



TRIBUNAL DE CUENTAS

**RES. 1261/2021**

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL**

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

**EN SESION DE FECHA 23 DE JUNIO DE 2021**

**(E. E. N° 2021-17-1-0002236, Ent. N° 1763/2021)**

**VISTO:** las nuevas actuaciones remitidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) - Dirección Nacional de Vialidad (DNV), relacionadas con la Licitación Pública N° 2/2016, convocada para el "Diseño, construcción, operación y financiamiento de la Infraestructura vial en Ruta N° 9 (tramo: Rocha - Chuy) y en Ruta N° 15 (tramo: Rocha - Empalme Ruta N° 13);

**RESULTANDO:** 1) que en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 18.786 del 19 de julio de 2011 y Decretos Nos. 17/012, 280/012 y 251/015, modificativas y concordantes, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas convocó a la mencionada Licitación Pública Internacional;

2) que en su oportunidad, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas remitió a este Tribunal, el Proyecto de Resolución del Poder Ejecutivo, adjudicando en forma provisional al Consorcio Grupo Oriental 2 el llamado referido, por un plazo de 20 años, por un precio de UI 2.680:672.280,42;

3) que este Tribunal por Resolución N° 863/17 dispuesta en sesión de fecha 15 de marzo de 2017, modificada posteriormente por Resolución N° 3317/17 de fecha 4 de octubre de 2017, acordó cometer al Contador Auditor destacado ante el señalado Ministerio el "pago por disponibilidad" único anual, previo control de lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 18.244 (deudores alimentarios) y a la Contadora Auditora desatacada ante el Ministerio de Economía y Finanzas la verificación de que la Resolución de Adjudicación Provisional concuerde con las condiciones sometidas a



## TRIBUNAL DE CUENTAS

consideración de este Tribunal (artículo 8 de la Ordenanza N° 27 de 22/5/58 en la redacción dada por la Resolución de fecha 16/6/2010);

4) que el Poder Ejecutivo, por Resolución de fecha 24 de abril de 2017, adjudicó en forma provisional al oferente Consorcio Grupo Oriental Dos -integrado por las empresas Construcciones e Instalaciones Electromecánicas S.A. (CIEMSA), Hernández y González S.A. y Traxpalco S.A.-, la Licitación Pública Internacional N° 2/2016, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 18.786 de fecha 19 de julio de 2011, por un precio de UI 2.680:672.280,40;

5) que posteriormente se remitió a este Tribunal el proyecto de contrato de fideicomiso de administración a suscribir por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Fideicomitente) con RENEFISA (Fiduciaria) denominado "Fideicomiso PPP Ruta N° 9, 15 y conexión" cuyo objeto consiste esencialmente en la inversión, gestión, administración y disposición de los fondos destinados al Contrato de Participación Público Privada que le dio origen, estipulándose el plazo del fideicomiso en 22 años a partir de la fecha de suscripción, renovable por única vez por un periodo de dos años;

6) que asimismo, se remitió Proyecto de Resolución del Poder Ejecutivo aprobando el contrato mencionado, autorizando el gasto y pago de partidas presupuestales o extra presupuestales y a ceder nuevos derechos de crédito en el marco del Fideicomiso de referencia con destino a escrituración legal, diseño operativo, gestión y administración mensuales por el ejercicio 2018 por la suma mensual de \$ 83.570 y de \$ 270.840 con destino a solventar los gastos de gestión y administración mensual, por el ejercicio 2019;

7) que este Tribunal por Resolución N° 2576/2018 dispuesta en sesión de fecha 8 de agosto de 2018, acordó no formular observaciones a la constitución del fideicomiso a suscribir entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y República Negocios Fiduciarios Sociedad



