



UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION (UOC)

DICTAMEN AMPLIATORIO

DE LA ACREDITACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION POR EXCEPCIÓN POR URGENCIA IMPOSTERGABLE

Fecha: 24/08/2026.

**DENOMINACION DEL PROCEDIMIENTO: CONTRATACION POR EXCEPCION
URGENCIA IMPOSTERGABLE DE: DEMOLICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA
BIBLIOTECA MUNICIPAL.**

La Unidad Operativa de Contratación (UOC) de la Municipalidad de San Miguel, en atención a la observación formulada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas emite el presente Dictamen Ampliatorio con el objeto de desarrollar, precisar y complementar los fundamentos respecto a la justificación de la acreditación del supuesto de excepción por urgencia impostergerable.

Resulta importante mencionar que la Intendencia Municipal de la Municipalidad de San Miguel ha aprobado el Programa Anual de Contrataciones (PAC) para el presente ejercicio fiscal 2026, con fecha de publicación en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) en fecha 31/03/2026 de la planificación para la ejecución de la obra identificada con ID N° 488530 "CONSTRUCCIÓN DE UNA BIBLIOTECA MUNICIPAL" por la modalidad de Menor Cuantía Nacional, cuyo proceso licitatorio estaba previsto para el mes de agosto del presente año, por un criterio de prudencia administrativa institucional a fin de garantizar la disponibilidad financiera, es decir disponer de los recursos para el cumplimiento de los compromisos asumidos una vez ejecutada la obra, de conformidad a lo establecido en el Art. 43° de la Ley N° 7021/22 "De Suministro y Contrataciones Públicas", el cual señala cuanto sigue:

"Artículo 43.- Disponibilidad presupuestaria.

Las convocantes deberán contar con la certificación de disponibilidad presupuestaria para el inicio de los procedimientos de contratación. En los casos de aumento del monto del contrato por modificación, la certificación de disponibilidad presupuestaria se requerirá previamente a la emisión del acto administrativo que autorice esta última".

En fecha 13 de julio del presente año, en vista a la proximidad de la fecha programada para el inicio del proceso licitatorio arriba señalado, la Intendencia Municipal ha solicitado a la profesional responsable la verificación y revisión técnica del proyecto de obra a fin de asegurar la inclusión de todos los rubros necesarios para garantizar el éxito de la contratación acorde a las necesidades actuales y a los resultados esperados.

Como resultado de la verificación e inspección técnica realizada in situ en fecha 17 de julio de 2026, la Arq. Blanca Molinas, ha presentado el correspondiente informe técnico con fecha de emisión 20 de julio de 2026, en el cual expone detalladamente el estado en el que se encontraba el inmueble en la mencionada fecha, en virtud a la evolución de la necesidad, el agravamiento de las condiciones edilicias, en cuya oportunidad por los argumentos presentados en el referido informe, la situación actual y el peligro existente la obra requerida adquirió características de urgencia.

En función de las condiciones verificadas, la recomendación de la profesional responsable fue la demolición total de la estructura existente y la construcción de una nueva sede (reconstrucción) de la Biblioteca Municipal, incorporando soluciones adecuadas de seguridad, accesibilidad, salubridad, impermeabilización, instalaciones, confort y funcionalidad para el uso previsto.

El hecho nuevo que torna imposible atender la necesidad mediante un procedimiento convencional es que a la fecha de realización de la verificación e inspección técnica, en fecha 17 de julio y posteriormente en fecha 20 de julio la presentación del informe técnico de la situación actual, ha surgido una nueva necesidad, distinta a la publicada en el SICP en el





mes de marzo para su ejecución en el mes de agosto del corriente año, teniendo en consideración que la situación edilicia ha cambiado totalmente, ***debiendo contemplar el proyecto la incorporación de la demolición total de la biblioteca y la reconstrucción de la misma sin mayores contratiempos por el peligro que representa.***

En éstas condiciones, la planificación ordinaria por la modalidad de licitación de menor cuantía nacional prevista inicialmente en el PAC ha quedado obsoleta, por lo que se encuentra en proceso de publicación en el SICP la cancelación del referido PAC.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA NECESIDAD

La Biblioteca Municipal Guillermo Molinas Rolón constituye un espacio destinado a la prestación de un servicio público de carácter cultural y educativo. En consecuencia, su infraestructura debe ofrecer condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, protección frente a los agentes climáticos, funcionamiento de sus instalaciones y conservación de los bienes destinados al servicio de la comunidad.

