



Junta de Transparencia y Ética Pública

Resolución N. ° 951 /2021 de 3 de noviembre de 2021

VISTO: 1) la Resolución del Directorio de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) Nro. 21-484, por la cual se dispuso oficiar a esta Junta, a los efectos de analizar los hechos y actos ejecutados durante la gestión del Proyecto de Regasificadora Gas Sayago S.A., en el marco de la normativa vigente en materia de ética pública;

2) la Resolución del Directorio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) N° 560/8/2021, que ordenó poner en conocimiento de esta Junta, las acciones realizadas por el organismo en el ámbito de la justicia penal, en relación con la sociedad anónima mencionada en el numeral anterior;

RESULTANDO: 1) que UTE, a través de un procedimiento competitivo de compras, adjudicó a la consultora Pricewaterhouse Ltda (PwC), la realización de una auditoría de gestión de la empresa Gas Sayago S.A. (GSSA);

1.1) que la referida consultoría concluyó constatando una pérdida de **U\$S 213.000.000** en la gestión del citado Proyecto, déficit que debió ser financiado por los socios accionistas (UTE y ANCAP), en la suma de U\$S 113.000.000, cifra que se verá incrementada en alrededor de U\$S 8.000.000 en

concepto de retiro de pilotes del lecho marino, U\$\$ 3.000.000 por año en gastos de funcionamiento, hasta la liquidación definitiva de la empresa, pero además, GSSA en caso de resultar perdidosa, deberá afrontar el pago de los procesos judiciales y arbitrales, en los que ha sido demandada por la suma de U\$\$ 37.521.559;

1.2) que el Asesor Técnico Jurídico de UTE advirtió al Directorio del Ente, la posible existencia de hechos y/o actos que podrían encantar en las previsiones de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998 y el Decreto N° 30/2003, de 23 de enero de 2003. En función de ello, dicho Directorio remitió a esta Junta, el informe final de la auditoría mencionada, denominado “Análisis de Gestión del Proyecto Gas Sayago”, copia del acto administrativo de su aprobación (Resolución N° 21-461), y posteriormente, el informe legal de la Asesoría del Ente consultante fechado el 03 de junio de 2021, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley N° 19.823, de 18 de setiembre de 2019;

2) que el día 09 de agosto de 2021, ANCAP remitió a JUTEP para su conocimiento, documentación vinculada al Expediente Nro. 238508/152 relativa a la presentación de un escrito con fecha 16 de julio de 2021 ante el Juzgado Letrado en lo Penal Especializado en Crimen Organizado de Segundo



Junta de Transparencia y Ética Pública

Turno, en el cual se aportó a la causa nuevos elementos relacionados con la auditoría llevada a cabo por PwC contratada por UTE, sobre la gestión de GSSA;

3) que conforme a lo dispuesto por los artículos 44 del Decreto 30/2003 y 43 de la Ley N° 19.823, esta Junta asumirá competencia respecto de la consulta realizada por el organismo consultante, el que deberá dentro del plazo de treinta días de recibido este dictamen, informar la resolución que adoptan respecto de éste. Asimismo, esta Junta tomará conocimiento de la documentación remitida por ANCAP, la que además será insumo para este análisis en conjunto con el informe elaborado por PwC;

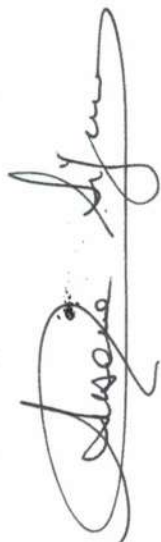
3.1) que el asesoramiento externo contratado contrastó los hechos relevantes que surgen del informe denominado “Análisis de Gestión del Proyecto Gas Sayago”, elaborado por la consultora PwC a solicitud de UTE, las resoluciones dictadas por el Directorio de ANCAP, expresiones en sala de los miembros del referido Directorio y facturas agregadas, con la normativa y principios aplicables a la actividad y a la ética pública, a efectos de analizar si existieron o no apartamientos a esas directrices de actuación;

4) que, a los efectos de una mejor comprensión, se dividió conceptual y cronológicamente el análisis en tres etapas: Etapa 1 “Concepción inicial y estudios de factibilidad” (período 2007-2013), Etapa 2 “Fase de ejecución y contrataciones” (período 2013-2016), y Etapa 3 “Reposicionamiento, búsqueda de nuevo socio y liquidación” (período 2016-2021). El mismo criterio asumió esta Junta para motivar el presente dictamen;

5) que dentro de la Etapa 1, “la Génesis del Proyecto”, puede situarse cronológicamente en el mes de junio del año 2000, con la suscripción del Acuerdo Interinstitucional de Cooperación entre MIEM – ENRE – ENREGAS, el que fuera complementado por el Convenio de Cooperación en Materia Energética, de fecha 5 de junio de 2007, celebrado entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina, acordando ambos países accionar en forma conjunta, con el objetivo de construir una planta abastecedora de gas natural;

5.1) que, en el mes de marzo del año 2007, ANCAP resolvió crear un equipo de trabajo, con el cometido de estudiar la factibilidad de la instalación de una planta regasificadora, conjuntamente con UTE, acto que precedió al acuerdo binacional para la implementación y operación del Proyecto de fecha 28 de noviembre del 2007, suscrito entre Uruguay y Argentina;

5.2) que, en junio del año 2009, por Resolución de UTE N° 09-741, se definió la estructura organizativa del proyecto de la planta de





