DICTAMEN AMPLIATORIO Nº 01 - UOC – VIA EXCEPCION

Ref.: DICTAMEN AMPLIATORIO, Contratación por Vía de la Excepción (CVE) N.º 01/2026 para la "AMPLIACION Y REFACCION DE LA ESTACION DE BUSES SANTA ROSA DEL AGUARAY".

Santa Rosa del Aguaray, 25 de Agosto de 2026.-

AMPLIACIÓN Nº 01, FUNDAMENTACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN POR URGENCIA IMPOSTERGABLE

I. OBJETO Y ALCANCE DEL PRESENTE DICTAMEN

El presente DICTAMEN DE AMPLIACIÓN N.º 01/2026 tiene por objeto ampliar, precisar y complementar los fundamentos contenidos en el DICTAMEN UOC DE VÍA DE EXCEPCIÓN Nº 01/2026, emitido en el marco de la Contratación por Vía de la Excepción (CVE) N.º 01/2026 para la "AMPLIACIÓN Y REFACCIÓN DE LA ESTACIÓN DE BUSES SANTA ROSA DEL AGUARAY", en atención a las observaciones formuladas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas durante la verificación del procedimiento.

El presente instrumento no sustituye ni deja sin efecto el Dictamen UOC original, cuyos antecedentes, fundamentos técnicos y jurídicos se mantienen vigentes en todo aquello que no sea expresamente aclarado, precisado o complementado mediante el presente documento.

En consecuencia, no se reproducirá nuevamente de manera íntegra el análisis ya efectuado respecto de los requisitos generales de procedencia de la urgencia impostergable, sino que esta UOC concentrará el presente descargo en los extremos específicamente señalados por la DNCP, procurando responder individualmente cada uno de ellos.

De la observación formulada se identifican sustancialmente los siguientes cuestionamientos:

a) Que no se habría identificado suficientemente cuál sería el daño o grave perjuicio que podría generarse si la contratación se sustanciara mediante un procedimiento convencional;

b) Que las patologías constatadas evidenciarían un proceso de deterioro progresivo y no necesariamente la ocurrencia de un hecho súbito, imprevisible o sobreviniente;

c) Que la conservación, mantenimiento y adecuado funcionamiento de la Terminal constituyen responsabilidades institucionales de la Municipalidad;

d) Que no se desarrollaron las medidas de mantenimiento preventivo, conservación, inspección, reparación o intervención correspondientes a periodos anteriores;

e) Que no se explicó por qué una infraestructura pública de utilización permanente alcanzó el nivel de deterioro actualmente constatado;

f) Que la necesidad de verificación surgió a partir de una comunicación formulada por vendedores, transportistas, comerciantes, trabajadores y usuarios de la Terminal;

g) Que la mera constatación actual de una situación de riesgo o necesidad de intervención inmediata no resulta, por sí sola, suficiente para acreditar la procedencia de una vía excepcional;

y

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

h) Que debe diferenciarse la urgencia actual de intervenir de la eventual existencia de negligencia, imprevisión, deficiente planificación o falta de gestión preventiva anterior.

Sobre dichos puntos se efectúa la presente ampliación.

II. ANTECEDENTES CRONOLÓGICOS RELEVANTES PARA LA AMPLIACIÓN

A efectos de analizar adecuadamente las observaciones formuladas, resulta necesario establecer la secuencia temporal de las actuaciones correspondientes a la actual Administración Municipal.

Mediante Resolución J.M. N.º 50/2026, de fecha 04 de julio de 2026, fue designado el señor Pedro Ramón Cabañas Ferreira como Intendente Municipal de Santa Rosa del Aguaray.

Posteriormente, en fecha 06 de julio de 2026, se realizó formalmente el corte administrativo y la entrega y recepción de la Administración Municipal, produciéndose la transferencia material de la gestión entre las autoridades salientes y entrantes.

En fecha 14 de julio de 2026, mediante la correspondiente Resolución Municipal, fue designado el señor JONATHAN JULIAN SOSA ELISECHE como Encargado de la Unidad Operativa de Contrataciones.

Al día siguiente, en fecha 15 de julio de 2026, vendedores, transportistas, comerciantes, trabajadores y usuarios de la Terminal de Ómnibus pusieron formalmente en conocimiento de la Municipalidad diversas condiciones observadas en la infraestructura y solicitaron la correspondiente intervención e inspección.

La Administración Municipal no adoptó una decisión de contratación sustentada únicamente en dicha presentación.

Por el contrario, dispuso la intervención del área técnica competente.

Como consecuencia de dicha actuación, la Dirección/Fiscalización de Obras realizó una inspección in situ y, mediante Memorándum e Informe Técnico de fecha 20 de julio de 2026, documentó técnica y fotográficamente las condiciones verificadas.

Posteriormente, la Dirección de Obras y Proyectos elaboró la solución técnica correspondiente y, mediante Resolución I.M. N.º 530/2026 de fecha 22 de julio de 2026, fueron aprobados los planos, planillas de cómputo métrico y demás documentos técnicos del proyecto.

Finalmente, en fecha 23 de julio de 2026, esta UOC emitió el DICTAMEN UOC DE VÍA DE EXCEPCIÓN N.º 01/2026, analizando la procedencia jurídica y administrativa de la contratación excepcional.

