



RES. 1060/2023

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 26 DE ABRIL DE 2023

(E. E. N° 2021-17-1-0006746, Ent. N° 1537/2023)

VISTO: estas actuaciones remitidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, relacionadas con el Acuerdo Específico (Anexo I.15), celebrado entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), con la conformidad de la Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU), para la ejecución de obra pública;

RESULTANDO: 1) que el 05/10/2001, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Corporación Nacional para el Desarrollo celebraron un Convenio, cuyo objeto consiste en dar y recibir, respectivamente, en régimen de concesión, los estudios, proyectos, construcción, mantenimiento, operación y explotación de las obras públicas de infraestructura señaladas en el Anexo I, contratando y ejecutando, de común acuerdo, convocatorias, llamados públicos, pedidos de precio, actos, cooperación científica, técnica, semi-técnica y especializada necesarios a esos efectos. Este Tribunal, en sesión del 31/10/2001, acordó no formular objeciones a dicho Convenio y fue aprobado por resolución del Poder Ejecutivo N° 1908 de fecha 20/12/2001;

2) que con fecha 17/09/2002, se suscribió una modificación del contrato original, aprobada por el Poder Ejecutivo en Resolución N° 1650/2002 del 07/10/2002, respecto de la cual este Tribunal no formuló observaciones (Resolución del 16/09/2002);

3) que el 18/02/2003, la CND cedió a favor de la CVU (Sociedad anónima constituida por la CND en cumplimiento del contrato) los derechos y obligaciones emergentes del convenio relacionado anteriormente,



que fue aprobado por Resolución del Poder Ejecutivo N° 438/2003, de fecha 9/04/2003;

4) que por Resolución del Poder Ejecutivo N° 368/2006, del 15/05/2006, se modificó el "Anexo I" del Convenio y, posteriormente, por acuerdo del 25/06/2008, el MTOP y la CND modificaron nuevamente el Anexo I, sin que ello mereciere observaciones a este Tribunal y fue aprobado por el Poder Ejecutivo por Resolución N° 1064/2008, del 01/12/2008;

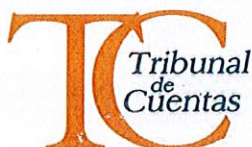
5) que el 05/11/2012, el MTOP remitió Acuerdo Específico denominado Anexo I B) suscrito también con el MEF, la CND y la CVU, en el marco del convenio del 05/10/2001 y, al respecto, este Tribunal en sesión del 05/12/2012, dispuso no formular observaciones;

6) que el 23/08/2013, el MEF, el MTOP y la CND, suscribieron un acuerdo para la implementación de un marco general de la concesión y la definición de una nueva modalidad de gestión de la infraestructura vial;

7) que el 14/11/2013, el MTOP, el MEF, la CND y la CVU (en calidad de cesionario) suscribieron un acuerdo específico denominado Anexo I C) para iniciar el proceso de cambio en el sistema de concesión de obra pública y para la elaboración y financiación del programa; este Tribunal, en sesión del 15/01/2014, acordó no formular observaciones y el acuerdo específico fue aprobado por el Poder Ejecutivo en Resolución del 07/02/2014;

8) que el 23/10/2015 el MTOP y la CND suscribieron un nuevo acuerdo que modificó el Anexo I del Convenio, por el que se extendió el plazo de la concesión a 20 años contados a partir de la fecha de la notificación al Concesionario de la Resolución N° 1044, de 16/12/2015, del Poder Ejecutivo que aprobó el referido Anexo y fue intervenido sin observaciones por parte de este Tribunal, por Resolución de fecha 10/12/2015;

9) que posteriormente, el MTOP suscribió un convenio con la CND y la CVU denominado "Acuerdo Específico Anexo I 2) para la ejecución del "Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura Vial del



Uruguay – Fase II”. Remitidos los antecedentes, este Tribunal por Resolución N° 204/2016, del 27/01/2016, acordó no formularle observaciones;

10) que con fechas 17/02/2016 (Anexo I.1. I.2, I.3), 23/09/2016 (Anexo I.4), 17/10/2016 (Anexo I.5), 11/07/2017 (Anexo I.6), 27/12/2018 (Anexo I.7), 21/03/2019 (Anexo I.8) y 29/05/2019 (Anexo I.9), se suscribieron nueve acuerdos específicos modificativos del Anexo I, en el marco del Contrato inicialmente suscrito, que no merecieron observaciones a este Tribunal y que, oportunamente, fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo;