Junta de Transparencia y Ética Pública

regasificación, asignándose su liderazgo e instalando ese mismo año la oficina física del mismo en un edificio anexo a dicho organismo, con personal técnico perteneciente a la estructura de puestos de trabajo de UTE, ANCAP Y ENARSA;

5.3) que, en ese mismo año, UTE firmó contrato con King & Spalding LLP para la prestación de servicios de consultoría en aspectos legales relacionados con el diseño, construcción y operación, de una terminal de recepción y regasificación de Gas Natural Licuado (GNL), así como la negociación y suscripción de contratos de venta de gas licuado, vínculo que fuera cedido en febrero del año 2012 por UTE a GSSA. Asimismo, ANCAP firmó contrato con Foster Wheeler Iberia SLU para la prestación de servicios de consultoría en aspectos técnicos relacionados con el diseño, construcción y operación de una terminal de recepción y regasificación de GNL;

5.4) que, en el año 2011, se creó un consorcio entre ENARSA URUGUAY (sucursal de ENARSA ARGENTINA) y GSSA, el cual había sido previsto en el Acuerdo Marco para el Desarrollo del Proyecto de Regasificación de GNL, comprometiéndose la República Argentina a adquirir 5 MMSCMD (millones de metros cúbicos estándar por día), de la producción de la planta regasificadora una vez que comenzara a operar la misma. La creación de este

Consortio no cumplió con las formalidades requeridas por las normas vigentes, ya que no fue inscripto ante el Registro Nacional de Comercio, ni se realizaron las publicaciones previstas en la Ley N° 16.060;

5.5) que en la constitución del referido Consorcio se previó su duración por un plazo de quince años, contados desde el inicio de la operación comercial del Proyecto o hasta la transferencia de los activos. En lo que respecta a su financiación, se previó un fondo común de U\$S 4.000.000 integrado por partes iguales entre los integrantes del mismo, la contribución por mitades en los costos asociados con las operaciones conjuntas, así como la obligación para ambas partes de contratar para todos los días del año, el cincuenta por ciento de la capacidad total inicial de la planta de regasificación. En cuanto a sus facultades, éste debía elaborar y aprobar las especificaciones técnicas del pliego de bases y condiciones para un concurso nacional e internacional, mediante la modalidad BOOT (Build, Own, Operate & Transfer – Construir, Propiedad, Operar & Transferir activos), así como las demás contrataciones necesarias para ejecutar el Proyecto, el que consistiría en una entidad regasificadora y otra comercializadora, entre las que existiría un contrato de servicios de regasificación;

5.6) que, en el año 2010, UTE y ANCAP fundaron GSSA, como una sociedad comercial con participación igualitaria de cada ente, cuyo cometido sería introducir gas natural en la matriz energética del País, debiendo

Alfredo Siquiera

Anton



Junta de Transparencia y Ética Pública


ésta desarrollar los estudios previos a la construcción e instalación de una terminal de regasificación de GNL en Uruguay, su construcción, operación, mantenimiento, compra, transporte y almacenamiento, así como la comercialización de gas natural proveniente de la regasificación;

5.7) que a los efectos de la creación de esta sociedad anónima, el Directorio de UTE dictó la Resolución 09-1241, complementada por las Resoluciones 10-997 y 10-998, todos actos administrativos adoptados con el fin de aprobar la constitución de la empresa GSSA, fundando el Ente su potestad en el inciso segundo, literal A) del artículo 4 de la Ley N° 15.031, de 4 de julio de 1980, motivándose su creación en la necesidad de dotar de mayor agilidad a los mecanismos de compras y contrataciones de la firma creada;

5.8) que el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), observó el aporte de capital comprometido por UTE, por no contar con crédito disponible (art. 15 del TOCAF), gasto que fue reiterado por UTE;

5.9) que en el caso de ANCAP, por Resolución de Directorio N° 1233/12/2009, se aprobó la participación de la empresa pública en la nueva sociedad anónima;

5.10) que surge de la documentación analizada, el retiro de la participación de la República Argentina en el Proyecto en calidad de socio estratégico, hito que puede ubicarse en el año 2012 en función del informe de UTE fechado en mayo de ese año, por el cual se recomendó que la participación de Argentina fuera como cliente de excedentes y no ya como socio, según lo expresa PwC en su informe. Sin perjuicio, **el consultor externo sostiene que no hay documentos que evidenciaran la intención de participar de Argentina, ni como socio ni como cliente de excedentes, con posterioridad al año 2011;**



6) que la etapa 2 comprende el desarrollo del Proyecto durante los años 2013-2016, a través de una persona de derecho privado denominada Gas Sayago S.A. ya sin la participación de Argentina como socia del Proyecto;



6.1) que el capital de la referida sociedad anónima fue integrado por partes iguales por ANCAP y UTE, ejerciéndose su gobernanza a través de un Directorio compuesto por cuatro miembros designados por los socios accionistas;

6.2) que, al inicio de esta etapa, en el año 2013, GSSA firmó contrato bajo la modalidad BOOT y adenda al mismo con GNLS S.A. (consorcio integrado por GDF Suez S.A. y Marubeni S.A.) para la prestación de los servicios de recepción, almacenamiento y regasificación de GNL;



Junta de Transparencia y Ética Pública

6.3) que GNLS S.A. y OAS S.A. firmaron contrato EPC (subcontratación) para la realización del proyecto ejecutivo y obras relacionadas con la Terminal GNL del Plata;

