. 33 lit. C) *nal. 1*), “..... o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción:

1) **Entre organismos o dependencias del Estado**, con personas públicas no estatales o con personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social esté constituido en su totalidad por participaciones, cuotas sociales o acciones nominativas propiedad del Estado o de personas públicas no estatales.....” (fin de la transcripción del *nal. 1*°).-

3°) El vínculo contractual celebrado entre las partes tiene la naturaleza de un **contrato de arrendamiento de obra**<sup>107</sup>, en el cual ANCAP es el

---

<sup>105</sup> Ver carta fechada el 3 de diciembre de 2008 dirigida al presidente del Directorio de ANCAP Raúl Sendic y al Ingeniero Eduardo Lurder firmada por el Jefe de Astillero de la Armada Nelsou Mouro, estableciendo una propuesta para la construcción de dos barcazas y un remolcador. En el punto II correspondiente a las Condiciones inciso c) dice: **“El diseño será realizado por RN Consultores cuyo currículum se adjunta”**. Del interrogatorio realizado a los funcionarios Goldstein y Lemes no surgen elementos que corroboren la información brindada en la Comisión Investigadora por el Sr. Comandante Alonso.<sup>105</sup>

<sup>106</sup> Tratado de Derecho Civil Uruguayo, Tomo VIII, Elementos esenciales del contrato, entre ellos la causa jurídica.

<sup>107</sup> Art. 1831 del C.Civil. *“Habrá arrendamiento de obras cuando una de las partes se hubiere obligado a prestar un servicio y la otra a pagarle por ese servicio un precio en dinero”*. Art. 1848. *“Concluida la obra conforme a la estipulación o en su defecto con arreglo al uso general, el*

arrendatario o comitente (*quien encarga la obra*) y la Armada Nacional es el arrendador de la obra o cometido (*quien se encarga de realizar la obra*).

4º) **Plazos de entrega y cosa “debida”**: existieron incumplimientos no imputables al Directorio de ANCAP en los plazos de entrega de las barcazas y remolcador. El plazo de entrega convenido con la Armada Nacional fue fijado en 15 meses, venciendo el 18 de junio de 2010. La barcaza “*Garzas Viajeras*” fue entregada el 22 de noviembre de 2010, y la segunda “*Río de los Pájaros*”, el día 19 de agosto de 2011. La calidad de las barcazas fue satisfactoria y enseguida comenzaron a operar (*cosa debida*). Respecto al remolcador existieron mayores dificultades y atrasos importantes (*no cumplió con la cosa debida*).

5º) La no aceptación de la entrega del remolcador por parte de ANCAP por entender que no se realizó en la forma debida, está plenamente justificada desde el punto de vista jurídico, en virtud de las cláusulas especialmente pactadas que exigían un requerimiento de sonoridad menor (*80 Dba*) al exigible reglamentariamente por la autoridad marítima, cláusula que constituye la **ley entre las partes (art. 1291 del Código Civil)**. Por lo tanto, la no aceptación de la entrega del remolcador por vicios de insonoridad (*problemas en su diseño y construcción que impedían su funcionamiento normalmente*) está plenamente justificado jurídicamente en virtud de la facultad de que disponía ANCAP para oponer la excepción de contrato no cumplido (*exceptio non adimpleti contractus*).

5º) El subcontrato de arrendamiento de servicios fue celebrado entre, la Armada Nacional, por una parte, y RN Consultores, por otra, conforme lo ratifica el Dr. L. BIANCHI en la última sesión de la Comisión Investigadora del 18.12.15. Por lo tanto, si ANCAP no es parte del contrato de arrendamiento de servicios con RN Consultores, no le cabe responsabilidad jurídica alguna en la emergencia por cualquier clase de derivación del mismo. La relación jurídica de ANCAP se trabó directamente con la Armada Nacional (Ministerio de Defensa Nacional).

6º) A la fecha fueron solucionados por ANCAP los problemas de insonorización y en breve el remolcador Ky chororo estará funcionando correctamente. El proyecto barcazas-remolcador genera un ahorro anual de USD 1:5000.000 al año y si se complementa con un barco para abastecimiento de producto los ahorros se pueden duplicar.<sup>108</sup>

7º) Demás está decir, que la actuación de la Armada Nacional no está comprendida en el objeto de la presente investigación.

---

*que la encargó está obligado a recibirla; pero si creyere que no está con la solidez y lucimiento estipulados o de uso, tiene derecho a que sea examinada por peritos nombrados por ambas partes. Si resultare no haberse verificado la obra en la forma debida, tiene el obrero que ejecutarla de nuevo o devolver el precio que menos valiese, con indemnización de los perjuicios”.*

<sup>108</sup> Versión taquigráfica de la C.I. Ingeniero Lurder 4 de noviembre de 2015.

## CAPITULO VIII – GASTOS DE HONORARIOS Y CONTRATACIONES

### **Se cuestionan hechos económicos registrables contablemente y no resoluciones concretas de ANCAP**

En relación a este Capítulo corresponde señalar que los hechos comprendidos en la denuncia adolecen del mismo problema anotado respecto del Capítulo II – Situación financiera. En efecto, resulta a todas luces evidentes que la denuncia apunta a datos que obtienen de la lectura de los estados contables o financieros de los últimos ejercicios.

En efecto, se afirma que *“De acuerdo a la nota 8 de los Estados Contables al cierre de 2014, los honorarios y otras contrataciones fueron por \$ 2.078 millones (que implicaban USD 85 millones al tipo de cambio de cierre)”*.

Por lo tanto, corresponde inferir las mismas conclusiones que las del capítulo señalado, en tanto la información financiera cuestionada por el Senador denunciante no refiere a ninguna decisión o resolución particular ni concreta de ANCAP que constituya la razón y la causa de las registraciones contables. Lo que cuestiona el Sr. Senador denunciante son **hechos económicos modificativos contablemente registrados, los que no pueden**

**ser calificados como “irregulares” o “ilícitos”**. Además, se ha acreditado que los estados contables reflejan en forma razonable la información financiera de la empresa, atendiendo a las normas técnicas internacionales de contabilidad que la reglamentación impone, conforme a las declaraciones del Cr. Alexander FRY, Director de KPMG<sup>109</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, los Sres. Senadores informantes toman en consideración las explicaciones ofrecidas por las autoridades de ANCAP y su staff de Gerentes<sup>110</sup>, de acuerdo a lo que sigue.

### **Gastos de administración y ventas.**

*Los componentes principales de los gastos de administración y ventas son:*

- *Retribuciones*
- *Amortizaciones*
- *Gastos directos de ventas*
- *Otros impuestos*
- *Otros gastos*

Las variaciones de los gastos más relevantes son, por orden:

Servicios contratados para la Operación, y servicios contratados para reforzar el Mantenimiento de las Plantas y las áreas Logísticas.

Este incremento se debe a exigencias de la **reaseguradora** para incrementar el ritmo de reparación de los tanques receptores del crudo y los derivados y en menor medida también recoge el impacto, por unidad de medida, de los **consejos de salarios**, en virtud que los ingresos aumentaron más que la inflación.

Los conceptos de fletes y materiales para operación pueden considerarse conceptos variables. En lo que respecta a los fletes son los gastos de flete primario entre las plantas de expedición de combustible y están directamente vinculados con la venta del producto.

Entre los servicios contratados para operación los conceptos más relevantes son el servicio de Vigilancia (*ha habido aumento de los gastos de vigilancia vinculado a nuevas instalaciones que tiene la empresa además de lo salarial*); hay contrataciones extraordinarias como ser exploración de pozos, estudio de datos sísmicos, gastos relacionados con la emisión de bonos, servicios de asesoramiento para la implementación de la facturación

---

<sup>109</sup> V.t. de la C.I. del 23.9.2015.-

<sup>110</sup> V.t. de la C.I. de fechas 19.8.15, 26.8.15, 1º.9.15, 13.10.15, 17.12.15 y 18.12.15.-

electrónica, contratación de servicios para el mantenimiento del medio ambiente, salud y seguridad laboral.

La variación en el rubro servicios contratados para mantenimiento e implantación se explica por la más que duplicación de la flota estatal, cuyo consumo de combustibles se controla electrónicamente y ya no por el otorgamiento de vales, así como el uso de GPS, etc.

La mitad de los gastos por publicidad *-aproximadamente-* están dirigidos a la promoción cultural y deportiva de nuestro país, apoyando a estas actividades a través de canjes publicitarios (*carnaval, futbol, basquetbol, fiestas departamentales tradicionales, etc.*) Nuevamente, advertimos que en la contabilidad de ANCAP se reflejan los costos de esas acciones pero no el impacto que los beneficios, que se vuelcan a la sociedad por ser externos a la contabilidad de ANCAP.

Al respecto el Sr. COYA<sup>111</sup>, Presidente de ANCAP, expresó lo siguiente:

**“SEÑOR COYA.....***En particular, todo el tema de contrataciones de ANCAP y, en especial, en la refinería, es de un volumen importante; así ha sido a lo largo de su historia. Todo lo que tiene que ver con la contratación para mantenimiento y para operaciones de la refinería es, fundamentalmente, lo más costoso en ANCAP. Quiere decir que de lo que se reconoce en ANCAP como costo de estructura, esos dos ítems, sumados a la logística y a algunos temas más, son de los más importantes. Diría que, en lo que es la estructura general de ANCAP, el 70 % o 75 % está abarcado ahí”.*

Por su parte, en la misma sesión de la Comisión Investigadora, el Ec. H. ARBILDI, Gerente de Servicios Compartidos manifestó lo siguiente:

**“SEÑOR ARBILDI.-** *En las tres oportunidades en que vinimos me tocó hablar, en nombre de Ancap, de los capítulos 2, 6 y 8 y, luego de haber pasado el tiempo, ratificamos lo que hemos dicho en torno a esos temas y las declaraciones que hicimos en su oportunidad. ....había una parte de la explicación que hablaba de que el aumento era debido a que la reaseguradora de la planta, en determinado año, nos pidió tener una mayor capacidad de tanques disponibles, lo que hizo disparar un mayor número de mantenimiento de tanques para que fueran disponibles para el crudo. Esto explicaba en el orden de la mitad de la cifra. También había cuestiones de vigilancia;....”.*

El propio Gerente de ANCAP Ec. H. ARBILDI, ya había aclarado estos conceptos en la sesión de la investigadora del día 19.8.2015, primer comparecencia del Directorio de ANCAP, de la siguiente manera:

*“¿Por qué los gastos de administración y ventas aumentaron en relación al 2013? Los componentes principales de los gastos de administración y ventas son: retribuciones, amortizaciones, gastos directos de venta, otros impuestos, otros gastos. Las retribuciones y otros beneficios del personal corresponden a los gastos de retribuciones, cargas legales y beneficios del*

---

<sup>111</sup> V.t. de la C.I. del 17.12.15.

*personal de ANCAP. Las amortizaciones corresponden a las amortizaciones de los activos fijos de las áreas. En el ítem de gastos directos de venta se incluyen, fundamentalmente, los gastos de distribución de combustibles y portland, constituidos en un 58 % por fletes y un 42 % por tasa de inflamables. Se trata de un gasto variable en función de los volúmenes vendidos, que han venido en aumento.*

*En cuanto a otros impuestos, se incluyen en este capítulo los impuestos al patrimonio, el IVA no deducible y la tasa Ursea. La baja en este capítulo se produce a partir de que se gravara el gasoil con IVA, lo que redujo el monto por concepto de IVA no deducible.*

*Me quiero referir ahora a otros gastos. En este ítem se expresan el resto de los gastos, que representan, promedialmente, el 93 % del capítulo de gastos de administración y ventas. Los gastos con variaciones más relevantes son, por su orden: servicios contratados para la operación, servicios contratados para reforzar el mantenimiento de las plantas y áreas logísticas. Estos puntos, que explican más de la mitad de la variación del rubro en relación al año anterior, se deben a exigencias de la reaseguradora para incrementar el ritmo de reparación de los tanques receptores de crudo y los derivados, y en menor medida también al impacto por unidad de medida de los consejos de salarios, ya que los sueldos aumentaron más que la inflación.*

*Los conceptos de fletes y materiales para operación pueden considerarse variables. Los primeros son los gastos de fletes primarios entre las plantas de expedición de combustibles y están directamente vinculados con la venta del producto.*

*Entre los servicios contratados para la operación, los conceptos más relevantes son los servicios de vigilancia –se ha dado un aumento en gastos de vigilancia por las nuevas instalaciones que tiene la empresa–, además de lo salarial. También hay contrataciones extraordinarias, vinculadas a exploración de pozos, estudios de datos sísmicos, gastos relacionados con la emisión de bonos, servicios de asesoramiento para la implementación de la facturación electrónica, contratación de servicios para el mantenimiento del medioambiente, la salud y la seguridad laboral.*

*Aproximadamente la mitad de los gastos en publicidad están dirigidos a la promoción cultural y deportiva de nuestro país, apoyando a estas actividades a través de canjes publicitarios, carnaval, fútbol, básquetbol, fiestas departamentales y tradicionales.*

*Los gastos de servicios contratados para mantenimiento refieren, en un 42 % al servicio de mantenimiento del Sisconve, y en un 31 % a gastos contratados por las distintas áreas de Ancap –fundamentalmente las plantas logísticas de la empresa– para su mantenimiento (fin de la transcripción).*

**CONCLUSIÓN:** Por las mismas razones que asisten para arribar a las conclusiones del Capítulo II – Situación Financiera, en el presente caso, a juicio de los Sres. Senadores informantes no se ha acreditado en el seno de la Comisión Investigadora la existencia de actos o hechos “irregulares” o “ilícitos”. Asimismo, se da cuenta de las explicaciones formuladas por los funcionarios de ANCAP.

## **CAPITULO IX – CONVENIO ENTRE ANCAP Y PETROECUADOR – TRIANGULACION CON TRAFIGURA**

La denuncia del representante del Partido NACIONAL focaliza el tema en un aparente incumplimiento por parte de ANCAP del “**Convenio de Intercambio de Hidrocarburos**” firmado con la empresa estatal PETROECUADOR.

Por este convenio la empresa petrolera andina proveía de hidrocarburos a ANCAP a cambio que esta última lo refinara y lo devolviera a Ecuador en combustibles y derivados. La denuncia reprocha que ANCAP, a espaldas del Gobierno Ecuatoriano, haya realizado negocios de intermediación de petróleo y se señalan dudas y se levantan suspicacias sobre la verdadera razón para realizar los mismos.

**Resulta preciso señalar que los acuerdos realizados entre ANCAP y TRAFIGURA para refinar los hidrocarburos de PETROECUADOR, se ajustan a derecho y están contempladas en el acuerdo mencionado “Convenio de Intercambio de Hidrocarburos”.**

En este sentido, conviene dar cuenta que el Sr Gerente de los Servicios Jurídicos de ANCAP, Dr. Leonardo BIANCHI, en sesión del día 26.8.2015 manifestó que conforme a lo dispuesto por el texto del art. 178 de la Ley No. 15.903 de 10.11.1987 que sustituye el literal M) del art. 3 de la Carta Orgánica de ANCAP (No 8764 de 15.10.1931)<sup>112</sup>, se habilita a ANCAP a incursionar en actividades de hidrocarburos y ello incluye su comercialización, intermediación o trading.

Por otra parte, de acuerdo al texto convenido en el contrato que obra en los antecedentes anexos al presente informe y al testimonio del, la Cláusula 2 (objeto del Convenio) del **Acuerdo de Intercambio de Hidrocarburos entre ANCAP y TRAFIGURA BEHEER B.V. AMSTERDAM**, se establece que el primero proveerá a TRAFIGURA el crudo que reciba de PETROECUADOR y otros hidrocarburos exportables durante la vigencia del Convenio de Intercambio de Hidrocarburos suscrito entre ANCAP y PETROECUADOR con fecha 26.1.2010, en base a un programa anual, del volumen de varios tipos de productos refinados, con ajustes mensuales de un volumen de hasta 100.000 barriles diarios o sus equivalentes energéticos, bajo la modalidad FOB, Esmeraldas – Ecuador para el caso de los crudos y demás hidrocarburos, o bajo la modalidad que las partes acuerden para cada suministro.

Por su parte, TRAFIGURA proveerá a ANCAP los productos refinados que ANCAP entregará a PETROECUADOR durante la vigencia del Convenio antes mencionado, como contraprestación por la entrega de crudo de PETROECUADOR a ANCAP, en base a un programa anual, con ajustes mensuales, del volumen de varios tipos de productos refinados, a ser entregados por TRAFIGURA, bajo la modalidad DES OUT TURN (Delibery Ex Ship Out Turn), Esmeraldas – Ecuador y/o Libertad – Ecuador, según lo acuerde el Comité de Procedimiento, que ANCAP se asegurará que se aplique a los Acuerdos Petroecuador – ANCAP.

---

<sup>112</sup> **Artículo 3º de la Ley 8.764.-** “Este Ente Industrial del Estado funcionará como Ente Autónomo, a cargo de un Directorio integrado por siete miembros, nombrados por el Consejo Nacional de Administración, que durarán seis años en sus funciones, renovándose por terceras partes cada dos años, y tendrán como remuneración la que fije el Consejo Nacional de Administración, hasta que el Presupuesto del Ente reciba sanción legislativa. Competen al Directorio todas las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones que se le confían, y por lo tanto le corresponden:

.....  
**M)** Participar en el exterior en las diversas fases de la operación petrolera - prospección, exploración, producción y comercialización- sea directamente o mediante asociación con otras empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Estarán comprendidas en esa competencia las actividades, negocios y contrataciones, en todas sus formas, que se estime necesario realizar en el exterior para el cumplimiento de esos cometidos.

Los contratos que se proyecten, requerirán la autorización del Poder Ejecutivo....”

**NOTA:** El **literal M)** fue agregado por el Artículo 178 de la Ley No. 15.903 de 10 de noviembre de 1987.

Además, se firmarán simultáneamente dos contratos: Compra – venta de petróleo crudo oriente y compra –venta de productos refinados, que constituyen parte integral del contrato ANCAP – TRAFIGURA.-

Importa señalar que **todos los integrantes del Directorio de ANCAP, por la unanimidad de sus miembros, votaron afirmativamente el contrato con la empresa TRAFIGURA**<sup>113</sup>.

Por lo tanto, la denuncia del Sr. Senador carece de todo fundamento jurídico. Mal se podía realizar un negocio a espaldas del Gobierno Ecuatoriano (*como lo señala el senador denunciante*) cuando el mismo está estipulado en las cláusulas de los contratos firmados. Además, el “*conocimiento de embarque*” o “*bill of lading*” de cada barco de crudo o de refinados que salió o entró a Ecuador dice el puerto de origen y de destino de cada barco. Por lo tanto las autoridades aduaneras y portuarias y PETROECUADOR en particular, tenían pleno conocimiento hacia dónde iba el crudo y de dónde venían los refinados.

Así mismo resultan por demás esclarecedoras las declaraciones realizadas por el entonces Ministro de Industria, Energía y Minería Raúl Sendic al diario EL País el día 27 de enero de 2010. La nota expresaba que la petrolera estatal ecuatoriana entregará determinada cantidad de barriles mensuales de crudo y como contrapartida ANCAP le suministrará los correspondientes derivados y continua diciendo “*según explico Sendic, ANCAP simplemente será un “intermediario” –entre comillas- en el negocio y no refinará en La Teja*”<sup>114</sup>.

