



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1346/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 30 DE JUNIO DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0002346, Ent. N° 1731/2021)

VISTO: las nuevas actuaciones remitidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, relacionadas con la modificación contractual de la Licitación Pública Internacional N° 30/2014 que se convocó para el diseño, construcción y financiamiento de la infraestructura vial en la Ruta N° 21, tramo Nueva Palmira – Ruta N° 2 y Ruta N° 24, tramo: Ruta N° 2 – Ruta N° 3, en el marco de lo establecido por la Ley N° 18.786 ‘Contratos de Participación Público – Privada’;

RESULTANDO: 1) que este Tribunal en Sesión de fecha 28.10.2015, acordó que, una vez dictada la Resolución de adjudicación Provisional por el Ordenador competente, constituida la Sociedad Comercial, depositada la Garantía de cumplimiento de contrato (Artículo 23 de la ley N° 18.786) y suscrito el mismo, cometer a la Contadora Auditora en el MTOP, la intervención del “pago por disponibilidad” único anual, previo control de lo establecido en el Artículo 3° de la Ley 18.244;

2) que por Resolución adoptada por el Poder Ejecutivo de fecha 6.7.2017, adjudicó en forma definitiva al “CONSORCIO PPP RUTAS DEL LITORAL S.A.” el llamado disponiendo que la adjudicataria constituya las garantías y seguros, acreditando el pago a la Corporación Nacional para el Desarrollo, en el plazo de 10 días hábiles contados a partir del siguiente a su notificación. Verificado el cumplimiento de lo anterior, se autorizó al MTOP la elaboración y firma del Contrato de Participación Público Privado;



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que este Tribunal por Resolución N° 3345/2017 dispuesta en Sesión del 11.10.2017, modificó parcialmente la Resolución adoptada con fecha 28.10.2015, en el sentido donde dice “cométese a la Contadora Auditora destacada en el MTOP la intervención del pago por disponibilidad único anual”, debe decir “cométese a la Contadora Auditora destacada ante el Ministerio de Económica y Finanzas, la intervención del “pago por disponibilidad” único anual;

4) que nuevamente este Tribunal por Resolución N° 1963/2018 adoptada en sesión del 13.6.2018, modificó su acuerdo del 11.10.2017, numeral 1, en el sentido que donde dice: cometer a la Contadora en el MEF, debe decir la Contadora destacada en el MTOP;

5) que en esta oportunidad, se remite acuerdo suscrito con fecha 27.2.2020 entre el MTOP y el CONSORCIO PPP RUTAS DEL LITORAL S.A por el que se expresa en la cláusula segundo (Objeto): a) El Consorcio RDL se obliga a construir, de acuerdo al Proyecto Ejecutivo (Anexo 1), las obras relativas al Proyecto Ejecutivo Acordado en el plazo de 7 meses a contar desde el día hábil inmediato siguiente a la entrega y puesta a disposición de los terrenos requeridos para la ejecución de la obra, la que se documentará mediante el Acta de Toma de Posesión suscrita por las partes. A efectos de La ejecución de las referidas obras las partes acuerdan que la entrega y puesta a disposición de los terrenos y consecuentemente, la firma del Acta Toma de Posesión Progresiva 0+500, se realizará cuando acumulativamente se cumplan las siguientes condiciones: cuando estén libres y disponibles de cualquier ocupación, los terrenos y padrones comprendidos en el tramo de la progresiva 0+500, incluidos los pertenecientes a la ANP respecto de los cuales el MTOP ha obtenido su re-destinación. Asimismo cuando el MTOP haya obtenido y notificado a RDL la conformidad y el consentimiento expreso, formal y previo de UTE para la modificación de las líneas de media y



TRIBUNAL DE CUENTAS

baja tensión, que interfieren con la ejecución de las Obras del Proyecto Ejecutivo;

6) que el por su parte el MTOP, se obliga a:

6.1) cumplir y notificar a RDL el cumplimiento de las condiciones de ejecución de las obras del Proyecto Ejecutivo Acordado en el plazo máximo de 30 días corridos a contar del inmediato siguiente a la suscripción del presente.