6.4) que el 18 de octubre de 2013, el Directorio de GSSA aprobó el llamado público de precalificación de empresas, cumpliendo la totalidad de los requisitos exigidos para la calificación únicamente cuatro de ellas. Sin perjuicio, el referido Directorio habilitó la participación de otras empresas a los efectos de ampliar el número de ofertas, a pesar de que éstas no reunían los antecedentes técnicos, solvencia financiera y formalidades legales mínimas exigidas para la calificación – entre las que se encontraba OAS -. Finalmente, adjudicó la construcción del gasoducto bajo la modalidad llave en mano a OAS S.A., sujeto a la condición de contratar una empresa especializada para el cuidado de la ingeniería del tramo subfluvial, ya que ésta no contaba con la experiencia necesaria para realizar este tipo de obra;

6.5) que surge de los hallazgos del consultor externo, las estimaciones previstas en materia de inversiones realizadas por UTE en el año 2012, así como los montos efectivamente contratados

- escollera: se previó la suma de U\$\$ 280.000.000 pero se contrató a GNLS por un monto de U\$\$ 602.000.000 en 15 años;

- dragado: se previó la suma de U\$\$ 85.000.000 y el costo hasta el año 2017 efectivamente abonado ascendió a U\$\$ 51.000.000, obra sin finalizar;

- gasoducto, se proyectó invertir U\$\$ 25.000.000, contratándose a la empresa OAS por U\$\$ 64.500.000;

- otras inversiones, en capital de trabajo y otros (mueble, terreno, etc), por U\$\$ 600.000, de las que el consultor externo no encontró evidencia de su previsión;

6.6) que surge tanto de la consultoría externa como de la documentación remitida por ANCAP, gastos operativos y generales que, si bien son menores en cuanto a su monto en comparación con las cifras mencionadas en el numeral anterior en concepto de inversiones, deben ser consideradas en lo conceptual:

- viajes y traslados, dentro del país como al exterior – Europa, Asia, Sudamérica- que totalizaron la suma de U\$\$ 289.836 abonados por GSSA

Jusque dijuria

guita

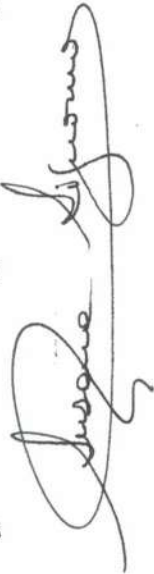


Junta de Transparencia y Ética Pública

sin las correspondientes rendiciones de cuentas según lo informado por PwC, así como en varios casos no se pudo corroborar la aprobación de éstos por parte de la Gerencia General. Esta cifra se incrementa en la medida que ANCAP, también abonó directamente este tipo de gastos conforme a lo que surge de la documentación que remitió el Ente a esta Junta (pasaje en clase Ejecutiva por un monto de U\$S 3.475), múltiples actos administrativos emanados del Directorio autorizando el pago de traslados, viáticos e incluso seguro de viaje y matrículas, todo lo cual surge debidamente documentado;

- cursos de capacitación contratados por la empresa a favor del personal de GSSA, tales como Maestrías y Posgrados, cursos técnicos, congresos, etc, por un monto de U\$S 246.690, de esta cifra resaltan Maestrías y posgrados por U\$S 68.447 a favor de 4 personas, cursos de inglés por U\$S 22.723, cursos de habilidades blandas por U\$S 21.541, entre otros;
- gastos de alimentación por un total de U\$S 211.657, correspondiendo el 13,46% U\$S 28.499 a la contratación de servicios de lunch y catering, otro 12% U\$S 25.596 en conceptos de almuerzos, cenas, compra de canastas navideñas, frutos secos, comidas de fin de año entre otros;

- contratación de un servicio de gimnasia laboral y masajes en los años 2015, 2016 a razón de \$ 16.104 mensuales ajustado anualmente, según consta documentación aportada;
- compra de seis entradas para el partido de fútbol por Eliminatorias Uruguay- Perú - en marzo 2016 - por \$ 15.540;
- indemnización por despido de sus trabajadores con montos superiores a los previstos legalmente. En 2018 se firmó un convenio colectivo de egreso con los trabajadores de GSSA donde se acordaron: a) Carta de recomendación firmada por uno de los miembros del Directorio, b) Suma transaccional, estipulando una forma de cálculo específica para la indemnización por despido superior a lo establecido por ley (vigente a la fecha de los egresos). Dicho cálculo estableció que GSSA abonaría adicionalmente: b.1) partida adicional denominada "RL" por un monto de \$ 89.425, b.2) partida adicional denominada "CE" que corresponde a dos salarios totales nominales que incluyen sueldo e incidencias de aguinaldo, licencia y salario vacacional, así como prorrata de las restantes partidas de naturaleza salarial, b.3) IRPF correspondientes a las partidas "CE" y "RL". En lo que respecta a esta última partida, la ley claramente ordena que dicho impuesto deba ser retenido del sueldo del trabajador y eventualmente, el





Junta de Transparencia y Ética Pública

órgano recaudador realizará la devolución que corresponda en caso de haberse tributado mayor cantidad a la debida;

- gastos por Responsabilidad Social Empresarial (transporte de escolares de la zona, transporte de juveniles del Club Atlético Cerro, donaciones como la construcción de una Sub Comisaría Móvil en el barrio Santa Catalina, entre muchos otros;

6.7) que el Directorio de GSSA, a través de la Resolución de fecha 14 de febrero de 2012, aprobó un marco regulatorio en materia de adquisición de bienes y servicios, adoptando a texto expreso los principios de la contratación administrativa recogidos en el artículo 149 del TOCAF, así como las normas contenidas en el Decreto N° 30/2003;

