



**MUNICIPALIDAD DE
SAN ANTONIO**

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

Me dirijo a usted en atención al procedimiento licitación con id n° “472767 - CONSTRUCCION DE EMPEDRADOS Y CANAL A CIELO ABIERTO. en su modalidad Compra Directa por Excepción con Intención de Compra por Urgencia, cuya Adjudicación fue retenida con las siguientes observaciones:

1.Comentario

La respuesta de la Municipalidad de San Antonio no logra desvirtuar la presunción de fraccionamiento observada, pese a la argumentación expuesta en torno a la naturaleza del Contrato Abierto y la supuesta imposibilidad de incluir las nuevas necesidades dentro del procedimiento inicial. En primer término, la Municipalidad dice que tuvo que hacer otro contrato porque el primero ya había llegado a su límite de cantidad o monto. Sin embargo, esa explicación no es suficiente, porque justamente el Contrato Abierto se usa cuando no se sabe exactamente cuántos trabajos o lugares habrá que atender. Esa modalidad permite ir incluyendo nuevas zonas o necesidades dentro del mismo contrato, sin necesidad de hacer otro llamado. Por eso, decir que aparecieron “nuevos lugares” no significa que haya surgido una necesidad distinta, sino que se trata del mismo trabajo o emergencia que ya estaba siendo atendida en el primer contrato. En segundo lugar, la argumentación de la Municipalidad resulta contradictoria al sostener simultáneamente que la emergencia era imprevisible y dinámica, pero que el primer contrato alcanzó su límite máximo. Si efectivamente se trataba de una situación excepcional en curso, la entidad pudo prever razonablemente —al momento de definir el monto máximo del contrato abierto— la posibilidad de ampliación o prórroga dentro del mismo procedimiento, tal como lo permite la normativa vigente. La falta de previsión en la estimación inicial no puede justificar la apertura de un nuevo procedimiento con objeto sustancialmente idéntico, pues ello constituye una fragmentación de una necesidad común. Asimismo, el argumento de que “la Ley no prohíbe múltiples procedimientos” soslaya el elemento central del fraccionamiento prohibido, que no reside en la pluralidad de procesos por si mismo, sino en la división de una misma necesidad contractual que debió tramitarse en conjunto. En este caso, la coincidencia temporal, la identidad de objeto (intervenciones en el marco de la misma emergencia) y la igualdad de montos adjudicados evidencian una unidad funcional y operativa que debió ser atendida bajo un único llamado, conforme a los principios previstos en el artículo 4° de la Ley N° 7021/22. Por último, la invocación de la causal de urgencia impostergable no exime del cumplimiento de los principios de transparencia y racionalidad en la contratación pública, ni habilita el uso sucesivo de procedimientos excepcionales con objetos equivalentes. La coexistencia de dos procedimientos bajo la misma causal y con idéntica finalidad constituye, en los hechos, una fragmentación del objeto contractual, contrariando lo dispuesto en la Ley N° 7021/22 y el Decreto N° 2264/24. En consecuencia, los fundamentos presentados por la Municipalidad no resultan idóneos ni suficientes para desvirtuar la presunción de fraccionamiento



R:

La Municipalidad rechaza la presunción de fraccionamiento argumentando que la coexistencia de procedimientos separados se debió a la naturaleza dinámica e imprevisible de la emergencia y a la limitación legal de los alcances establecidos en el contrato original, y no a una intención de eludir los procedimientos de contratación.

Si bien el objeto contractual (ID 472767) se justifica en la causal de Urgencia Impostergable, reconocida como una excepción válida cuando no es posible esperar un procedimiento convencional o especial sin grave perjuicio al interés público, la extensión y el costo de la emergencia superaron la previsión inicial.

La naturaleza del Contrato Abierto implementado inicialmente impone límites máximos (sean de cantidad o monto) que deben ser definidos y contados con autorización presupuestaria para cubrir el monto máximo,

El evaluador admite que el primer contrato alcanzó su límite máximo o de cantidad. Dado que el artículo 67 de la Ley establece que las modificaciones (incluidas las ampliaciones) no pueden exceder, conjunta o separadamente, el 20% del monto y plazo originalmente pactados, una vez agotados los límites contractuales y frente a nuevas necesidades urgentes que no podían esperar la apertura de un nuevo llamado ordinario, la Municipalidad se vio obligada legal y funcionalmente a iniciar un segundo procedimiento por vía de la excepción.