La versión del Sr. Vicepresidente son confirmadas y ratificadas plenamente por la Sra. Gte. De Comercio Exterior<sup>115</sup> Ing. Nunzia SPAGNA, cuando aclara que el intermediario en la transacción es ANCAP, que formó profesionales en una materia muy especial con beneficios indudables desde el punto de vista de los recursos humanos, que no arriesgó patrimonio, porque el crudo era de PETROECUADOR y los derivados de TRAFIGURA, y todavía percibió una comisión por intermediación superior a la que percibía ANCAP en los años 2000.

Aquí se advierte **la falsedad de una de las proposiciones de las que parte el argumento y el razonamiento de la denuncia:** se pensaba que el intermediario era TRAFIGURA y no ANCAP. **Premisa falsa, conclusión falsa.**

Finalmente, cabe señalar que se ha acreditado ante la Comisión Investigadora que la información sobre los compromisos asumidos y las posibilidades de los acuerdos fueron absolutamente transparentes y públicas.

---

<sup>113</sup> Ver versión taquigráfica de la sesión del 26.8.2015, declaraciones del Dr. Leonardo BIANCHI.

<sup>114</sup> Diario EL País, 27 de enero de 2010.

<sup>115</sup> Ver v.t. de la c.i. del 26.8.2015.

## **ACUERDOS ANCAP – PETROECUADOR**

A los efectos de estar en las mejores condiciones de comprender la complejidad del tema planteado, corresponde remitirse a la siguiente documentación en poder de la Comisión Investigadora:

- 1) **Convenio de Alianza Estratégica celebrado el 16 de noviembre de 2006.** Las partes acordaron constituir una Alianza Estratégica para el desarrollo de actividades de mutuo interés, en exploración, explotación transporte, almacenamiento, industrialización, comercialización, servicios petroleros, fortalecimiento institucional, gestión ambiental y capacitación. Vigente.
- 2) **Convenio de intercambio de hidrocarburos celebrado el 26 de enero de 2010.** Se trata de un convenio Marco a través del cual Petroecuador se compromete a proveer crudo y ANCAP se compromete a proveer producto refinado en los términos y condiciones que se fijen en los respectivos contratos de compraventa.
- 3) **Contrato de compra-venta de Crudo celebrado el 26 de enero de 2010.** Contrato celebrado en el marco del Convenio de intercambios de hidrocarburos. PETROECUADOR se obliga a proveer a ANCAP hasta 100.000 barriles de petróleo Crudo Oriente. El numeral 6.01 de la cláusula SEXTA del contrato de que se titula Destino dice: *“El destino del Crudo Oriente, bajo el presente Contrato será a refinerías o instalaciones indicadas por ANCAP”*. El numeral 6.02 establece: *“ANCAP podrá por razones de optimización de sus sistema de refinación vender el Crudo Oriente objeto de este contrato, siempre que no sea en o para los países Chile ó Perú, o en países que se encuentren bajo restricciones comerciales específicas instruidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores”*.

## **ACUERDO ANCAP – TRAFIGURA**

Este acuerdo tiene como objeto establecer las condiciones generales en base a las cuales:

- a) ANCAP proveerá a Trafigura el crudo que reciba de PETROECUADOR y otros hidrocarburos.
- b) TRAFIGURA proveerá a ANCAP producto refinado a ser entregado por ANCAP a PETROECUADOR.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Contratos ANCAP – PETROECUADOR Y ANCAP TRAFIGURA. Información entregada por ANCAP a la Comisión Investigadora.

Cabe destacar que los contratos mencionados que regularon todas las operaciones realizadas están a disposición y en custodia del Parlamento desde la comparecencia a Comisión General en la Cámara de Diputados del entonces ministro KREIMERMAN, el día 29 de octubre de 2014.

### **Fundamentación de las operaciones realizadas.**

La Carta Orgánica de ANCAP establece que la empresa está habilitada a incursionar en todas las actividades propias de los hidrocarburos y ello incluye la comercialización concepto que contiene la intermediación o “trading”. Cabe destacar que estos negocios no son novedosos para ANCAP, ya se habían realizado con la participación de otra empresa trader, GLENCORE. En el año 2000 y 2001 las operaciones de trading fueron votadas por la unanimidad de los directorios respectivos.

Existía la necesidad desde una perspectiva estratégica de desarrollar y adquirir conocimiento en comercio exterior por parte de ANCAP. El asesor Germán RIET en su comparecencia ante la Comisión Investigadora señaló: *“Ante la pregunta de por qué hicimos este negocio, cabe decir que teníamos dos personas dedicadas a las exportaciones de lo que nos sobraba en la refinería. Algunos directorios anteriores habían tenido la misma idea que nosotros, y con la misma fundamentación que voy a dar en este momento, hicieron experiencias similares. La fundamentación consiste en crear la capacidad, el know how, en Ancap, a través de un grupo de personas que sepa manejarse en el terreno del trading”*.<sup>117</sup> En el mismo sentido, el Sr. Vicepresidente Raúl Sendic expuso: *“Desde mi punto de vista, la mayor ventaja estuvo en el training que los funcionarios del área de comercio exterior pudieron adquirir en lo que se refiere al aseguramiento de determinadas transacciones en el mercado petrolero. Esto no es fácil, sobre todo, por el volumen que manejamos en nuestro país, pero una experiencia de esta naturaleza daba la posibilidad de alcanzar ciertas capacidades a esta área con vistas al desarrollo de la gestión de nuestras propias necesidades.”*<sup>118</sup>

### **Oportunidad de realizar un negocio en el marco del contrato estratégico suscrito partir de la solicitud de PETROECUADOR**

Hacia fines del año 2009 había en Ecuador una situación coyuntural de grandes necesidades de refinados y Uruguay con un importe excedente de gasoil – en ese momento el proveedor era Trafigura - por compras que había realizado para provisionar a UTE, Ente que por haberse terminado la sequía no necesitó el producto encargado a ANCAP. Primero, se colocó el producto

---

<sup>117</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica 19 de agosto de 2015

<sup>118</sup> Comisión Investigadora – Versión Taquigráfica 15 de diciembre de 2015

disponible y luego se desarrolló la propuesta de PETROECUADOR de exportación de petróleo e importación de derivados con la participación de un “trader”, TRAFIGURA con el cual se tenía *-como se dijo anteriormente-* un contrato vigente de suministro de gasoil.

En este punto es importante destacar que PETROECUADOR, en esa misma, época llevaba adelante negocios similares con PDVSA de Venezuela y ENAP de Chile, cada una respaldada por un “trader”<sup>119</sup>.

Finalmente, en relación a los cuestionamientos que se realizan en la denuncia a la empresa TRAFIGURA como “*sospechosa de corrupción*”, el Sr. Gerente de los Servicios Jurídicos de ANCAP expresa en el seno de la Comisión Investigadora: “*la empresa TRAFIGURA no tiene ninguna observación en el registro de proveedores de ANCAP. En función de eso estaba habilitada y lo sigue estando para realizar contratos con el Ente*”.<sup>120</sup>

### **Resultado del acuerdo**

Las ganancias obtenidas por ANCAP ascendieron a los USD 6:000.000. Se cobró a TRAFIGURA 0.10 centavos de dólares por barril y en algunos productos 0.15 y 0.20. Es de destacar que en negocios similares realizados en los años 2000 y 2001 con la empresa GLENCORE se percibió 0.40 centavos de dólares por barril.

En suma, ha quedado suficientemente demostrado y acreditado ante la Comisión Investigadora que los hechos denunciados, carecen de todo fundamento jurídico. Como corolario de lo anterior, a juicio de los Sres. Senadores informantes no se verificaron hechos ni actos que puedan ser calificados como “*irregulares*” o “*ilícitos*” en la gestión llevada a cabo por el Directorio de ANCAP.

---

<sup>119</sup> Declaraciones de Germán Riet - Versión Taquigráfica 29 de octubre de 2014. Cámara de Diputados.

<sup>120</sup> Comisión Investigadora – Versión taquigráfica 26 de agosto de 2015.

## **CAPITULO X – OPERACIÓN DE CANCELACION DE DEUDA CON PDVSA**

La denuncia focaliza la atención en este Capítulo en relación a las tratativas llevadas a cabo con PDVSA con el fin de cancelar anticipadamente la deuda con un importante descuento del orden del 28%, y se menciona la participación de la empresa EXOR. Luego se menciona una nueva negociación con otra estructuración donde ya no participa la empresa EXOR. Las interrogantes que plantea *-advírtase que el denunciante no imputa ninguna conducta como “irregular” o “ilícita”-* son las siguientes:

*“a) cual fue el proceso de selección de la empresa Exor, b) cuales fueron las razones que llevaron a la confección de la adenda número dos que sustituyó a Exor por Bandes y c) por qué Ancap (actuó) contrario al informe de su División Jurídica termina suscribiendo una transacción con Exor”.-*

La respuesta a las tres interrogantes las proporciona el propio titular del Servicio Jurídico de ANCAP, Dr. Leonardo BIANCHI<sup>121</sup>, **quien confirma** que en todo el tema relacionado con la empresa EXOR y con la operativa de cancelación anticipada de la deuda de PDVSA, el Directorio de la Institución actuó, como no podía ser de otra manera, asesorado por el Servicio Jurídico, ante temas de neto perfil jurídico y también es contestado expresamente por las declaraciones del Sr. Vicepresidente de la República Lic. Raúl SENDIC<sup>122</sup>.

Corresponde señalar que a partir del año 2009 ANCAP recibió diversas propuestas de diversos asesores financieros internacionales, a saber: la firma Expósito, Buela y Carassus Group por la firma Wells Fargo Advisors (*siendo el principal impulsor de la misma el Cr. Jorge Expósito*); Expósito por la firma Raymond James; Barclays Capital; República AFISA; Morgan Stanley; participando asimismo entre las firmas que se acercaron a ANCAP, EXOR.

El objetivo de sus servicios de asesoramiento era ofrecer una vía para la cancelación de la deuda que ANCAP mantenía con PDVSA, a valor presente neto y planteaban casi en la totalidad de los casos, la adquisición de una determinada cartera de capitales (BONOS), para cuya compra se impartía instrucciones precisas a un fiduciario profesional, el que cancelaría con el rendimiento de los mismos la deuda de ANCAP con PDVSA, implicando un claro beneficio para ambas.

Según manifiesta el Dr. BIANCHI en sesión del 19.8.15, *“La propuesta financiera fue la siguiente. Si ustedes se endeudan al 12% y nosotros al 5%, y si tienen interés de que Ancap precancele una deuda de tan largo plazo, con tanto beneficio desde el punto de vista del financiamiento, tendríamos que tomar una tasa adecuada para que beneficie a Ancap – obviamente, considerando que íbamos a poner el dinero por adelantado– y a PDVSA, en el sentido de que si fuera a conseguir esos recursos al mercado, le iba a salir más barato hacerlo con nosotros. Esa propuesta directa no fue aceptada; por lo menos en ese momento no fue tomada como válida para PDVSA y cayó. Eso fue en el año 2009. El antecedente de la operación actual, de la que vamos a hablar, es del año 2012”*.

En ese momento aparece EXOR, continúa BIANCHI, *“con una ingeniería que hace que la cartera de bonos no quede en manos de Ancap, y además trae el visto bueno de PDVSA. Específicamente, el 20 de marzo de 2012 Ancap recibe una carta de PDVSA en donde expresa que analizaron la propuesta de Exor y que la junta directiva de aquella había aceptado el esquema propuesto en la variante de un contrato de fideicomiso constituido por Exor con Societe General Bank, como banco fiduciario, que sustituiría a Ancap en sus obligaciones. La empresa EXOR, además realizó gestiones ante PDVSA, sobre fines del año 2011 y principios del año 2012, en procura de obtener su consentimiento para tal esquema y para la cancelación de la deuda”*. **Es de**

---

<sup>121</sup> Ver declaraciones del Dr. BIANCHI en las sesiones de fechas 19.8.15; 26.8.15; 13.10.15; 17.12.15 y 18.12.15.

<sup>122</sup> Ver sesión de la c.i. del 15.12.15.

**señalar que EXOR fue la única de las empresas que se presentaron a ANCAP en obtener el visto bueno de PDVSA tendiente a la cancelación de la deuda.**

El 23 de marzo de 2012, se suscribió entre ANCAP y PDVSA el *“ACUERDO PARA REDEFINIR LAS CONDICIONES DE PAGO DE LA DEUDA QUE MANTIENE ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES, ALCOHOL Y PÓRTLAND CON PDVSA PETRÓLEO, S.A., ORIGINADA POR LA COMPRA DE PETRÓLEO CRUDO.”* Dicho acuerdo estableció en la cláusula SEGUNDA que el DC TRUST sería constituido por Exor International Ltd., con el Banco *“SOCIETÉ GENERALE (Banco Fiduciario) en los términos y condiciones que fueran previamente aceptados por PDVSA PETRÓLEO,* en su condición de beneficiario principal, preferente y privilegiado. **ANCAP no era parte de este fideicomiso.**

Se pretendía la implementación de un esquema de adquisición de títulos de PDVSA con vencimiento en el año 2022, a valor de mercado y en cantidad suficiente para satisfacer los pagos de PDVSA PETRÓLEO.

**Es de señalar que ANCAP no abonaría monto alguno por la intervención de EXOR, siendo esta última la única responsable por los costos que ameritara la operación.**

Con fecha 4 de julio de 2012 se celebró entre ANCAP y PDVSA un primer *“Addendum”* al acuerdo precedente de 23 de marzo de 2012. En el mismo se extendió el plazo para la concreción de la operación al 31 de agosto de 2012, modificándose en este sentido las cláusulas PRIMERA, SEGUNDA y CUARTA del acuerdo anterior.

**Con fecha 3 de agosto de 2012 PDVSA comunicó a ANCAP que la Operación se materializaría a través del Banco Bandes, excluyendo la participación de EXOR.**

Con fecha 4 de agosto de 2012 se suscribe entre ANCAP y PDVSA un segundo *“Addendum”* por el cual se expresa que para implementar el mecanismo de pago anticipado del saldo deudor y los intereses correspondientes, PDVSA propuso constituir un fideicomiso con la participación del *“Banco BANDES URUGUAY S.A.”* (Banco Fiduciario) y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), cuyo beneficiario principal, preferente y privilegiado será PDVSA PETRÓLEO, con respecto a las cantidades adeudadas.

Finalmente la cancelación anticipada de la deuda fue verificada en virtud de un acuerdo celebrado con PDVSA por el cual ésta transfirió los vales al Banco del Tesoro de Venezuela y ANCAP abonó un precio a dicho Banco a efectos de recuperar los mencionados títulos.

**Conclusión.** La intervención original de EXOR se ajustó a derecho ya que fue la única firma interesada en brindar una ingeniería financiera que permitiera a ANCAP pre cancelar la deuda a largo plazo con PDVSA. Dicha oferta correspondía ser presentada ante PDVSA y no implicaba ningún costo para ANCAP. El retiro de la empresa EXOR fue determinada por PDVSA no teniendo ANCAP intervención alguna. El juicio que posteriormente inicia la empresa EXOR a PDVSA Y ANCAP no tiene fundamento alguno lo cual es señalado por los servicios jurídicos de ANCAP culminando en un acuerdo extra judicial sin costo para el Ente.

No obstante el hecho que de que ANCAP no tenía vínculo contractual alguno con EXOR, como ratificó el DR. BIANCHI ante la Comisión Investigadora, decidió iniciar acciones judiciales contra Ancap en Uruguay. En primer lugar, presentó peticiones y recursos administrativos que le fueron denegados –*toda la documentación está a disposición de los Sres. Legisladores*–, y finalmente presentó una demanda por la que reclamaba entre USD 15:000.000 y USD 30:000.000. Incluso antes de presentar la demanda, Exor hizo gestiones ante Ancap con el fin de tratar de obtener alguna transacción con respecto a este tema. Propuso algunos montos para que Ancap pagara, pero en todos los casos se le dijo que no.

En la sesión del día 15.12.15, el Sr. Vicepresidente de la República acreditó ante la Comisión Investigadora que el vínculo contractual con la empresa EXOR provenía de PDVSA y no de ANCAP como se ha dicho. En efecto, manifiesta sobre esta situación lo siguiente y agrega nota de PDVSA fechada el día 20.3.2012:

**“SEÑOR SENDIC.-** *Cuando surgió la posibilidad de pago adelantado de la deuda con PDVSA, recibimos algunas propuestas sobre la arquitectura que podía tener esa operación. No es una operación común. En este caso, la operación es posible gracias a las diferencias de tasas a las que se financia Uruguay y Venezuela. Esa diferencia de tasas es la que permite esa operación. Si eso ocurriera entre dos países que, más o menos, tienen la misma calificación, sería muy difícil que pudiera haber un beneficio –como sucedió en este caso– en una operación de esta naturaleza para las dos partes. La realidad es que cuando comenzaron a aparecer propuestas, una de ellas fue la de esos señores de Exor que, incluso, tuvieron una reunión conmigo al respecto, como también tuvimos reuniones con quien hoy es presidente y tantas otras para hacer la presentación.*

*Entonces, esos señores que hicieron una propuesta de la arquitectura que podía tener este negocio, dijeron que ellos lo podían asegurar porque tenían el beneplácito de PDVSA para poder hacerlo.*

*Nosotros les dijimos que necesitábamos que la propuesta viniera por escrito. Si era cierto que ellos podían instrumentar una operación de esas características, necesitábamos que hubiera una comunicación directa de PDVSA para que eso fuera posible y para que nosotros fuera creíble que, efectivamente, estaban en condiciones de intermediar esta operación. Lo cierto es que efectivamente recibimos la comunicación de PDVSA confirmando que esos señores estaban habilitados para intermediar la operación.*

*No sé si la comisión cuenta con este documento, esta carta, que está dirigida a quien habla por parte del director de PDVSA, Víctor Eduardo Aular. La voy a leer para que figure en la versión taquigráfica. Dice:*

*«Caracas, 20 de marzo de 2012*

*Señor*

*Lic. Raúl Sendic*

*Presidente*

*Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (ANCAP)*

Montevideo.

República Oriental del Uruguay

Ref: Tratamiento de la deuda de ANCAP con Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA).

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en la oportunidad de informarle que, luego de la visita que usted y su delegación nos hicieron durante el mes de diciembre de 2011, la cual permitió el análisis de los distintos escenarios de tratamiento de la deuda que mantiene ANCAP con Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) por la compra de crudo; hemos procedido a analizar técnica y comercialmente la propuesta elaborada por la firma Exor International Ltd., en el sentido de ir a un esquema de amortización acelerada de dicha deuda.

En ese sentido, me permito hacer de su conocimiento que la Junta Directiva de PDVSA ha aceptado el esquema propuesto por dicha firma en la variante de un Contrato de Fideicomiso constituido por Exor International Limited con Societé Generale Bank como Banco Fiduciario, y que substituirá a ANCAP en sus obligaciones.

Resulta entonces imperioso solicitarle se avance con dicho Banco en las negociaciones del fondeo para poder así constituir la cartera que habrá de administrar dicho Fideicomiso, cuyo beneficiario principal será PDVSA y que consideramos resultará comercialmente satisfactorio para ANCAP, en tanto supone una optimización de su pasivo.