6.8) que surge del informe de la consultoría, que la actuación de GSSA distó en mucho de respetar el propio marco de conducta que se impuso, lo que se vio favorecido por la absoluta orfandad de controles por parte de los socios accionistas en cuanto a la cuantiosa inversión que demandó un proyecto que finalmente resultó frustrado;

6.9) que, en el año 2014, GSSA firmó un préstamo con CAF por hasta U\$S 82.600.000, para el financiamiento del proyecto de dragado y gasoducto en Punta de Sayago, en el cual UTE y ANCAP, se constituyeron en fiadores solidarios ilimitados, lisos y llanos pagadores de todas las obligaciones asumidas por GSSA;

6.10) que en el tramo final de esta etapa - año 2015 -, GNLS S.A. notificó a OAS S.A. la rescisión del contrato EPC (subcontratación) por la realización del proyecto ejecutivo y las obras relacionadas a la terminal de regasificación. En abril del 2015 OAS se presentó a concurso de acreedores;

6.11) que, en octubre 2014, GSSA constató notarialmente el incumplimiento de OAS en el cronograma de obras;

6.12) que el Estudio Jurídico Posadas, Posadas & Vecino, en el mes de diciembre del año 2014 informó a GSSA sobre la configuración de causales habilitantes para rescindir el contrato con OAS;

6.13) que haciendo caso omiso al asesoramiento legal mencionado en el numeral anterior, GSSA decidió firmar una adenda contractual en la que se convino que las retenciones por incumplimiento, oficialían de refuerzo de garantía;

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



Junta de Transparencia y Ética Pública

6.14) que en setiembre de 2015 GSSA firmó un acuerdo de Terminación con GNLS S.A. por el contrato de prestación de servicios de recepción, almacenamiento y regasificación de GNL;

6.15) que GSSA ejecutó la garantía de fiel cumplimiento previsto en el contrato con GNLS S.A, percibiendo la suma de U\$S 100.000.000 en octubre del año 2015;

7) que la Etapa 3 se ubica durante el período 2016 - 2021, fase de reposicionamiento, búsqueda de nuevo socio y finalmente liquidación de GSSA;

7.1) que, en abril del año 2016, GSSA inició un llamado a expresiones de interés para la prestación de servicios en la terminal GNL del Plata;

7.2) que, en mayo de 2016, GSSA inicia convocatoria de precalificación de empresas para el suministro y construcción de las obras de la

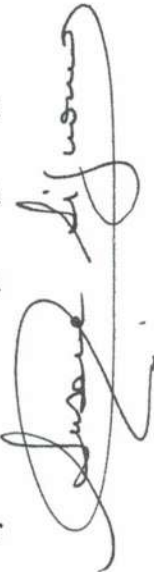
terminal GNL del Plata y de nuevo socio estratégico para la ejecución y operación del Proyecto GNL del Plata;

7.3) que, en julio de ese año, GSSA firma contrato TCP con Lakler S.A (subsidiaria de Mitsuki O.S.K LTDA), para el alquiler y la operación de una unidad flotante de almacenamiento y regasificación de GNL, pero en marzo de 2017 el contrato queda sin efecto sin responsabilidad para las partes;

7.4) que en agosto de 2016 se paralizó la obra con OAS, por lo que en setiembre de ese año GSSA decidió rescindir el contrato;

7.5) que en octubre de 2017 GSSA firma Memorando de Entendimiento con Shell International Trading Middle East Ltd., con vigencia hasta el 31 de marzo de 2018, para establecer las bases para evaluar el eventual desarrollo conjunto de una terminal de importación de GNL. Que este proceso de negociación fracasó y finalizó en marzo de 2018, “sin llegarse a una definición con relación al negocio” según lo indica PwC en su informe;

7.6) que, en febrero de 2019, UTE y ANCAP iniciaron un proceso de licitación pública para la venta del 100% del paquete accionario de GSSA, el que quedó **sin efecto** en diciembre del mismo año;

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Susana di...' written vertically.A handwritten signature in black ink, appearing to be 'W. J. M.' written vertically.



Junta de Transparencia y Ética Pública

7.7) que la Asamblea Extraordinaria de la Sociedad Anónima, realizada el día 31 de diciembre de 2019, resolvió la disolución y liquidación de GSSA;

CONSIDERANDO: 1) que la Junta comparte el informe del asesoramiento letrado;

2) que en la Etapa 1, los estudios para llevar adelante un proyecto de tanta importancia y tamaño envergadura, como es introducir gas natural en la matriz energética del País, así como proveer de gas natural a través de la regasificación de GNL, suministro abundante y a precios competitivos, requiere de parte de los responsables de tomar las decisiones -dadas las cuantiosas inversiones en obras y mantenimiento-, que adecúen su obrar a las mejores prácticas internacionales, las que recomiendan la realización de estudios previos de pre-factibilidad, en los cuales se analice la potencial demanda, análisis de disponibilidad y costo de la materia prima, se determinen las inversiones necesarias, se estudie el marco legal y contractual, estimación de ingresos y costos durante la vida del proyecto. Culminados estos estudios, debería ingresarse en la fase de factibilidad, en el cual se avance en definiciones, se ajusten las variables críticas del plan de negocios, formas de llevar adelante el proyecto, estudios de valor por dinero, fuentes de financiamiento y garantías, estudios

técnicos, legales, ambientales, matriz de riesgos, etc;