La secuencia relevante puede, por tanto, sintetizarse de la siguiente manera:

04/07/2026 – designación del Intendente → 06/07/2026 – corte administrativo → 14/07/2026 – designación del Encargado UOC → 15/07/2026 – comunicación de los usuarios → 20/07/2026 – inspección e Informe Técnico → 22/07/2026 – aprobación de la solución técnica → 23/07/2026 – Dictamen UOC.

Esta cronología será particularmente relevante para analizar la eventual existencia de una falta de actuación atribuible a las autoridades actualmente intervinientes.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

III. PRIMERA OBSERVACIÓN: IDENTIFICACIÓN DEL DAÑO QUE PODRÍA GENERARSE SI SE UTILIZARA UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL

La observación formulada señala expresamente que:

"En el contenido del dictamen remitido no se identifica cuál sería el daño que se podría generar si el mencionado procedimiento de contratación se concretara con la realización de un proceso convencional."

Esta UOC considera necesario ampliar específicamente dicho extremo.

El grave perjuicio al interés público que se pretende evitar no consiste simplemente en que un procedimiento convencional requiera mayor cantidad de días, ni la vía excepcional ha sido seleccionada por una mera conveniencia administrativa vinculada con la reducción de plazos.

La cuestión fundamental consiste en determinar qué consecuencias materiales tendría mantener durante todo ese periodo las condiciones actualmente constatadas dentro de la Terminal de Ómnibus Municipal.

Conforme al Informe Técnico de la Dirección de Obras, actualmente se encuentran documentadas, entre otras, las siguientes condiciones: fisuras y desprendimientos en elementos de hormigón; pérdida localizada de material en determinados sectores de columnas; deterioros en zonas de apoyo de elementos de la estructura metálica; corrosión avanzada en soportes metálicos; pérdida de sección y perforaciones visibles en determinados componentes metálicos; deterioro de componentes de la cubierta y filtraciones; conductores eléctricos expuestos; cableados ubicados sobre o próximos a elementos metálicos; conexiones y empalmes sin protección o canalización suficiente; coexistencia de humedad o filtraciones con instalaciones eléctricas deficientes; y fisuras, roturas, desniveles, desprendimientos y asentamientos en pisos y áreas destinadas a la circulación.

Mientras dichas condiciones permanezcan sin corrección dentro de una infraestructura de funcionamiento permanente, continuarán igualmente presentes las posibilidades de ocurrencia de accidentes relacionados con:

a) Descargas eléctricas o contactos accidentales;

b) Cortocircuitos;

c) Incendios de origen eléctrico;

d) Caídas o lesiones en áreas de circulación deterioradas;

e) Desprendimientos o deterioro adicional de componentes afectados;

f) Agravamiento progresivo de corrosión, fisuras, filtraciones y demás patologías;

g) Eventual necesidad de restringir o inhabilitar sectores de la Terminal;

h) Afectación del normal funcionamiento del servicio; y

i) Aumento posterior de la magnitud de las intervenciones necesarias como consecuencia de la evolución del deterioro.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

Esta UOC no sostiene que necesariamente ocurrirá un derrumbe, colapso o accidente determinado, ni formula una predicción respecto del momento exacto en que alguno de los riesgos identificados pudiera materializarse.

La distinción jurídicamente relevante es otra: la eventual materialización de un accidente pertenece al futuro; la existencia de las patologías y la exposición de los usuarios pertenecen al presente.

La Terminal de Ómnibus permanece en funcionamiento durante las veinticuatro (24) horas del día, con circulación y permanencia diaria de pasajeros, transportistas, comerciantes, trabajadores, funcionarios y ciudadanía en general.

Por consiguiente, cada día durante el cual se prolongan las condiciones constatadas constituye igualmente un día adicional de exposición de los usuarios a dichas condiciones.

Ese es el daño concreto que pretende evitarse mediante una actuación oportuna.

IV. INCIDENCIA REAL DE LOS PLAZOS DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL

A efectos de determinar el grave perjuicio derivado de la espera, corresponde igualmente precisar que un procedimiento convencional de Licitación de Menor Cuantía no se limita al plazo mínimo de difusión previo a la apertura de ofertas.

Conforme al artículo 207 de la Resolución DNCP N.º 230/2025, los expedientes nuevos cuentan con un plazo de tres (03) días hábiles de verificación, computados desde el día hábil siguiente al ingreso del expediente. La misma disposición establece dos (02) días hábiles para verificar las respuestas a observaciones y dos días hábiles para la verificación de adendas. En consecuencia, un procedimiento convencional implica inicialmente la preparación y comunicación del expediente y su correspondiente verificación.

Si durante dicha etapa fueran formuladas observaciones, la Convocante deberá analizarlas, realizar las correcciones, aclaraciones o adecuaciones correspondientes, preparar nuevamente los documentos y remitir su respuesta.

Debe precisarse que los dos días hábiles de verificación de respuestas a observaciones corresponden al plazo de revisión de la DNCP, y no incluyen el tiempo que materialmente necesite la Municipalidad para analizar y preparar la subsanación.

Superada la etapa correspondiente, la Licitación de Menor Cuantía Nacional requiere además el cumplimiento del plazo mínimo de difusión previo a la presentación y apertura de ofertas previsto en la reglamentación vigente.

Pero la apertura tampoco representa el inicio efectivo de los trabajos.

