



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1032/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 27 DE ABRIL DE 2022

(E. E. N° 2018 -17-1-0006476, Ent. N° 1063/2022)

**VISTO:** las nuevas actuaciones remitidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas relacionadas con la Modificación del Contrato de Obra Pública para Obras Adicionales, en el marco de la Licitación Pública Internacional N° 35/2017, convocada para el financiamiento, diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura incluida en el Proyecto de Contrato de Participación Público Privada para el Tramo Ferroviario Puerto de Montevideo - Paso de los Toros;

**RESULTANDO:** 1) que este Tribunal por Resolución N° 3559/2018 adoptada en sesión de fecha 21/11/2018 cometió al Contador Auditor que, dictada la Resolución de adjudicación provisional a favor de GRUPO VIA CENTRAL, interviniera la suma prevista por el Pago por Disponibilidad Diario (PDD) señalado en el Resultado 23) de la misma;

2) que por Resolución del Poder Ejecutivo N°529/018 de fecha 26/11/2018 se adjudicó en forma provisional al "GRUPO VIA CENTRAL", integrado por SACEEM S.A, BERKES CONSTRUCCION Y MONTAJES S.A, SACYR CONCESIONES S.L y NGE CONCESSION S.A.S.U las obras señaladas en el Marco de la Licitación Internacional N° 35/2017, en cuanto a las obras financiadas a través del mecanismo de Contrato de Participación Público Privada (P.P.P);

3) que a los efectos de la ejecución y cumplimiento de las obras relacionadas con el Contrato de "Diseño, construcción y rehabilitación



TRIBUNAL DE CUENTAS

de la infraestructura incluida en el Proyecto de Contrato de Obras Adicionales para el tramo Ferroviario "Puerto de Montevideo-Paso de los Toros" la adjudicataria provisional constituyó la sociedad PILEMBURG S.A. y por Resolución del Poder Ejecutivo N° 625 de fecha 1/4/2019 se autorizó a dicha empresa la ejecución inmediata de las obras referidas en el marco de la Licitación Pública Internacional N° 35/017;

4) que por documento privado de fecha 12/04/2019 cuyas firmas fueron certificadas por el Escribano Umile Carmelo Barbieri, el MTOP y la firma PILEMBURG S.A suscribieron, de conformidad a la cláusula 2 del Pliego de Condiciones Administrativas, la ejecución de Obras Adicionales detalladas más ampliamente en dicho documento. El precio pactado ascendió a la suma de \$ 2.499.102.327 más IVA más \$ 324.883.303 por Leyes Sociales debiéndose ejecutar las obras en un plazo de 36 meses;

5) que con posterioridad, el Poder Ejecutivo por Proyecto de Resolución expresó que el Ministerio de Economía y Finanzas emitió el informe preceptivo y favorable en los términos del artículo 34 inciso final del Decreto N°313/2017 del 6/11/2017 y adjudica en forma definitiva al GRUPO VIA CENTRAL SOCIEDAD ANONIMA la licitación Pública Internacional N° 35/2017;

6) que este Tribunal por Resolución N° 1047/2019 adoptada en Sesión de fecha 30/04/2019, cometi6 al Contador auditor en el MTOP que, dictada la Resolución de adjudicación definitiva por el Ordenador Competente a favor de la Sociedad GRUPO VIA CENTRAL SOCIEDAD ANONIMA controlara el cumplimiento por parte de la Sociedad adjudicataria (PILEMBURG S.A) de lo señalado en el Resultando 9.1 (constituir y acreditar garantía de cumplimiento de contrato por U\$S 90.000.000, Seguro contra todo riesgo por U\$S 10.000.000, inscripción en RUPE, certificado del BSE y VECA, haber abonado los costos derivados de servicios externos, avance de diseño



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejecutivo, que permitan el comienzo de la ejecución de la obra en los plazos estipulados);

7) que el Poder Ejecutivo por Resolución N° 636/19 de fecha 30/4/2019 adjudicó de forma definitiva la Licitación de referencia a Grupo Vía Central SA y con fecha 10/05/2019 se suscribió el contrato P.P.P entre el M.T.O.P y la adjudicataria;

8) que, con posterioridad, la Gerencia de Proyecto de Ferrocarril Central remite informe de fecha 15/7/2019 por la cual expresa que el Consorcio Grupo Vía Central viene desarrollando los proyectos y que la proyección de Obras Adicionales sería la siguiente: año 2019 (U\$S 12 millones) Año 2020 (U\$S 35 millones), Año 2021 (U\$S 35 millones) y Año 2022 (U\$S 15 Millones);