2.1) que los consultores de PwC, según lo expresan en su informe, no tuvieron acceso a un estudio integrado que combinara de manera completa la factibilidad del Proyecto ni su modelo económico financiero detallado que justificara la toma de decisiones en la etapa de licitación y adjudicación de los principales contratos del proyecto;

2.2) que los consultores no contaron con estudios sobre los supuestos de demanda, el estudio de “Value for money” (Valor por dinero: un servicio público debe ser suministrado por aquel que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo, o los mismos resultados de calidad a un menor costo. Esto es Optimización del Valor del Dinero proveniente de los recursos públicos), la matriz de riesgos y coberturas ni el fundamento de la tasa de descuento elaborada para calcular el VAN;

2.3) que los consultores externos si accedieron a un informe de la Dirección Nacional de Energía (DNE), del año 2013, con el Proyecto ya en marcha, donde se incluyen beneficios económicos y sociales, pero no se incluye detalle de las inversiones y los costos asociados al Proyecto que permitirían una mejor toma de decisiones;

2.4) que en lo que respecta al área comercial, la consultoría





Junta de Transparencia y Ética Pública

2.4) que en lo que respecta al área comercial, la consultoría externa obtuvo solo un borrador de estudios de demanda finales, respecto al análisis financiero del Proyecto, PwC no pudo corroborar la existencia de un modelo económico integrado, tampoco estudios de sostenibilidad presupuestal y fiscal para los organismos públicos involucrados, ni el costo detallado que respaldara las estimaciones, así como tampoco un plan de filtros de calidad y aprobación de estudios, ni procesos de trazabilidad;

2.5) que tampoco el Proyecto cumplió con las recomendaciones esbozadas por organismos con competencia para ello, en el caso, la guía elaborada oportunamente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), complemento de la “Metodología General de Formulación y Evaluación Económica de Proyectos de Inversión Pública” de 2012, puesto que:

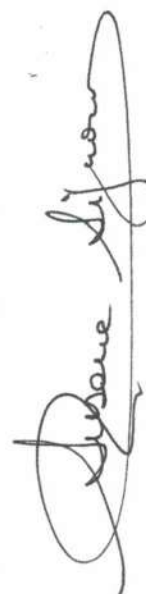
i) respecto de la descripción del marco de referencia y racionalidad del proyecto y definición del problema, fue un aspecto únicamente abordado en los informes del equipo de comercialización de UTE, según documentación analizada;

ii) respecto del diagnóstico de la situación y estrategia del Proyecto, los consultores accedieron a estudios comerciales y legales, pero no a estudios de demanda final (solo versiones en borrador);

iii) respecto del análisis económico financiero no se pudo constatar la existencia de un modelo económico financiero del Proyecto, ni análisis de sensibilidad y de riesgo integrados;

2.6) que, en definitiva, se debe dejar claro, que no se adoptó la sistematización metodológica aconsejada a nivel internacional ni las recomendaciones nacionales elaboradas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que permitieran analizar un proyecto de tal envergadura desde distintas ópticas, considerándose temas estratégicos, técnicos, financieros, comerciales, regulatorios, de gestión, entre otros;

2.7) que de los hallazgos de PwC, no surgen evidencias de la realización de estudios previos que valoraran integralmente este Proyecto, sino que se constataron estudios individuales por parte de algunos organismos involucrados desde sus propias perspectivas, así por ejemplo, se corroboró la existencia de un estudio de la DNE del año 2013, esto es, con el Proyecto en curso y no previo a su inicio, basándose en premisas cuestionadas por el consultor externo, pero además corroboradas en los hechos, a saber:





Junta de Transparencia y Ética Pública

- el análisis del VAN (Valor Actual Neto), estimó los ingresos a nivel País en el rango de U\$S 1.478 a 2.034 millones, basándose en un valor constante del precio del barril de petróleo para todo el período de U\$S 110 por barril, cuando fuentes internacionales lo cuantificaban en un monto sensiblemente inferior, lo que finalmente coincidió con el mercado real, el que osciló entre U\$S 30 y un máximo de U\$S 85 por barril;

- la proyección de la demanda no se basó en evidencia documental o contractual, partiendo de la hipótesis de la venta de gas natural a Argentina y la concreción de obras de gran porte en nuestro País, hechos que no se efectivizaron al haberse retirado Argentina del Proyecto en el año 2012, ni haberse materializado el proyecto de la minera Aratirí;

- en cuanto a los ingresos de los accionistas (UTE y ANCAP), el informe de la DNE calculó un VAN entre U\$S 1.211 y U\$S 1.767 millones, partiendo de las mismas premisas cuestionables cuando realizó el estudio de rentabilidad social del Proyecto;

- respecto de los beneficios para ANCAP, las estimaciones realizadas por la DNE no coincidían con las realizadas por el propio organismo;

2.8) que, al realizarse estudios individuales por parte de algunos organismos involucrados desde sus propias perspectivas y cometidos, permite afirmar que el Proyecto careció, desde su inicio, de una valoración integral imprescindible. A manera de ejemplo, se le proporcionó a PwC un documento de trabajo fechado en el año 2013 – adjudicado el contrato de GSSA con GNLS -, identificado como Excel “Proyecciones CAF v.8”, sin autor responsable, donde ya se preveía una rentabilidad negativa para los accionistas por un monto de U\$S 76 millones de dólares;

2.9) que dada la infraestructura compleja y de alto costo de inversión con cargo a la Hacienda Pública del Proyecto, la realización de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad eran condición sine qua non para un buen administrador, por lo que puede concluirse que los jefes de UTE y ANCAP en base a estudios previos insuficientes, alejados de las mejores prácticas internacionales y locales en la materia, basándose en documentos elaborados sobre premisas no debidamente fundadas, aprobaron de todas formas la ejecución del Proyecto, transgrediendo el principio de buena administración financiera (artículo 23 del Decreto N° 30/2003). La envergadura del Proyecto no permitía