Posteriormente deben desarrollarse las etapas de análisis documental, evaluación técnica y económica, eventuales aclaraciones, elaboración del Informe de Evaluación, decisión de adjudicación, comunicación del resultado, formalización contractual y actuaciones necesarias para disponer el inicio efectivo de la obra.

La Ley N.º 7021/2022 prevé para las licitaciones de menor cuantía que la autoridad competente resuelva la adjudicación dentro de un plazo que no exceda de diez (10) días corridos desde el día siguiente al acto de apertura, prorrogable una sola vez por igual periodo. Se trata de un plazo máximo y esta UOC no afirma que necesariamente vaya a agotarse.

Jonathan J. Sosa Elisèche
Encargado de UOC

Asimismo, la reglamentación establece que, una vez cumplido el plazo correspondiente para impugnaciones, deberá procederse a la formalización, y para obras necesariamente deberá existir contrato y orden de inicio. El Decreto N.º 2264/2024 contempla además un plazo máximo para la suscripción del contrato luego de la notificación de la adjudicación.

Esta UOC no pretende sumar artificialmente todos los plazos máximos ni afirmar que necesariamente existirán observaciones, adendas, prórrogas o impugnaciones.

Ello no sería correcto.

Lo que se demuestra es que la alternativa convencional comprende objetivamente una sucesión de etapas y no simplemente nueve días de publicación.

Durante el tiempo que efectivamente demande completar dichas actuaciones y encontrarse en condiciones de iniciar la obra: las patologías continuarán presentes; la Terminal continuará funcionando; y los usuarios continuarán expuestos.

En consecuencia, la diferencia temporal adquiere relevancia no por razones de mera conveniencia administrativa, sino porque prolonga materialmente una situación de exposición previamente conocida y técnicamente documentada.

V. SEGUNDA OBSERVACIÓN: CARÁCTER PROGRESIVO DEL DETERIORO Y AUSENCIA DE UN HECHO NECESARIAMENTE SÚBITO

La DNCP observa que las condiciones informadas, por sus características, evidencian un proceso de deterioro progresivo y no necesariamente un hecho súbito, imprevisible o sobreviniente.

Esta UOC no controvierte que determinadas patologías puedan haberse desarrollado progresivamente.

La corrosión, la pérdida de material, determinadas fisuras, el deterioro de cubiertas y otras patologías constructivas pueden evolucionar durante determinado periodo de tiempo.

Por ello, la Convocante no pretende afirmar que todo el deterioro de la Terminal haya aparecido súbitamente durante el mes de julio de 2026 ni atribuir una fecha concreta al nacimiento físico de cada patología.

Sin embargo, debe distinguirse entre: la evolución física del deterioro, y la situación administrativa existente cuando dicho deterioro alcanza un estado determinado, es formalmente puesto en conocimiento de las autoridades y posteriormente constatado técnicamente.

Asimismo, existe una diferencia normativa particularmente relevante.

El artículo 40, numeral 2), de la Ley N.º 7021/2022 contempla separadamente el caso fortuito o fuerza mayor en su inciso b) y las urgencias impostergables en el inciso c). La causal invocada en el presente procedimiento corresponde a la segunda.

Por tanto, esta UOC no pretende equiparar la situación a un caso fortuito o fuerza mayor ni fundamentarla en un acontecimiento súbito inexistente.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

Lo que corresponde determinar bajo la causal efectivamente utilizada es si la situación actual reúne las condiciones reglamentarias de urgencia impostergable y si puede esperarse otro procedimiento sin grave perjuicio a los intereses públicos.

El artículo 52 del Decreto N.º 2264/2024 dispone precisamente que la urgencia impostergable debe ser probada, concreta, objetiva e inmediata y de tal naturaleza que no pueda esperarse el resultado de un procedimiento convencional o especial sin grave perjuicio a los intereses públicos.

En consecuencia: el deterioro puede ser progresivo y, al mismo tiempo, la necesidad actual de intervenir puede ser impostergable.

Una circunstancia no excluye necesariamente a la otra.

VI. TERCERA OBSERVACIÓN: RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD SOBRE EL MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN

La observación expresa que la conservación, mantenimiento y adecuado funcionamiento de la Terminal están directamente vinculados con las responsabilidades propias de la Municipalidad.

Esta Convocante reconoce expresamente la responsabilidad institucional permanente de la Municipalidad sobre la conservación, administración y adecuado funcionamiento de sus bienes e infraestructuras públicas.

El presente procedimiento no pretende desconocer ni desplazar dicha responsabilidad.

Sin embargo, debe distinguirse jurídicamente entre: la responsabilidad institucional permanente de la Municipalidad, y la eventual responsabilidad individual de autoridades o funcionarios determinados respecto de actos u omisiones producidos durante periodos concretos de gestión.

La Municipalidad permanece institucionalmente obligada con independencia del cambio de autoridades.

Precisamente por ello, una vez que las actuales autoridades adquieren conocimiento formal y posteriormente técnico de determinadas condiciones que requieren intervención, la continuidad de la responsabilidad institucional impone actuar y no permanecer pasivamente frente a ellas.

Por otro lado, la eventual atribución de negligencia, imprevisión o falta de mantenimiento a una persona determinada exige analizar sus funciones, el periodo en que ejerció el cargo, el conocimiento que poseía y las actuaciones u omisiones que concretamente puedan acreditarse.