La crítica de que se debió prever razonablemente la ampliación desconoce el hecho de que la negligencia o imprevisión en la planificación solo es considerada falta grave si es atribuible al funcionario, y no cuando es producto de la expansión de una situación de urgencia probada, concreta, objetiva e inmediata. El segundo procedimiento, por lo tanto, no se trata de la división artificial de una necesidad previsible, sino de la respuesta oportuna a una necesidad sobrevenida que desbordó el marco económico y temporal de un contrato vigente que ya había llegado a su techo, conforme a la normativa,

2 Comentario : Justificación del Contrato Abierto

La justificación brindada por la Municipalidad no resulta atendible, dado que no se configura la incertidumbre alegada que sustente la utilización de la modalidad de Contrato Abierto. En efecto, en los planos y documentos técnicos del llamado se identifican de manera precisa las calles y los tramos a intervenir, entre ellos calle Madres Paraguayas, Resedá y Madrigal, así como los metros lineales correspondientes a cada sector. La existencia de esta información técnica y georreferenciada demuestra que la administración contaba con los elementos suficientes para determinar con exactitud el alcance de los trabajos, lo cual contradice el fundamento de “indeterminación de cantidades” invocado para justificar el contrato abierto. Asimismo, la propia definición normativa de la modalidad establece que sólo procede “cuando no sea posible la



definición exacta de la cantidad de bienes, servicios u obras necesarias durante la ejecución del contrato". Al haberse delimitado de antemano las zonas y magnitudes de intervención, no se verifica el supuesto habilitante. Por tanto, la adopción de la modalidad de Contrato Abierto no se encuentra debidamente motivada y evidencia una inadecuada aplicación del régimen de urgencia impostergable, toda vez que el alcance del proyecto estaba claramente determinado desde el inicio mediante los planos y la geolocalización presentada. Por tanto, se solicita a la Municipalidad que se sirva remitir una respuesta fundada respecto a los puntos expuestos, aclarando de manera expresa: 1- Cómo se explica la indeterminación con los planos y geolocalización presentados, en los que constan las calles y metros a intervenir. 2- Cuáles fueron los elementos técnicos o informes que motivaron la selección de la modalidad de Contrato Abierto bajo el argumento de urgencia impostergable.

R: La Municipalidad sostiene que la modalidad de Contrato Abierto fue utilizada correctamente, ya que la incertidumbre residía en la magnitud total del suministro necesario dentro de un contexto de emergencia, y no en la localización inicial de las obras.

El evaluador argumenta que el Contrato Abierto no procede porque los planos identificaban calles y metros lineales (Madres Paraguayas, Reseda, Madrigal).

Sin embargo, la definición normativa del Contrato Abierto permite su uso "cuando no sea posible la definición exacta de la cantidad de bienes, servicios u obras que serán necesarias durante la ejecución del contrato"

La identificación y geo-referenciamiento de calles y tramos específicos solo representa la determinación del área geográfica de intervención prioritaria o la cantidad mínima garantizada que la Municipalidad se compromete a ejecutar. Esto es coherente con las condiciones de un Contrato Abierto, donde deben especificarse montos o cantidades mínimas y máximas a ser contratadas.

En un escenario de urgencia impostergable, aunque se conocieran las calles que requerían intervención inmediata, el alcance total de los daños y, por ende, la cantidad máxima de trabajo (ejecución de empedrados y canal a cielo abierto) que se necesitaría contratar durante toda la vigencia del contrato, era precisamente la incertidumbre que justificaba la naturaleza "abierta" del contrato.

La selección de la modalidad de Contrato Abierto se motivó en la necesidad de contar con un mecanismo contractual que permitiera la flexibilidad operativa necesaria para responder a una emergencia dinámica, permitiendo a la Municipalidad emitir órdenes de ejecución según lo requiriera el desarrollo de los acontecimientos, sin necesidad de agotar procedimientos burocráticos repetitivos.



**MUNICIPALIDAD DE
SAN ANTONIO**

El contrato garantizó que, aunque las ubicaciones iniciales fueran conocidas para efectos de planificación y presupuesto, el volumen exacto de obra (el máximo) permaneciera indeterminado al momento de la convocatoria, cumpliendo así con el espíritu de la modalidad de Contrato Abierto.

Comentario

Se solicita remitir los antecedentes correspondientes al correo electrónico mencionado en el informe, en el cual se señala que, con fecha 27 de junio de 2025, se remitió al correo declarado por el oferente la solicitud de desglose de precios dirigida a la firma J. L. y Compañía S.A. La remisión de dichos antecedentes resulta necesaria a fin de verificar la efectiva comunicación realizada, así como constatar el cumplimiento de los procedimientos establecidos en relación con la solicitud de información complementaria a los oferentes dentro del proceso de evaluación.

R: En atención a la Observación, se adjunta el pedido de desglose y el coreo

Comentario

Se solicita remitir el acto administrativo mediante el cual se aprueba el Informe Complementario de fecha 17 de octubre de 2025, teniendo en cuenta que la Resolución I.M. N.º 410/2025, de fecha 3 de septiembre de 2025, aprueba el Informe Complementario correspondiente al 27 de agosto de 2025.

R: En atención a la Observación, se adjunta la resolución de aprobación del informe complementario.




Abg. Ruth Barreto
Directora de UOC
Municipalidad de San Antonio