En consecuencia, nos permitimos solicitar una reunión en la que usted se encuentre presente en nuestras oficinas ubicadas en Caracas el próximo viernes 23 de marzo del presente año,» –esto era el 20 de marzo– «a los efectos de concluir las negociaciones y suscribir el acuerdo correspondiente. (Se anexa borrador del acuerdo sugerido).

Agradeciendo su receptividad, quedamos a la orden en caso de que requiera cualquier información adicional al respecto.

Sin otro particular a que hacer referencia, quedo de usted

Muy atentamente,

Víctor Eduardo Aular Blanco

¡Hasta la Victoria Siempre!

¡Viviremos y Venceremos!».

Finalmente -continúa BIANCHI- “vinieron con una propuesta diferente, que consistía, no en que le pagáramos un monto para transar el juicio, sino que querían intervenir en una nueva operación de cancelación de deuda para obtener el beneficio que tenían previsto en la otra operación. En función de eso fue que se firmó la transacción que hoy está vigente con condición resolutoria. Además, se firmó con Exor un contrato de acuerdo de servicios. Como el acuerdo de servicios es parte de la transacción y tiene condiciones comerciales –no digo que sea una directiva o una indicación, sino límites o pisos a partir de los cuales Exor tiene que negociar con PDVSA–, no quisimos presentarla al juzgado u homologarla para, justamente, no hacerla pública y que PDVSA supiera, en el medio de la negociación, cuál era nuestro piso”.

La transacción implica, tal como está redactada hoy, que Ancap no paga nada. La cláusula sexta del acuerdo de servicios firmado con Exor dice textualmente: «*Ancap no deberá abonar a Exor honorario alguno por el desarrollo de las actividades a que se obliga por el presente acuerdo, siendo que la actuación de Exor es por su única cuenta y a su entero riesgo. Exor reconoce y declara que el beneficio económico por la implementación de la operación, en caso que existiera, lo obtendrá del fideicomiso u otra estructura que adopte la operación, de acuerdo a lo indicado en la cláusula 32, según pagos que recibirá de persona física o jurídica distinta de Ancap, según se describe en estos documentos y del cual Ancap no será parte y que Ancap no le garantiza ni asegura el mismo ni se obliga a pagar ninguna suma en concepto de honorario por la ejecución de las obligaciones establecidas en este acuerdo*». Eso es lo que se pactó.

Exor presentó ante PDVSA un esquema bastante similar al presentado la otra vez, y en principio esta lo aceptó, incluso con condiciones comerciales mucho más beneficiosas para Ancap de las que estaban fijadas como piso en este acuerdo de servicios. Eso es lo que hoy se firmó en diciembre del 2014.

El problema es que esto hoy ha tenido un giro, “*un hecho del príncipe*”<sup>123</sup> no imputable al Directorio de ANCAP”, que obedece al acuerdo del gobierno uruguayo con PDVSA para que parte de la deuda que Venezuela tiene con proveedores privados uruguayos sea pagada a través de parte de lo que Ancap tiene que pagar. Eso hace que el esquema del fideicomiso y de los bonos no funcione, porque ya no pueden comprar con esa plata bonos para después repagar. La plata tiene que salir directamente a ese fondo.

Esta situación obligó a ANCAP a sentarse a negociar con Exor, porque con este nuevo esquema, que no es el aprobado en el acuerdo de servicio, Exor no podrá cobrar nada ni obtendrá un beneficio en ningún lado. Entonces, esto que fue realizado con el objetivo de evitar un juicio, se puede llegar a transformar en dos juicios: el que teníamos y este, porque acá no podrá cobrar nada. La transacción se aprobó por el Directorio de ANCAP en la suma de U\$S 3:100.000, conforme a la información trascendida públicamente.

**En resumen, a juicio de los Sres. Senadores informantes las inquietudes del Sr. Senador denunciante han sido contestadas en forma ampliamente satisfactoria.**

---

<sup>123</sup> El hecho del “príncipe” o “fait du prince” es una teoría que tiene origen en la jurisprudencia francesa que se aplica cuando hechos supervinientes legítimos hacen más difícil o más onerosa o imposible la ejecución del contrato (Cfe.: Felipe ROTONDO TORNARÍA, Manual de D. Adm., tomo 2, Ed. Universidad, pág. 163.-

## CAPITULO XI – PLANTA DE BIOETANOL DE PAYSANDU

En primer lugar, corresponde señalar que los hechos denunciados en este Capítulo, se basan fundamentalmente en las presunciones de las que parten los Sres. PEREZ MORGAN y CORREA sobre el proyecto Planta de Bioetanol de Paysandú. Se realizan diversas afirmaciones que fueron rebatidas por las declaraciones prestadas en el seno de la Comisión<sup>124</sup> y por la documentación aportada por parte de ALUR S.A., Teyma-Abengoa y ANCAP. Tal como se adelantó en el capítulo C), en este capítulo abundan las falacias de falsa precisión, de falsa oposición, y en general, se reiteran razonamientos que parten de premisas falsas.

---

<sup>124</sup> Ver versiones taquigráficas de la C.I. de fechas: **17.11.15** (Sres. Vicepresidente y Director del Área de Construcción de Abengoa- Teyma, Cr. Alejandro Fynn e ingeniero Daniel Gutiérrez, respectivamente); **18.11.15** (Sres. Directores de Serrana Bioenergía Alfredo Correa e Ingeniero Gabriel Pérez Morgan); **26.11.15** (Senador Leonardo De León, ex Presidente de ALUR y Sr. Gerente General de ALUR, Ingeniero Manuel González).

Es conveniente especificar para la mejor comprensión del tema, que el proyecto completo fue dividido en dos partes: **1) el proceso productivo principal o ISBL y 2) los periféricos o procesos soporte, OSBL.**

Para la contratación del proceso principal (1) se realizó un llamado internacional en diciembre del año 2010, con invitación a ocho empresas internacionales con antecedentes y experiencia comprobada a dicha fecha.

Por su parte, para la contratación de los periféricos (2) se realizaron llamados abiertos; los más relevantes con llamado a través de publicaciones en el Diario Oficial, habiéndose recibido más de 3 ofertas.

### **1. La denuncia imputa a ALUR S.A. que sobrefacturó y direccionó la adjudicación de la Planta de Bioetanol**

En primer lugar, corresponde señalar que no se aportó ninguna evidencia de que haya existido sobrefacturación ni direccionamiento en la selección de la empresa adjudicataria, por parte de los Sres. Perez Morgan y Correa, ni por el senador denunciante. Recordemos que **el Senador denunciante tiene la carga de la prueba para destruir la presunción de inocencia** de la que gozan todos los habitantes de la República. Por lo tanto, al no haberse acreditado ante la Comisión Investigadora documentos confiables, creíbles, auténticos, o reconocidos por sus autores en el caso de documentos privados, ni mucho menos, documentos públicos, y tampoco se acreditaron las supuestas “sobrefacturaciones” con pericias de técnicos con prestigio internacional, debe concluirse inequívocamente en descartar ambas imputaciones. **Por su mérito, no hay hechos ni actos que puedan calificarse de “irregulares” o “ilícitos”.-**

La acusación se realizó utilizando información secundaria cuya autenticidad no fue acreditada, obtenida a través de internet sobre costos de construcción de plantas de bioetanol; pero *-reiteramos-* no se presentó ningún medio de prueba que pudiera demostrar una sobrefacturación o el direccionamiento en la selección del adjudicatario.

Ninguna de las empresas participantes del proceso presentó queja o denuncia en ese sentido, lo que confirma la regularidad del procedimiento llevado a cabo. En su comparecencia del 27/11/2015, el representante de ELECNOR (*empresa que resultó segunda en el proceso de evaluación*) declaró que no presentó queja sobre el proceso de selección.<sup>125</sup>

Por otra parte, se entregó como documento a la Comisión Investigadora que figura entre los documentos relacionados en el ANEXO, una carta de ELECNOR de fecha 20 de octubre de 2011 (*folio 6493*) en la cual, específicamente, se manifiesta que no existe oposición ni valoración a la decisión de adjudicación tomada por ALUR S.A..

---

<sup>125</sup> Distribuido N° 501 Comisión Investigadora, Carpeta N° 315/2015, 27 de noviembre 2015.

La empresa Teyma-Abengoa concurrió a la Comisión investigadora<sup>126</sup> y entregó el detalle de todos los importes facturados a ALUR por el proyecto de referencia.

Finalmente, ALUR S.A. agregó a la Comisión las ofertas técnicas y económicas, comunicaciones e invitaciones de todas las empresas que participaron del llamado para el proceso principal (**ISBL**) a la Comisión Investigadora así como los informes de adjudicación vinculados, notas intercambiadas y contratos firmados.

En la Tabla Resumen de Ofertas Recibidas (*folio 6453*) se da cuenta de los montos de inversión cotizados por el suministro del proceso principal, resultando la de Teyma Abengoa la más conveniente.

Se demuestra claramente que la oferta de Teyma Abengoa era la más conveniente, tanto por una **valoración cuantitativa** (*monto de inversión, costos operativos, etc.*) cuanto por **valoraciones cualitativas** (*antecedentes, representación local, etc.*). Esto quedó detallado y explicado en la comparecencia de los Sres. de LEON y GONZALEZ.<sup>127</sup> También fue acreditado ante la Comisión Investigadora mediante la documentación correspondiente, que todo el proceso fue aprobado, en sus decisiones relevantes, por el Directorio de ALUR S.A. Particular importancia reviste dar cuenta que la financiación para el proyecto fue aprobada por la unanimidad del Directorio de ANCAP, incluyendo a los miembros de la oposición.

En cambio, debe señalarse que quedó de manifiesto ante la Comisión Investigadora, la verdadera intencionalidad de Serrana Bioenergía y sus representantes, Sres. PEREZ MORGAN y CORREA.

En primer lugar, admitieron que su empresa, Serrana Bioenergía no tenía antecedentes respecto a la construcción de plantas de bioetanol a partir de cereales. Esta es una de las razones que explica por qué Serrana Bioenergía tuvo que recurrir a internet para buscar costos de inversión, siendo que - *supuestamente*- se trataba de un proveedor experimentado.

En segundo lugar, se demostró que los Sres. PEREZ MORGAN y CORREA tenían intención de participar tardíamente de un llamado que ya estaba en su fase de adjudicación, valiéndose a tales efectos de la presión política a través de una reunión con el Presidente de la República, y otros medios, como testimonia un correo del 24 de febrero de 2012 del Sr. Correa al Sr. Director de ANCAP Germán RIET, dónde textualmente se expresa: *“quiero dejar especialmente en claro que me anima el mejor espíritu de colaboración. Por eso es que primero planteo el tema dentro de nuestra fuerza política. De lo contrario habría acudido a otras tiendas que sin duda sacarían gran provecho político”*.

---

<sup>126</sup> Distribuido N° 492 Comisión Investigadora, Carpeta N° 315/215, 17 de noviembre de 2015.

<sup>127</sup> Distribuido 500/2015 Comisión Investigadora Carpeta 315/2015, 26 de noviembre 2015

En noviembre o diciembre de 2011 se produjo la reunión con el Presidente de la República, en la que se les informa a los Sres. PEREZ MORGAN y CORREA, que ya se había firmado por parte de ALUR una Carta de Intención<sup>128</sup> con la empresa Teyma Abengoa. Por lo tanto, no había posibilidad de abrir el llamado para recibir más ofertas sin violar al mismo tiempo el principio de igualdad de los oferentes. Además de antijurídico, dicho comportamiento no hubiese sido ético cuando ya había una adjudicación informada. Por otro lado, ALUR S.A. se habría expuesto innecesariamente a demandas de los oferentes perjudicados.

La razón por la que no se invitó en diciembre de 2010 a la empresa Serrana Bioenergía, fue coherente con los propósitos de la decisión, debida a su total falta de idoneidad, experiencia y capacidad financiera en un suministro complejo y de alta tecnología e inversión.

De todas formas, cabe señalar que se realizó en el mismo mes del llamado original, diciembre de 2010, un evento público en el que se convocó a la prensa, organizaciones agroindustriales, cámaras empresariales, etc..., y se trató de un evento que tuvo amplia difusión pública<sup>129</sup>.

A modo de conclusión, la acusación de sobrefacturación y direccionamiento de la decisión de adjudicación para la construcción de la planta de bioetanol, carece totalmente de bases probatorias, proviniendo de una empresa, Serrana Bioenergía, que no aportó pruebas concretas y quiso participar tardíamente y en forma antijurídica en un llamado iniciado un año antes, careciendo además de antecedentes relevantes en relación al objeto del llamado.

Debe señalarse que para el resto de la obra, procesos periféricos o OSBL, ninguna de más de 20 empresas que participaron de los distintos procesos objetaron los llamados ni presentó formalmente reclamos. Sobre este aspecto, tampoco los denunciantes aportaron pruebas relevantes al respecto.

## **2. La denuncia refiere a un problema de magnitud en los valores de la inversión**

Toda la acusación vinculada al valor de inversión informado por ALUR S.A., se sustenta en el material obtenido en internet por Serrana Bioenergía, dónde se informa de valores de inversión de 0,43 a 0,58 dólares por litro de capacidad de producción anual instalada.

Sin embargo, la interpretación de las referencias tomadas por Serrana Bioenergía, muestra la intencionalidad de falsear el razonamiento y deducir conclusiones falsas.

---

<sup>128</sup> Carta Intención ALUR Abengoa

<sup>129</sup> Distribuido 500/2015, Comisión Investigadora, Carpeta 315/2015, 26 de noviembre de 2015.

Tomando como referencia al Instituto Internacional de Desarrollo Sustentable, referencia aportada por el senador denunciante, se encontró el Informe de Abril 2013, llamado: “*Biofuels at what costs? A review of costs and benefits of EU Biofuels policies*”. En las páginas 5 y 6 del anexo técnico se encontró una tabla que aporta datos de Plantas de Etanol realizadas en Europa. Al calcular con los datos disponibles el costo de inversión por unidad de capacidad instalada (*dólares inversión/litro de capacidad*) se puede observar la gran dispersión de datos y valores muy por encima de lo que informa Serrana Bioenergía.

Por ejemplo:

País	Proyecto	Inversión ( millones USD)	Capacidad (millones de litros)	Costo unitario capacidad (USD/litro)
Francia	Tereos	311	250	1,25
Francia	Cristanol	362	150	2,41
Italia	Chemtex	330	68	4,85

**Fuente:** International Institute for Sustainable Development, abril 2013. “*Biofuels at what costs? A review of costs and benefits of EU Biofuels policies*” Technical Annex.

**Nota:** la inversión en Euros fue convertida a Dólares al tipo de cambio del año de construcción de la planta industrial.

Como se podrá observar, se muestran valores muy por encima de los informados como referencia, que van desde 1,25 dólares/litro hasta 4,85 dólares/litro. Estas son plantas industriales construidas en Europa en años recientes.<sup>130</sup>

Es decir que, tomando la misma fuente, el mismo material, que utiliza el senador denunciante, se encuentran datos que contradicen o no son consistentes con la argumentación de sobre costo en base a valores de referencia.

Por otra parte, en su comparecencia, los representantes de Teyma-Abengoa, empresa del grupo Abengoa con varias plantas de bioetanol a partir de cereales construidas en Europa y en América, informaron valores para Europa de 1,325 y 1,2620 dólares/litro considerando escalas mayores a las construidas en Uruguay.

El costo unitario de construcción de una fábrica o de una obra civil no es lineal, tal como fue explicado en la comparecencia de Teyma Abengoa. Cuanto mayor la capacidad o la escala instaladas, menor el costo unitario. La escala seleccionada de 70 millones de litros por año se basó en la capacidad de consumo del mercado en Uruguay (*10% consumo de gasolinas*) y su

<sup>130</sup> Comisión Investigadora, versión taquigráfica del 19/08/15.

proyección a 15 años, tal como queda evidenciado en los informes de factibilidad entregados a la Comisión Investigadora. La escala seleccionada en Uruguay se considera pequeña o mediana en otros mercados con escalas generalmente cercanas a los 200 millones de litros.

Los testimonios de los representantes de Teyma Abengoa, también establecieron que sólo los equipos necesarios para el proceso principal (ISBL) totalizaban unos 40 millones de dólares puestos en puerto de Uruguay, sin considerar ni montaje, obra civil, ingeniería, etc... Por lo que los valores de inversión informados por el denunciante ni siquiera cubren el equipamiento necesario para la producción.

Adicionalmente, se dejó establecido que el valor de inversión total responde a decisiones tecnológicas, costos locales y características locales como son la energía disponible.<sup>131</sup>

Por otra parte, se agregó ante la Comisión Investigadora todos los antecedentes de los llamados realizados, incluyendo pliegos realizados, publicación en diario oficial, informe de adjudicación y contrato con proveedor seleccionado. En todos los casos la selección se hizo buscando la oferta más conveniente para los intereses de ALUR, en términos de costos de inversión, costos operativos y plazos de ejecución.

Finalmente, se acompañó a la Comisión Investigadora un Informe de Viabilidad de la Planta de Bioetanol de Cereales de fecha agosto de 2012 que, previo al inicio de la construcción, establecía una proyección de costo de inversión de 150 millones de dólares. Este informe fue presentado en Directorio de ALUR S.A. y fue validado para la realización de la inversión.

La obra se culminó en el año 2015, cumpliendo estrictamente con el presupuesto planificado y en los términos y condiciones originalmente previstas.

Por su importancia en el tema cabe dar cuenta de las declaraciones del ex Director de ANCAP durante el período de gobierno anterior, JUAN MÁSPOLI, brindadas en Radio el Espectador con fecha 11.3.2014

*EC: ¿Cómo observa este episodio que se planteó en este fin de semana a partir de la publicación en El País de lo que había ocurrido en la Comisión de Industria?*

*JuanMàspoli*

*La convocatoria de ayer estuvo dedicada a aclarar cuál es la situación, a darle realidad a una información que no era veraz. Hay un largo proceso que se inicia en 2010 para la construcción de la planta de bioetanol donde califican ocho empresas de reconocida capacidad a nivel internacional. Es un proceso transparente que a lo largo de todos estos años termina con la elección de la*

---

<sup>131</sup> Comisión Investigadora, versión taquigráfica del 19/08/15.

empresa seleccionada. El valor de precios presentados por estas ocho empresas de primera línea, como le digo, eran todos del orden de entre 70 y 80 millones de dólares, lo cual tira por tierra lo de los sobrecostos, los precios y la digitación, esa acusación no es verídica.

Desde que asumimos dijimos que las cosas que estaban bien las íbamos a acompañar, y esta es una cuestión que está bien realizada, que no nos merece objeciones. En definitiva eso fue lo que motivó nuestra presencia en la conferencia de prensa del día de ayer.

EC – Algunas aclaraciones más con respecto a los números. Usted decía que las empresas que participaron de este llamado ofertaron montos entre 70 y 80 millones de dólares. De todos modos el precio total termina siendo más que eso: 130 millones de dólares.

JM – Sí, claro, lo que refiere a esta contratación es la planta propiamente dicha, después servicios periféricos, recepción de granos, silos, tanques, calderas, todas obras de ingeniería que no estaban contratadas en lo que era la planta en sí misma.