No corresponde que esta UOC determine dichas responsabilidades mediante presunciones dentro de un Dictamen cuya finalidad consiste en analizar el procedimiento de contratación.

VII. CUARTA OBSERVACIÓN: AUSENCIA DE DESARROLLO SOBRE MANTENIMIENTOS, INSPECCIONES O REPARACIONES ANTERIORES

La DNCP señala que el Dictamen anterior no desarrolló cuáles fueron las medidas de mantenimiento preventivo, conservación, inspección, reparación o intervención adoptadas con anterioridad.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

Esta UOC considera necesario efectuar una delimitación objetiva respecto de este punto.

La actual UOC no puede afirmar como hechos actuaciones correspondientes a periodos anteriores que no constituyeron antecedentes documentales determinantes del procedimiento actualmente analizado.

En consecuencia, no corresponde afirmar, sin prueba suficiente, que: "nunca existió mantenimiento"; ni tampoco sostener que determinadas tareas fueron ejecutadas si tales circunstancias no constituyen antecedentes sobre los cuales esta Unidad haya fundado el procedimiento.

Del mismo modo, la falta de desarrollo de actuaciones anteriores en el Dictamen original no puede ser suplida mediante una presunción de negligencia, ya sea de la administración anterior o de funcionario determinado.

Lo que sí se encuentra objetivamente determinado para el análisis de la actuación de las actuales autoridades es el momento de transición administrativa.

El nuevo Intendente fue designado el 04 de julio de 2026 y la entrega y recepción efectiva de la Administración fue formalizada mediante el corte administrativo del 06 de julio de 2026.

Dicho corte administrativo, por su naturaleza, no equivale a una inspección estructural individualizada de todos los inmuebles municipales ni constituye un diagnóstico técnico de la Terminal de Ómnibus.

El actual responsable de la UOC fue designado recién el 14 de julio de 2026.

Por consiguiente, el presente Dictamen se limita a analizar los antecedentes efectivamente incorporados al procedimiento y la conducta desplegada por las autoridades actuales desde la toma formal y técnica de conocimiento de la situación.

Esta UOC no pretende justificar una eventual falta de mantenimiento anterior.

Pretende determinar qué actuación corresponde adoptar actualmente frente a una situación que ya se encuentra técnicamente constatada y respecto de la cual las autoridades actuales poseen conocimiento formal.

VIII. QUINTA OBSERVACIÓN: RAZONES POR LAS CUALES LA INFRAESTRUCTURA ALCANZÓ EL ESTADO ACTUAL

La DNCP señala que tampoco se explicaron las razones por las cuales una infraestructura de uso público permanente habría alcanzado el nivel de deterioro actualmente constatado sin que se hubieran implementado oportunamente medidas correctivas.

Esta UOC considera que efectuar una afirmación categórica sobre las causas históricas del deterioro sin disponer de elementos suficientes sería improcedente.

La Unidad Operativa de Contrataciones no posee competencia técnica para establecer retrospectivamente la causa específica de cada patología, ni corresponde dentro de este Dictamen determinar si el estado actual se originó en:

a) Insuficiencia de mantenimiento;

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

b) Ausencia de determinada reparación;

c) Desgaste natural de materiales;

d) Defectos constructivos;

e) Factores ambientales;

f) Reparaciones anteriores eventualmente insuficientes;

g) Omisiones administrativas; o

h) Una combinación de distintos factores.

El Informe Técnico de Obras documenta el estado constatado, pero no atribuye todas las patologías a una causa administrativa específica.

Por consiguiente, esta UOC no puede incorporar una conclusión causal que el área técnica no haya formulado.

Lo que sí puede analizarse documentalmente es la conducta desplegada por las actuales autoridades una vez asumida la Administración y conocida la situación.

Desde el corte administrativo del 06 de julio de 2026 hasta la emisión del Informe Técnico del 20 de julio de 2026 transcurrió un periodo reducido.

Desde la comunicación formal de los usuarios del 15 de julio hasta el Informe Técnico transcurrieron apenas cinco días.

El proyecto técnico fue aprobado el 22 de julio y el Dictamen UOC fue emitido el 23 de julio.

Por consiguiente, la cronología no demuestra una prolongación de meses o años atribuible a la actual Administración después de haber adquirido conocimiento de las condiciones existentes.

Por el contrario, evidencia una reacción administrativa sucesiva y próxima temporalmente.

IX. SEXTA OBSERVACIÓN: LA ALERTA INICIAL FUE FORMULADA POR VENDEDORES, TRANSPORTISTAS, COMERCIANTES, TRABAJADORES Y USUARIOS

La DNCP considera relevante que la necesidad de inspección no haya surgido inicialmente de una actuación preventiva propia de la Municipalidad, sino de una presentación formulada por quienes utilizan la Terminal.

Esta UOC reconoce expresamente que la comunicación inicial fue formulada por vendedores, transportistas, comerciantes, trabajadores y usuarios.

Sin embargo, corresponde distinguir el origen de la alerta de la determinación técnica y administrativa posterior.