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Anónima (RENEFISA). Asimismo, dispuso cometer al Contador Auditor destacado ante dicho Ministerio, la intervención de los gastos derivados del Fideicomiso mencionado, previo control de su imputación con cargo al grupo adecuado con disponibilidad suficiente, y, de la verificación de que el contrato y la resolución definitiva concuerden con las condiciones de la contratación sometidas a este Tribunal (artículo 8 de la Ordenanza N° 27 de 22 de mayo de 1958 en la redacción dada por la Resolución del 16 de junio de 2010);

8) que venidas las actuaciones relacionadas con la adjudicación definitiva, este Tribunal, por Resolución N° 781/2021 dispuesta en sesión de fecha 22 de abril de 2021, acordó:

8.1) No formular observación a la adjudicación definitiva propuesta;

8.2) Estar a lo dispuesto por este Tribunal en Sesión de fecha 15 de marzo de 2017, modificado con fecha 4 de octubre de 2017; y

8.3) Cometer a la Contadora Auditora la verificación, previo a la intervención del gasto correspondiente, de la constitución y acreditación de la garantía de cumplimiento de contrato, la constitución del seguro contra todo riesgo, la suscripción de los contratos de financiamiento y la integración del capital especial de la sociedad de objeto exclusivo, conforme con lo establecido en la Cláusula 22.2 del Pliego;

9) que por Resolución del Poder Ejecutivo N° TO/125 de fecha 12 de mayo de 2021, se dispuso: "Adjudíquese en forma definitiva a GRUPO VIAL ORIENTAL DOS S.A. la Licitación Pública Internacional N° 2/2016 para el "Diseño, construcción, operación y financiamiento de la infraestructura vial en la Ruta N° 9, tramo: Rocha – Chuy, y Ruta N° 15, tramo: Rocha – Empalme Ruta N° 13" Circuito N° 2, en el marco de la Ley N° 18.786, de 19 de julio de 2011 de Participación Público Privada";

10) que asimismo, se dispuso que "la adjudicataria deberá constituir la garantía y seguros y proceder a la integración de capital de la Sociedad Objeto Exclusivo detallados en el Considerando II... en el plazo de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

10 (diez) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación”, y autorizó al Ministerio de Transporte y Obras Públicas “a la elaboración y firma del Contrato de Participación Público Privada, una vez verificado el cumplimiento del numeral 2°...”;

11) que la Administración actuante notificó a Grupo Vial Oriental Dos S.A., agregó información concerniente a la garantía, notas de integración de capital de fecha 3 de mayo de 2021 y, con fecha 25 de mayo del presente se suscribió el contrato de Participación Público Privada;

12) que en esta oportunidad, la Secretaría General de la Dirección Nacional de Vialidad con fecha 25/05/2021 solicita se remiten los antecedentes a este Tribunal para la intervención de las actuaciones correspondientes a la “modificación del contrato y proyecto de resolución”;

13) que por nota de fecha 22/06/2020 de Grupo Vial Oriental Dos S.A. se señaló que el MTOP solicitó adelantar los plazos de ejecución de las obras de la Etapa 1 y que, “Atendiendo a su solicitud, el Grupo Vial Oriental Dos S.A. ha analizado y elaborado una propuesta de obras iniciales de la Etapa 1 del Circuito 2, considerando plazos de ejecución de las obras con una duración menor a los plazos propuestos en nuestra oferta. Esta modificación del cronograma de inversiones se realizará sin modificar los precios ofrecidos, pero sí adelantando el cobro del Componente A ya definido en la oferta, así como de los Componentes B y C en cuanto corresponda.” Adjuntando la propuesta correspondiente;

14) que la Supervisora de Obras - Órgano de Contralor de Contratos de PPP - MTOP- DNV con fecha 12 de marzo de 2021 informó que:

14.1) “La demora en la concreción del proyecto, que se ha producido por diversos motivos, ha significado, entre otras circunstancias, que el estado actual de la infraestructura del circuito requiere que se realicen ciertas



## TRIBUNAL DE CUENTAS

intervenciones a corto plazo para recuperar la calidad del servicio brindado al usuario”;