La planta en sí misma se le contrata a las empresas que a nivel mundial tienen calificación para eso; después hay muchas empresas a nivel nacional que tienen capacidad de realización de los periféricos. El criterio fue desarrollar los periféricos a nivel nacional, porque son obra civil, plantas, silos, tanques, calderas, todos emprendimientos que pueden desarrollar empresas locales.

EC – Ahora, ¿cómo se entiende que usted por el Partido Colorado y que su colega en el Directorio de Ancap por el Partido Nacional estén en esta postura cuando, por otro lado, legisladores de la oposición o han participado a la invitación al empresario Pérez Morgan para que compareciera en el Parlamento, o ante sus denuncias han planteado su sorpresa y preocupación, y han dicho que hay que crear una comisión investigadora o que esto podría ser un nuevo caso Pluna?

JM – A esas expresiones no me voy a referir, porque eso es competencia de los legisladores. Usted me pregunta cuál es mi opinión y mi posición y yo le digo que este es un tema claro, transparente, que no ofrece ningún reparo, que se hizo de acuerdo a las normas de la buena administración. En ese marco, como hemos dicho desde siempre, fue la actitud que reclamamos a la oposición cuando estábamos en el Gobierno: las cosas que son buenas para el país hay que apoyarlas. Nosotros seguimos manteniendo la misma actitud, creemos que esto está bien hecho, que corresponde, que se hizo en forma transparente y objetiva y en ese marco es que lo estamos respaldando.

*EC – Por ejemplo, ¿qué diálogo mantiene con el senador José Amorín, del Partido Colorado? Porque él fue uno de los que cuestionó a Ancap a partir de la información brindada por el empresario en el Parlamento.*

*JM – Tenemos excelente diálogo con José Amorín Batlle, el fin de semana conversamos largo y tendido sobre el asunto, le transmití cuáles eran los hechos objetivos y sobre ese punto quedamos entendidos que era una cuestión que se había realizado de manera transparente.*

*EC – ¿Usted entiende que después de que Amorín manifestó su preocupación públicamente el diálogo que usted tuvo con él le permitió aclarar la historia?*

*JM – Hemos conversado y le he dado todos los datos que corresponden a este asunto y resulta claro. A veces cuando uno no tiene la totalidad de la información puede haber una visión parcial de estos acontecimientos, pero acá hay una completa información que fue sobre la que conversamos y el camino allí está aclarado. El proceso es absolutamente transparente. Si hubiera algún asunto mínimo de duda nuestra posición hubiera sido otra, está claro, pero sobre este hecho particularmente no tenemos nada que objetar. (FIN DE LA TRANSCRIPCIÓN DE JUAN MASPOLI).*

Finalmente cabe destacar que todo lo realizado por ALUR S.A. se enmarca y se justifica externamente, en el contexto de la política energética que ha venido desarrollándose en el Uruguay, la que cuenta con el Consejo del Consejo de Ministros de agosto del año 2008 y del Documento de la Comisión multipartidaria de energía de febrero del 2010.

**CONCLUSIONES:** No se acreditó ante la Comisión Investigadora la existencia de sobrefacturación alguna y tampoco se acreditó que ALUR S.A. hubiese tomado la decisión de adjudicar la construcción de la planta de bioetanol, en forma previa a los resultados del procedimiento competitivo de precios. No cumplieron con dicha carga de la prueba ni el Senador denunciante ni los Sres. PEREZ MORGAN y CORREA. Por lo tanto, debe descartarse totalmente la verificación de hechos o actos jurídicos que puedan calificarse de “irregulares” o “ilícitos”. Por otra parte, los Sres. Senadores informantes consideran satisfactorias las explicaciones brindadas ante la Comisión en relación a la magnitud de los valores de inversión.

## **CAPITULO XII – RELACIONES ENTRE ANCAP Y ALUR S.A.**

### **Contratos de suministro de etanol y biodiesel entre ALUR S.A. y ANCAP**

En relación a la solicitud de información por parte de los miembros de la Comisión Investigadora sobre el cálculo para el ajuste del margen de los biocombustibles, corresponde realizar las siguientes precisiones.

Los primeros contratos de suministro de etanol de caña de azúcar y biodiesel, entre ALUR S.A. y ANCAP, datan del 3 de junio y del 10 de noviembre del año 2009, respectivamente. Dichos contratos incluían una paramétrica, donde el precio de venta se determinaba aplicando un margen de operación del 5%, sobre los costos fijos y variables de producción.

Para el cálculo del impacto de los costos fijos (*incluyendo amortizaciones*) se tomaron volúmenes de producción anual de 18.000 m<sup>3</sup> para

el etanol y 16.000 toneladas (18.182 m<sup>3</sup>) para el biodiesel, correspondiéndose con la capacidad nominal prevista.

En ambos casos, no se contempló el crecimiento gradual de los volúmenes de producción, asociados a la puesta en marcha de plantas industriales de estas características, en cadenas agroindustriales de biocombustibles *-inexistentes en Uruguay hasta esa fecha-*. Es sabido que este proceso tiene asociado costos de aprendizaje y de puesta en marcha, normales en cualquier industria.

Asimismo corresponde destacar que los referidos contratos de suministro, se firmaron en momentos que aún no se había producido ni etanol, ni biodiesel para su venta, por lo que la confección de la paramétrica y sus parámetros de ajuste, se realizaron en base a la mejor información disponible en ese momento.

Durante el ejercicio 2010, el volumen de producción de biodiesel alcanzó aproximadamente 9.300 toneladas (42% por debajo de la capacidad nominal) y 12.300 metros cúbicos de etanol (32% por debajo de la capacidad nominal), esto representó una capacidad ociosa total del 37%.

Cerrado el ejercicio contable y calculado los costos reales, se detectó una clara diferencia entre éstos últimos y los costos calculados a través de la paramétrica, con un fuerte impacto de la amortización de las inversiones industriales, que por normativa contable debieron devengarse con un criterio lineal anual.

En otras palabras, el precio de venta que surgía de la paramétrica según contrato, no cubrió los costos fijos y no contempló otros componentes del mismo.

Cabe mencionar que en lo referente a los costos de la mezcla progresiva entre las gasolinas y gas oil con los biocombustibles, la Ley 18.195 de 14.11.2007 sobre Agro-combustibles, establece en su artículo 9° que los costos resultantes de las incorporaciones de biocombustibles serán transferidos a tarifas, en tanto el Poder Ejecutivo no estipule otros mecanismos de compensación.

Por otra parte debe señalarse, que el margen de operación no significa utilidad neta. Este margen cubre otros gastos indirectos vinculados a los subproductos; como ejemplo, en la venta de alimento animal, no se incluyen gastos de comercialización, distribución y administración. Respecto al etanol, no incluía incobrabilidad, determinados costos financieros asociados al financiamiento de productores, tratamiento de vinaza, entre otros; cabe destacar que en la unidad productiva de Bella Unión, los costos fijos tienen una incidencia significativa dentro del costo total.

A efectos de reconocer costos que no fueron contemplados en las primeras paramétricas, y considerando que en el ejercicio 2010 se registró una capacidad ociosa del 37%, ALUR S.A. acordó con ANCAP corregir este desfase a través del ajuste del margen de operación, llevándolo al 35% solo para 2010.

Este ajuste no implicó un resultado neto positivo, ya que en ese ejercicio se registró una pérdida de \$ 168.669.090.

Dada la incertidumbre sobre los volúmenes de producción y costos, para el ejercicio 2011, se acordó que para ese año, los márgenes se fijaran en un 15% y a partir de 2012 en un 10%; esta disminución gradual fue una decisión prudente desde el punto de vista económico y financiero, hasta tanto se alcanzaran mayores volúmenes y eficiencias de escala.

En el caso del biodiesel, en el contrato actualizado en junio del 2012 se ajustó finalmente el margen a 6%. En el caso del etanol producido en Paysandú es un 7 %; y en el caso del etanol producido en Bella Unión es de 10 %.

**CONCLUSIONES:** A juicio de los Sres. Senadores informantes los acuerdos ALUR S.A.-ANCAP, a efectos de reconocer costos no contemplados en las paramétricas, no pueden calificarse como “irregulares” o “ilícitos”. En efecto, se ha explicado que considerando que en el ejercicio 2010 se registró una capacidad ociosa del 37%, se convino corregir este desfase a través del ajuste del margen de operación, llevándolo al 35% solo para 2010; para el ejercicio 2011 a un 15% y a partir de 2012 en un 10%. En el caso del biodiesel, en el contrato actualizado en junio del 2012 se ajustó finalmente el margen de operación al 6%. En el caso del etanol producido en Paysandú equivale a un 7 %; y en el caso del etanol producido en Bella Unión alcanza al 10 %.

## **HECHOS QUE NO INTEGRAN LA PLATAFORMA FÁCTICA DE LA DEMANDA PERO QUE TRASCENDIERON MEDIATICAMENTE**

**\*Denuncia del Sr. Senador del Partido NACIONAL sobre supuesta “regularización (tardía) de facturas correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013” y Respuestas del Sr. Director Nacional de Aduanas Cr. Enrique CANON y del Sr. Gerente de Servicios Compartidos Ec. H. ARBILDI**

Otro de los hechos que no integran la plataforma fáctica de la denuncia (como el caso de Radio La Propia de Quebracho) presentada en la Comisión Investigadora, pero con impacto mediático, tiene que ver con facturas vinculadas a importaciones que hizo el Ente investigado, en los años 2011,

2012 y 2013, de crudo, propano y butano, cuyos documentos aduaneros se terminaron de **“regularizar”** en 2015.

Para ello tomaremos en cuenta las respuestas brindadas por el Sr. Director Nacional de Aduanas Cr. Enrique CANON de la sesión del día 3.12.2015 y por el Sr. Gerente de Servicios Compartidos Ec. Hubert ARBILDI, en sesión del día jueves 17.12.2015.

Previamente, tal como señalamos oportunamente en el Capítulo B), se advierte una **cuestión semántica o de palabras** cuando funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas y el propio Senador denunciante hablan de la **“regularización”** de los trámites de importación. En este caso, la acepción del verbo **“regularizar”**, a juicio de los Sres. Senadores informantes, refiere a la instrumentación o documentación del trámite o despacho aduanero, y no supone, de ninguna manera, como concluye el denunciante con intención sesgada, que si se habla de **“regularizar”** es porque ello supone lógicamente o implica la existencia previa de un acto **“irregular”**. En este caso, más allá de la sólida argumentación jurídica que expuso en el seno de la Comisión el Sr. Director Nacional de Aduana Enrique CANON<sup>132</sup> que explica y justifica la no existencia de infracción aduanera alguna ni irregularidad de ninguna especie, corresponde estar al léxico pragmático que utilizan habitualmente los funcionarios y profesionales del ámbito aduanero, en donde la locución **“regularizar”** los despachos de importación no implica de modo alguno el reconocimiento o la verificación de ninguna circunstancia que pueda calificarse de **“irregular”** o **“ilícita”**, sino simplemente refiere al acto de instrumentación o tramitación del despacho de importación.

Al respecto manifestó el Sr. Director de la Dirección de Aduanas Cr. Enrique CANON, en forma por demás clara y contundente respecto del procedimiento de **declaración aduanera simplificada** que se aplica para ANCAP, que bien vale apuntar, por su calidad de Ente Autónomo del dominio comercial e industrial del Estado, resultaría impensable sospechar de su actuación:

*“La declaración aduanera simplificada para Ancap se aplica –con seguridad– desde el año 1999 en todos los casos de petróleo y derivados. Funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas confirman que este procedimiento de la DNA se aplicaba desde mucho antes, pero dado que los archivos de Aduanas se mantienen durante 10 años –por imperio de la Ley N.º 18694 sobre archivos de DUA, artículo 1.º, y Decreto Reglamentario 43/11, artículo 7– y luego se destruyen, no puedo aportar evidencia documental. A su vez, como el sistema informático «Lucía» –que registra las operaciones aduaneras– comenzó a funcionar a fines del año 1998, tampoco puedo proporcionar información que pudiera surgir del mismo.*

*Sin embargo, en función de inconsistencias y falta de declaraciones durante los años 2003, 2004 y 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas suscribió un acuerdo de pago con Ancap el 30 de marzo de 2006 por USD 11:323.883 por concepto de comisión sobre importaciones prevista por el artículo 1º de la Ley n.º 16492, de 2 de junio de 1994.*

---

<sup>132</sup> Versión taquigráfica de la Comisión Investigadora del 3.12.15.

Hasta ahí la situación anterior al 2006.

Posteriormente, desde el año 2006 al 2015, la Dirección Nacional de Aduanas ha continuado con la aplicación de un procedimiento simplificado para las importaciones de Ancap.

Es así que el proceso de introducción al país de este tipo de productos comienza con la transmisión por parte de la agencia naviera del **manifiesto** que respalda la mercadería descargada, generándose así un stock en los distintos depósitos de Ancap, que debe ser **regularizado** posteriormente a través del **despacho de importación definitiva**.

La Dirección Nacional de Aduanas lleva un registro informático de toda la mercadería ingresada a dichos depósitos, los **despachos regularizadores** y la mercadería que aún no se ha librado o **no ha sido regularizada**.

Dicho procedimiento simplificado se basa, jurídicamente, en el Decreto 173/2005, que incorpora la Decisión 50/04 del Consejo Mercado Común del Mercosur que regula la «Norma Relativa al Despacho Aduanero de Mercaderías». La misma dispone en su artículo 57 que «La declaración aduanera de la mercadería podrá ser hecha en forma simplificada». Y, en su artículo 58, que «La declaración simplificada podrá ser efectuada», entre otros: «c) a través de la presentación de la declaración de llegada o salida de la mercadería, con los documentos de transporte y/o comerciales;» o «d) con la presentación de los documentos de transporte y/o comerciales».

Dicha disposición se compadece también con lo establecido por el artículo 68 del recientemente aprobado Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay –por la Ley Nº 19276, de 19 de setiembre de 2014 y publicado en el Diario Oficial el 25 de setiembre del mismo año– que dice: «(Despacho aduanero simplificado).- La legislación aduanera podrá prever la realización de un **despacho aduanero simplificado** para permitir el libramiento de la mercadería con facilidades formales y de procedimientos, en razón de la calidad del declarante, de las características de la mercadería o de las circunstancias de la operación».

Dicha **declaración simplificada** en el caso de Ancap se basa, a su vez, en los siguientes fundamentos fácticos y de mérito –además de los jurídicos ya referidos–: A) característica del sujeto pasivo: empresa estatal, que además es mayormente monopólica y que, en general, presenta bajo riesgo fiscal en tanto el Estado uruguayo responde por ella; B) características de la mercadería: en general, mercadería con baja o nula imposición a la importación. **El petróleo crudo no paga ningún impuesto, solo la tasa de servicios aduaneros, la tasa de servicio extraordinario y la guía de tránsito; el gas propano y butano pagan solo IVA, IVA anticipo, tasa de servicios aduaneros, tasa de servicio extraordinario y la guía de tránsito; el gasoil igual que los gases citados adicionándole la tasa consular si el destinatario no es UTE; la nafta catalítica, tasa de servicios aduaneros, tasa de servicio extraordinario, tasa consular y guía de tránsito; en ningún caso estos productos pagan aranceles aduaneros, es decir, impuestos aduaneros propiamente dichos.** Además, se trata de mercadería de carácter prioritario para la economía nacional, cuyo suministro no se puede interrumpir y que ingresa por medios peculiares y de difícil control como son oleoductos y gasoductos; C) interés general de la sociedad y del Estado de que se facilite el ingreso y suministro de combustibles; D) falta de normativa que regule importaciones por especiales conductos; E) dificultades técnicas de control y

verificación física de la mercadería que ingresa. Por la naturaleza de la misma, es sumamente dificultoso y sería muy costoso realizar un control y verificación física de la mercadería que ha sido librada o se encuentra pendiente de regularización, ya que se trata de depósitos de combustibles y gases. Por tales motivos, los controles de ingresos y regularizaciones a través de la **importación definitiva**, se efectúan a través del control de **manifiestos y de posteriores DUA** correspondientes.

Pasamos ahora a las gestiones realizadas.

Dicha operativa, como se constata desde larga data, por las características apuntadas no es de fácil control e implementación.

Sin embargo, durante las administraciones 2005-2010 y 2010-2015 se han realizado esfuerzos para regularizar estas importaciones.

Como ya fue reseñado, durante los años 2003, 2004 y 2005 Ancap no realizó ningún tipo de declaración y no figuran importaciones en las estadísticas. Constatado esto, se practicó actuaciones por parte de la Dirección Nacional de Aduanas que culminaron con la suscripción de un acuerdo de pago con Ancap el 30 de marzo de 2006 por USD 11:323.883.

Asimismo, desde el año 2010 la propia Ancap ha pedido a la DNA poder implementar procedimientos para normalizar la situación, razón por la cual la DNA se ha reunido con representantes de la empresa y ha manejado diversas alternativas para que no se produjera un desabastecimiento y la empresa se pusiera al día en los despachos de importación, cosa que ha hecho en gran medida.

En tal situación, la DNA ha actuado aplicando el necesario equilibrio recomendado por la Organización Mundial de Aduanas entre facilitación del comercio exterior y el control del mismo, ponderando el resguardo de la renta fiscal junto con el interés general de abastecimiento de combustibles.

Aquí hice una anotación en relación con una nota presentada a la comisión de la DNA, dirigida a la señora encargada del Departamento de Técnica, de fecha 25 de mayo de 2015, en el que cita el DUA 032147/2015 que tiene una observación F que significa rechazo de factura documento comercial. Efectivamente, hay una falta de coherencia entre la fecha del DUA y la fecha de la factura que se explica por el procedimiento que acabo de mencionar. Además, en este caso el DUA en cuestión fue **regularizado** y pagado como corresponde.

**En cuanto a la inexistencia de infracciones aduaneras en la operativa descrita, señalamos lo siguiente.**

En toda la operativa que se ha aplicado en relación con Ancap, tanto en relación con el pago de tasas como de impuestos y desde largo tiempo, **no ha existido infracción fiscal por las siguientes razones:**

A) Ha sido la propia Ancap la que ha manifestado sus dificultades operativas para cumplir en tiempo los requisitos procedimentales y documentales, con lo cual **ha demostrado buena fe en tal sentido y ninguna intención de defraudar al Fisco, intención que de existir por otra parte la DNA tendría que probar y no tiene constancia de ello.**

B) Ancap desde siempre ha tenido facilidades procedimentales en sus operaciones, con lo cual la aplicación actual de un procedimiento general de importación y **la pretensión de aplicarle infracciones aduaneras por su no realización, violentaría elementales principios de seguridad jurídica y sería contrario a la recibida Teoría sobre la relevancia jurídica de la**

**conducta anterior o Teoría de los actos propios de amplia recepción jurídica, tanto en doctrina como en jurisprudencia desde hace décadas, en nuestro derecho en general y en el aduanero en particular.** Se cita a la Teoría de los actos propios y su aplicación en el derecho aduanero, cuyo autor es Pablo Labandera y fue publicada en la Revista de la Universidad de Montevideo en el año 2012. Por tanto, si la DNA siempre aceptó pacíficamente la operativa citada de Ancap, no puede luego alegar –como no puede hacerlo respecto de ningún particular– que Ancap incurrió en una infracción por operar así.