Las personas recurrentes: no emitieron el diagnóstico estructural; no determinaron técnicamente el grado de deterioro; no acreditaron jurídicamente la causal de excepción; y no seleccionaron el procedimiento de contratación.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

Su intervención consistió exclusivamente en poner determinadas circunstancias observadas en conocimiento de la Municipalidad y solicitar que fueran verificadas.

Recibida dicha presentación, la Administración no procedió directamente a contratar.

Dispuso la intervención de la Dirección de Obras.

El área técnica inspeccionó.

Las patologías fueron documentadas.

Se elaboró una solución técnica.

Los planos y cómputos fueron aprobados.

Y posteriormente la UOC realizó el análisis jurídico del procedimiento.

Por tanto, la secuencia fue:

ciudadanos alertan → Administración verifica → área técnica constata → área técnica proyecta la solución → autoridad aprueba → UOC encuadra jurídicamente.

En consecuencia, el origen ciudadano de la alerta no sustituye la constatación técnica ni elimina su objetividad.

Tampoco resulta razonable que una Administración Pública desatienda una advertencia relativa a la seguridad de una infraestructura por el único hecho de que la información haya sido proporcionada inicialmente por sus propios usuarios.

Lo jurídicamente relevante consiste en verificarla profesionalmente antes de adoptar decisiones, como efectivamente ocurrió.

X. SÉPTIMA OBSERVACIÓN: LA MERA CONSTATACIÓN ACTUAL DEL RIESGO NO ES SUFICIENTE POR SÍ SOLA

La DNCP señala que la mera constatación actual de un riesgo o de una necesidad inmediata de intervención no resulta, por sí sola, suficiente para justificar una vía excepcional.

Esta UOC coincide en que una formulación genérica del tipo: "existe deterioro, por lo tanto corresponde la excepción" no resultaría suficiente.

Precisamente por ello, mediante el presente Dictamen se amplía el elemento que requiere una relación causal más detallada.

La fundamentación debe ser analizada integralmente:

PRIMERO: existen patologías actuales técnicamente constatadas.

SEGUNDO: dichas patologías se encuentran dentro de una infraestructura que continúa siendo utilizada.

TERCERO: la utilización es permanente, durante las veinticuatro horas del día.

CUARTO: existe circulación cotidiana de un número indeterminado de personas.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

QUINTO: el área técnica recomendó intervención prioritaria e inmediata.

SEXTO: acudir a un procedimiento convencional implica una sucesión real de etapas administrativas antes de que la reparación pueda comenzar.

SÉPTIMO: durante todo dicho periodo las patologías permanecerían presentes.

OCTAVO: durante todo dicho periodo los usuarios continuarían expuestos.

NOVENO: la permanencia de esas condiciones implica mantener riesgos de accidentes eléctricos, caídas, desprendimientos, agravamiento del deterioro y eventual afectación del funcionamiento de la Terminal.

Por consiguiente, la procedencia de la excepción no se fundamenta únicamente en la existencia actual del deterioro, sino en la relación entre:

patologías constatadas + exposición permanente + tiempo necesario para la alternativa convencional + grave perjuicio derivado de prolongar dicha exposición.

Esta relación constituye el elemento complementario que se desarrolla mediante el presente instrumento.

XI. OCTAVA OBSERVACIÓN: URGENCIA ACTUAL, EVENTUAL IMPREVISIÓN Y DEFICIENTE PLANIFICACIÓN

La observación plantea que debe diferenciarse la urgencia actual de reparar la infraestructura de la imprevisibilidad de las circunstancias que dieron origen a dicha urgencia, señalando que, si el deterioro obedeciera a un proceso prolongado de falta de mantenimiento, podría existir una deficiente planificación o gestión preventiva.

Este punto requiere especial precisión.

A. La Convocante no sostiene una aparición súbita no acreditada

Como ya fue desarrollado, esta UOC no sostiene que todo el deterioro haya aparecido repentinamente.

El procedimiento fue encuadrado en la causal de urgencia impostergable, prevista en el artículo 40, numeral 2), inciso c), de la Ley N.º 7021/2022, y no en la causal independiente de caso fortuito o fuerza mayor prevista en el inciso b).

B. La eventual negligencia o deficiente planificación requiere determinación objetiva

La existencia de negligencia, imprevisión o deficiente planificación no debe presumirse exclusivamente a partir del hecho de que una infraestructura presenta deterioro.

Para atribuir responsabilidad corresponde analizar, entre otras circunstancias: el funcionario competente; el periodo de actuación; el conocimiento previo que poseía; las obligaciones propias de su función; las medidas que se encontraban a su alcance; y las actuaciones u omisiones concretas eventualmente atribuibles.

El presente Dictamen no constituye la instancia destinada a efectuar dicha determinación respecto de autoridades anteriores.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

C. La propia Ley regula expresamente la eventual negligencia o imprevisión

Este aspecto resulta especialmente relevante.

El artículo 40 de la Ley N.º 7021/2022 dispone que cuando una excepción se encuentre motivada en negligencia o imprevisión, deberá apartarse del procedimiento al funcionario responsable, sin perjuicio de su responsabilidad administrativa, y considera dicha conducta falta grave.

El artículo 52 del Decreto N.º 2264/2024 dispone igualmente que, si la urgencia se originare en negligencia o imprevisión del funcionario, dicha conducta será considerada falta grave.