9) que este Tribunal por Resolución N° 2220/2019 adoptada en Sesión de fecha 11/09/2019 acordó que "Dictada la Resolución de Adjudicación Definitiva por el Ordenador Competente, cométese al Contador Auditor destacado ante el MTOP la intervención del gasto de la suma de U\$S 12.000.000 derivado de la ejecución de las obras adicionales en el ejercicio 2019 a favor de la firma PILEMBURG S.A así como los correspondientes a los ejercicios 2020 a 2022 previo control de su imputación al grupo adecuado con disponibilidad suficiente;

10) que con fecha 15/10/2019 la Contadora Auditora destacada ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al tomar la intervención que le compete, manifiesta que según consta en los antecedentes remitidos, las obras comenzaron a ejecutarse sin contar con la intervención del gasto cometida por el Tribunal de Cuentas en sesión de fecha 11 de setiembre de 2019, constatando asimismo, que se dispuso, mediante Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 30 de abril de 2019, la ejecución inmediata de las obras, sin contar con la resolución de adjudicación que fue dictada con fecha 30 de abril de 2019, el Contrato firmado con fecha 12 de abril de 2019 y la



TRIBUNAL DE CUENTAS

garantía de cumplimiento de contrato que fue constituida el 12 de abril de 2019, razón por la cual observa el gasto de referencia por incumplimiento del artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

**11)** que con posterioridad, el Poder Ejecutivo, por Resolución 5019/2019 de fecha 11/11/2019 autorizó, insistiéndose en el gasto- la inversión de la suma de \$ 2.499:102.327 más IVA, y de una partida de \$324:883.303 correspondientes a Leyes Sociales, derivadas del “Contrato de Obras Adicionales para el tramo ferroviario Puerto de Montevideo - Paso de los Toros” señalando que “en atención a la importancia para el desarrollo del país que revisten las presentes obras se estima conveniente el dictado de resolución insistiéndose en el gasto”;

**12)** que con fecha 28/11/2019 la Auditoria Destacada del Tribunal de Cuentas intervino por reiteración el gasto de referencia;

**13)** que con fecha 3/01/2020 la Contadora Auditora destacada ante el Ministerio de Transporte y Obras Publicas señaló que, de acuerdo a lo surge de la Resolución N°3559/18 de este Tribunal (Resultando 23), se incluyen dos montos correspondientes al Pago por Disponibilidad Diario (PDD) una oferta de U\$S 406.394 sin IVA y una alternativa de U\$S 395.356 también sin IVA. El monto correcto es el de la oferta original, es decir, U\$S 406.394 por lo cual entiende pertinente señalar que se aclare el monto establecido en dicha Resolución;

**14)** que asimismo indicó que respecto de la Sociedad GRUPO VIA CENTRAL S.A, se solicitó en forma previa a la formalización del Contrato de Participación Público Privada constituya y acredite: a) la garantía de cumplimiento de Contrato por un monto de U\$S 90.000.000, b) el seguro contra todo riesgo por U\$S 10.000.000, c) Constancia de inscripción en el RUPE, d) Certificado expedido por el BSE de estar al día con el pago de seguros por accidentes laborales, e) Certificado expedido por el Registro Nacional de Empresas de Obra Pública del MTOP (VECA), f) Constancia de



TRIBUNAL DE CUENTAS

haber abonado los costos derivados de servicios externos para la realización de estudios previos y estructuración técnica y g) Avance de Diseño Ejecutivo de rubros y subtramos acordados con la Administración contratante que permitan el comienzo de la ejecución de la obra en los plazos estipulados;

**15)** que este Tribunal por Resolución N°466/2020 adoptada en sesión de fecha 12/02/2020 acordó modificar el Numeral 1 de la parte dispositiva de la Resolución N° 3559/2018 del 21/11/2018 cometiendo al Contador Auditor la intervención de la suma de U\$S 406.394 más Iva en concepto de Pago por Disponibilidad Diario debiendo tener presente los adelantos a que refieren los Artículos 5.1 y 8 del Contrato P.P.P. Asimismo, acordó tener presente lo expresado en el Considerando 4) (la Administración no ha dado estricto cumplimiento lo previsto en la resolución de adjudicación definitiva en cuanto a exigir la presentación de la constancia de pago en forma previa a la suscripción de contrato);