C) El artículo 209 de la Ley 19276 del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay –Carou– sobre contrabando dice: «Configura la infracción aduanera de contrabando toda acción que tenga por objeto la entrada o salida de mercadería del territorio aduanero, en forma clandestina o violenta, o sin la documentación correspondiente, que esté destinada a traducirse en una pérdida de renta fiscal o en la violación de los requisitos esenciales para la importación o exportación definitiva de determinadas mercaderías que establezcan leyes y reglamentos especiales aún no aduaneros.»

El artículo 210 de la misma ley –Carou– sobre presunciones de contrabando reza: «Se consideran presunciones simples de contrabando las siguientes:

A) Cuando se introduzca o extraiga por puertos o fronteras, sin la correspondiente documentación, cualquier artículo sujeto a control aduanero, o bien si la introducción o salida se efectúa en forma violenta o clandestina, con uso de armas o sin él, o cuando se realice por puntos no autorizados o en horas inhábiles.

B) Cuando se dejen de consumir, sin consentimiento expreso de la DNA, las operaciones de tránsito, trasbordo o reembarque, salvo que causas justificadas hayan hecho imposible la realización completa de la operación, sin que haya habido tiempo material de obtener la mencionada autorización previa y que el interesado comunique a la DNA la interrupción y sus motivos, dentro del plazo que determinan los reglamentos; si se sustituyen bultos o contenidos o se retornan o vuelven clandestinamente al país los artículos sacados en algunos de los conceptos expresados.

C) Cuando los medios de transporte se aparten de las rutas preestablecidas para su entrada, salida o tránsito.

D) En los casos de introducción o extracción de mercaderías en forma que escape a la fiscalización usual, ocultas en secretos o dobles fondos o en otra forma de clandestinidad, o bien empleando una vía o conducto no autorizado, como por ejemplo, la introducción de objetos de reducido volumen en la correspondencia recomendada.

E) En los casos de movilización de mercaderías sin la documentación correspondiente establecida por las disposiciones pertinentes.

F) Cuando las embarcaciones conduciendo carga de trasbordo o de reembarque fueran halladas al costado de buques diferentes de los expresados en los permisos correspondientes.

G) Cuando se simulen operaciones, se falsifiquen o sustituyan documentos, marcas o sellos, con el objeto de realizar, facilitar u ocultar un fraude en perjuicio de la renta fiscal.

H) Cuando un medio de transporte no llene los requisitos y formalidades prescritos por las leyes de la materia para justificar su arribada forzosa».

Los casos analizados –importaciones de Ancap– no se compadecen con ninguno de los numerales arriba mencionados sobre presunciones de contrabando.

D) En su pedido de informes a la DNA del 17 de noviembre de 2015 el senador Bordaberry pregunta: «Si los hechos antes descriptos encuadra en alguna de las infracciones aduaneras previstas en el Código Aduanero, en particular la Contravención».

El artículo 200 del CAROU dice: «Se configura la infracción aduanera de contravención por violación de leyes, decretos o reglamentos dictados por órganos competentes que establecen deberes formales respecto de procedimientos aduaneros y siempre que no constituyan otra infracción aduanera distinta de la contravención».

**Según expliqué anteriormente, no hay violación alguna, pues los procedimientos simplificados se realizaron y realizan así como las regularizaciones posteriores.**

E) Vale aclarar lo expresado por el senador Bordaberry en actas del 11/11/2015 de la Comisión Investigadora sobre la situación económica y financiera de Ancap que cito: «Hemos constatado –estábamos terminando de reunir la información y el valor del barril de petróleo. Esto nos llamó la atención porque se importa con un valor de barril de petróleo que no es el vigente a la fecha. Según nuestro equipo, una de las explicaciones es que, en realidad, lo que se está haciendo es **regularizar** las importaciones anteriores de barriles de petróleo. Otra explicación es que se está poniendo un precio que no es el que corresponde. Nosotros nos inclinamos a eso. Los dos casos, cualquiera de las dos soluciones, son graves, porque importar sin hacer el trámite aduanero es contrabandear, y eso es una infracción aduanera».

Para explicar la diferencia entre el valor declarado con el valor del crudo actual, el senador Bordaberry plantea dos opciones. Se inclina por que el valor que se declara a la DNA no es el real y, en ese caso, estaríamos frente a una sobrefacturación. Sin embargo, la opción correcta es que se trata de regularizaciones –de acuerdo con el procedimiento descrito– de ingresos anteriores a precios superiores a los hoy vigentes” (fin de la transcripción de las declaraciones del Sr. Director Nacional de Aduanas, **negrita nuestra**).

Por otra parte, en la sesión de la Comisión Investigadora de fecha 17.12.2015, el Sr. Gerente de Servicios Compartidos de ANCAP, expresó lo siguiente, ratificando y haciendo suyas las conclusiones del Sr. Director Nacional de Aduanas en cuanto a que no se verificaron infracciones aduaneras de ninguna especie, aclarando particularmente lo siguiente:

**“SEÑOR**

**ARBILDI.-** Compartimos plenamente la participación del Director de la Dirección Nacional de Aduanas en general y en particular, así como la intervención de sus asesores; las hacemos nuestras.

Sobre el procedimiento aduanero, debemos decir que Ancap realiza sus importaciones en función de procedimientos que han sido avalados por la Dirección Nacional de Aduanas en diferentes momentos, que han sido descriptos por el director nacional de Aduanas ante esta comisión y que, **tal como ha**

**sostenido, el procedimiento simplificado reviste una absoluta regularidad jurídica.** A ese respecto, nos remitiremos a lo que él ha expresado.

Inconvenientes para la gestión desde el lado de Ancap. Dichos procedimientos implican que **Ancap debe completar la documentación correspondiente a cada importación luego de efectuada la misma.** Esta tarea, en el correr del tiempo, ha presentado una serie de inconvenientes, que no actuaron en forma aislada, sino que se potenciaron entre sí de forma negativa, los cuales se detallan a continuación.

**En primer lugar,** para completar el trámite de nacionalización de cualquier bien adquirido en el exterior, es necesaria la presentación de la **documentación original que lo avale: factura comercial, BL (conocimiento de embarque).** En el caso del crudo y derivados, la obtención de los documentos originales requeridos en algunos casos, llegan con varios meses de retraso. La razón del mismo es la gran complejidad que acompaña este tipo de compras. Según lo avalado por la Gerencia de Comercio Exterior, las adquisiciones se realizan sin carta de crédito y con pago diferido. **Los bancos de los proveedores retienen la documentación original hasta que reciben el pago y concluye todo el trámite bancario y comercial con el respectivo proveedor.**

Debido al proceso de adquisición en el mismo, esos plazos no son breves, dado que la adjudicación se realiza tres meses antes de la ventana de arribo. La adquisición se realiza con crédito abierto. El directorio autoriza firmar un **payment undertaking (anticipo)** que opera como garantía ante los bancos garantes del proveedor y ante su supplier (proveedor). **Ancap hace efectivo el monto del cargamento noventa días después de la fecha de arribo. Por lo tanto, la firma adjudicataria habrá cumplido con su banco garante recién seis meses después de haber sido adjudicatario.** Una vez recibido el pago, el banco está en condiciones de liberar los documentos originales que hacen el proceso administrativo inverso durante los próximos seis meses previos al pago. **Esta es la razón por la cual los documentos originales tardan en llegar al Uruguay.**

Los sistemas aduaneros internacionales manejan flexibilidad con respecto a la tramitación aduanera, admitiendo con documentos, copias para las importaciones del crudo y derivados petroleros, dado que estos tiempos se aplican a la generalidad de las transacciones de estos commodities debido a los montos millonarios de cada cargo, tal es la no disponibilidad de los BL (conocimiento de embarque) originales al arribo de los cargamentos de crudo y derivados que se han instrumentado como práctica del comercio internacional y la autorización de la descarga por parte del capitán del barco mediante una LOI: letter of indemnity.

Por último, en la gestión interna de Ancap el arribo de los cargamentos es comunicado a través del plan de embarques emitido diariamente por la gerencia de comercio exterior de Ancap dirigido a las áreas refineras, operativas, terminales, financieras, incluida importación y exportaciones. Al arribo del buque se envía a importación y exportaciones una copia fiel del BL y un documento preliminar con los datos que posteriormente incluirá la factura.

En segundo término, aumento de compra de derivados por situaciones especiales no previstas que generaron una demanda extra, es el caso de la sequía o la salida no programada de funcionamiento de unidades de refinería. Como en el ítem anterior, esto explica un aumento de trámites de

*nacionalización y la necesidad de contar con todos los documentos necesarios para su regulación y la disponibilidad de pago. Esas dificultades provocaron importantes atrasos en las tareas de complementación de la documentación aduanera. Todo esto se ubica en el marco de los procedimientos admitidos por la Dirección Nacional de Aduanas. Con el fin de solucionar tales problemas de las áreas intervinientes: comercio exterior, importación y exportaciones, se gestionó entre los distintos proveedores la solicitud de los documentos originales faltantes. A través de esta medida y de otras de carácter administrativo interno que tienden a favorecer las capacidades de las áreas competentes se está tratando de agilizar los trámites. A partir del 1.º de julio del 2015 se aplica un procedimiento acordado con la Dirección Nacional de Aduanas Nº 2015/005 007/16.621. Estamos monitoreando sus resultados con el fin de evaluar su performance en el término de un año, el 1.º de julio de 2016, para luego –si es necesario– aplicar correcciones.*

*Efectos tributarios: con respecto a los efectos de la recaudación del IVA, se entiende que no existen perjuicios para la DGI. El tributo a pagar se liquida a partir del IVA facturado, descontando el IVA a compras plazas y el de importación, que no es el tributo definitivo, sino que integra el mecanismo de liquidación del mencionado impuesto que se liquida sobre base financiera. Vale decir que si ese IVA a la importación se hubiera pagado en ocasión de la importación, en ese mes la DGI recibiría un menor monto de IVA a pagar.*

*La situación actual es la siguiente: a) en lo que refiere a importaciones de crudo se está al día con la documentación presentada ante la Dirección Nacional de Aduanas; b) se está llegando a completar la documentación referente a los embarques de UTE atrasados; y, c) en lo que refiere a derivados se constata plazos mayores para completar la documentación que se está reduciendo con intención de culminar los trámites a mediano plazo (fin de la transcripción).*

**CONCLUSIONES:** como se deriva de los testimonios transcritos, ANCAP no ha infringido ninguna norma legal o reglamentaria en materia aduanera, por lo que cabe cumplir que no se ha constatado la existencia de actos o hechos “irregulares” o “ilícitos” en su actuación. Además, ha quedado meridianamente explicado y justificado que el procedimiento simplificado del despacho de importación es plenamente conforme a nuestro ordenamiento jurídico nacional e internacional, así como también que el mismo no supone pérdidas para el Fisco de ninguna clase. Por el contrario, ello ocurriría precisamente si no se realizara la “*instrumentación o tramitación*” del despacho de importación a posteriori de la obtención de los documentos originales donde consta el pago final por la adquisición del crudo y no meramente el pago anticipado (*payment undertaking*).

***\*Falsedad absoluta de la denuncia pública difundida a través de los medios de comunicación por supuestos “sobrepuestos” que pagaría ANCAP en la compra de petróleo. Rotundo desmentido de dicha***

**imputación por parte de la Sra. Gerente de Comercio Exterior de ANCAP Ing. Química Nunzia Anna SPAGNA**

Según titula una nota del diario el Observador con fecha 29.10.2015 en su página web (*disponible al acceso público*)<sup>133</sup>, replicada en múltiples medios: **“Ancap pagó US\$ 125: más por crudo en tres años”**. Señala el artículo: *“Técnicos del Partido Independiente determinaron que en los últimos años, pero fundamentalmente entre 2012 y 2014, las compras de petróleo de ANCAP estuvieron por encima de los precios de referencia del mercado internacional.*

*Con esa información, el senador Pablo Mieres se presentó ayer en la comisión investigadora que revisa las cuentas de la petrolera, y especificó que, según los cálculos de sus técnicos –y presentó varios cuadros– ANCAP compró crudo, en los últimos tres años, y pagó US\$ 125 millones más de lo que indicaban los precios de referencia.*

*Mieres explicó ayer a El Observador que se llegó a esa conclusión al tomar como base el valor del crudo West Texas International (WTI) y se incluyeron los costos de fletes.*

*Eso da "un desvío de unos US\$ 42 millones anuales en tres años", comentó Mieres.*

Al respecto, la respuesta de la Sra. Gerente del Comercio Exterior de ANCAP, Ing. Química Nunzia Anna SPAGNA, es por demás clara al comentar los errores metodológicos del trabajo realizado por el Sr. Senador MIERES que surgen de la tabla 1. A modo de síntesis de su respuesta, puede decirse lo siguiente:

*“.....para afirmar si la cotización de PDVSA es mayor o menor que la efectuada al mercado, habría que disponer los contratos de ese día de fecha de cierre, por la misma combinación de calidad, por la misma ventana de carga, por el mismo volumen, por el mismo pricing y por las mismas condiciones de pago. Esto es lo que se intentó conseguir de PDVSA quien, por las cláusulas de confidencialidad, manifestó no poder mostrar porque con cada proveedor tiene establecidas condiciones comerciales particulares.....”;*

*En lo referente a los precios MPETROMI:*

*1. La cesta de referencia refleja la composición de los tipos de crudo que produce un país. En el caso de Venezuela, la cesta de referencia se compone por importantes volúmenes de crudos pesados y extra pesados.*

*2. Venezuela clasifica los crudos según el API de la siguiente forma: Crudos Livianos 30-40° API, Crudos Medianos 22-29.9° API, Crudos Pesados 10-21.9° y Crudos Extra pesados Menos 10° API.*

*En el periodo estudiado, Ancap adquirió cargamentos cuyo 90% correspondió a la categoría livianos y el 10% restante a la categoría mediano, de acuerdo al punto 2. Dado que la cesta incluye precios de crudos que Ancap no adquiere, **no es un parámetro estadístico válido de referencia para nuestras adquisiciones.***

*En lo que refiere al flete de la publicación UNCTAD, son datos que aparecen en una publicación que no es la oficial de referencia para las*

---

<sup>133</sup> Denuncia realizada por el Sr. Senador integrante de la Comisión Investigadora, Dr. Pablo MIERES.

transacciones de Ancap y los proveedores del mercado internacional de crudo..... **Por lo tanto el valor de flete de referencia es incorrecto y sensiblemente distorsionado.**

Por último, la columna 4 de la Tabla 1 indica el mismo precio para las distintas calidades que compone el cargamento en cuestión, **lo cual dista de la realidad y no válido comercialmente**

**En resumen, con esta metodología no se puede afirmar que Ancap paga sobrecostos.....Tal lo informado oportunamente, Ancap adquiere los cargamentos de crudo a través de pedidos de precios abiertos donde se reciben múltiples ofertas, por múltiples calidades y de múltiples destinos. Estas ofertas responden a una situación de mercado, competitiva, libre y a condiciones comerciales particulares establecidas en la invitación.**

**El sistema de refinación toma la oferta que a través del modelo de optimización lineal de simulación de las unidades refineras otorga el mayor beneficio económico, cumpliendo con la demanda de productos requeridas para el periodo de procesamiento en cuestión.**

**Por lo tanto Ancap no paga ningún sobreprecio. Paga lo indicado por el mercado en libre competencia documentado en la oferta, con la liquidez que representa un cargamento cada 25 días, con destino a procesarse en la Refinería La Teja ubicada en Uruguay....”**

No obstante la claridad de la explicación y fundamentación de la Ing. Q. SPAGNA, dado la trascendencia mediática que se ocupó en darle al tema el Sr. Senador MIERES, resulta conveniente a los efectos de aclarar el tema ante la opinión pública en forma por demás categórica, transcribir en este informe la respuesta compleja ofrecida al Sr. Senador denunciante de los **“sobrepuestos en las compras de crudo”**, a saber:

Montevideo, 16 de noviembre de 2015  
Senador Dr. Pablo Mieres  
Poder Legislativo – Cámara de Senadores  
Comisión Investigadora ANCAP  
Estimado Senador:

En primer lugar informamos que, desde que hemos recibido su planteamiento sobre los precios de compras de crudo a la firma PDVSA, hemos estado abocados a revisar en profundidad su evaluación.

Así como también a la espera de documentación solicitada a dicha firma que avalara la información recabada por el equipo de Comercio Exterior de Ancap.

Se adjunta Tabla 1, donde en la parte superior se encuentra la información confeccionada por su equipo.

En la parte inferior se encuentra la Tabla 2, confeccionada por el equipo de Comercio Exterior. En esta se leen datos objetivos referentes a cada cargamento: fecha de cierre de oferta, valor Brent de cierre de oferta, fecha de B/L, valor Brent pricing de oferta. Esto pone de manifiesto que para afirmar si la cotización de PDVSA es mayor o menor que la efectuada al mercado, habría que disponer los contratos de ese día de fecha de cierre, por la misma combinación de calidad, por la misma ventana de carga, por el mismo volumen, por el mismo pricing y por las mismas condiciones de pago. Esto es lo que se intentó conseguir de PDVSA

quien, por las cláusulas de confidencialidad, manifestó no poder mostrar porque con cada proveedor tiene establecidas condiciones comerciales particulares.

En lo referente a los precios MPETROMIN, de acuerdo con la definición manifiesta en los links

<http://www.mpetromin.gob.ve/portalmenpet/secciones.php?option=view&idS=45>

[http://www.pdvsa.com/PESP/Pages\\_pespe/barrarecursos/glosario.html](http://www.pdvsa.com/PESP/Pages_pespe/barrarecursos/glosario.html),

y lo aportado por el equipo técnico de PDVSA, se efectúan las siguientes observaciones:

1. La cesta de referencia refleja la composición de los tipos de crudo que produce un país. En el caso de Venezuela, la cesta de referencia se compone por importantes volúmenes de crudos pesados y extra pesados. ([http://www.pdvsa.com/PESP/Pages\\_pespe/barrarecursos/glosario.html](http://www.pdvsa.com/PESP/Pages_pespe/barrarecursos/glosario.html))

2. Venezuela clasifica los crudos según el API de la siguiente forma: Crudos Livianos 30-40° API, Crudos Medianos 22-29.9° API, Crudos Pesados 10-21.9° y Crudos Extra pesados Menos 10° API.

([http://www.pdvsa.com/PESP/Pages\\_pespe/aspectostecnicos/produccion/tipos\\_crudos.html](http://www.pdvsa.com/PESP/Pages_pespe/aspectostecnicos/produccion/tipos_crudos.html) )

En el periodo estudiado, Ancap adquirió cargamentos cuyo 90% correspondió a la categoría livianos y el 10% restante a la categoría mediano, de acuerdo al punto 2. Dado que la cesta incluye precios de crudos que Ancap no adquiere, no es un parámetro estadístico válido de referencia para nuestras adquisiciones.