La existencia de necesidades de conservación o reparaciones mayores en la figura de construcción en un edificio público no implica, por sí sola, que deba recurrirse a un procedimiento excepcional. En condiciones normales, las necesidades previsibles deben ser planificadas y atendidas mediante los procedimientos ordinarios que correspondan. Precisamente por ello, resulta necesario explicar qué circunstancias hicieron que la situación analizada adquiriera posteriormente una naturaleza distinta.

El inmueble presenta un deterioro progresivo en distintos componentes. Particularmente relevante fue la pérdida de las condiciones de impermeabilidad de la cubierta, con la consecuente aparición y agravamiento de filtraciones y humedad en los ambientes interiores. La evolución de estas condiciones fue aumentando la exposición de la edificación y de los bienes que se encontraban dentro de ella.

El informe técnico de la profesional arquitecta interviniente constató que la situación no se encontraba limitada a una única patología. Fueron identificadas condiciones deficientes en cubierta e impermeabilización, mampostería, pisos, instalaciones sanitarias, instalación eléctrica y cerramientos, además de riesgos asociados a humedad, desprendimientos y deterioro general.

La UOC considera que estos antecedentes deben analizarse en forma conjunta y dentro de una secuencia temporal. La necesidad que inicialmente podía ser considerada como una situación de reparación mayor o intervención planificada configurada como construcción fue adquiriendo una dimensión mayor a medida que las filtraciones y demás patologías se intensificaron y comenzaron a comprometer de manera más directa la seguridad de las personas y la protección de los bienes.

EVOLUCIÓN Y AGRAVAMIENTO DE LA SITUACIÓN

El deterioro de una edificación no constituye necesariamente un hecho estático. Las patologías constructivas pueden evolucionar, especialmente cuando existe exposición reiterada a humedad y agua. En el caso analizado, la pérdida de impermeabilidad de la cubierta generó condiciones que se agravaron con el paso del tiempo.

Una filtración puntual puede ser objeto de una reparación localizada. Distinta es la situación de una cubierta que presenta múltiples puntos de ingreso de agua, goteras e infiltraciones. En este último escenario, cada evento de lluvia puede reproducir el problema y aumentar la humedad acumulada en materiales y ambientes.

Esta circunstancia resulta especialmente significativa en una biblioteca. La exposición al agua no solamente puede producir daños en paredes o cielorrasos, sino también afectar muebles, estanterías, equipos, documentación y material bibliográfico. Algunos de estos bienes pueden sufrir daños irreversibles o de difícil recuperación.





El informe técnico de fecha 20 de julio de 2026 señala que, durante la verificación e inspección realizada en fecha 17 de julio de 2026, se observaron múltiples goteras, infiltraciones y acumulación de agua durante eventos de lluvia, evidenciándose una condición que excedía una filtración aislada.

La misma evaluación explica que la exposición reiterada al agua y humedad puede producir un proceso acumulativo de deterioro, afectando revoques, mamposterías, cielorrasos, pisos, instalaciones y bienes contenidos en los ambientes.

Por ello, la UOC considera que en virtud a lo señalado en el informe técnico mencionado, el elemento temporal (las inclemencias climáticas), las constantes y abundantes precipitaciones registradas con anterioridad al momento de la verificación del proyecto de obra a ser ejecutado por parte de la profesional arquitecta, la situación alcanzó una magnitud, extensión y consecuencia diferentes, particularmente en relación con las filtraciones, la exposición de los bienes y el peligro de derrumbe existente.

DIFERENCIA ENTRE LA SITUACIÓN ANTERIOR Y LA NECESIDAD ACTUAL

La cuestión que corresponde aclarar ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas es por qué, si el inmueble ya presentaba necesidades de conservación en una etapa anterior, la contratación por vía de excepción se promovió posteriormente. La respuesta se encuentra en la evolución objetiva de las circunstancias.