11) que el 23/11/2016 las partes modificaron el Anexo I C) y, remitidas las actuaciones, éste Tribunal no formuló observaciones por Resolución N°493/2017 del 08/02/2017. Dicha modificación no fue aprobada por el Poder Ejecutivo, que la dejó sin efecto, en consecuencia, este Tribunal también dejó sin efecto la referida Resolución, en sesión del 30/08/2017;

12) que el 17/02/2016, el MTOP y la CND, con la participación del MEF y el consentimiento de la CVU, suscribieron los acuerdos específicos Anexo I 1), Anexo I 2) y Anexo I 3), por los cuales se acordó la realización de determinados proyectos, con las respectivas Resoluciones favorables de este Tribunal (números 203/2016, 204/2016 y 257/2016, todas de fecha 27/01/2016), y que habían sido aprobados por el Poder Ejecutivo por Resolución del 16/12/2015;

13) que posteriormente se remitió modificación del Anexo I C) acordado el 20/06/2017, respecto a la cual este Tribunal no formuló observaciones, según surge de Resolución N° 2786/17 del 30/08/2017;

14) que, el 21/03/2019 el MEF, la CND y la CVU suscribieron un acuerdo específico denominado Anexo I. 8 (“Programa de Apoyo al Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las necesidades del Transporte Forestal”), el que no mereció observaciones de parte de este Tribunal, según consta en Resolución N° 1308/2019, de fecha 29/05/2019;



15) que el 29/05/2019, el MTOP celebró Acuerdo Específico denominado Anexo I. 9 ("Programa Mejora de Corredores Viales de Uso Agroindustrial y Forestal") suscrito también con el MEF, la CND y la CVU, en el marco del convenio del 05/10/2001 y, al respecto, este Tribunal en sesión del 24/07/2019, dispuso no formular observaciones;

16) que el 11/12/2019 el MTOP y la CND (con la conformidad expresa de la CVU) suscribieron un acuerdo específico denominado Anexo I 10, el cual fue observado por este Tribunal en Resolución N° 512/2020 adoptada en sesión del 19/02/2020. Este Anexo no fue ejecutado;

17) que el 29/01/2020, el MTOP, el MEF, la CND y la CVU firmaron un convenio denominado Acuerdo Específico Anexo I. 11, que no mereció observaciones a este Tribunal (26/02/2020). Este Anexo tampoco fue ejecutado;

18) que el 14/08/2020, el MTOP y la CND con la conformidad expresa de la CVU, firmaron un nuevo Acuerdo Específico identificado como Anexo I. 12, que no fue observado por este Tribunal (Resolución N° 1865/2020, acordada en sesión de fecha 16/09/2020);

19) que con posterioridad se remitió un nuevo Acuerdo Específico identificado como Anexo I. 14 (no se previó realizar un Anexo número 13), suscripto entre el MTOP, el MEF y la CND con la conformidad expresa de la CVU, el 17/11/2021, que tuvo por objeto la ejecución de obra pública suscrita por el Convenio y Contratación directa del 05/10/2001, Programa "Mejora de Corredores Viales de Uso Agroindustrial y Forestal II", disponiendo este Tribunal, por Resolución N° 80/2022, de 12/01/22, no formular observaciones;

20) que finalmente se remitieron antecedentes vinculados a la celebración del Acuerdo Específico denominado Anexo I. 15, celebrado el 01/03/23, entre el MTOP y la CND con la conformidad expresa de la CVU, cuyo objeto consiste en ejecutar dentro de la concesión de obra pública suscrita por



el convenio y contratación directa de 5 de octubre de 2001, la construcción de una rotonda en la intersección de la Ruta 5 con Ruta 4 (Carlos Reyles), y una rotonda en la intersección de la Ruta 5 y Tomás Aldabalde (Ciudad de La Paz), de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 10.382 – Caminos de la República, de 13 de febrero de 1943 y modificativas, Contrato de Inversión de 7 de noviembre de 2017 y Resolución Ministerial N° 1041/2022 del Ministerio de Ambiente;