En lo que refiere al flete de la publicación UNCTAD, son datos que aparecen en una publicación que no es la oficial de referencia para las transacciones de Ancap y los proveedores del mercado internacional de crudo. Adicionalmente, los datos publicados son %WS, al cual le falta considerar la tarifa base que aplica a la ruta de referencia entre puertos para la fecha particular. Por lo tanto el valor de flete de referencia es incorrecto y sensiblemente distorsionado.

Por último, la columna 4 de la Tabla 1 indica el mismo precio para las distintas calidades que compone el cargamento en cuestión, lo cual dista de la realidad y no válido comercialmente.

**En resumen, con esta metodología no se puede afirmar que Ancap paga sobrecostos.**

En referencia a la consulta sobre las adquisiciones de crudo para procesamiento general, algunas puntualizaciones:

El indicador West Texas Intermediate (WTI) publicado en Platt's es un crudo de baja producción comercializado en Cushing, Oklahoma. Es un indicador que no utiliza Ancap como referencia en sus adquisiciones. El crudo WTI mayoritariamente se comercializa vía oleoducto en USA, por dicha razón no se utiliza habitualmente como referencia de las transacciones petroleras salvo en el comercio interno de Estados Unidos o transacciones orientadas hacia ese mercado. Ancap nunca recibió ofertas por cargamentos de crudo físico WTI.

El indicador de referencia utilizado por Ancap es el Brent dtd., el cual presenta liquidez para las calidades que procesa Ancap. Este indicador refleja las transacciones físicas realizadas de los crudos: Brent, Ekofisk, Oseberg y Forties. Es ampliamente utilizado para las transacciones del mercado internacional del petróleo. Ancap a través de sus pedidos de precio ha recibido ofertas por los crudos Brent, Ekofisk y Forties que en algunas oportunidades han resultado ser las que generan el mayor beneficio para el sistema de refinación.

En el periodo de referencia evaluado 2012-2014, el spread Brent/WTI presenta un promedio de 11.34 USD/bbl con una volatilidad que va desde un mínimo de 2.6 USD/bbl a un máximo de 22.54 USD/bbl.

En la columna (4) de la tabla titulada "Promedio anuales de compras de petróleo crudo de Ancap comparada con los precios internacionales sin flete", la base es el indicador WTI que no es la referencia de Ancap, presentando la volatilidad anteriormente mencionada.

Las fórmulas de precios de los cargamentos presentan diferenciales y/o adicionales sobre el indicador dependiendo del origen y de su calidad intrínseca. La columna (5) considera que Ancap compra WTI flat por lo tanto no representa el costo de ningún crudo en particular de la canasta de adquisición de Ancap.

**Tal lo informado oportunamente, Ancap adquiere los cargamentos de crudo a través de pedidos de precios abiertos donde se reciben múltiples ofertas, por múltiples calidades y de múltiples destinos. Estas**

**ofertas responden a una situación de mercado, competitiva, libre y a condiciones comerciales particulares establecidas en la invitación.**

**El sistema de refinación toma la oferta que a través del modelo de optimización lineal de simulación de las unidades refinerías otorga el mayor beneficio económico, cumpliendo con la demanda de productos requeridas para el periodo de procesamiento en cuestión.**

**Por lo tanto Ancap no paga ningún sobreprecio. Paga lo indicado por el mercado en libre competencia documentado en la oferta, con la liquidez que representa un cargamento cada 25 días, con destino a procesarse en la Refinería La Teja ubicada en Uruguay.**

*Esperando que esta respuesta sea de aporte y quedando a su disposición por cualquier aclaración adicional, le saluda atentamente*

*Ing. Nunzia Ana Spagna  
Gerente de Comercio Exterior  
Unidad de Negocios Energéticos  
ANCAP*

## **JUSTIFICACIÓN EXTERNA DE LAS CONCLUSIONES DEL PRESENTE INFORME**

Importa señalar que las conclusiones del presente informe respecto de los actos y la gestión del Directorio de ANCAP que fueron puestos en tela de juicio por la denuncia, se encuentran justificados externamente por el Decreto aprobado por el Poder Ejecutivo en el mes de agosto del año 2008, por el cual se aprueba la Política Energética global con una mirada a largo plazo. Dicho documento fue presentado al Poder Ejecutivo por la Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear.

La misma se basa en cuatro elementos:

- los Lineamientos Estratégicos, que definen los grandes ejes conceptuales de la política energética,
- las Metas a alcanzar en el corto (5 años), el mediano (10 a 15 años) y el largo (20 años y más) plazo,

- las Líneas de Acción necesarias para alcanzar dichas Metas,
- el Análisis de Situación permanente del tema energético en el país, en la región y en el mundo.

Mientras que los Lineamientos Estratégicos y las Metas (*fundamentalmente las de mediano y largo plazo*) deberían trascender a un gobierno, por lo que es deseable que tengan un amplio acuerdo entre todos los partidos políticos, las Líneas de Acción resultan más dinámicas y deben reverse con periodicidad, a la luz de los Análisis de Situación, los cuales deben repetirse con regularidad.

En agosto de 2008, el Poder Ejecutivo aprobó esta Política Energética. Luego se verificaron sucesivos Análisis de Situación. En febrero de 2010, a partir de la iniciativa del gobierno electo en noviembre de 2009 que propuso la creación de una Comisión Multipartidaria de Energía, los aspectos medulares de esta política energética fueron avalados por los tres partidos políticos que hoy se encuentran en la oposición parlamentaria en febrero del año 2010<sup>134</sup>.

Entre las principales líneas de acción acordadas por los cuatro partidos con representación parlamentaria con relación al tema en examen, se destacan:

“1).....

2) *Para que las empresas públicas energéticas puedan cumplir adecuadamente su papel dentro del sector, deben ser líderes, modernas, eficientes y dinámicas, con una gestión empresarial independiente, enmarcada en la política energética definida por el PE y deben contribuir al desarrollo productivo del país. A efectos de lograr estos objetivos:*

a) *Para garantizar la transparencia de la gestión, es necesario que las empresas mantengan y hagan pública la separación contable de sus diferentes unidades de negocios. En particular, en caso de existir subsidios, estos deben ser explícitos.*

b) *Es necesario que las empresas puedan manejar instrumentos que le garanticen competitividad para mejorar la eficiencia de las políticas de compras, asegurar la renovación y capacitación de su personal, etc.*

c) ***El sector energético requiere de importantes inversiones en infraestructura de manera permanente pero, en particular, en los próximos años.*** *Muchas de ellas deben ser realizadas necesariamente por empresas públicas, por lo que es necesario analizar formas novedosas de financiación, como por ejemplo, a través del mercado de valores o mediante asociaciones con privados en negocios específicos.*

d) *En particular, en el caso de los **combustibles líquidos**, se acuerda que, en un marco de incertidumbre de plazo tanto a nivel mundial como a nivel*

---

<sup>134</sup> Documento de la Comisión Multipartidaria de Energía, fuente [www.partidocolorado.com.uy](http://www.partidocolorado.com.uy).

***regional, es esencial fortalecer las capacidades de ANCAP para que pueda hacer frente a diversos escenarios posibles para el futuro” (negrita nuestra).***

Finalizando el capítulo, conviene dar cuenta de los objetivos programáticos del Programa de Gobierno del Frente Amplio para el período 2015-2020<sup>135</sup>, que surgen del Capítulo B relativo a Políticas de Infraestructura, que se transcribe parcialmente:

## “1. ENERGÍA

### 1.1 Avances y desafíos

Por primera vez en nuestra historia Uruguay cuenta con una política energética global con una mirada de 20 años hacia el futuro que integra una visión multidimensional del tema energético, incluyendo aspectos económicos, tecnológicos, ambientales, geopolíticos, éticos, culturales y sociales. Esta política es el fruto de la continuidad durante los dos gobiernos frenteamplistas, lo que permitió desarrollar y llevar a la práctica, mediante acuerdos políticos y sociales, una política pública, diseñada y conducida por el Estado. Mediante inversiones que superaron los 9 mil millones de dólares, se lograron profundas transformaciones para colocar en el centro a la soberanía nacional la diversificación energética con énfasis en las energías renovables, el uso eficiente de la energía, la integración regional, la generación de capacidades y conocimientos en el país y la inclusión social. Un primer compromiso de una tercera administración frenteamplista es garantizar que las profundas transformaciones en curso continúen.

### 1.2 Objetivos programáticos

Los objetivos y principios rectores de la política energética a llevar a cabo el próximo gobierno son:

- Soberanía y autosuficiencia energética, con una apuesta firme a las energías autóctonas y renovables.
- Diversificación de las fuentes de la matriz energética.
- Readecuación del marco normativo legal.
- Inclusión social y acceso equitativo.
- Investigación innovación y desarrollo nacional de las fuentes y los insumos necesarios.
- Desarrollo de industria petroquímica.
- Estímulo y apoyo al desarrollo de las redes productivas.

---

<sup>135</sup> Fuente: página web del Frente Amplio ([www.frenteamplio.org.uy](http://www.frenteamplio.org.uy))

- Certificación nacional de los procesos y productos energéticos.
- Modulación de la demanda.
- Integración regional y complementariedad.
- Sustentabilidad y sostenibilidad ambiental de la producción y consumo.
- Priorizar el uso de energía a emprendimientos productivos e industriales nacionales que agreguen en valor.

A modo de conclusión de los Senadores que suscriben el presente informe, corresponde establecer que actos administrativos dictados por el Directorio de ANCAP y la gestión en todos los aspectos que han sido objeto de la denuncia, se adecuan a los objetivos, fines, metas, principios, normas y objetivos programáticos no sólo del Frente Amplio, sino también, son plenamente compatibles con las conclusiones del documento multipartidario de energía.

Ello sin perjuicio de la autocrítica que merezcan algunos aspectos de la gestión del Ente, perfectible como toda obra humana, particularmente respecto del tema del endeudamiento o las demoras en las inversiones, tal como lo asumiera el Presidente COYA, cuestiones que se ubican en el campo de la actuación discrecional del Ente, y que por definición pueden llevarse a cabo de diversas maneras. En su mérito, quedan afuera las cuestiones de legitimidad jurídica: no hay irregularidad, no hay ilicitud. Complementando lo anterior, en los casos de permiso constitucional o legal, las decisiones han supuesto el ejercicio de la actividad reglada.

Por cierto, todas las decisiones analizadas son plenamente legítimas, no solamente por la observancia irrestricta del marco jurídico aplicable, en especial, la Política Energética aprobada por el Poder Ejecutivo en Decreto de agosto del año 2008, sino también por pretender materializar los valores y principios orientadores del Estado Constitucional de Derecho.

**En síntesis**, a juicio de los Sres. Senadores informantes no se comprobó la existencia de actos o hechos “**irregulares**” ni “**ilícitos**” en la gestión de ANCAP, sino que la misma observó plenamente los principios y las normas del Estado Constitucional de Derecho y se justifica externamente por los objetivos programáticos del Frente Amplio.

## **CONCLUSIONES FINALES DE LOS SRES. SENADORES INFORMANTES DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA**

Concluida en tiempo y forma la actuación de la Comisión Investigadora designada por resolución de la Cámara de Senadores de fecha 29 de julio del año 2015, para asumir competencia en relación a la denuncia formulada sobre la situación económica y financiera de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP), de conformidad con lo establecido en los artículos 135 y siguientes del Reglamento del Senado y para determinar “*si existieron o no irregularidades e ilicitudes en la gestión entre los años 2000 y 2015*”, a juicio de los Sres. Senadores informantes corresponde establecer las siguientes conclusiones generales:

### **CONCLUSIONES GENERALES**

1º) (ERRORES CONCEPTUALES Y CONFUSIONES DE LA DENUNCIA): La denuncia presentada adolece de varios errores y

confusiones conceptuales que traen aparejadas consecuencias jurídicas y políticas muy relevantes para las conclusiones del presente informe.

**1.1. (LIBERTAD DE EXPRESIÓN VS. COMPETENCIA DEL SENADO)** En efecto, la denuncia no distingue, entre:

por una parte, el campo de libertad de expresión y de comunicación de los pensamientos que ampara a cada Sr. Legislador en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, en forma individual;

y por otra parte, el principio de competencia que rige para la Cámara de Senadores integrada por legisladores, en tanto que órgano estatal (*incluyendo el principio de especialidad de las personas jurídicas y la teoría de los poderes implícitos*), atribuida por la norma constitucional (*competencia por razón de territorio, materia y poderes jurídicos*) que limita su esfera de acción para expresar su voluntad orgánica.

La denuncia parte de la premisa de que la Cámara de Senadores, y por ende, la Comisión Investigadora, tienen el mismo campo de libertad que la suya propia, y por este razonamiento absurdo, se supone que dichos órganos públicos no tienen límites de competencia ni por razón de materia ni por poderes jurídicos. Se trata de una premisa **no sólo autoritaria** en cuanto pretende invadir el ámbito de competencia que la Constitución le atribuye exclusivamente al Tribunal de Cuentas de la República (*arts. 211 y 228*), sino también, **profundamente antiliberal**, ya que invade el principio de libertad (*art. 10 de la C.*) que ampara a todas las personas físicas.

**1.2 (OBJETO DE LA INVESTIGACION: HECHOS Y CONDUCTAS)**

Otro de los defectos flagrantes de los que adolece la denuncia es considerar erróneamente que la información financiera obtenida de estados financieros y contables es pasible de investigación. Solo pueden investigarse los hechos, los actos o las conductas de las personas físicas o jurídicas sospechadas. En cambio, los registros contables de los estados financieros o contables pueden ser objeto de análisis económico-financieros, que constituyen un cometido y un poder jurídico implícito para el ejercicio de la “*vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda la gestión relativa a la Hacienda Pública*” (*art. 228 de la Constitución*), y para cumplir las atribuciones especiales conferidas al Tribunal de Cuenta en los literales del art. 211.

**1.3 (IMPOSIBILIDAD DE PRUEBA: NO SE IMPUTAN HECHOS O CONDUCTAS)** Como directa consecuencia de lo anterior, corresponde identificar que los Capítulos II – Situación Financiera y VIII – Gastos de honorarios y contrataciones, adolecen de los vicios señalados.

Ante la imposibilidad de ponderar y valorar medios de prueba sobre hechos y conductas sospechadas *-porque en los mentados Capítulos no existe una imputación concreta al respecto sino análisis*

*económico-financiero*-, corresponde ingresar al análisis de otras interpretaciones diversas a la que presenta la denuncia, explicadas extensamente por quienes comparecieron en el seno de la Comisión. Se trata de la materia prima necesaria e imprescindible para la construcción de un relato sobre lo ocurrido que esté presidido por un enfoque global, que no escatime la realidad con visiones exclusivamente economicistas o reduccionistas como el que orienta la denuncia.

**1.4 (ACTIVIDAD REGLADA VS. ACTIVIDAD DISCRECIONAL)** La denuncia no distingue entre el ámbito de la actividad reglada de ANCAP de su ámbito de actividad discrecional.

En el primero de ellos, ANCAP ésta actuó amparada por normas permisivas de rango constitucional o legal en los siguientes casos:

a) el art. 211 lit. B) de la Constitución de la República autoriza al ordenador respectivo a insistir en los gastos y pagos no obstante las observaciones que formule el Tribunal de Cuentas de la República (*ej.: licitación pública para la adjudicación de una Agencia de Publicidad*);

b) el art. 33 litc. C) del TOCAF prevé múltiples excepciones a la obligación general de que las contrataciones del Estado se realicen mediante licitación pública u otro procedimiento competitivo, que a título expreso autorizan a ANCAP a la contratación directa (*ej.: contrato con la Armada Nacional para la construcción de embarcaciones*). Como el contrato de arrendamiento de obra con la Armada Nacional no pudo cuestionarse en su legitimidad en base al TOCAF (*art. 33 lit. C) 1º, contratación entre organismo del Estado*), se intenta cuestionar la subcontratación de arrendamientos de servicios que celebró la Armada Nacional con RN Consultores. En este contrato ANCAP no es parte. Queda fuera del objeto de la Comisión Investigadora.

En el segundo ámbito, que es el campo de la actividad discrecional de ANCAP para el cumplimiento de sus múltiples fines y cometidos legales, y más concretamente, del plan de negocios que transformó profundamente la Institución a partir del año 2005, corresponde dar cuenta que *-por definición-* el orden jurídico no determina un “*acto debido*”; sino por el contrario, admite un abanico de posibilidades todas ellas legítimas de actuación. Estas decisiones del Ente se fundamentaron en criterios meta-jurídicos a saber: técnicos, de oportunidad, de conveniencia, de gestión, de responsabilidad social-empresarial, de política institucional, razones medio ambientales, impactos locales a las zonas próximas a los establecimientos, de formación de recursos humanos, etc., en suma, criterios que constituyen el “*mérito*” de la actuación administrativa. En este ámbito, la regla de derecho no vincula un supuesto fáctico a una consecuencia jurídica

Esta actuación, en un Estado Constitucional de Derecho, es pasible de someterse a la sana crítica, naturalmente, al amparo de la libertad que tiene cada legislador de expresar sus pensamientos y comunicarlos. Pero excede la competencia del Senado y de la Comisión

Investigadora como expresión de órganos estatales para tomar alguna resolución al respecto en materia económico-financiera. Ello sin perjuicio de su competencia para asesorar al Senado con fines legislativos. Habrá soluciones más o menos buenas técnicamente, más o menos convenientes, más o menos oportunas, más o menos estratégicas para el plan de negocios. Pero no podrá reprocharse su absoluta legitimidad, salvo que se demuestre en aquellos casos que se imputaron hechos o conductas *-lo que no se probó ante la Comisión-* lesión a principios generales de derecho o al estándar jurídico de la razonabilidad, para hacer caer la presunción de inocencia de rango constitucional de la que gozan todos los habitantes de la República.-

**2. (FALSEDAD DE LA DENUNCIA PUBLICA) Falsedad absoluta de la denuncia de que “todas las inversiones previstas” “se multiplicaron por tres o cuatro”**

El juicio reiterado al infinito en todos los medios de prensa de que *“todas las inversiones previstas”* en el Plan Estratégico de ANCAP *“se multiplicaron por tres o cuatro”*<sup>136</sup> es absolutamente falso, desde el punto de vista lógico y desde el punto de vista de la verdad de sus proposiciones.

En efecto, *“no se puede comparar el costo de inversión real total con un estudio de factibilidad que tiene un nivel de precisión muy bajo (a nivel internacional los estudios se clasifican del 0 al 5, 5 es el más bajo en la precisión y 1 el más preciso, y los estudios de ANCAP era grado 4)”*, como declara el Ing. Químico José PASTORINO, Gerente de Negocios Energéticos de ANCAP<sup>137</sup>.

Ofrecemos en forma sintética las siete razones con las cuales el Ing. Químico de ANCAP explica las diferencias entre las estimaciones de precios y los costos reales finales en relación a la planta desulfurizadora, para destruir contundentemente los argumentos y razonamientos falaces y sofistas, a saber:

- 1) **Modificaciones del proyecto original: “otra de las decisiones que se tomaron fue pedir la construcción de dos plantas de 20**

---

<sup>136</sup> Fuente: Montevideo.com.uy y replicado en todos los medios de comunicación masivos del Uruguay: “En rueda de prensa luego de la sesión, Delgado dijo que sus preguntas abarcaron los doce capítulos de la denuncia presentada por el Partido Nacional aunque se manifestó preocupado “fundamentalmente por dos temas”: la diferencia entre los costos previstos y los finales de las inversiones de Ancap y los gastos de la empresa en publicidad. Sobre el primero, Delgado dijo estar sorprendido porque “todas las inversiones previstas” en el Plan Estratégico de Ancap “se multiplicaron por tres o por cuatro”. En ese sentido, mencionó que “había 120 millones de dólares presupuestados” para la construcción de la planta de cal de Treinta y Tres “y ya se van gastando 150 millones y quedan 250 millones más”. También señaló que la planta desulfurizadora costaría 90 millones de dólares “y terminó saliendo 410”.