Por consiguiente, el propio ordenamiento contempla separadamente dos cuestiones:

1. La existencia de una necesidad pública que requiere atención; y

2. La eventual responsabilidad de un funcionario por negligencia o imprevisión.

Por ello, aun en la hipótesis de que posteriormente se determinara alguna responsabilidad correspondiente a actuaciones anteriores, dicha circunstancia no hace desaparecer materialmente las patologías actuales ni extingue el deber de proteger a quienes utilizan la infraestructura.

La eventual determinación de responsabilidades y la actuación inmediata frente a la necesidad actual son cuestiones jurídicamente diferenciadas.

D. Respecto de las actuales autoridades, la secuencia es verificable

La Administración actual recibió efectivamente la gestión el 06 de julio de 2026.

El responsable de la actual UOC fue designado el 14 de julio.

La comunicación formal ingresó el 15 de julio.

El Informe Técnico fue emitido el 20 de julio.

La solución técnica fue aprobada el 22 de julio.

Y el Dictamen UOC fue emitido el 23 de julio.

En consecuencia, no surge de esta secuencia una dilación injustificada atribuible a las actuales autoridades después de haber adquirido conocimiento formal y técnico de la situación.

XII. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA VIDA, INTEGRIDAD FÍSICA Y SEGURIDAD DE LAS PERSONAS

El interés público comprometido no puede ser analizado exclusivamente desde una perspectiva patrimonial.

El Artículo 4 de la Constitución Nacional – Del derecho a la vida dispone que toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica.

Asimismo, el Artículo 9 de la Constitución Nacional reconoce que toda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

En el presente caso, tales disposiciones adquieren particular relevancia debido a que se trata de una infraestructura pública utilizada permanentemente.

Una vez que la Administración cuenta con un Informe Técnico que documenta fisuras, desprendimientos, pérdida de material, corrosión, deterioro de puntos de apoyo, filtraciones, deficiencias eléctricas y deterioro de superficies de circulación, no resulta razonable exigir que aguarde la efectiva producción de una lesión grave o una consecuencia irreversible para recién adoptar medidas destinadas a corregir las condiciones conocidas.

El carácter preventivo de la actuación pública consiste precisamente en intervenir antes de que el riesgo conocido llegue a materializarse en daño.

Esto no significa afirmar que necesariamente ocurrirá un accidente.

Significa reconocer que: la materialización de un accidente es eventual; la exposición de los usuarios es actual.

Y una vez que la exposición actual ha sido profesionalmente documentada, la Administración debe adoptar las medidas razonables que se encuentren jurídicamente a su alcance para reducirla.

XIII. SOBRE EL DEBER DE ACTUACIÓN UNA VEZ ADQUIRIDO EL CONOCIMIENTO TÉCNICO

Existe una diferencia sustancial entre una circunstancia desconocida y una circunstancia que ya fue: formalmente comunicada; inspeccionada; técnicamente constatada; documentada fotográficamente; y objeto de una recomendación profesional de intervención.

A partir del Informe Técnico de fecha 20 de julio de 2026, la Administración contó con elementos objetivos respecto del estado existente.

Desde ese momento, las patologías dejaron de constituir únicamente una preocupación manifestada por terceros y pasaron a integrar formalmente el conocimiento técnico institucional de la Municipalidad.

Por consiguiente, desde esa fecha existen simultáneamente dos cuestiones: Una eventual cuestión retrospectiva: determinar, si correspondiera y mediante la instancia competente, cómo se llegó al estado actual y si existieron responsabilidades anteriores; y una obligación presente: adoptar medidas frente a condiciones que hoy se encuentran técnicamente constatadas.

Ambas cuestiones pueden coexistir y no son jurídicamente excluyentes.

La eventual investigación de circunstancias anteriores no requiere mantener sin intervención una situación actual que ya ha sido profesionalmente advertida.

XIV. PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y BUENA FE Y CONDUCTA PROCEDIMENTAL DE LA UOC

Como argumento complementario y no como sustituto de la justificación de la causal corresponde considerar igualmente la conducta procedimental desarrollada por la actual UOC.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

El artículo 4 de la Ley N.º 7021/2022 establece entre sus principios rectores la Integridad y Buena Fe, junto con otros principios orientados a la protección del interés general y la actuación imparcial de los servidores públicos.

Esta UOC deja expresamente establecido que la buena fe no reemplaza la obligación de acreditar la procedencia de una excepción.

Sin embargo, resulta relevante señalar que la vía excepcional no constituye el procedimiento habitual utilizado por la actual UOC.

Durante la misma gestión se encuentran tramitándose mediante el procedimiento convencional de Licitación de Menor Cuantía Nacional, entre otros:

ID N.º 491459 – "CONSTRUCCIÓN DE MURALLA PERIMETRAL EN LA ESCUELA BÁSICA N.º 948 SANTA ROSA";

ID N.º 491461 – "CONSTRUCCIÓN DE PISTA DEPORTIVA CON GRADERÍA Y ESCENARIO EN LA ESCUELA BÁSICA N.º 4130 PROFESORA EULOGIA UGARRIZA DE ZALDÍVAR";

y un tercer procedimiento ordinario sometido al correspondiente trámite de verificación.

Esta circunstancia no demuestra por sí misma la urgencia de la Terminal, pero constituye un elemento complementario que evidencia que la actual UOC utiliza los procedimientos convencionales cuando las características de la necesidad permiten su aplicación.