En una etapa anterior, el deterioro existente no presentaba el mismo nivel de exposición al agua y el mismo riesgo de afectación de los bienes que posteriormente se verificó. En particular, las filtraciones no habían adquirido la extensión y recurrencia que luego se manifestaron.

Con el transcurso de los meses, la pérdida de capacidad de impermeabilización se hizo más significativa y las filtraciones fueron generando una exposición creciente de los ambientes interiores. Esta situación modificó la necesidad de evaluación del riesgo y el alcance de la intervención edilicia necesaria.

La UOC considera importante destacar que no sería técnicamente correcto reconstruir retrospectivamente la situación suponiendo que el nivel de riesgo posterior ya estaba plenamente configurado desde el inicio. La evaluación debe efectuarse considerando las condiciones existentes en cada momento.

Por esta razón, la decisión de recurrir a la vía de excepción por urgencia impostergable no se fundamenta en la mera existencia del deterioro, sino en la configuración posterior de una situación de urgencia vinculada con el agravamiento de las condiciones y con las consecuencias que podía generar la demora, al momento de efectuar la verificación técnica del estado de la situación edilicia.

Esta explicación permite diferenciar una necesidad ordinaria de reparaciones mayores configurada como construcciones nuevas, de una necesidad que, por su evolución, pasó a requerir de una demolición total y la posterior reconstrucción edilicia como respuesta oportuna para evitar un perjuicio mayor al interés público.

FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA NECESIDAD

El informe técnico de fecha 20 de julio de 2026 emitido por la profesional arquitecta responsable del proyecto de obra constituye el sustento técnico principal para comprender la magnitud de la situación. La evaluación identificó deterioro generalizado y afectación de varios sistemas constructivos e instalaciones.

En materia de mampostería se observaron humedad, fisuras, desprendimientos de revoques y signos de deterioro que podían generar caída de fragmentos y afectar las condiciones de seguridad.





Respecto de la cubierta, se constató pérdida de capacidad de impermeabilización, múltiples goteras, infiltraciones pluviales y acumulación de agua durante eventos de lluvia. La evaluación técnica destaca que una reparación puntual no garantiza la recuperación de la impermeabilidad general cuando existen múltiples puntos de ingreso de agua.

Las instalaciones sanitarias presentaban pérdidas y deterioro, mientras que la instalación eléctrica mostraba condiciones precarias. La coexistencia de humedad e instalaciones eléctricas deterioradas incrementaba las condiciones de riesgo.

Los pisos presentaban hundimientos, huecos, grietas y desgaste, generando condiciones inadecuadas para la circulación. Los cerramientos presentaban deficiencias que afectaban la protección de los ambientes, el aislamiento y la seguridad.

El análisis conjunto demuestra que no se trataba de una única reparación localizada. La edificación necesitaba recuperar simultáneamente condiciones de seguridad, impermeabilidad, salubridad, instalaciones, circulación, protección de bienes y funcionalidad.

RIESGO PARA PERSONAS Y BIENES PÚBLICOS

El interés público comprometido comprende tanto la seguridad de las personas como la protección de los materiales bibliográficos que conforman el acervo cultural del Distrito de San Miguel y los bienes destinados al servicio de la biblioteca. Usuarios, funcionarios y visitantes podían quedar expuestos a desprendimientos, pisos deteriorados, humedad e instalaciones deficientes.

El riesgo no requiere necesariamente la ocurrencia de un colapso total, sin embargo existe un peligro latente de derrumbe estructural. La caída de fragmentos, una falla eléctrica, un tropiezo provocado por un piso deteriorado o la exposición reiterada a humedad constituyen situaciones que deben ser prevenidas en un edificio de uso público.

Respecto de los bienes, el riesgo derivado de las filtraciones adquiere especial relevancia. Una biblioteca concentra documentación, libros, mobiliarios y equipamientos que requieren condiciones adecuadas de conservación. La exposición al agua puede generar pérdidas materiales y afectar la prestación del servicio.

El informe técnico considera que las filtraciones constituían un factor de deterioro continuo y exponían los ambientes interiores, mobiliario, equipamiento, documentación y acervo bibliográfico a daños derivados del ingreso de agua y humedad.