<sup>137</sup>Ver sesión de la C.I. de 6.10.15.-

**toneladas diarias cada una, en lugar de la de 27 toneladas, de manera que si en una había problemas podríamos poner en funcionamiento la otra, minimizando las emisiones a la atmósfera”.**

**2) “Otra de las variantes en las ampliaciones que se hicimos fue incluir un circuito cerrado de refrigeración. Nosotros teníamos un circuito abierto por el que tomábamos agua de la bahía y luego de pasar por el sistema de tratamiento se volcaba nuevamente allí. Sabíamos que en el futuro eso no iba a ser aceptable porque genera un vertido de hidrocarburos más alto que si instaláramos un sistema de torre de enfriamiento en un circuito semi abierto. Esa es una inversión importante de más de USD 30:000.000”.**

**3) “En lo relativo a la parte de sistema de control de la refinería, en el proyecto original los cambios eran menores, pero por razones de avance tecnológico y por el impacto que tendría el mantener la sala de control existente, optamos por una nueva sala de control, lo que significó un gasto del orden de los USD 10:000.000”.**

**4) “Por un lado, tenemos un estudio que no es comparable con una inversión real, pues el valor verdadero o más próximo a la realidad se produce en el momento en que se hace la licitación y se reciben las ofertas”.....”Con el estudio de factibilidad contratamos la ingeniería básica, las licencias, hicimos la precalificación de empresas y el llamado a licitación y, de las cuatro empresas que precalificaron, se presentaron solo tres”.**

**5) “Por último (strictu antepenúltimo) .....quiero decir que no podemos comparar un número de 2004 con valores del período 2009–2013. Un dato real fue que los costos a nivel mundial y local sufrieron cambios sustanciales.**

**6) “Por otra parte, tenemos lo que son las variaciones de costos locales. El costo de la mano de obra en el Uruguay creció sustancialmente desde el 2004 hasta el 2008. Entre estos años, los valores del IPC rondaban el 28% o 30%. Concretamente, en diciembre de 2004 –según datos del INE–, el IPC se ubicó en 66,8 y, en mayo de 2008, registró una variación acumulada de 26%. A la fecha de final de obra, el acumulado llegaba al 75%”. “Por otra parte, de los \$ 421.000:000.000, \$ 3.000:000.000 –que a un tipo de cambio del orden de los \$ 20 equivalen a USD 150:000.000– es la cifra que se pagó por conceptos de salarios y contratos, según los laudos del Sunca, que es también un costo importante. Si tomamos como referencia el mes de diciembre de 2004, al momento de la oferta estos laudos habían tenido un incremento del 46%; a enero de 2009, que fue cuando se inició la obra, pasaron al 81% y, a la fecha final prevista, octubre de 2011 –que no fue la fecha final real– hubo un 226% de aumento, mientras que en abril de 2013, fin de obra, se llegó al 300%.**

**7) Siguiendo con el tema de los costos –disculpen que los aburra con esto– otro indicador es el precio del acero. De 2004 a 2008 aumentó un 300%. La mayor parte de los equipos se hacen con acero”.**

**4) (FALSEDAD DE LA DENUNCIA PUBLICA) Falsedad absoluta de la denuncia sobre supuesta irregularidad de facturas correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013”, demostrada fehacientemente por el Sr. Director Nacional de Aduanas Cr. Enrique CANON y el Sr. Gerente de Servicios Compartidos Ec. H. ARBILDI**

A juicio de los Sres. Senadores informantes, ha quedado plenamente comprobado con los testimonios brindados en el seno de la Comisión Investigadora, que ANCAP no ha infringido ninguna norma legal o reglamentaria en materia aduanera, por lo que cabe concluir que no se ha constatado la existencia de actos o hechos “irregulares” o “ilícitos” en su actuación. Además, ha quedado meridianamente explicado y justificado que el procedimiento simplificado del despacho de importación es plenamente conforme a nuestro ordenamiento jurídico nacional e internacional (*Mercosur*), lleva varias décadas de aplicación, así como también que el mismo no supone pérdidas para el Fisco de ninguna clase. Por el contrario, ello ocurriría precisamente si no se realizara la “instrumentación o tramitación” del despacho de importación a posteriori de la obtención de los documentos originales donde consta el pago final por la adquisición del crudo, y no meramente el pago anticipado (*payment undertaking*). Como explica el Ec. ARBILDI, el documento original, factura o conocimiento de embarque (B/L) no es liberado por los Bancos acreedores de los créditos documentarios solicitados por los importadores, hasta tanto éstos no satisfagan la totalidad del precio de compra. De allí la demora e imposibilidad -no imputable a ANCAP sino al procedimiento del crédito documentario- en instrumentar el despacho de importación con documentación original.

**5) (FALSEDAD DE LA DENUNCIA) Falsedad absoluta de la denuncia pública realizada a través de los medios de comunicación por supuestos “sobrepuestos” que pagaría ANCAP en la compra de petróleo. Rotundo desmentido de dicha imputación por parte de la Sra. Gerente de Comercio Exterior de ANCAP Ing. Química Nunzia Anna SPAGNA**

La magistral respuesta que nos ofrece la Sra. Gerente del Comercio Exterior de ANCAP, Ing. Química Nunzia Anna SPAGNA, es por demás persuasivo al comentar los errores metodológicos del trabajo realizado por el Sr. Senador Pablo MIERES que surgen de la tabla 1. A modo de síntesis de su respuesta, transcribimos lo siguiente:

**“.....para afirmar si la cotización de PDVSA es mayor o menor que la efectuada al mercado, habría que disponer los contratos de ese día de fecha de cierre, por la misma combinación de calidad, por la misma ventana de carga, por el mismo volumen, por el mismo pricing y por las mismas condiciones de pago. Esto es lo que se intentó conseguir de PDVSA quien, por las cláusulas de confidencialidad, manifestó no poder mostrar porque con cada proveedor tiene establecidas condiciones comerciales particulares.....”;**

**En lo referente a los precios MPETROMI:**

**1. La cesta de referencia refleja la composición de los tipos de crudo que produce un país. En el caso de Venezuela, la cesta de referencia se compone por importantes volúmenes de crudos pesados y extra pesados.**

**2. Venezuela clasifica los crudos según el API de la siguiente forma: Crudos Livianos 30-40° API, Crudos Medianos 22-29.9° API, Crudos Pesados 10-21.9° y Crudos Extra pesados Menos 10° API.**

**En el periodo estudiado, Ancap adquirió cargamentos cuyo 90% correspondió a la categoría livianos y el 10% restante a la categoría mediano, de acuerdo al punto 2. Dado que la cesta incluye precios de crudos que Ancap no adquiere, no es un parámetro estadístico válido de referencia para nuestras adquisiciones.**

**En lo que refiere al flete de la publicación UNCTAD, son datos que aparecen en una publicación que no es la oficial de referencia para las transacciones de Ancap y los proveedores del mercado internacional de crudo..... Por lo tanto el valor de flete de referencia es incorrecto y sensiblemente distorsionado.**

**Por último, la columna 4 de la Tabla 1 (proporcionada por el Sr. Senador MIERES) indica el mismo precio para las distintas calidades que compone el cargamento en cuestión, lo cual dista de la realidad y no válido comercialmente**

**En resumen, con esta metodología no se puede afirmar que Ancap paga sobrecostos.....Tal lo informado oportunamente, Ancap adquiere los cargamentos de crudo a través de pedidos de precios abiertos donde se reciben múltiples ofertas, por múltiples calidades y de múltiples destinos. Estas ofertas responden a una situación de mercado, competitiva, libre y a condiciones comerciales particulares establecidas en la invitación.**

**El sistema de refinación toma la oferta que a través del modelo de optimización lineal de simulación de las unidades refineras otorga el mayor beneficio económico, cumpliendo con la demanda de productos requeridas para el periodo de procesamiento en cuestión.**

**Por lo tanto Ancap no paga ningún sobreprecio. Paga lo indicado por el mercado en libre competencia documentado en la oferta, con la liquidez que representa un cargamento cada 25 días, con destino a procesarse en la Refinería La Teja ubicada en Uruguay....”**

**5º) (CONCLUSION DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA: NO EXISTIERON NI HECHOS NI CONDUCTAS “IRREGULARES” O “ILICITAS”**

**EN LA GESTION DE ANCAP) Los Sres. Senadores informantes reafirman su más plena convicción de que no se han verificado hechos, conductas o actos imputables al Directorio de ANCAP o a sus funcionarios que puedan calificarse o merecer la nota de “irregulares” “ilícitos”. Todos los hechos, actos y conductas imputables al Directorio de ANCAP y a sus funcionarios, denunciados e investigados en el seno de la Comisión, se encuentran amparados por el orden jurídico nacional. En algunos casos, por una norma permisiva de rango constitucional (ej.: art. 211 lit. B) de la Constitución sobre el Tribunal de Cuentas), en otros casos, por el permiso o la autorización expresa del legislador para actuar (TOCAF, TOFUP, Ley de Presupuesto Nacional No. 17.930, art. 7º, Carta Orgánica de ANCAP, modificativas y concordantes, Ley de agro-combustibles, etc.).**

**6º) (VOTO DE CONFIANZA AL FUTURO DE ANCAP) En el año 2005 ANCAP no tenía planes de desarrollo, no se efectuaba el mantenimiento debido de sus plantas de producción y los intentos de expansión en Argentina o de asociación habían fracasado. En un período breve de diez años ANCAP se convirtió en un pilar del cambio en la matriz energética. Se realizó la mayor inversión ambiental del país en décadas para mejorar la calidad de combustibles de origen fósil, se instalaron cuatro plantas industriales de biocombustibles, se mejoró el posicionamiento logístico de la empresa con mejoras en puertos, construcción de barcazas, nuevos tanques etc, se inició un proceso sistemático de estudio y explotación de recursos fósiles con una dimensión absolutamente desconocida para el Uruguay.**

**¿Cuál es el impacto en la sociedad de la reconversión de ANCAP?**

**La planta de desulfurización permite extraer toneladas de azufre que se perdían en el ambiente y hoy se convierte en fertilizantes. Sin esta obra hubiera sido imposible el funcionamiento del parque automotriz de última generación.**

**Las inversiones realizadas significaron horas de capacitación para cientos de trabajadores, apostando al desarrollo industrial nacional. Los negocios realizados con petróleo y sus derivados determinaron la creación en la empresa de equipos especializados en el tema. En el mismo sentido las exploraciones tanto en el sector terrestre como el marítimo son precedidas de investigaciones generando conocimiento nacional indispensable para el desarrollo de estas actividades.**

**El relanzamiento de la industria del portland y la producción de cal además de generar mejoras sustanciales ambientales fortalecieron el desarrollo social Lavalleja, Paysandú, Treinta y Tres.**

**Las cadenas agroindustriales generadas por ALUR involucran a 4000 personas en diferentes regiones del país, trabajadores rurales e industriales, pequeños y medianos productores agropecuarios, prestadores de servicios, etc. ALUR directamente en todas sus plantas industriales genera actividad para 700 personas. Así mismo se destaca el**

ahorro en importación de petróleo y alimento animal. En la actualidad se sustituye un 7 % de gasoil a partir de la incorporación de biodiesel producido por ALUR y de un 10 % de etanol en las naftas, también generado por ALUR. A su vez la producción de alimento animal está permitiendo que progresivamente los productores de ganado de carne y leche, de cerdos y de aves, sustituyan importaciones de alimento animal desde Argentina y Paraguay, por la producción nacional generada por ALUR. Este modelo productivo impacto positivamente en una zona del país donde existían los peores indicadores de pobreza.

En estos años se ha apostado a diversificar fuertemente la producción de ANCAP especialmente en biocombustible y energía, contribuyendo a la visión de lograr la independencia energética en el país.

Todas estas transformaciones como lo hemos demostrado a lo largo de este informe están enmarcadas en la política energética nacional desarrollada y en el rol de las empresas públicas que los gobiernos del Frente Amplio planificaron y ejecutaron.

Finalmente, los Sres. Senadores informantes manifiestan su plena confianza en que, con la reciente sanción de la ley que recompone el patrimonio de ANCAP así como también con las medidas de colaboración y asistencia ordenadas por el Poder Ejecutivo, ANCAP reorientara su destino hacia una mejora de los resultados económicos, financieros, de rentabilidad de las inversiones, y también, hacia una nueva estructura organizativa y funcional.

## **CONCLUSIONES PARTICULARES DE CADA CAPÍTULO DE LA DENUNCIA**

### **CAPITULO I – INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS DE PRESENTACION DE LOS ESTADOS CONTABLES**

A juicio de los Sres. Senadores informantes no cabe más que concluir que los hechos imputados a ANCAP en este Capítulo, no pueden calificarse como hechos o actos *“irregulares”* o *“ilicitudes”*, en la medida que la presentación extemporánea de los estados contables responde a causas de justificación que son admitidas habitualmente por el Tribunal de Cuentas de la República, y más aún, expresamente autorizadas.-

### **CAPITULO II – SITUACION FINANCIERA**

## **1. INCOMPETENCIA DE LA COMISION INVESTIGADORA EN MATERIA DE ANÁLISIS ECONÓMICO-FINANCIEROS. COMPETENCIA PARA ASESORAR CON FINES LEGISLATIVOS**

A juicio de los Sres. Senadores informantes, la información financiera comentada en los Capítulos II y VIII de la denuncia no refiere a las decisiones particulares ni concretas, no se imputan a las múltiples decisiones de ANCAP, que constituyen las razones y las causas que generan las registraciones contables. Y los hechos económicos modificativos y mixtos, contablemente registrados en los estados contables o financieros, no pueden ser calificados como “irregulares” o “ilícitos”. Se ha acreditado ante la Comisión Investigadora por parte del Sr. Director de KPMG Cr. Alexander FRY, que los estados contables reflejan en forma razonable la información financiera de la empresa, atendiendo a las normas técnicas internacionales de contabilidad que la reglamentación impone.

Desde el punto de vista jurídico del principio de la debida defensa o del debido proceso (*art. 66, 72 y 332 de la Constitución*), en este caso, la defensa de la actuación del Directorio de ANCAP se vuelve una tarea imposible, en la medida que no se identifican concreta y particularmente, los hechos o actos o conductas que se les imputa y cuya responsabilidad se reclama.

Como se estableció en el cuerpo de este informe, el análisis crítico de la situación económico-financiera de ANCAP que la denuncia formula en base a los hechos económicos modificativos y mixtos, contablemente registrados en los estados financieros, queda comprendida implícitamente (*ver Teoría de los poderes implícitos según Jiménez de Aréchaga en el capítulo sobre el marco jurídico de ANCAP*) entre los poderes jurídicos y la materia objeto del control que el constituyente le atribuyó exclusivamente al Tribunal de Cuentas de la República: “*La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas*” (*arts. 211 y 228*). Se entiende que la noción de Hacienda Pública, en su amplísima acepción, es comprensiva de la actividad de obtención, como de administración y empleo de esos recursos, ha sido atribuida explícitamente por el constituyente a un órgano por excelencia especializado técnicamente, de creación constitucional, externo a la administración controlada: el Tribunal de Cuentas de la República.

En consecuencia, de lo expuesto se desprende que el campo de actuación en materia de análisis económico-financiero, excede el ámbito de competencia del Senado y por consecuencia, de la Comisión Investigadora. Ello sin perjuicio, naturalmente, de la plena competencia de la Comisión Investigadora para asesorar a la Cámara de Senadores con fines legislativos, en la búsqueda permanente de superar las disfunciones del régimen jurídico vigente.

## **2. ACTUACIONES ABSOLUTAMENTE CONFORMES A DERECHO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO Y DEL DIRECTORIO DE ANCAP AL FIJARSE EL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES.**

La decisión del Poder Ejecutivo para no integrar al precio final de los productos monopolizados los costos endógenos de ANCAP, es plenamente conforme al

orden jurídico vigente, sus razones han sido explicadas profundamente por los Sres. Ministros<sup>138</sup> que comparecieron ante la Comisión Investigadora y compartidas explícitamente por el Sr. Vicepresidente de la República<sup>139</sup>.

La iniciativa de ANCAP para incorporar los costos endógenos al precio final de los productos monopolizados es de absoluta legitimidad.

### **3. CONVENIENCIA DE TRANSPARENTAR “LAS REGLAS DE JUEGO” DE LA PARAMÉTRICA DE COSTOS PARA LA FIJACIÓN DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES:**

A juicio de los Senadores informantes, resultaría aconsejable transparentar “*las reglas de juego*”, en consonancia con los fines perseguidos por las reformas estructurales promovidas por los gobiernos del Frente Amplio, revisando la incidencia de cada componente de la paramétrica para la fijación de los precios monopolizados, a efectos de ponderar debidamente o balancear, entre otros aspectos, aquellos costos que signifiquen para el Directorio de ANCAP o bien un mandato legal (*acto debido*) o bien supongan un acto aplicativo de una autorización legal (*permiso*) para actuar.

### **4. RELACIONAMIENTO PODER EJECUTIVO Y DIRECTORIO DE ANCAP.**

NO HAY ACTOS, NI HECHOS IRREGULARES, NI ILÍCITOS. El vínculo se verifica a través de tres instrumentos fundamentales:

- 1) la participación en la aprobación de los presupuestos;
- 2) El programa financiero y
- 3) la autorización para contraer endeudamiento.

No se verificaron ni irregularidades ni ilicitudes en ninguno de ellos. Si bien se reconocieron “*desvíos*” de ANCAP respecto del PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO, cabe señalar que su naturaleza jurídica responde a un acto de directiva política, que no crea, ni modifica ni extingue situaciones jurídicas. No produce el deber de actuar conforme al contenido. En conclusión, no seguir la directiva del plan o programa financiero no afecta la legalidad de la actuación del Ente, y por tanto, no supone la verificación de ningún acto ni hecho “*irregular*” ni “*ilícito*”.-

---

<sup>138</sup> El Ing. Roberto KREIMERMAN sintetiza la situación en el trilema: “*déficit fiscal, inflación y competitividad o tipo de cambio. Aquí se agregaba el punto específico de la empresa en particular*”. V.t. de la C.I. del 15.9.2015.

<sup>139</sup> “*Entiendo que quizá hubo razones superiores –en estos días escuché al señor ministro hablar de «razones fundadas»– que llevaron a que estos costos no fueran reconocidos por razones de política económica o de macroeconomía. Lo cierto es que estos costos que tuvo ANCAP y que debía asumir, fueron importantes, legales, y no fueron contemplados en su plataforma de ingresos*”, Vicepresidente Lic. Raúl SENDIC, v.t. de la C.I. del 15.11.15.-

Procede dejar expresa constancia de la existencia de múltiples causas y factores que explican los resultados operativos negativos de ANCAP (*perfil del endeudamiento; riesgo tipo de cambio; modificaciones que mejoraron tecnológicamente los proyectos originales de inversión; precios internacionales de insumos básicos; incrementos de mano de obra; costos internos no trasladados a los precios finales, incidencia de los tributos en la composición del precio de los combustibles, etc.*), no tienen relación o vinculación alguna con hechos o actos “irregulares” o “ilícitos”.