En consecuencia, la utilización de la excepción en este expediente no responde a una práctica general destinada a evitar los procedimientos competitivos, sino al análisis individual de las circunstancias técnicas y administrativas de la Terminal.

XV. CONSIDERACIÓN INTEGRAL DE LOS CUESTIONAMIENTOS FORMULADOS

A efectos de facilitar la revisión del presente Dictamen, esta UOC deja sintetizados los descargos efectuados respecto de cada punto observado:

1. Respecto del daño que podría ocasionar un procedimiento convencional

El grave perjuicio consiste en prolongar durante todo el periodo necesario hasta el inicio efectivo de las obras la permanencia de patologías actualmente constatadas y la exposición continua de usuarios dentro de una infraestructura utilizada las veinticuatro horas del día.

2. Respecto del carácter progresivo del deterioro

La Convocante no sostiene que todo el deterioro sea súbito. Determinadas patologías pueden responder a procesos progresivos.

La causal utilizada corresponde a urgencia impostergable, jurídicamente diferenciada del caso fortuito o fuerza mayor.

3. Respecto de la responsabilidad municipal sobre el mantenimiento

La Municipalidad reconoce expresamente su responsabilidad institucional permanente sobre la conservación y funcionamiento de la Terminal.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

4. Respecto de las actuaciones de mantenimiento anteriores

La UOC no considera procedente afirmar hechos correspondientes a administraciones anteriores que no se encuentren suficientemente acreditados dentro de los antecedentes considerados, ni presumir responsabilidades a partir de esa circunstancia.

5. Respecto de por qué se alcanzó el estado actual

La UOC no posee competencia ni elementos suficientes para determinar retrospectivamente la causa técnica o administrativa exacta de cada patología.

Lo objetivamente acreditado dentro del presente expediente es la actuación desplegada por las actuales autoridades desde la toma de conocimiento.

6. Respecto de que la alerta fue formulada por los usuarios

Los usuarios pusieron determinadas circunstancias en conocimiento de la Municipalidad.

La constatación objetiva correspondió posteriormente al área técnica municipal.

La decisión contractual no fue adoptada sobre la sola base de la presentación ciudadana.

7. Respecto de que el riesgo actual por sí solo no basta

La presente ampliación no sustenta la excepción únicamente en la existencia del deterioro.

Desarrolla específicamente qué consecuencias produce mantener dichas condiciones durante las etapas reales de un procedimiento convencional.

8. Respecto de eventual negligencia, imprevisión o deficiente planificación

Su eventual existencia deberá determinarse con base en antecedentes concretos y respecto del funcionario competente.

La propia Ley contempla expresamente dicha hipótesis y establece consecuencias específicas, diferenciándola de la necesidad pública actual que debe ser atendida.

XVI. CONCLUSIÓN

Luego del análisis individual y exhaustivo de las observaciones formuladas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, esta Unidad Operativa de Contrataciones considera debidamente ampliados los aspectos que requerían mayor desarrollo respecto del DICTAMEN UOC DE VÍA DE EXCEPCIÓN N.º 01/2026.

Particularmente, queda expresamente individualizado el grave perjuicio concreto que podría ocasionarse mediante la sustanciación de un procedimiento convencional.

Dicho perjuicio no radica en una mera diferencia de plazos administrativos.

Radica en que, mientras transcurren las etapas necesarias para la verificación del expediente, eventual subsanación de observaciones, difusión, apertura, evaluación, adjudicación, formalización contractual y demás actuaciones necesarias hasta el inicio efectivo de la obra,

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

continuarían presentes las patologías técnicamente constatadas y continuaría igualmente la exposición permanente de los usuarios.

La normativa vigente confirma que un procedimiento convencional comprende etapas distintas y sucesivas: los expedientes nuevos poseen un plazo reglamentario de verificación; las eventuales respuestas a observaciones poseen su propia instancia de revisión; posteriormente existe el periodo de difusión; y luego continúan las etapas de evaluación, adjudicación y formalización.

Esta UOC no afirma que todas las contingencias necesariamente ocurrirán ni pretende acumular artificialmente plazos máximos.

Lo que se demuestra es que un procedimiento convencional posee una extensión temporal materialmente superior a la sola publicación de la convocatoria, y que durante cada día que efectivamente transcurra continuarán presentes las condiciones ya conocidas.

La Convocante reconoce igualmente que determinadas patologías pueden responder a procesos progresivos.

No pretende atribuirles una aparición repentina que no haya sido técnicamente acreditada.

Sin embargo, la causal invocada corresponde a urgencia impostergable y no a caso fortuito o fuerza mayor, siendo jurídicamente relevante determinar el estado actual, la exposición actual de las personas y el grave perjuicio que genera prolongar esa situación.

La Municipalidad reconoce plenamente su responsabilidad institucional sobre la conservación de la Terminal.

A su vez, la eventual determinación de negligencia, imprevisión o falta de planificación atribuible a funcionarios determinados constituye una cuestión diferente que deberá fundarse en antecedentes concretos y resolverse en la instancia competente.

La actual Administración recibió efectivamente la gestión municipal mediante el corte administrativo de fecha 06 de julio de 2026.

El actual Encargado de UOC fue designado el 14 de julio de 2026.

La comunicación formal de los usuarios fue presentada el 15 de julio.