21) que este Tribunal por Oficio N° 802/2023, de fecha 17/03/23, solicitó que para mejor proveer, la Secretaría de Estado actuante informara diversos aspectos relacionados a la documentación remitida, se especificara si el contrato entre EF ASSET MANAGEMENT Administradora de Fondos de Inversión S.A. y Corporación Vial del Uruguay fue suscrito y, en tal caso, con qué fecha y quienes comparecieron para su celebración, si el convenio, suscrito el 23 de febrero de 2023, entre el MTOP, Blanvira S.A. y CVU ha comenzado a ejecutarse y que, asimismo, se agregara la siguiente documentación: i) informe/s jurídico/s del MTOP elaborado con antelación y en relación a la suscripción del convenio celebrado con Blanvira S.A. y la CND y del Acuerdo Específico Anexo I 15, de fecha 23 de febrero de 2023 y 1 de marzo de 2023, respectivamente, y ii) Resoluciones del Ordenador competente disponiendo la celebración del convenio entre el MTOP, Blanvira S.A. y la CND y la celebración del Acuerdo Específico I. 15;

22) que en esta oportunidad, el Ministerio actuante remite nota de fecha 30.3.23 de la Asesoría Letrada en la que se detallan los antecedentes agregando a las actuaciones la documentación solicitada, especificándose que el convenio celebrado entre MTOP, Blanvira S.A. y CVU, de fecha 23 de febrero de 2023, aún no ha comenzado a ejecutarse y, asimismo, aún no se ha dictado Resolución por el Ordenador competente;

23) que de los antecedentes remitidos surge que, con fecha 07/11/17, la República Oriental del Uruguay (ROU) y UPM Pulp Oy (UPM)



celebraron un Contrato de Inversión, el que fue modificado mediante una Enmienda, el 05/03/21, por el cual se acordó: i) la realización por parte de ROU de una serie de obras en rutas y puentes en ciertos Corredores, ii) el compromiso de UPM de financiar parcialmente dichas obras, aportando la suma de U\$S 60.000.000, y iii) el aporte de UPM al desarrollo de las Obras se estructurará a través de un Fideicomiso de Administración;

24) que en cumplimiento del compromiso asumido, Forestal Oriental S.A. (afiliada de UPM) constituyó el Fideicomiso "Corredores del Litoral, puentes sobre Ruta 5 y bypass Centenario incluyendo un nuevo puente sobre el Río Negro", de fecha 11/03/21, con el objeto de administrar el aporte de UPM con la finalidad de financiar las obras, siendo designada como fiduciaria EF ASSET MANAGEMENT Administradora de Fondos de Inversión S.A.;

25) que con fecha 14/08/20, se suscribió el Acuerdo Específico I. 12 entre el MTOP, la CND, con el consentimiento expreso de CVU, mediante el cual se convino ejecutar, mediante concesión de obra pública, el Programa de "Corredores del Litoral, puentes sobre Ruta 5 y bypass Centenario incluyendo un nuevo puente sobre el Río Negro" y se encomendó, asimismo, a CVU a suscribir con EF ASSET MANAGEMENT Administradora de Fondos de Inversión, las condiciones en base a las cuales se recibiría el aporte de UPM para el desarrollo de la gestión, administración y pago de las obras;

26) que por Resolución del Tribunal N° 1865/2020, de fecha 16/09/20, se dispuso no formular observaciones al Acuerdo Específico I. 12;

27) que con fecha con fecha 11/03/21, y en cumplimiento de lo convenido en el Acuerdo Específico I. 12, EF ASSET MANAGEMENT Administradora de Fondos de Inversión S.A. y CVU celebraron un acuerdo con el objeto de establecer los términos, condiciones y requerimientos aplicables y exigibles para la efectivización de los desembolsos así como otras condiciones diversas para el desarrollo y concesión de las obras;



28) que según surge de dicho convenio, de fecha 23/02/23, UPM Pulp Oy es una empresa holding finlandesa propietaria del 91% de las acciones de Blanvira, siendo el restante 9% perteneciente a la empresa Winnfield Investment LLC. A su vez UPM Pulp Oy tiene como propietaria del 100% de las acciones a UPM Kymmene Oy, empresa matriz del Grupo UPM que cotiza en la Bolsa de Valores de Helsinki, Finlandia;