6.2) abonar a RDL la componente A asociada al Tramo 1 A, la cual corresponde al 86,38% de la misma, es decir UI (unidades indexadas) 7.410.942,40 anuales.

6.3) Una vez ejecutadas las obras del Proyecto Ejecutivo Acordado (En adelante: tramo 1.B) el MTOP se obliga a otorgar a RDL el ACIT del Tramo 1.B, fecha a partir del cual el MTOP deberá abonar la componente A asociada a éste, la cual equivale a un 13,62% de la componente A del tramo 1, esto es UI 1.168.523,22 anuales. Asimismo se estableció que si se generasen atrasos en la ejecución de las Obras del Proyecto Ejecutivo Acordado por errores del Proyecto Ejecutivo u otras razones atribuibles al MTOP, el plazo de construcción establecido (7 meses) se prorrogará en igual proporción a dichos atrasos, de conformidad con la cláusula 7.3 del contrato. Asimismo, si se generasen sobrecostos serán asumidos por el MTOP previo detalle y acreditación por parte de RDL y los sobrecostos asociados a la construcción, operación y financiamiento de las Obras del Proyecto Ejecutivo Acordado, que no respondan a errores en el Proyecto Ejecutivo u a otras causas imputables al MTOP, serán asumidas por RDL. Por otra parte en la cláusula quinto, se dejó constancia que el acuerdo no significa una alteración del Pliego Particular o contrato de PPP, siendo el presupuesto de las obras a ejecutar de UI 12.453.897,32 con leyes sociales y sin IVA; Se establece asimismo que el acuerdo se suscribe bajo la condición suspensiva de obtener la autorización de los Acreedores a los términos del acuerdo antes del 30/04/2020; autorización que es otorgada por República AFISA en dicha fecha;



TRIBUNAL DE CUENTAS

7) que por Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 24.3.2020, se designó para ser desafectada de su actual destino (ANP) afectándola al MTOP para la ejecución de las obras del By pass de la Ciudad de Nueva Palmira, una fracción de terreno padrón N° 1212, urbano, de la Localidad Catastral Nueva Palmira del Departamento de Colonia, señalada con en número 1E en el plano del Ingeniero Agrimensor Guillermo Di Fabio de diciembre de 2019, notificándose de la misma a Consorcio RDL S.A ;

8) que la Asesoría Letrada del MTOP, en informe de fecha 22.4.2020, señaló que el Organismo ha cumplido con las obligaciones referidas en el Acuerdo, habiendo notificado y cumplido en tiempo y forma a RDL, comunicando RDL su acuse de recibo y sin recibir de su parte ninguna observación al respecto, encontrándose en condiciones de otorgar con el MTOP el Acta de Toma de Posesión de la progresiva 0+500. Al respecto, con fecha 29.4.2020, se suscribió el acta de entrega y toma de Posesión entre el MTOP y RDL, en el marco del contrato de PPP y del acuerdo de fecha 27.2.2020 habiéndose dejado constancia que los terrenos y padrones comprendidos en el tramo de la Progresiva 0+500 se encuentran libres de cualquier ocupación;

9) que consta proyecto de contrato de Modificación Contractual a suscribirse entre las partes y Proyecto de Resolución a dictarse por el Poder Ejecutivo atento al acuerdo suscripto, a las obligaciones asumidas por las partes con fecha 27.2.2020, y al contrato de 24.7.2017 de PPP al amparo de la ley 18.786, diseño, construcción y financiamiento de la infraestructura vial en la Ruta N° 21, tramo Nueva Palmira – Ruta N° 2 y Ruta N° 24, tramo: Ruta N° 2 – Ruta N° 3, en el marco de lo establecido por la Ley N° 18.786 'Contratos de Participación Público – Privada', estableciéndose como objeto : a) El contratista se obliga a dejar sin efecto y desistir de las solicitudes presentadas en los expedientes 2020-10-3-1563, 2020-10-3-1650, 2020-10-3-2518, 2020-10-3-2965 y 2020-10-3-3002, relacionados con los