La demora, por tanto, podía producir un perjuicio progresivo: mientras persistieran las condiciones de ingreso de agua y deterioro, cada nuevo evento climático podía incrementar la afectación de la infraestructura y de los bienes.

FUNDAMENTO LEGAL DE LA VÍA DE EXCEPCIÓN

La Ley N° 7021/2022 "De Suministro y Contrataciones Públicas", establece en su artículo 40 el régimen de contratación por excepción. El numeral 2 contempla otras causales de excepción que no afectan la concurrencia y, específicamente, su inciso c) establece que *podrán utilizarse cuando existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes, o contratación de servicios u obras, por urgencias impostergables.*

La misma disposición establece que, en los supuestos de los incisos a), b) y c) del numeral 2, las contrataciones deben limitarse a los bienes, obras y servicios necesarios para atender la situación que motiva la contratación. Este requisito resulta especialmente relevante para el presente caso, pues el alcance de la intervención se encuentra determinado por las condiciones técnicas identificadas.





El artículo 40 también dispone que, en los procedimientos de contratación por excepción, la autoridad competente debe emitir una resolución fundada y motivada en el dictamen de la Unidad Operativa de Contrataciones, sobre la base de lo solicitado por el área requirente.

El Decreto N° 2264/2024 que reglamenta la Ley N° 7021/2022 "De Suministro y Contrataciones Públicas" desarrolla, entre otros aspectos, la figura de la urgencia impostergable.

En particular, el artículo 52° del Decreto N° 2264/2024 establece que la urgencia impostergable solo podrá ser invocada *cuando sea probada, concreta, objetiva e inmediata y tenga tal naturaleza que no pueda esperarse el resultado de un procedimiento de contratación convencional o especial sino con grave perjuicio a los intereses públicos.*

En consecuencia, la justificación de esta vía no puede reducirse a una declaración genérica de urgencia. Debe existir una situación concreta, respaldada por elementos objetivos, que haga necesario actuar oportunamente y que permita explicar el perjuicio que produciría la espera de un procedimiento convencional.

En el caso analizado, dichos elementos se encuentran vinculados con el deterioro generalizado, el agravamiento de las filtraciones, la exposición al agua y humedad, el riesgo para personas y bienes, las deficiencias de instalaciones y la necesidad de una intervención integral, cuya situación fue comprobada al momento de la verificación técnica realizada.

POR QUÉ LA PLANIFICACIÓN PREVISTA EN EL PAC POR LA MODALIDAD DE LICITACIÓN DE MENOR CUANTÍA NACIONAL NO FUE UTILIZADA ANTERIORMENTE

Este aspecto requiere una explicación particular, lo que corresponde aclarar es que la configuración de la urgencia impostergable debe analizarse conforme a las circunstancias existentes en el momento de la decisión, basada en la recomendación realizada por la profesional responsable como resultado de la verificación e inspección efectuada en fecha 17 de julio de 2026, plasmada en el informe técnico presentado en fecha 20 de julio de 2026.

En el momento de la planificación, es decir en el mes de marzo de 2026, el deterioro del inmueble no presentaba la misma intensidad de riesgo que posteriormente se verificó. En particular, la situación de filtraciones y exposición de los ambientes interiores al agua no había alcanzado el nivel que luego se manifestó.

La evolución de las filtraciones modificó sustancialmente el escenario. Una cubierta que progresivamente pierde su capacidad de impermeabilización genera una situación diferente cuando los ingresos de agua pasan de ser aislados a reiterados y múltiples.

Con el agravamiento de las filtraciones aumentó también el riesgo de afectación del mobiliario, documentación y material bibliográfico. De esta manera, la necesidad dejó de ser analizada únicamente como una intervención de conservación edilicia y pasó a involucrar la protección de bienes públicos y la seguridad de los usuarios.

La UOC considera que esta diferencia temporal constituye la explicación central de por qué la contratación excepcional se promovió posteriormente y no en la etapa inicial. No se trata de afirmar que el deterioro apareció de manera repentina, sino de demostrar que la condición de urgencia se configuró como consecuencia de la evolución y agravamiento de las circunstancias, lo cual fue detectado al momento de la verificación técnica realizada por la profesional responsable.