29) que del mencionado convenio surge que Blanvira se obliga a realizar el pago de hasta U\$S 800.000 a la CVU para la construcción de las rotondas y el refuerzo de la red lumínica, según el diseño de Blanvira siguiendo las instrucciones del MTOP, pago que se hará en calidad de reembolso de los pagos que hubiera efectuado CVU a los contratistas que ésta hubiera contratado para llevar adelante las obras;

30) que asimismo emerge de dicho convenio que el MTOP se obliga en los siguientes términos: i) dirigir y supervisar la construcción de las rotondas y la instalación del refuerzo de la red lumínica, ii) dictar los actos jurídicos y la realización de las operaciones materiales que fueren necesarias a los efectos de la expropiación de los terrenos para las obras convenidas, iii) aprobar el Proyecto Ejecutivo, iv) realizar la auditoría de las obras, v) la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) se hará cargo del mantenimiento, según los estándares establecidos en los contratos respectivos, vi) culminar las obras referidas a más tardar al 30/03/23, vii) durante el período de ejecución de las obras, implementar la señalización temporal provisoria que estime necesaria, apropiada y pertinente, a los efectos de cumplir con las necesidades de asegurar la condiciones de seguridad para la circulación en las intersecciones afectadas, y viii) informar al Ministerio de Ambiente, en caso de ser requerido, acerca de las obras en ejecución y las medidas de seguridad implementadas durante ese período;

31) que a su vez se remite el Acuerdo Específico I. 15, suscrito el 01/03/23, entre el MTOP, la CND y con la conformidad expresa de



CVU, cuyo objeto consiste en ejecutar, dentro de la concesión de obra pública suscrita por el convenio y contratación directa de 05/10/01, la construcción de una rotonda en la intersección de Ruta 5 con Ruta 4 (Carlos Reyles), y una rotonda en la intersección de la Ruta 5 y Tomás Aldabalde (Ciudad de La Paz);

32) que la cláusula tercera del Acuerdo establece que el MTOP solicita a la CND, que acepta, que CVU en su carácter de cesionaria del convenio – contrato suscrito el 05/10/01, concrete el objeto mencionado, rigiéndose por todas las normas aplicables en materia de concesión de obra pública y estipulaciones del citado convenio, sus modificativos y concordantes, en la forma establecida en el Anexo I 2021;

33) que de acuerdo a lo establecido en la cláusula quinta, el precio total del proyecto se estima en U\$S 1.262.807, IVA incluido. Del precio neto del proyecto, debe destinarse a aumentar el Gasto Comprometido del Anexo I 2021, la suma de U\$S 1.036.703 correspondiente a un 97,8473581% (cláusulas 4, 6.2, 6.5, 8.2, 8.3 y 8.5 del Anexo I 2021);

34) que en la cláusula sexta se establece que todos los egresos que deban realizarse para ejecutar las obras del Proyecto, forman parte del gasto comprometido estipulado en el Anexo I 2021 y, por tanto, serán objeto de reconocimiento como Gasto Realizado a todos los efectos (Cláusulas 8.2, 8.4 y 8.5 del Anexo I 2021), rindiéndose cuentas en la forma estipulada en el citado Acuerdo;

35) que se prevé que en el marco de lo establecido en la cláusula 8.5 del Anexo I 2021, la remuneración de la CVU, por concepto de ejecución del presente Proyecto, será del 2,2% sobre el gasto realizado de este Proyecto, que será cobrada de los ingresos establecidos en la cláusula 8.3 del Anexo I 2021;

36) que la cláusula octava establece que el objeto del Acuerdo se ejecutará con cargo a los siguientes ingresos: i) ingresos que CVU reciba como complemento al subsidio de acuerdo a lo que surge de la cláusula



primera ("Antecedentes"), por la suma de U\$S 800.000 que hará Blanvira tras la presentación de las constancias de emisión de facturas y pago a las empresas contratistas y contra la presentación del certificado de obra correspondiente a emitir por el MTOP, pago que se realizará en el plazo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la documentación referida, y ii) ingresos del Concesionario establecidos en la cláusula cuatro del Anexo I, suscrito el 24/11/21 por la diferencia entre el precio total del Proyecto sin IVA menos el monto abonado por Blanvira;