TRIBUNAL DE CUENTAS

sobrecostos asociados; (esta cláusula no surge del acuerdo de fecha 27.2.2020), b) el contratante se obliga a aprobar íntegramente los ajustes constructivos informados por el Contratista en los expedientes relacionados anteriormente, derivados de errores y Omisiones del Proyecto Ejecutivo Acordado, c) el contratante se obliga a abonar a RDL la componente A asociada al tramo 1.A la cual corresponde al 86,38 % , es decir UI 7.410.942,40 anuales y abonar la componente A , asociada al tramo 1.B, la cual equivale a un 13,62 % de la componente A del tramo 1 , esto es UI 1.168.532,22 anuales;

10) que asimismo se pactó que toda modificación contractual, deberá contar con el informe previo y favorable de la OPP y del MEF, con la intervención previa del Tribunal de Cuentas, debiéndose someter a estos organismos con la debida antelación;

11) que conforme a lo señalado, el Poder Ejecutivo proyectó autorizar “la modificación del Contrato de Participación Público Privado de fecha 24.7.2017 celebrado entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y CONSORCIO PPP RUTAS DEL LITORAL S.A. en los términos expresados en los Resultandos del cuerpo de esta resolución”;

12) que según informe de fecha 16.4.2021 de la Unidad de Proyectos de PPP del Ministerio de Economía y Finanzas surge que, analizado el proyecto de Resolución que aprueba la modificación del Contrato de PPP suscrito con fecha 24.7.2017, al amparo de la Ley 18.786 para diseño, construcción y financiamiento de la infraestructura vial en la Ruta N° 21, tramo Nueva Palmira – Ruta N° 2 y Ruta N° 24, tramo: Ruta N° 2 – Ruta N° 3, y no se formulan observaciones;

13) que por informe de la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada del Ministerio de Economía y Finanzas de fecha 28.4.2021 no se formularon objeciones y consigna que la presente modificación de contrato regulariza formalmente las condiciones acordadas con fecha 27.2.2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley



TRIBUNAL DE CUENTAS

N° 18.786 de 19.7. 2011 y el artículo 71 del Decreto Reglamentario N° 17/012 del 26.1.2012, y asimismo adecuar algunos de sus términos, contemplando los nuevos cronogramas y las prórrogas otorgadas;

14) que “las modificaciones planteadas no implican una alteración del monto del contrato del pago por Disponibilidad, dado que las obras objeto de la presente estaban previstas en el contrato original, y que ya finalizaron y se pagarán retroactivamente a la contratista, una vez firmada la modificación del contrato;

15) que el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto remitió el informe descripto precedentemente al MTOP en cumplimiento del artículo 47 de la ley N° 18.786 y 71 del Decreto Reglamentario N° 17/012 y sus modificativas;

16) que por nota de la Asesoría Letrada del MTOP de fecha 15.6.2021, expresó que se padeció error involuntario en la indicación de la fecha del Acuerdo suscrito entre las partes citadas, en múltiples párrafos del Acuerdo en vez de indicar 27.2.2020, se indicó 27.2.2019 la cual es erróneo, adjuntándose una versión corregida del acuerdo como modificación presupuestal y proyecto de Resolución, con las fechas correctas;

CONSIDERANDO: **1)** que el Pliego de Condiciones Particulares en la Cláusula 42. MODIFICACIÓN DEL CONTRATO, establece: “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 26.1.2012 en la redacción dada por el art 3 del Decreto 251/015 del 14.9. 2015”;

2) 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



TRIBUNAL DE CUENTAS

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 y sólo en relación a las siguientes obras y servicios: ...a) el bypass de la ciudad de Dolores, b) el bypass de la ciudad de Mercedes, c) los empalmes de la ruta 24 con la ruta 3, d) las paradas de ómnibus en exceso a las establecidas como obras complementarias, e) las sendas de adelantamiento no comprendidas dentro de las obras complementarias, f) Cualquier otra obra de mejora o servicio no comprendida en las anteriores y que en el futuro se considere necesaria para el buen funcionamiento del circuito y cuyo monto no exceda de un 5% del monto de las obras de puesta a punto”;