**14.2)** “En lo que respecta a los 128 kilómetros de Ruta N°9 incluidos en el circuito, las obras de puesta a punto de mayor entidad (ANEXO III), se prevé queden finalizadas antes de los 18 meses de iniciado el Contrato, concretando un adelanto de 6 meses respecto al plazo ofertado” por lo que “resulta conveniente adelantar las obras de ensanche y refuerzo de 7 puentes de Ruta N° 9, realizando una única intervención en coincidencia con los trabajos de reparación. De esta forma, no sólo se adelanta la finalización de estas obras, sino que disminuye el tiempo y la cantidad de interferencias a la circulación vehicular”;

**14.3)** En virtud de lo señalado, “la mitad de los puentes existentes en Ruta N°9 quedarán adecuados a las condiciones exigidas 2 años antes del plazo comprometido en la Oferta Técnica. Conforme al nuevo cronograma comprometido (ANEXO I), la finalización de las obras de ensanche y refuerzo de los restantes 7 puentes de Ruta N° 9 también se adelanta 2 años respecto a lo previsto (culminarían en el Año 4 del Contrato en lugar del Año 6)”;

**14.4)** Concluyendo que “la modificación propuesta permitirá un adelanto global de al menos 2 años en la concreción de la totalidad de las obras iniciales y complementarias establecidas en las diversas etapas previstas en el Pliego de Condiciones y en la Oferta Técnica de Grupo Oriental”;

**15)** que por Proyecto de Resolución a dictarse por el Poder Ejecutivo se autoriza “la modificación del Contrato de Participación Público Privada de fecha --- de 2021, celebrado entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y GRUPO VIAL ORIENTAL DOS S.A. - “Diseño, construcción, operación y financiamiento de la infraestructura vial en las Ruta N° 9, tramo: Rocha – Chuy, y Ruta N° 15, tramo: Rocha – Empalme Ruta N° 13”, Licitación Pública Internacional N° 2/2016, por la cual se modifica el cronograma presentado en la oferta y mejora el servicio brindado por el Circuito



## TRIBUNAL DE CUENTAS

y se da nueva redacción al Anexo III del Pliego de Condiciones Administrativas referido a “Mecanismo de Pago – 4. Adelantos Trimestrales”, de conformidad con lo establecido en los Resultandos VII) y VIII) de la presente resolución” autorizando al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a la elaboración y firma de la modificación del Contrato de Participación Público Privada y, por informe jurídico de fecha 18 de marzo de 2021, no se formulan observaciones a las modificaciones que se proyectan;

**16)** que por informe de la Unidad de Proyectos de Participación Público – Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre los términos de la estructuración financiera del Proyecto “Circuito 2: Ruta 9 y Ruta 15”, de fecha 26 de marzo de 2021 se señaló que:

**16.1)** la “estructuración financiera planteada resulta de conformidad, se encuentra en línea con lo planteado en la oferta económica del Adjudicatario Provisional y en el Contrato de PPP acordado...”;

**16.2)** se manifiesta “conformidad con el Contrato PPP definitivo para la firma en los términos recibidos” señalando que no tienen objeciones que formular a la modificación del contrato que se pretende (Proyecto de Adenda);

**16.3)** en cuanto al análisis que “compete a MEF en relación a cumplimiento del tope de los pasivos firmes o contingentes y pagos a los contratistas PPP que define el artículo 62 de la Ley 18.786, este proyecto cuenta con espacio fiscal dentro del tope mencionado”;

**16.4)** asimismo, deja constancia que “no se validaron los cálculos y supuestos presentados en la hoja “Rescate” del Plan Económico Financiero Definitivo” y respecto a los Contratos de Seguro se señaló que corresponde al MTOP “en ocasión del control de las pólizas, la verificación de que las mismas cumplen con las condiciones exigidas en las bases de contratación...”;

**16.5)** se concluyó que “teniendo en cuenta el carácter preliminar de los documentos recibidos, este pronunciamiento resulta favorable...” debiendo