37) que se prevé en la cláusula novena que CVU pueda obtener o proporcionar financiamiento para cumplir con el objeto del presente Acuerdo Específico, para lo cual deberá contar, previamente, con la no objeción del MTOP;

38) que la DNV tendrá a su cargo la Dirección de Obra y la responsabilidad técnica y de contralor de la ejecución de cada obra, incluyendo la gestión socioambiental;

39) que la CVU abonará a las empresas contratistas las sumas autorizadas y las imputará al Gasto Comprometido en la forma establecida en la cláusula sexta del presente Acuerdo Específico; obtenido el financiamiento, la CND lo entregará de inmediato a la CVU;

40) que se prevé que la CND realizará la gestión administrativa y financiera necesaria para ejecutar el Proyecto en la forma acordada en este Acuerdo Específico y en el convenio – contrato de concesión de obra pública, de fecha 05/10/01 y Anexo I, de 24/11/21;

41) que son obligaciones del ejecutor del Proyecto:

- a) ejecutar las garantías y cobrar las multas y demás sanciones que se apliquen a las empresas Contratistas y entregar los importes y saldos a quien corresponda,
- b) cumplir bajo su responsabilidad, toda la normativa aplicable,



c) llevar a cabo con personal propio de su directa dependencia o contratado, los cometidos asignados por dicho Acuerdo. Será de su cargo el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social para con los mismos, y actuar como agente de retención de los tributos pertinentes. El Concedente no tendrá ninguna relación laboral, contractual, jerárquica ni de cualquier otro tipo con dicho personal, el que se regirá por la misma legislación y normativa interna que el resto de los empleados del ejecutor,

d) el ejecutor abonará las cargas sociales de su personal y los tributos que le correspondan, y

e) CVU entregará a CND dentro del plazo de 15 días hábiles de recibida la solicitud, toda la información detallada y documentación relacionada con lo actuado, ejecución y cumplimiento del Proyecto, cuando CND así lo requiera;

42) que se prevén como causales de extinción del acuerdo las siguientes:

a) por cumplimiento total del Acuerdo, y

b) por las causas previstas en el convenio y contratación directa de 5/10/2001, sus modificativos y concordantes y Anexo I 2021;

43) que la supervisión de la ejecución del Proyecto estará a cargo del órgano de control designado en el convenio y contratación directa de 5/10/2001, sus modificativos y concordantes y Anexo I del Acuerdo de 24/11/2021, con los cometidos allí asignados;

44) que la vigencia del acuerdo queda supeditada a la aprobación del Poder Ejecutivo y la previa intervención de este Tribunal;

45) que se prevé que el Poder Ejecutivo extienda al mismo los beneficios fiscales vigentes para el resto del convenio y contratación directa aprobado por Resolución N° 1908/001, de 20/12/01, y sus modificativas;

CONSIDERANDO: 1) que el Decreto N° 223/997 del 27/06/97 establece entre los cometidos del MTOP el proyectar, dirigir y ejecutar el mantenimiento y la rehabilitación de carreteras y puentes en la red vial



nacional, así como estudiar, proyectar, dirigir, ejecutar, o en su caso, controlar la ejecución de las obras públicas de arquitectura y participar en la ejecución de obras, a través de convenios promovidos por diferentes sectores de la comunidad nacional;

2) que la Corporación Nacional para el Desarrollo es una persona jurídica de derecho público no estatal, entre cuyos cometidos se encuentra el "Identificar áreas de oportunidad en infraestructura pública y servicios conexos. Preparar y promover proyectos de inversión, prestar servicios de consultoría, analizar y estructurar proyectos para el sector público o privado, relacionados con su ámbito de competencia" de acuerdo a lo que se establece en el literal D) del artículo 11 de la Ley N° 15.785, de 04/12/1985, en la redacción dada por el artículo 342 de la Ley N° 19.670 de 15/10/2018;

3) que el citado artículo establece, en su literal A), como cometidos de la CND, el actuar como concesionario de proyectos de infraestructura pública de transporte. A estos efectos podrá crear o adquirir sociedades comerciales o participar en consorcios y/o fideicomisos especializados en la explotación de las concesiones o proyectos que se le otorguen;