Algunos de los factores de tales resultados operativos son imputables a decisiones de su propio Directorio de ANCAP, como admitió el Presidente COYA en la última sesión de la Comisión Investigadora (*“el impacto del endeudamiento por las inversiones y en asumir que seguramente debimos haber recurrido con anterioridad a recursos genuinos del Estado, etc.”*). El resto de los factores de la pérdida operativa se debe a la decisión política del Directorio y el gobierno nacional de no trasladar a precios la necesaria modificación de la paramétrica por el cambio de incidencia de los costos de distribución. De incluirse estos costos implicaría un aumento de la tarifa, que impactaría directamente en la inflación.

Sin embargo, un factor *-quizá el más importante-* a tener presente a los fines de este informe, que excede la esfera de competencias del Directorio de ANCAP, es la incidencia del régimen tributario y otras cargas legales (*subsidio del boleto*) en la composición del precio final de los productos monopolizados, que en el caso de las naftas representa actualmente un 45 % y en el caso del gas oil un 37 %, aproximadamente. Ello sugiere, como asesoramiento con fines legislativos, orientarse hacia una revisión de nuestro régimen tributario.

Por último, se entiende que cuantificar o estimar el impacto de cada una de los factores que pueden explicar las pérdidas operativas de la empresa, excede largamente la competencia del Senado, y con más razón, la propia de la Comisión Investigadora.

## **5. EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN DE INVERSIONES CON CREDITO DE UN PROVEEDOR.-**

El plan de inversiones aprobado por el Consejo de Ministros para ANCAP por un monto estimado entre U\$D 800:000.000 a U\$D 900:000.000<sup>140</sup>, guarda estricta coherencia con las políticas definidas por todos los partidos en el documento de la multipartidaria de energía. El programa financiero no previó financiamiento alguno de parte del Poder Ejecutivo para la ejecución del plan de inversiones. El Ministro ASTORI reconoce un aporte del Poder Ejecutivo del orden de los U\$D 63:000.000 por concepto de crédito fiscal por IVA para la construcción de la planta desulfuradora. Esta circunstancia condicionó a la empresa para buscar financiamiento a través del crédito de un proveedor

---

<sup>140</sup> Ver declaraciones del ex Ministro Ing. Roberto KREIMERMAN.

(PDVSA)<sup>141</sup>, con la finalidad de cumplir con la ejecución del plan de inversiones aprobado. Ello, sin perjuicio de la incidencia de la reciente sanción de la ley de recomposición del patrimonio de ANCAP.

## **6. ESTRUCTURA DE COSTOS DEL PRECIO FINAL DE LOS COMBUSTIBLES.**

La compleja estructura de costos de la paramétrica que se tiene en cuenta para la fijación final de los precios de los combustibles ha sido descrita conceptualmente por el Ing. D. MARTÍNEZ *-en relación al período en que presidió la Institución-*, de la siguiente manera: el precio del crudo del petróleo nunca bajó del 56% (*alcanzando los niveles del 66 o 67% en algunas oportunidades*); combinado con el anterior, el precio del dólar; los costos de distribución en el orden de los 10, 11 o 12%; los costos salariales en un 3 o 4%, los costos de funcionamiento en un 6 o 7%; los impuestos (*IVA, IMESI, tasa de inflamables, subsidio al boleto, tasa de inflamables*) algo más del 20%.

Se comparte el criterio del Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a que los precios de los combustibles, por su importancia en la macroeconomía, por las necesidades del mercado y por criterios de racionalidad y razonabilidad, siempre tienen un tope. Se reconoce también que los combustibles en su circulación (*venta*) como bienes constituyen hechos generadores de obligaciones tributarias que constituyen una fuente de recaudación muy relevante para los organismos estatales recaudadores y para el cumplimiento de los fines estatales.

Se constata que cada componente que se incorpora a la estructura de costos de la paramétrica reduce el espacio genuino de ANCAP para instalar sus costos internos o endógenos. La incidencia de los tributos y otras cargas legales (*subsidio del boleto*) en la composición del precio final de los productos monopolizados en el caso de las naftas y del gas oil, representa en el momento actual, aproximadamente, un 45 % y un 37 %, respectivamente. Cabe aclarar que la incidencia tributaria fue superior en otras épocas. En ejercicio de las facultades de asesoramiento a la Cámara, los Sres. Senadores informantes aconsejan la revisión del régimen tributario aplicable a los combustibles, orientándose hacia la neutralidad fiscal o tributaria de los mismos, incorporando un tope análogo al de otros tributos al consumo y determinando fuentes sustitutivas de recaudación.

---

<sup>141</sup> “*En cuanto a la intermediación con Venezuela, está claro que conocí en todo momento cuánto le servían al país las ganancias muy fuertes que nos dio el préstamo y, además, participé de más de una reunión acerca de cómo distribuir ese 25% de financiamiento. Recordemos que el préstamo tenía aquello de los dos años de gracia, los 15 años de préstamo y pagar el 75% contado. Conocía cuánto le dejaba al país, de cuánto fue la deuda y demás, pero no participé específicamente en el tema de la intermediación*”, declaraciones del Ing. R KREIMERMAN, v.t. 15.9.2015.

### **CAPITULO III – PLANTA DE CAL EN EL DPTO.DE TREINTA Y TRES - PAGO DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO**

El Proyecto Cal presenta el objetivo de utilizar un activo disponible en nuestro país como materia prima (*reservas de piedra caliza*), en un negocio de larga duración, con la elaboración de un producto con alto valor agregado (*la cal*), con impacto en la zona por la creación de numerosos puestos de trabajo directos e indirectos, en el marco de un negocio con una evaluación económica positiva y con el destino del producto elaborado (*la cal*) para atender un requerimiento de carácter medio ambiental, del cual nuestro país se beneficiará directamente (*eliminación de la lluvia ácida*).

A juicio de los Sres. Senadores informantes los incumplimientos contractuales que generaron la obligación de pagar las multas pactadas no pueden calificarse de actos “irregulares” o “ilícitos”, en virtud de las razones que justifican el incumplimiento en las entregas de cal sin llegar a las cantidades ni calidades pactadas en el contrato celebrado con ELECTROBRAS – CGTEE, y que operan como causa extraña no imputable al Directorio de ANCAP (*atrasos en las inversiones que impiden cumplir las metas planificadas, falta de calidad de la cal de los proveedores privados, etc.*). La contratación con Pleno Verde se llevó a cabo por Cementos del Plata, sociedad comercial de derecho privado, por razones de competitividad en un mercado muy competitivo. Por tanto, no le resultan exigibles en la especie la aplicación de los procedimientos previstos en el TOCAF para seleccionar la mejor oferta. En suma, no puede reprocharse ilegitimidad alguna.

### **CAPITULO IV – GASTOS DE PUBLICIDAD, DONACIONES Y CONTRATACION DE LA AGENCIA DE PUBLICIDAD**

Como surge prístinamente del texto constitucional (*arts. 208 a 213 y 228*), el Tribunal de Cuentas tiene competencia para intervenir preventivamente en los gastos y pagos a los solos efectos de certificar su legalidad, quien podrá hacer en su caso, las observaciones correspondientes. Pero el constituyente faculta al ordenador respectivo - *en el caso el Directorio de ANCAP*- a insistir en el gasto. Ante el acto de insistencia del ordenador respectivo, el Tribunal puede mantener sus observaciones, y en este caso deberá dar noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces (la Comisión Permanente), a sus efectos.

Del texto constitucional se infiere claramente que no es la Cámara de Senadores, sino la Asamblea General o la Comisión

Permanente, el órgano competente para la consideración de las observaciones del Tribunal de Cuentas en la hipótesis del literal B) del art. 211 de la Constitución. En su mérito, la Comisión Investigadora no tiene competencia para actuar en esta materia, ni para prestar al Senado asesoramiento encomendado en el ejercicio de los poderes jurídicos de control.

Por otra parte, no se ha acreditado ante la Comisión Investigadora que el Tribunal diera noticia circunstanciada a la Asamblea General a sus efectos. Por lo tanto, ante un permiso constitucional expreso a favor del ordenador del gasto, a juicio de los Sres. Senadores informantes debe descartarse toda imputación de “acto irregular” o “ilícito”. En nuestro Estado de Derecho, la conducta permitida o autorizada por la Constitución de la República jamás podría calificarse de “irregular” o “ilícito”.

#### ***Radio “La Propia” FM 88.9 de Quebracho, Paysandú***

Mención especial merece el caso de la Radio “La Propia” de Quebracho, aunque hay que aclarar que el mismo no está contenido en la plataforma fáctica de la denuncia.

Del informe del Servicio Jurídico de ANCAP, no se ha constatado la existencia de ninguna irregularidad. Por lo tanto, dicho servicio no aconseja al Directorio la transformación de la investigación administrativa en sumario para deslindar las responsabilidades de los funcionarios actuantes en la emergencia.

El destino que el beneficiario de la resolución le haya dado al dinero es harina de otro costal (*incumplimiento del privado*). Dicho destino nunca fue aprobado por el Directorio de ANCAP. Por lo tanto, no se advierte ninguna irregularidad en dicha actuación, más allá del hecho de que lo originariamente resuelto haya sido incumplido y desvirtuado en su ejecución por parte de privados, lo que lo obliga a adoptar las medidas procesales de estilo en defensa de los intereses de la Institución, como ha sido dispuesto por la Institución.

Tampoco se ha acreditado ante la Comisión Investigadora que tales hechos merecieran observaciones por parte del Tribunal de Cuentas de la República al intervenir preventivamente (*a través de sus contadores delegados*) en los gastos y pagos a los solos efectos de certificar su legalidad (*art. 211 lit. B*).

En definitiva, a juicio de los Sres. Senadores informantes en el caso de Radio La Propia de Quebracho, no se ha verificado ningún acto administrativo “irregular” o “ilícito” imputable al Directorio de ANCAP o alguno de sus integrantes.

## **CAPITULO V – DEUDA IMPAGA DE PLUNA.**

**CONCLUSION DEL CAPITULO:** A juicio de los Sres. Senadores informantes, el Directorio de ANCAP, puesto en conocimiento de que funcionarios del servicio de cobranza de sus clientes aceptaran cheques de pago diferidos a un plazo mayor al convenido especialmente con el deudor, adoptó todas las medidas administrativas adecuadas para realizar los correctivos necesarios para el buen cumplimiento del servicio, y además, puso en conocimiento de la Justicia Penal todos los antecedentes que obraban en su poder. Jamás podría reprochársele a este respecto responsabilidad jurídica alguna por concepto de hechos o actos “irregulares” o “ilícitos”.

## **CAPITULO VI – GASTOS E INGRESO DE PERSONAL AL ENTE**

**CONCLUSION:** Los hechos denunciados en este Capítulo han sido ampliamente tratados en oportunidad de considerar los “Costos endógenos” derivados de la autorización legal del art. 7 de la Ley N° 17.930 de 19.12.2005 para celebrar contratos de función pública, del Capítulo II – Situación financiera.

Dicha norma *-como se explicó-* consagra a favor de los organismos del 221 de la Constitución *-Entes Autónomos del dominio industrial y comercial del Estado entre los que está ANCAP-* una autorización para celebrar contratos de función pública *-naturalmente dentro de los límites presupuestales-* con personas que desempeñaban tareas propias de un funcionario público con carácter permanente y con antigüedad al 1°.1.2001. El resto de los ingresos obedece a las nuevas unidades de negocios previstas en el plan de negocios aprobado por la Institución para el cumplimiento de sus cometidos legales y a las necesidades de operar y mantener las diez plantas industriales construidas durante el período 2005-2015.

## **CAPITULO VII – REMOLCADOR KYCHORORO**

A juicio de los Sres. Senadores informantes cabe concluir que no se verificaron en el caso ni actos ni hechos “irregulares” ni “ilícitos” por parte de ANCAP.

1) El contrato celebrado entre la Armada Nacional y ANCAP para la construcción de dos barcasas y de un remolcador está amparado por la excepción prevista en el TOCAF que autoriza la contratación directa entre organismos estatales (*art. 33 lit. C) nal. 1*).

2) El vínculo contractual tiene la naturaleza de un contrato de arrendamiento de obra: ANCAP es el arrendatario o comitente (*quien*

*encarga la obra*) y la Armada Nacional es el arrendador de la obra o cometido (*quien se encarga de realizar la obra*).

3o) Plazos de entrega y cosa “*debida*”: existieron incumplimientos no imputables al Directorio de ANCAP en los plazos de entrega de las barcazas y remolcador. El plazo de entrega convenido con la Armada Nacional fue fijado en 15 meses, venciendo el 18 de junio de 2010. La barcaza “*Garzas Viajeras*” fue entregada el 22 de noviembre de 2010, y la segunda “*Rio de los Pájaros*”, el día 19 de agosto de 2011. La calidad de las barcazas fue satisfactoria y enseguida comenzaron a operar (*cosa debida*). Respecto al remolcador existieron mayores dificultades y atrasos importantes (*no se cumplió con la cosa debida*).

4º) La no aceptación de la entrega del remolcador por parte de ANCAP por entender que no se realizó en la forma debida, está plenamente justificada desde el punto de vista jurídico, en virtud de las cláusulas especialmente pactadas que exigían un requerimiento de sonoridad menor (*80 Dba*) al establecido reglamentariamente por la autoridad marítima, cláusula que constituye la ley entre las partes (*art. 1291 del Código Civil*). ANCAP estaba facultada para oponer la excepción de contrato no cumplido (*exceptio non adimpleti contractus*).

4º) El subcontrato de arrendamiento de servicios fue celebrado entre, la Armada Nacional, por una parte, y RN Consultores, por otra, conforme lo ratifica el Dr. L. BIANCHI en la última sesión de la Comisión Investigadora del 18.12.15. Por lo tanto, si ANCAP no es parte del contrato de arrendamiento de servicios con RN Consultores, no le cabe responsabilidad jurídica alguna en la emergencia por cualquier clase de derivación del mismo. La relación jurídica de ANCAP se trabó directamente con la Armada Nacional (Ministerio de Defensa Nacional).

5) La actuación de la Armada Nacional no está comprendida en el objeto de la presente investigación.

## **CAPITULO VIII – GASTOS DE HONORARIOS Y CONTRATACIONES**

Por las mismas razones que asisten para arribar a las conclusiones del Capítulo II – Situación Financiera, en tanto se formula un análisis crítico de información financiera registrada en los estados contables y financieros, y no se imputan hechos o conductas o actos concretos y particulares de la gestión del Directorio, a juicio de los Sres. Senadores informantes no procede hablar de la existencia de actos o hechos “*irregulares*” o “*ilícitos*”. Ya vimos en el cuerpo de este escrito (Cap. II) que los hechos económicos registrables contablemente podrán reflejar o no las reglas técnicas contables exigibles reglamentariamente, pero de ellos no podrá predicarse que sean “*irregulares*” o “*ilícitos*”.

## CAPITULO IX – CONVENIO ENTRE ANCAP Y PETROECUADOR – TRIANGULACION CON TRAFIGURA

A juicio de los Sres. Senadores informantes ha quedado suficientemente demostrado y acreditado ante la Comisión Investigadora que los hechos denunciados carecen de todo fundamento jurídico. La posibilidad de ANCAP de actuar como intermediario en negocios petroleros (*producción, comercialización e intermediación*) está autorizado por el art. 178 de la Ley No. 15.903 de 10.11.1987 que sustituye el literal M) del art. 3 de la Carta Orgánica de ANCAP (*No 8764 de 15.10.1931*)<sup>142</sup> que habilita a ANCAP a incursionar en actividades de hidrocarburos y ello incluye su comercialización, intermediación o trading.

Como corolario de lo anterior, a juicio de los Sres. Senadores informantes no se verificaron hechos ni actos que puedan ser calificados como “*irregulares*” o “*ilícitos*” en la gestión llevada a cabo por el Directorio de ANCAP.

## CAPITULO X – OPERACIÓN DE CANCELACION DE DEUDA CON PDVSA

---

<sup>142</sup> **Artículo 3º de la Ley 8.764.-** “Este Ente Industrial del Estado funcionará como Ente Autónomo, a cargo de un Directorio integrado por siete miembros, nombrados por el Consejo Nacional de Administración, que durarán seis años en sus funciones, renovándose por terceras partes cada dos años, y tendrán como remuneración la que fije el Consejo Nacional de Administración, hasta que el Presupuesto del Ente reciba sanción legislativa. Competen al Directorio todas las operaciones industriales y comerciales que exijan las funciones que se le confían, y por lo tanto le corresponden:

.....  
**M)** Participar en el exterior en las diversas fases de la operación petrolera - prospección, exploración, producción y comercialización- sea directamente o mediante asociación con otras empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Estarán comprendidas en esa competencia las actividades, negocios y contrataciones, en todas sus formas, que se estime necesario realizar en el **exterior** para el cumplimiento de esos cometidos.

Los contratos que se proyecten, requerirán la autorización del Poder Ejecutivo....”

**NOTA:** El **literal M)** fue agregado por el Artículo 178 de la Ley No. 15.903 de 10 de noviembre de 1987.

A juicio de los Sres. Senadores informantes las inquietudes del Sr. Senador denunciante han sido contestadas en forma ampliamente satisfactoria.

## **CAPITULO XI – PLANTA DE BIOETANOL DE PAYSANDU**

No se acreditó ante la Comisión Investigadora la existencia de sobrefacturación alguna y tampoco se acreditó que ALUR S.A. hubiese tomado la decisión de adjudicar la construcción de la planta de bioetanol, en forma previa a los resultados del procedimiento competitivo de precios. No cumplieron con dicha carga de la prueba ni el Senador denunciante ni los Sres. PEREZ MORGAN y CORREA. Por lo tanto, debe descartarse totalmente la verificación de hechos o actos jurídicos que puedan calificarse de “irregulares” o “ilícitos”. Por otra parte, los Sres. Senadores informantes consideran satisfactorias las explicaciones brindadas ante la Comisión en relación a la magnitud de los valores de inversión.

## **CAPITULO XII – RELACIONES ENTRE ANCAP Y ALUR S.A.**

A juicio de los Sres. Senadores informantes los acuerdos ALUR S.A.-ANCAP, a efectos de reconocer costos no contemplados en las paramétricas, no pueden calificarse como “irregulares” o “ilícitos”. En efecto, se ha explicado que considerando que en el ejercicio 2010 se registró una capacidad ociosa del 37%, se convino corregir este desfasaje a través del ajuste del margen de operación, llevándolo al 35% solo para 2010; para el ejercicio 2011 a un 15% y a partir de 2012 en un 10%. En el caso del biodiesel, en el contrato actualizado en junio del 2012 se ajustó finalmente el margen de operación al 6%. En el caso del etanol producido en Paysandú equivale a un 7 %; y en el caso del etanol producido en Bella Unión alcanza al 10 %.

-----