Justicia

factibilidad



Junta de Transparencia y Ética Pública

razonablemente avanzar en el mismo, hasta no tener todos los estudios necesarios y una visión integral que arrojará proyecciones de rentabilidad sobre bases sólidas, por tanto resulta resentido el artículo 19 del Decreto N° 30/2003, el que establece la obligación de todos quienes ejercen función pública en sentido amplio, de “utilizar medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación”, así como el artículo 20 de la Ley N° 17.060, en tanto la decisión de avanzar en el contexto ya desarrollado, no coincide con el concepto de “idónea administración de los recursos públicos”, violentándose los Principios éticos de Eficiencia y Eficacia y el Principio de “buena administración”;

2.10) que asimismo, siendo la República Argentina socio principal del Proyecto en sus inicios - además de ser crucial desde el punto de vista estratégico por su peso en la demanda de gas natural -, cuando en el año 2012 el vecino país se desinteresa del mismo al cambiar su política energética, los administradores del emprendimiento, no obstante, persistieron en su continuación, aún sin certeza no ya de una participación asociativa, sino por lo menos de una eventual demanda comercial de gas natural licuado proveniente de aquel país. Por lo que cabe concluir, que tal posición pudo violentar las directrices de una idónea administración de los recursos públicos – principio de buena

administración de rango constitucional (inciso segundo del artículo 311 de la Constitución de la República), y eficacia en la actuación ya citadas en el párrafo anterior;

3) que en el período 2013-2016, identificado como Etapa 2, los socios accionistas tenían derechos y obligaciones respecto del control de la marcha de la empresa, al amparo de su estatuto creacional, la Ley de Sociedades Comerciales N° 16.060 y restante normativa aplicable. En efecto, no obstante ser GSSA una empresa que gira en el ámbito del derecho privado, el origen de los fondos que forman su capital accionario proviene de aportes de dos empresas públicas (UTE y ANCAP). Ambas empresas se encontraban obligadas a las directrices ya referidas de buena administración financiera, eficacia y eficiencia y, en síntesis, a la orientación de su actuación en la defensa del interés público, todo ello sin perjuicio de que el Directorio de GSSA estaba integrado por funcionarios públicos a su vez jefes de dichas empresas públicas, quienes están obligados a cumplir toda la normativa vigente y en lo particular del caso, lo establecido en la Ley N° 17.060 y Decreto N° 30/2003;

4) que corresponde pronunciarse por las tres obras que implicaron mayor costo y su utilidad pública final:

4.1) Dragado: se realizó a pesar de que los estudios previos

Lucas Di Fusino

Gottschalk



Junta de Transparencia y Ética Pública

arrojaban una viabilidad negativa al master plan. Esta afirmación surge del informe realizado en el año 2012 por Netherlands Maritime Research Institute, el que concluyó en forma contundente, que la capacidad del canal de aproximación limitaría la posibilidad de ejecutar el “master plan” a cabalidad, ya que, de efectivizarse la totalidad del tráfico previsto, se producirían demoras inaceptables, aun ensanchándose el canal. También se solicitaron estudios sobre el suelo y el realizado por CSI Ingenieros, los que concluyeron que, en zonas próximas a Punta de Sayago, existían materiales muy duros y perfiles sísmicos en alguno de los cuales se detectaban repentinas y bruscas elevaciones de materiales muy duros. Esta obra no finalizó, solo se dragó en la parte “blanda” del Río de la Plata, pero en la zona rocosa no se avanzó. Objetivamente podemos decir que los responsables de GSSA no obraron con la diligencia de un buen hombre de negocios como obliga el artículo 83 de la ley 16.060. Surge de la documentación analizada por PwC que todo este dragado realizado se perderá con el transcurso del tiempo y la acción del río;

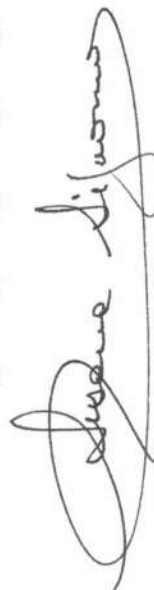
4.2) Gasoducto: se culminó el tramo terrestre pero no el subfluvial; la obra construida, de no asignarse un destino en un plazo razonable, permanecerá inactiva por el resto de su vida útil. Con respecto a la construcción del gasoducto, debemos mencionar algunas cuestiones importantes:

-el proceso de adjudicación del gasoducto no se ajustó a los requisitos exigidos por la empresa, situación que quedó en evidencia al aceptarse la participación de 5 empresas que no los habían cumplido íntegramente, entre ellas la que resultó adjudicataria de la obra, OAS S.A. Así no se respetaron las bases del llamado a precalificación, vulnerándose el principio de igualdad y transparencia respecto de los restantes oferentes (artículo 18 y literal f del artículo 20 del Decreto 30/2003 y artículo 149 del TOCAF).

- GSSA en octubre de 2014 constató notarialmente incumplimientos por parte de OAS en cronograma de obras.