4) que este Tribunal en Resolución del 31/10/2001, no formuló observaciones al convenio y contratación directa del 05/10/2001 (concesión de obra pública) y señaló que los gastos que tuviera que afrontar el MTOP debían ser sometidos a consideración del Tribunal de Cuentas a efectos de su intervención;

5) que dicho convenio incluye expresamente el apoyo a la organización y a la ejecución de proyectos de infraestructura complementarios que se realicen (cláusula cuarta, Literal D) y la celebración de todos los activos civiles o contratos, con arreglo a lo que establezcan los acuerdos específicos, o cualquier otra modalidad que sea de interés para las partes comparecientes;



6) que la cláusula 6 (subsidio) del Acuerdo modificativo al Anexo I celebrado el 24/11/21, establece que el concesionario (CND) recibirá como parte de los ingresos por el cumplimiento de sus obligaciones, los pagos que efectúe el Concedente (MTOP – DNV) por concepto de subsidio, de acuerdo con los criterios y procedimientos determinados en el contrato;

7) que, a su vez, la cláusula 7 de dicho Acuerdo (otros ingresos del concesionario) establece que el Concesionario percibirá el 100% de lo que recaude por la explotación de los servicios conexos con la concesión que hayan sido previamente autorizados por el Concedente, destinándose el 50% a incrementar el Gasto Comprometido (cláusula 8.2) en el año en que se perciban y, asimismo, el 90% de los ingresos percibidos por el producido de la ejecución de garantías y multas de los contratos que celebre en el marco de la Concesión, también en el año en que se perciban;

8) que el artículo 28 de la Ley N° 17.555, de 18/09/01, autorizó a la CND a ceder totalmente el contrato de concesión (Convenio de fecha 05/10/01 y sus modificativos) a una sociedad anónima creada a esos efectos;

9) que, en base a la autorización legalmente conferida, el artículo 4 del Decreto N° 383/002, de 02/10/02, habilitó a la CND ceder a la Corporación Vial del Uruguay (CVU) todos los derechos y obligaciones emergentes del Convenio, por lo que dicha Sociedad Anónima percibe directamente del MTOP el pago de los subsidios en cumplimiento del contrato;

10) que el Acuerdo remitido en esta oportunidad tiene por objeto la ejecución del Fideicomiso "Corredores del Litoral, puentes sobre Ruta 5 y bypass Centenario incluyendo un nuevo puente sobre el Río Negro", suscrito el 11 de marzo de 2021, y el convenio suscrito el 23 de febrero de 2023, y encuadra en las estipulaciones del Convenio original de fecha 5/10/2001 y sus modificaciones que no han merecido observaciones a este Tribunal, como tampoco las merece el financiamiento previsto;

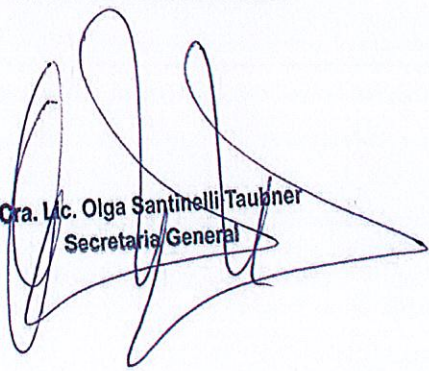


ATENCIÓN: a lo dispuesto por el art. 211 literal B) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) No formular observaciones al Acuerdo Específico "Anexo I.15";
- 2) Dictada la Resolución por el Poder Ejecutivo, se comete a la Contadora Auditora destacada ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la intervención de los gastos emergentes, previo control de su imputación con cargo al objeto del gasto adecuado con disponibilidad suficiente y a verificación de que la Resolución concuerde con los antecedentes remitidos a intervención de este Tribunal (Art. 8° de la Ordenanza N° 27 de 22/5/58, en la redacción dispuesta por la Resolución de fecha 16/06/10);
- 3) Comunicar a la Contadora Auditora destacada ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas; y
- 4) Devolver las actuaciones.

CLC


Cra. Lic. Olga Santinelli Taupner
Secretaria General