**16)** que en esta oportunidad, el Comité de Dirección Ferrocarril Central, por nota de fecha 4 de febrero de 2022 informó que en virtud de nuevas afectaciones y adecuaciones al Proyecto Ferrocarril Central se ha acordado con la empresa adjudicataria del "Diseño, construcción y rehabilitación de la infraestructura incluido en el Proyecto de Contrato de Obras Adicionales para el tramo ferroviario Puerto de Montevideo-Paso de los Toros" en el marco de la Licitación N° 35/2017, PILEMBURG SOCIEDAD ANONIMA, la modificación de las Cláusulas Segundo, Tercero y Quinto del Contrato de Obra Pública para Obras Adicionales suscrito el 12/4/2019 la cual tiene por objeto:

**16.1)** aumentar las prestaciones incluidas en el Objeto del Contrato de Obras Adicionales incorporando la ejecución de las siguientes obras: Construcción de Colector Pluvial Cañada Mataperros (Montevideo), acondicionamiento vial actual Sarandí Grande (Florida), adecuación de camino rural en accesos a



TRIBUNAL DE CUENTAS

Paso Nivel (Juanico-Canelones) y calle paralela al oeste de la vía Férrea en Villa Guadalupe (Durazno);

**16.2)** Aumentar el precio del contrato por un monto total de \$U 369.957.061 más \$U 30.957.880 por leyes sociales (valores al 29/5/2018);

**16.3)** Modificar la cláusula quinta del contrato del 12 de abril de 2019 extendiéndose el plazo de los trabajos hasta el 24 de noviembre de 2023;

**17)** que luce Proyecto de modificación de Contrato de Obra Pública para Obras Adicionales a suscribirse entre el MTOP y PILEMBURG S.A. Entre otras cláusulas establece las siguientes:

**17.1)** Modificación a la cláusula SEGUNDA. "Objeto": Las partes convienen aumentar las prestaciones incluidas en el objeto del Contrato de Obras Adicionales, incorporando la ejecución de las siguientes obras:

Nuevas OOAA	Valor \$U (sin IVA)	Importe LLSS \$U
Construcción colector pluvial Cañada Mataperros (Montevideo)	316.753.220	24.235.385
Acondicionamiento vía actual Sarandí Grande (149+000 a 156 + 800)-Florida	56.099.214	5.080.586
Adecuación de camino rural en accesos a Paso Nivel, Juanicó – Canelones	854.697	88.616
Calle Paralela al Oeste de la vía férrea Villa Guadalupe - Durazno	21.071.723	2.538.484
<b>Total general</b>	<b>394.778.853</b>	<b>31.943.070</b>

**17.2)** El precio del contrato se aumentará según los valores que se indican a continuación a valores al 29 de mayo de 2018;

**17.3)** Los precios serán ajustados según la cláusula 28 (Ajuste de Precios) de las Condiciones Particulares del "Contrato de Obra Pública para las obras adicionales".



TRIBUNAL DE CUENTAS

**17.4)** Modificación de la cláusula TERCERA. "Precio": Las partes acuerdan incorporar los incisos cuarto y quinto a la cláusula TERCERO del contrato de Obras Adicionales, los que quedaran redactados de la siguiente manera: "El precio establecido en el inciso primero de la presente cláusula es una suma global y corresponde a cada una de las obras adicionales establecidas en la cláusula segunda del Contrato, que serán abonadas íntegramente por la Administración sin perjuicio de la facultad de requerir modificaciones y/o ampliaciones en las obras, conforme a lo que se establece a continuación"; "La Administración podrá requerir al contratista la ejecución de modificaciones y/o ampliaciones en las obras, de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares de la presente Licitación. En estos casos, el precio se calculará en función de las variaciones al proyecto básico establecido en la licitación comparado con el Proyecto ejecutivo aprobado por la Administración, abonándose conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones Administrativas"; "Sin perjuicio de lo anterior, el plazo de los trabajos de los trabajos se extenderá hasta el 24 de noviembre de 2023";

**17.5)** (Garantías): Garantía de Cumplimiento de Contrato: La contratista amplió la garantía de fiel cumplimiento por un valor equivalente al 5% del monto total de las ampliaciones de obra referidas en la Cláusula 3.1 de la presente Modificación de Contrato;

**17.6)** Vigencia y validez del Contrato de Obra Pública para Obras Adicionales: En todo lo no expresamente modificado por la presente, se mantienen vigentes e incambiados los términos del contrato de obra pública para Obras Adicionales.