Asimismo, la administración no puede presumir que una situación futura necesariamente tendrá la misma gravedad que una situación inicial. La evaluación debe responder a las condiciones efectivamente verificadas y a los riesgos concretos que se presentan en cada momento.





Por ello, la contratación por excepción se vincula con el escenario agravado y con la necesidad de evitar que la demora produzca un perjuicio mayor al interés público, en los términos exigidos por el artículo 52 del Decreto N° 2264/2024.

POR QUÉ LA INTERVENCIÓN DEBE SER INTEGRAL

El objeto de la intervención no se sustenta únicamente en reparar filtraciones. El informe técnico identificó patologías en varios sistemas de la edificación y concluyó que una intervención parcial no permitiría recuperar integralmente las condiciones requeridas.

Reparar una gotera aislada no resolvería el deterioro de mampostería, la precariedad de la instalación eléctrica, los problemas sanitarios, los pisos deteriorados o los cerramientos. Del mismo modo, reparar superficialmente un revoque sin solucionar la fuente de humedad permitiría que el deterioro reapareciera.

La evaluación técnica señala que las patologías afectan simultáneamente los principales sistemas constructivos e instalaciones y que la magnitud y diversidad de los problemas hacen necesaria una intervención de alcance integral.

La conclusión profesional establece que la alternativa técnicamente adecuada consiste en una demolición total de la estructura existente y la construcción (reconstrucción) de una nueva sede, incorporando soluciones adecuadas de seguridad, accesibilidad, impermeabilización, instalaciones, confort y funcionalidad.

La UOC considera que el alcance de la contratación se encuentra, por tanto, vinculado directamente con la situación que la motiva y no constituye una ampliación artificial de la necesidad.

URGENCIA, IMPOSIBILIDAD DE ESPERAR Y PERJUICIO AL INTERÉS PÚBLICO

El artículo 52 del Decreto N° 2264/2024 exige analizar si puede esperarse el resultado de un procedimiento convencional o especial sin grave perjuicio a los intereses públicos. Este elemento debe relacionarse directamente con las condiciones verificadas.

En el presente caso, la espera implicaba mantener la infraestructura bajo condiciones de deterioro y mantener expuestos los ambientes a la posibilidad de nuevos ingresos de agua. La reiteración de lluvias podía reproducir las filtraciones y profundizar los daños.

Además, mantener una instalación eléctrica precaria en un inmueble donde se verificaba presencia de humedad incrementaba las condiciones de riesgo. La seguridad de usuarios y funcionarios constituye un interés público que debe ser considerado al evaluar la oportunidad de la intervención.

El perjuicio potencial también comprendía los bienes de la biblioteca. La afectación de libros, documentación, mobiliarios y equipamientos puede generar pérdidas que no se solucionan simplemente reparando posteriormente la cubierta.

Por ello, la UOC considera que la urgencia no se fundamenta únicamente en la conveniencia de ejecutar la obra con mayor rapidez. **Se fundamenta en la necesidad de evitar que la demora mantenga o incremente riesgos concretos y pueda producir un perjuicio mayor al interés público.**

CONSIDERACIÓN ESPECÍFICA SOBRE LA OBSERVACIÓN DE LA DNCP

El presente dictamen ampliatorio tiene como finalidad responder de manera directa a la observación formulada por esa Dirección Nacional y dejar claramente desarrollada la relación entre los antecedentes, la evolución de la necesidad, la situación técnica actual y la causal de excepción invocada.





La UOC considera que la explicación debe ser analizada de manera integral y no a partir de un único momento temporal. La existencia de un deterioro anterior existente no elimina la posibilidad de que posteriormente se configure una urgencia impostergable, siempre que la evolución de las circunstancias y el agravamiento de la necesidad se encuentren respaldados por elementos objetivos.

En este caso, el informe técnico de fecha 20 de julio de 2026 constituye el elemento objetivo principal para demostrar la magnitud alcanzada por el deterioro. La evaluación identifica múltiples patologías y establece las consecuencias que dichas condiciones tenían sobre la seguridad, la impermeabilidad, la salubridad, la funcionalidad y la conservación de los bienes.