## TRIBUNAL DE CUENTAS

remitirse los mismos una vez que hayan alcanzado el carácter definitivo y se encuentren firmados;

**17)** que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia (OPP) por informe de fecha 7 de abril de 2021, solicitó al Ministerio de Transporte y Obras Públicas información adicional y enmendar un error respecto a la la cita de la cláusula que habilita a la modificación del contrato;

**18)** que por informe del Coordinador General – Órgano de Control Proyectos PPP Viales del 8 de abril de 2021 se evacuaron las consultas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto respecto a la Adenda al Contrato de Participación Público – Privada y se agregó documento titulado “Modificación de Contrato de Participación Público - Privada” estableciendo en la Cláusula 2) Modificación de Contrato: (2.1) “El propósito de este documento es modificar el cronograma presentado en la oferta, el que se sustituye por el que se adjunta como Anexo I y mejorar el servicio brindado por el circuito incrementando las obras de puesta a punto según se describe en el Anexo III.” ... (2.2) que “El Contratista asume la obligación de finalizar todas las obras en los plazos máximos que se describen en la cláusula 2.4. ...”, y que (2.3) “No existirá retribución adicional por el adelantamiento de la Etapa 1 de los Tramos 1 y 2 ni por el incremento de las obras de puesta a punto que se detallan en el Anexo III. Se incrementa el número de cuotas de la componente A para los tramos 1 y 2 de la Etapa 1, sin que ello implique una modificación del importe total de la componente. Para el resto de los tramos de cada Etapa, la finalización anticipada de las obras no devengará pagos por concepto de la Componente A”;

**19)** que por informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de fecha 12 de abril de 2021 se señaló que:

**19.1)** “Las partes han acordado hacer uso de la facultad prevista en la cláusula 21.12 “Modificaciones con acuerdo del Contratista”;



## TRIBUNAL DE CUENTAS

**19.2)** La modificación del cronograma de obras presentado en la oferta (tramos 1 y 2) “no genera aumento del componente A, por lo cual no atañe un aumento de Pago por Disponibilidad Anual” y que asimismo el cobro de los componentes B y C “estaba previsto de esa forma en el contrato y no depende del plazo máximo para las obras”. Entendiendo que “La propuesta de modificación implica “mejorar el servicio brindado por el circuito”, interpretándose ello como un beneficio al usuario del menor tiempo de obras en calzada, no implicando cambios en los estándares de servicio requeridos al contratante”;

**19.3)** El incremento de las obras de puesta a punto en la totalidad de la Ruta N° 9 conlleva un incremento en el costo de UI 90 millones, justificándose conforme al informe Técnico en el “estado actual de la infraestructura por la demora en la concreción del proyecto” y que “El diseño de la obra para el cumplimiento de los indicadores de servicio de contrato es un riesgo conferido al contratista, por lo cual no contará con retribución adicional”;

**19.4)** Respecto a la modificación del Mecanismo de Pago se señaló que “Este cambio, en su calidad de adelanto, supone una ganancia financiera para la empresa y es un beneficio que se ha otorgado a otros circuitos viales PPP. Este beneficio, según fuera analizado por la Unidad de PPP del Ministerio de Economía y Finanzas, se entiende compensa los adelantos de obra solicitados por la administración”;

**19.5)** Conforme lo señalado y habiéndose enmendado los errores padecidos en documento de fecha 6 de abril de 2021, la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Contratos PPP entendió que “la presente modificación no implica cambios sustanciales al contrato, que el adelanto de obra representa un beneficio para la Administración Contratante y sugiere su aprobación en los términos que se adjunta”;

**CONSIDERANDO:** 1) que el artículo 48 (Modificaciones previstas en el contrato) de la Ley N° 18.786 (reglamentado por el artículo 72 del Decreto