-En diciembre de ese año, recibe informe del Estudio Jurídico contratado Posadas, Posadas & Vecino en el cual se expresa que se habían configurado causales que permitirían rescindir el contrato. GSSA no lo hace y firma en enero 2015 una adenda al contrato, oportunidad en la que las partes afectaron las retenciones que se habían realizado por los incumplimientos, pasando éstas a formar parte de refuerzo de garantías;

4.3) Escollera: implicó la instalación de pilotes en el espejo de agua que hoy deben ser removidos del lecho marino, conforme lo requiere





Junta de Transparencia y Ética Pública

DINAMA, por impactar negativamente a nivel del medio ambiente. Se estima un gasto de U\$\$ 8 millones para su remoción;

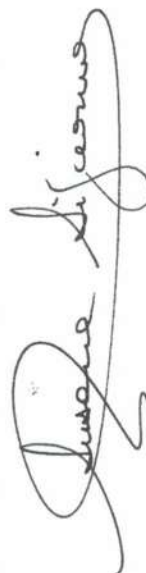
4.4) En términos generales, si consideramos la sumatoria de lo estimado por UTE para estos 3 ítems - U\$\$ 390 millones -, y los contratos firmados que alcanzaron U\$\$ 718 millones, existió una desviación de más en el orden del 84%, que se traduce en un sobre costo muy importante entre lo estimado y los montos de los contratos;

5) que, desde el punto de vista de los gastos operativos y generales, si bien no fueron significativos en relación al monto de las inversiones realizadas, estos han sido resaltados a nivel del control social, esto es en el legítimo ejercicio que tiene la ciudadanía de conocer cómo se administra el erario público. Puede afirmarse sin hesitación que algunos de esos gastos resultan totalmente ajenos al giro de la empresa, citándose a vía de ejemplo entradas a un partido de fútbol por Eliminatorias partido Uruguay-Perú por un monto de \$ 15.540 (marzo 2016), o la contratación de un servicio de gimnasia laboral y masajes a razón de \$ 16.104 mensuales ajustados año a año, gastos que debieron haber sido observados de haber existido un adecuado control de los accionistas (UTE y ANCAP), sobre la sociedad anónima GSSA, dado que, en algunos casos,

se presentaban como apartados del objetivo original y, en otros, como excesivos para los fines buscados por una empresa privada pero creada a través del aporte de fondos públicos;

5.1) surge del informe elaborado por PwC, la realización de múltiples viajes y traslados dentro del País como al exterior -Europa, Asia, Sudamérica- gastos que totalizaron la suma de U\$S 289.836, que fueron abonados por GSSA y por tanto financiados a través de fondos cuyo origen es estatal, sin haberse podido constatar la existencia de las correspondientes rendiciones de cuentas ni la aprobación de los mismos por la Gerencia General de acuerdo al Procedimiento establecido, lo que implica violación al principio de transparencia (artículo 18 del Decreto 30/2003), sin perjuicio, esta cifra no es definitiva en la medida que, por lo menos ANCAP, abonó directamente gastos de esta índole, extremo que puede ser constatado de la documentación aportada (pasaje en clase ejecutiva por un monto de U\$S 3.475), así como múltiples actos administrativos emanados del Directorio de dicho ente autorizando el pago de traslados, viáticos e incluso seguros de viajes y matrículas;

5.2) asimismo, surgen del referido informe, gastos de alimentación por un total de U\$S 211.657, correspondiendo el 13,46%, U\$S 28.499 a la contratación de servicios de lunch y catering, otro 12%, U\$S 25.596 en concepto de almuerzos, cenas, compra de canastas navideñas, frutos secos,





Junta de Transparencia y Ética Pública

comidas de fin de año entre otros;

5.3) los gastos de Capacitación al Personal sumaron U\$\$ 246.690, y entre ellos destacan: Maestrías y Posgrados por U\$\$ 68.447 para cuatro personas, Cursos Técnicos por U\$\$ 39.376, Conferencias y Congresos por U\$\$ 29.050, Inglés por U\$\$ 22.723, Cursos habilidades blandas por U\$\$ 21.541, Pasajes y Viáticos por U\$\$ 17.355, entre otros;

5.4) contratación de un servicio de gimnasia laboral y masajes en 2015 y 2016 a razón de \$ 16.104 mensuales ajustados, anualmente, según consta en documentación aportada;

6) que en cuanto a los socios accionistas (UTE y ANCAP), eran representados por sus delegados ante el Directorio de GSSA, ante la Comisión Fiscal, quienes además actuaban generalmente mandatados por los Directorios de UTE y ANCAP, salvo algunas situaciones específicas que constan en actas donde se autorizaba a votar a conciencia (Resoluciones Nros. 1213/8/2013, 1662/11/2013, 245/2/2014, 303/5/2016, 350/5/2016, 586/8/2016, 672/9/2016, 955/11/2016, 1101/12/2016, 223/3/2017, 411/4/2017, 524/5/2017, 681/6/2017, 161/3/2018, 881/10/2018, 987/11/2018, entre otras de ANCAP);

7) que existió coincidencia entre el soporte físico director del ente público y el de la sociedad anónima, extremo que permite sostener que aquellos no perdían su calidad de funcionarios públicos por el mero hecho de integrar el Directorio de GSSA, quedando de esta forma comprendidos en el concepto del artículo 175 del Código Penal en la redacción dada por el artículo 8 de la Ley N° 17.060, y el artículo 2 del Decreto N° 30/2003;

8) que estos representantes ante el Directorio, la Asamblea de Accionistas y la Comisión Fiscal de GSSA, consintieron las situaciones irregulares referidas ut supra, debiéndose concluir que los Jerarcas de UTE y ANCAP – en cuanto soportes físicos de los órganos de dirección - validaron expresa o tácitamente estos hechos y actos, los que constituyen un desvío de las directrices generales de buena administración y de ética pública, tanto por acción como por omisión, alejada de la conducta esperada naturalmente de todo administrador público, el que debe actuar apegado al respeto de los principios generales de eficiencia y eficacia en el manejo de los dineros públicos;