**18)** que luce Documento de Afectación N° 000799 y Modificación N° 002 de fecha 25/9/2019 por el monto total nominal de \$ 194.089.767 y - \$ 194.089.767 con cargo al Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Publicas", unidad Ejecutora 001 "Despacho de la



TRIBUNAL DE CUENTAS

Secretaría de Estado y Oficinas Dependientes”, Programa 360, Proyecto 768, Objeto del Gasto 387 y 549, Documento confirmado, suscrito;

**19)** que luce Proyecto de Resolución a dictarse por el Poder Ejecutivo por el cual se prevé aprobar el proyecto de Modificación de Contrato de Obra Pública para Obras Adicionales de 12 de abril de 2019 a suscribirse entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la empresa PILEMBURG SOCIEDAD ANONIMA en el marco de la Licitación N° 35/017 para el “Financiamiento, diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura incluida en el Proyecto de Contrato de Participación Publico Privada para el tramo ferroviario Puerto de Montevideo – Paso de los Toros” y el “Diseño, construcción y rehabilitación de la infraestructura incluida en el Proyecto de Contrato de Obras Adicionales para el tramo ferroviario Puerto de Montevideo-Paso de los Toros” y el “Mantenimiento de la infraestructura ferroviaria incluido en el Proyecto e Contrato de Mantenimiento” en el marco de lo establecido en la ley 18.786 de 19 de julio de 2011 y su Decreto reglamentario N° 17/012 del 26 de enero de 2012;

**CONSIDERANDO:** **1)** que respecto de la modificación contractual remitida en la oportunidad (Resultando 17), debe tenerse en cuenta que los contratos públicos podrán modificarse siempre y cuando se respeten las condiciones para ello y no se trasgredan determinados límites al respecto;

**2)** que los elementos a tener en cuenta para la procedencia de la renegociación de los contratos públicos, que a su vez operan como límites a la potestad modificatoria son los siguientes: a) presencia y tutela del interés público; b) no vulneración de normas y principios imperantes en materia de contratación administrativa y análisis de eventuales terceros afectados y c) configuración de circunstancias objetivas;

**3)** que en el presente caso, se esgrimen circunstancias objetivas que implican la necesidad de adecuaciones de los elementos considerados al momento de la contratación, no surgiendo que se



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

hayan producido vulneraciones a los principios imperantes en materia de contratación administrativa (artículo 149 del TOCAF) por lo que la modificación proyectada se encuentra dentro de los límites de procedencia de la renegociación de los contratos públicos ajustándose asimismo a la normativa vigente (Decreto N° 257/015 del 23/9/2016 Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Obra Pública);

4) que sin perjuicio de lo anterior, el Proyecto de modificación de Obras Adicionales remitido en la oportunidad, deriva de un procedimiento de contratación cuyo gasto fuere originalmente observado por este Tribunal, (Resultando 10) y reiterado por la Administración (Resultando 11);

5) que la Administración no aportó nuevos elementos que ameriten la reconsideración y el subsiguiente levantamiento de la observación oportunamente realizada por la Contadora Auditora (Resultando 10), manteniéndose inalteradas las razones de legalidad por las cuales se observó el gasto de referencia;

**ATENTO:** a lo precedentemente expuesto y a lo establecido en el Artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

**EL TRIBUNAL ACUERDA**

- 1) Observar el gasto emergente de la modificación proyectada, por lo expresado en el Considerando 4);
- 2) Mantener la observación formulada por la Contadora Auditora destacada ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de fecha 15/10/2019 (Resultando 10) por lo expresado en el Considerando 5);
- 3) Dar cuenta a la Asamblea General;
- 4) Comunicar al Poder Ejecutivo y a la Contadora Auditora destacada;
- 5) Devolver las actuaciones.

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner  
Secretaría General



TRIBUNAL DE CUENTAS

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DE LA PRESIDENTE CRA. SUSANA DÍAZ:** "No he acompañado el Proyecto de Resolución elevado dado que no comparto el criterio de que un procedimiento se vea afectado por irradiación del procedimiento original, ya que el mismo se perfeccionó en el momento que se reitera. El procedimiento original cumplió con las normas vigentes por lo que comparto la observación dado que la modificación propuesta de acuerdo a lo expresado en el Considerando 3) se ajusta a la normativa vigente.

Por lo expuesto, quien suscribe no ha votado el Asunto de referencia.



Cra. Lic. Olga Santibañi Taubner  
Secretaria General