El Informe Técnico fue emitido el 20 de julio.

La solución técnica fue aprobada el 22 de julio.

Y el Dictamen UOC fue emitido el 23 de julio.

En consecuencia, no surge de la secuencia documental considerada una dilación injustificada atribuible a las actuales autoridades desde que adquirieron conocimiento formal y técnico de la situación.

Finalmente, el grave perjuicio al interés público involucra directamente bienes de máxima relevancia, entre ellos la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, respecto de los cuales los artículos 4 y 9 de la Constitución Nacional establecen deberes expresos de protección.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

En tales condiciones, no resulta razonable que la Administración espere la efectiva materialización de una lesión grave o consecuencia irreversible para recién adoptar medidas destinadas a corregir condiciones que ya fueron técnicamente constatadas.

La finalidad de la actuación administrativa es precisamente prevenir que el riesgo conocido llegue a transformarse en daño efectivo.

XVII. DICTAMEN

Por todo lo expuesto, esta UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA ROSA DEL AGUARAY:

PRIMERO: AMPLÍA Y COMPLEMENTA, mediante el presente DICTAMEN DE AMPLIACIÓN N.º 01/2026, los fundamentos contenidos en el DICTAMEN UOC DE VÍA DE EXCEPCIÓN N.º 01/2026, correspondiente a la CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN (CVE) N.º 01/2026 "AMPLIACIÓN Y REFACCIÓN DE LA ESTACIÓN DE BUSES SANTA ROSA DEL AGUARAY".

SEGUNDO: DEJA EXPRESAMENTE INDIVIDUALIZADO que el grave perjuicio que podría derivarse de la utilización de un procedimiento convencional consiste en prolongar durante las diferentes etapas necesarias hasta el inicio efectivo de las obras la permanencia de condiciones materialmente constatadas dentro de una infraestructura pública de funcionamiento permanente y, consecuentemente, mantener durante dicho periodo la exposición cotidiana de sus usuarios.

TERCERO: ACLARA que esta Convocante no sostiene que la totalidad de las patologías haya surgido de manera súbita, ni atribuye al deterioro una causa o antigüedad que no haya sido técnicamente determinada, distinguiendo la evolución material de los deterioros de la necesidad actual de intervenir una vez conocido objetivamente su estado.

CUARTO: RECONOCE expresamente que la conservación, mantenimiento y adecuado funcionamiento de la Terminal constituyen responsabilidades institucionales permanentes de la Municipalidad, sin que dicha responsabilidad institucional permita atribuir automáticamente a funcionarios recientemente designados eventuales actuaciones u omisiones correspondientes a periodos anteriores.

QUINTO: DEJA CONSTANCIA de que la actual Administración recibió efectivamente la gestión municipal mediante el corte administrativo de fecha 06 de julio de 2026 y que, una vez formalmente advertida de las condiciones existentes y contando posteriormente con la correspondiente constatación técnica, promovió sucesivamente las actuaciones destinadas a verificar y atender la situación.

SEXTO: ACLARA que la presentación formulada por vendedores, transportistas, comerciantes, trabajadores y usuarios constituyó el antecedente de puesta en conocimiento de la situación, mientras que la determinación objetiva y profesional de las condiciones existentes fue realizada posteriormente por el área técnica municipal competente.

SÉPTIMO: DEJA ESTABLECIDO que la eventual existencia de negligencia, imprevisión o deficiencia de planificación atribuible a funcionarios determinados constituye una cuestión jurídicamente diferenciada, cuya eventual determinación debe fundarse en antecedentes objetivos y producirse en la instancia correspondiente, conforme a las previsiones expresas de la Ley N.º 7021/2022 y del Decreto N.º 2264/2024.

Jonathan J. Sosa Eliseche
Encargado de UOC

OCTAVO: RATIFICA que la protección de la vida, integridad física y seguridad de las personas constituye un componente esencial del interés público comprometido y que la actuación preventiva procura evitar que las condiciones técnicamente conocidas puedan materializarse en daños efectivos.

NOVENO: DEJA CONSTANCIA, como elemento complementario de la conducta procedimental de esta UOC y sin pretender sustituir mediante ello la acreditación de la causal excepcional, de que durante la misma gestión se encuentran tramitándose procedimientos convencionales de Licitación de Menor Cuantía, evidenciándose que la vía excepcional no constituye el mecanismo general o habitual de contratación empleado por esta Unidad.

DÉCIMO: RATIFICA, en todo aquello que no haya sido expresamente ampliado, precisado o aclarado mediante el presente instrumento, los antecedentes, fundamentos y conclusiones contenidos en el DICTAMEN UOC DE VÍA DE EXCEPCIÓN N.º 01/2026.

En consecuencia, esta Unidad Operativa de Contrataciones solicita a la DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS tener por AMPLIADOS Y SUBSANADOS LOS EXTREMOS ESPECÍFICAMENTE OBSERVADOS, considerando conjuntamente el Dictamen original, el presente Dictamen de Ampliación y los antecedentes técnicos y administrativos obrantes en el expediente, y proseguir con los trámites correspondientes al procedimiento comunicado

Es Dictamen.

MUNICIPALIDAD DE STA. ROSA DEL AGUARAY U.O.C.

JONATHAN JULIAN SOSA ELISECHE
Encargado de UOC