9) que los controles ejercidos desde los entes accionistas frente a la sociedad controlada fueron, por lo menos, ineficaces e ineficientes, omisión que causó perjuicio a la Hacienda Pública, en el sentido que, de haberse obrado con estricto apego a la protección del interés público en juego, es

Alfonso Siles

Arturo



Junta de Transparencia y Ética Pública

razonable pensar que los resultados negativos se hubiesen atenuado y resultado de menor entidad;

10) que sin perjuicio de la aplicabilidad de la Ley de Sociedades Comerciales N° 16.060 y la responsabilidad allí estatuida para los cuadros de una Sociedad Anónima (artículos 83 y 388 de la citada ley, entre otros), también es de aplicación la normativa que rige para el caso de empresas de propiedad del Estado. En efecto, el artículo 748 de la Ley N°16.736, de 5 de enero de 1996, prevé la posibilidad del **nacimiento de responsabilidad civil y tributaria** de los directores de sociedades anónimas por la gestión desarrollada, en caso de constatarse por los órganos competentes la existencia de dolo o culpa grave, así como su **eventual repetición** en aplicación de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República;

11) que los jefes de los entes autónomos, tanto en su actuación directa en la fase previa a la creación de GSSA, así como durante la gestión de la empresa en su rol de accionistas, tenían el deber de ajustar su actuación conforme a principios de rango constitucional, como ser el de buena administración (inciso segundo del artículo 311 de la Constitución de la República) y eficiencia (artículo 60 de la Carta), los que pudieron verse

vulnerados con la acción u omisión de aquellos en el cuidado de los bienes públicos;

12) que de la documentación analizada y que fuera remitida por UTE y ANCAP a esta Junta, se puede concluir:

12.1) que existe responsabilidad de UTE y ANCAP en la fase previa a la constitución de GSSA (sociedad instrumental creada con el fin específico de administrar el Proyecto Regasificadora, con aportes de origen público), en cuanto no se pudo constatar la existencia de estudios integrales de pre-factibilidad y factibilidad que permitieran una adecuada toma de decisiones. Pero, además, habiendo tenido en distintos momentos el poder-deber de reconsiderar su viabilidad, fundamentalmente al perder el socio estratégico (Argentina); o ante las previsiones realizadas por los propios organismos de cuantiosas pérdidas o desvíos, como por ejemplo las diferencias entre lo estimado en inversiones y lo contratado; o el momento de firmar el “Acuerdo de Terminación con el consorcio GNLS S.A.” ejecutando la garantía de U\$S 100 millones (2015), persistieron en la continuidad de un Proyecto a todas luces inviable, con el consecuente daño a la Hacienda Pública;

12.2) que una vez creada GSSA, se puede constatar que existió una relación de dependencia entre el ente instrumental y los órganos estatales, por lo que éstos tenían el deber de controlar la gestión de la sociedad anónima. A tal





Junta de Transparencia y Ética Pública

punto existía la dependencia referida, que algunos miembros de los Directorios de los entes eran designados como miembros directores de la sociedad anónima, por lo que al ejercer su rol en ésta no perdían su calidad de funcionarios públicos y, consecuentemente, los regían todas las normas y principios de conducta ética de la legislación vigente aplicables a los servidores públicos;

12.3) que, en definitiva, la actuación de los soportes de los órganos de los entes propietarios del paquete accionario de GSSA, no puede sino concluirse que la buena administración, tanto en la gestión financiera como en el uso de los procedimientos idóneos para alcanzar los fines, estuvieron ausentes en este Proyecto (artículo 23 del Decreto 30/2003). Se puede sostener razonable y objetivamente que la gestión general del Proyecto fue deficiente y esto implicó transgresión a las normas y principios éticos tanto de raigambre constitucional, como legal y reglamentario citados en el cuerpo de esta Resolución (principios de buena administración, eficiencia y eficacia), todo lo cual puede resumirse en la violación al principio de legalidad (artículos 14 del Decreto 30/2003). Conforme a la normativa vigente, la violación a dichos principios puede constituir falta administrativa, y consecuentemente aparejar sanción, una vez sustanciados los eventuales procedimientos disciplinarios que correspondan, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, civiles y penales que puedan corresponder a los

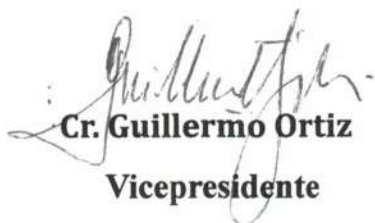
funcionarios involucrados, por las acciones u omisiones en la gestión del Proyecto Regasificadora.

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a las competencias de la JUTEP para evacuar las consultas como la presente, conforme al artículo 43 de la Ley N° 19.823;

EL DIRECTORIO DE LA JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

RESUELVE:

- 1) Emitir su dictamen en los términos de los precedentes Considerandos;
- 2) Comunicar la presente al ente consultante (UTE) y solicitarle informe en el plazo de 30 días, la resolución adoptada en función de la consulta evacuada;
- 3) Remitir copia a ANCAP de estas actuaciones;
- 4) Fecho lo anterior, archívese, sin perjuicio de ulterioridades.


Cr. Guillermo Ortiz
Vicepresidente


Esc. María Susana Signorino
Presidente