La UOC complementa el sustento técnico explicando el aspecto administrativo y temporal: la planificación en el PAC por la modalidad convencional de menor cuantía nacional se estableció inicialmente para el mes de agosto de 2026 por un criterio de prudencia administrativa a fin de garantizar la disponibilidad financiera institucional para disponer de los recursos para el cumplimiento de los compromisos a ser asumidos, de conformidad a las normativas vigentes en materia de administración financiera pública, y considerando que en aquel momento la necesidad requerida en principio podría sostener el plazo de un procedimiento ordinario, sin embargo, por los motivos señalados en el informe técnico y la recomendación profesional de demolición total y la construcción de una nueva biblioteca por vía excepcional fue considerada en el momento en que la situación adquirió características que hacían necesario actuar oportunamente para evitar un perjuicio mayor.

En consecuencia, se solicita que la observación sea analizada teniendo en cuenta tanto la situación anterior como su evolución posterior y, particularmente, el agravamiento de las filtraciones y de los riesgos asociados a la humedad y el peligro de derrumbe existente.

CONCLUSIÓN Y DICTAMEN DE LA UOC

Luego del análisis de los antecedentes y del informe técnico de la profesional arquitecta, esta Unidad Operativa de Contratación considera que existe una necesidad pública concreta, actual y objetivamente sustentada, vinculada con el deterioro generalizado de la Biblioteca Municipal Guillermo Molinas Rolón.

La situación comprende la pérdida de condiciones adecuadas de impermeabilización, filtraciones, humedad, deterioro de mampostería, deficiencias de instalaciones sanitarias y eléctricas, deterioro de pisos y cerramientos, con incidencia directa sobre la seguridad de las personas, la conservación de los bienes y la funcionalidad del establecimiento.

Asimismo, la UOC considera suficientemente explicado que la situación actual no debe confundirse con el escenario existente en una etapa anterior. El deterioro fue progresivo y, particularmente, las filtraciones y la exposición al agua adquirieron posteriormente una magnitud que incrementó el riesgo y modificó la necesidad y la urgencia de la intervención.

La causal invocada corresponde al artículo 40, numeral 2, inciso c) de la Ley N° 7021/2022, referida a razones justificadas para la contratación por urgencia impostergable, y debe ser interpretada conjuntamente con el artículo 52 del Decreto N° 2264/2024, que exige que la urgencia sea probada, concreta, objetiva e inmediata y que la espera de un procedimiento convencional o especial produzca grave perjuicio a los intereses públicos.

Los antecedentes técnicos aportados permiten vincular la situación de urgencia con circunstancias concretas: filtraciones múltiples, exposición de los ambientes al agua y humedad, riesgo para bienes y personas, deterioro generalizado y necesidad de una intervención integral.

En cuanto a la oportunidad, la UOC considera que no corresponde sostener que la causal excepcional debió necesariamente utilizarse en la etapa anterior por la sola existencia de deterioro. La situación posterior presentó características diferentes y una mayor intensidad de riesgo, particularmente por el agravamiento de las filtraciones.



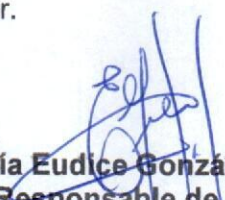


En base a lo expuesto precedentemente, esta Unidad Operativa de Contratación considera que se encuentran desarrollados los fundamentos técnicos, fácticos y jurídicos que sustentan la contratación por vía de excepción por urgencia impostergable con aviso de intención de compra, en los términos de la normativa vigente, por razón de que en las condiciones actuales resulta ser el más apropiado a fin de restablecer a la normalidad las instalaciones edilicias en la mayor brevedad posible, de tal forma que no se altere por mucho tiempo el interés público comprometido a fin de evitar el peligro inminente en salvaguarda de la integridad física de las personas y de los bienes públicos comprometidos, por tratarse de un espacio de uso institucional de mucha concurrencia, principalmente por niños y jóvenes, además de garantizar la seguridad de la infraestructura edilicia.

Se adjuntan al presente dictamen, imágenes fotográficas de la situación existente al momento de la configuración de la urgencia impostergable.

Es mi dictamen, salvo mejor parecer.




Lic. María Eudice González Hermosa
Responsable de UOC
Municipalidad de San Miguel