## TRIBUNAL DE CUENTAS

N° 17/012) prescribe “El Contrato de Participación Público-Privada podrá establecer condiciones, cumplidas las cuales las partes podrán acordar su revisión. Podrán asimismo estipular los aspectos del contrato alcanzados por ella y prever soluciones entre las cuales podrán optar al modificar el contrato, el monto máximo de la inversión adicional que las modificaciones podrán requerir y el plazo dentro del cual la revisión podrá acordarse. En todo caso, el monto máximo de estas nuevas inversiones no podrá exceder del 50% (cincuenta por ciento) del presupuesto de la obra o del gasto en operación conforme al contrato original, y en la etapa de construcción dicho porcentaje no podrá exceder del 30% (treinta por ciento);

2) que el Pliego de Condiciones Particulares en la Cláusula 42. MODIFICACIÓN DEL CONTRATO, prevé: “Toda modificación del contrato no podrá realizarse sin informe previo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo a lo establecido en el artículo 71° del Decreto 017/012 del 26 de enero de 2012 en la redacción dada por el art 3 del Decreto 251/015 del 14 de setiembre de 2015”;

3) que asimismo, la Cláusula 42.2. MODIFICACIONES PREVISTAS EN EL CONTRATO, prescribe “La Contratante podrá proceder con el acuerdo del Contratista, a la modificación de las características o la cuantía de las obras o de los servicios contratados, para mejorar o incrementar los niveles de servicios o estándares técnicos establecidos en el presente pliego y en el contrato, o por otras razones de interés público debidamente fundadas, sin afectar con ello las condiciones sustanciales del contrato...”;

4) que la Cláusula 21.12 MODIFICACIONES CON ACUERDO DEL CONTRATISTA del Contrato de Participación Público Privada establece que “La Contratante podrá proceder con el acuerdo de la Contratista, a la modificación de las características o la cuantía de las obras o de los

servicios contratados, para mejorar o incrementar los niveles de servicios o estándares técnicos establecidos en el Pliego y en el Contrato, o por otras razones de interés público debidamente fundadas, sin afectar con ello las condiciones sustanciales del Contrato”;

5) que conforme los Considerandos que anteceden, la modificación en los contratos de Participación Público Privada requiere estar ordenada al bien común, esto es, servir al bien común, al interés de la Administración contratante y ajustarse a los principios generales que rigen la contratación administrativa;

6) que, la modificación que se proyecta, se ajusta a la normativa vigente, a lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares y al Contrato de Participación Público Privada (Considerandos 1 a 4), tutela el interés público, no surgiendo de las actuaciones remitidas que se hayan producido vulneraciones a los principios imperantes en materia de contratación administrativa (artículo 149 del TOCAF) y se esgrimen circunstancias objetivas que implican la existencia de variaciones en los elementos considerados inicialmente, no expidiéndose este Tribunal respecto a aspectos concernientes a la oportunidad o conveniencia de las modificaciones propuestas;

7) que no surge de los antecedentes se haya dado cumplimiento a lo establecido en la Cláusula 21.19 del Contrato suscrito que refiere a los casos de Modificaciones con acuerdo del contratista y prevé: *“El Contratista deberá presentar previamente el consentimiento de las Entidades Financieras”*;

**ATENCIÓN:** a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el literal B) del Artículo 211 de la Constitución de la República;

#### **EL TRIBUNAL ACUERDA**

- 1) Verificado el cumplimiento de lo señalado en el Considerando 7, no formular observaciones a la modificación del Contrato de Participación Público Privada propuesta, una vez dictada la Resolución de modificación y suscrito

el Contrato entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Grupo Vial Oriental Dos S.A.;

- 2) Cometer al Contador Auditor la verificación del cumplimiento de lo señalado en el Considerando 7 y de que la resolución definitiva concuerde con las condiciones de la contratación sometidas a este Tribunal (artículo 8 de la Ordenanza N° 27 de fecha 22/05/1958 en la redacción sustitutiva dispuesta por Resolución del 16/06/2010);
- 3) Comunicar al Contador Auditor; y
- 4) Devolver los antecedentes.

ag



**Dr. Matias Consonni De León**  
Adscripto a la Secretaria General