3) que el artículo 71 del Decreto 17/012 del 26.1.2012, en la redacción dada por el art 3 del Decreto 251/015 del 14.9.2015 establece: “El Contrato de Participación Público-Privada podrá reconocer la potestad de la Administración Pública contratante de modificar el contrato, estipulándose los aspectos concretos del contrato susceptible de tal modificación, las contraprestaciones que en su caso correspondan, así como el monto máximo de la inversión adicional que las modificaciones podrán requerir y el plazo dentro del cual la potestad podrá ser ejercida. Habiéndose estipulado la potestad reseñada, la Administración Pública contratante elaborará un informe técnico en el cual se establecerán los motivos y demás aspectos que justifican la modificación del contrato, especificando el alcance y contenido de la modificación. Dicho informe será enviado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Tribunal de Cuentas debiendo expedirse. La modificación del contrato no podrá realizarse sin el pronunciamiento previo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas”;

4) que conforme a lo señalado por la Administración actuante en el Proyecto de Resolución que se remite en la



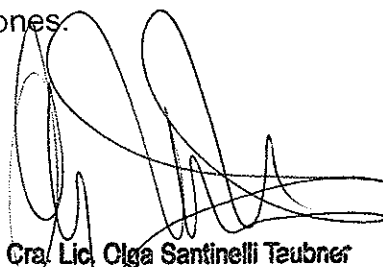
TRIBUNAL DE CUENTAS

oportunidad, las modificaciones cuentan con “principio de ejecución” (Resultando 5) ya que las mismas surgen del acuerdo de febrero de 2020, en tanto se obtuvo el pronunciamiento del Ministerio de Economía y Finanzas (Resultando 12) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de forma extemporánea (Resultando 13), contraviniendo con ello lo dispuesto por la normativa referenciada y el Pliego de Condiciones Particulares que determinan que dichos pronunciamientos deben ser previos, como así también el previo conocimiento Constitucional que le compete a éste Tribunal;

ATENCIÓN: a lo expresado y a lo dispuesto por el inciso B) del artículo 211 de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar la modificación del contrato de Participación Público Privada propuesta por lo expresado en el Considerando 4);
- 2) Comunicar al Contador Auditor destacado ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas;
- 3) Devolver las actuaciones.



Gra. Lid. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO

ING. MIGUEL AUMENTO: “He votado en forma discordo la Resolución recaída en este expediente, dado que entendí que el dictamen del Tribunal careció de análisis sobre si los requisitos para proceder a una modificación contractual se cumplen o no en el caso. Esto es, se debió tener en cuenta los elementos para la procedencia de la renegociación de contratos públicos que operan como límites a la potestad modificatoria.

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

En efecto, cabe recordar aquí la vasta jurisprudencia del propio Tribunal en lo que hace a la materia, la cual afirma que la modificación/renegociación de un contrato público puede producirse, sin perjuicio de lo cual resulta necesario para su procedencia, la configuración de los siguientes requisitos que operan como límites a la potestad modificatoria: i) Configuración de circunstancias objetivas; ii) No vulneración de normas y principios imperantes en materia de contratación administrativa y análisis de eventuales terceros afectados, y iii) Presencia y tutela del interés público.

En mi opinión, nada de ello fue plasmado en los Considerandos de la Resolución, siendo lo sustancial en el asunto que nos ocupa. Esto vale tanto para la aparente modificación contractual del 27 de febrero de 2020 como para la actual, la cual parece integrar nuevos elementos y acuerdos.”

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO
CR. ENRIQUE CABRERA: “He votado en forma discordo la Resolución de este expediente, en tanto entendí que el gasto debió ser observado por vulnerar el artículo 48 del TOCAF, comparto para este asunto los argumentos del Ministro Miguel Aumento.”

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General