

Sr. Presidente de Directorio
Ing. Tomás Amato

Ref.: Requerimiento de informe ante remisión formulada por Secretaria Legal, Técnica y de Hacienda Municipalidad de General Pueyrredón. - Tratamiento anteproyecto de Ordenanza Municipal obra **“SISTEMA ACUEDUCTO OESTE - SEGUNDA ETAPA”**
Expediente N° 25500-812-C-2016-11-11 - Análisis alternativa de ejecución de la obra con reducción .

I.-Aclaración previa:

La presente solicitud de informe deriva del requerimiento que previamente hiciera el Presidente de la Comisión de Obras y Planeamiento del Honorable Concejo Deliberante Sr. Fernando Muro hacia a la Secretaría Legal, Técnica y de Hacienda Municipal.

En virtud de ello, el presente detenta el carácter de informe a requerimiento de la Presidencia de OSSE, no pudiendo ser interpretado como dictamen con efectos hacia el Poder Legislativo municipal por cuanto esta Gerencia carece de competencia funcional para producir dictámenes dirigidos al Honorable Concejo Deliberante.

II.-Método para el abordaje de las dos consultas formuladas.

Visto las materias objeto de consulta, esta Gerencia abordará en detalle la primer consulta formulada referida a "Legalidad del procedimiento al haberse disminuído sustancialmente la obra original"

En relación a la segunda consulta "Precisión sobre nuevos montos de la obra", la misma será respondida por la Contaduría de OSSE, atento el conocimiento e incumbencia que dicha Gerencia posee en relación a este tema.

III.-Tratamiento de la consulta " Legalidad del procedimiento al haberse disminuído sustancialmente la obra original"

a).-Antecedentes. Roles

A fin de introducirnos en el tema es necesario contemplar los antecedentes fácticos y jurídicos suscitados en el marco de la contratación **“SISTEMA ACUEDUCTO OESTE - SEGUNDA ETAPA”**

Esta obra fue licitada mediante Licitación Pública N° 04/2022, que tuvo como

parte licitante a Obras Sanitarias Mar del Plata.

Es fundamental señalar que el financiamiento de dicha obra quedó previsto con fondos del PLAN PROARSA 2020 (PROGRAMA de ASISTENCIA en AREAS con RIESGO SANITARIO) del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), debido a que dicho ente nacional había otorgado la No Objeción Técnica para dicha obra mediante Nota NO-2021-68489595-APN-GG#ENOHSA

En cumplimiento del Reglamento del Programa PROARSA 2020, una vez preadjudicada la obra se celebró entre OSSE y el ENOHSA el Convenio Especifico para la ejecución del financiamiento de la misma, que estableció que la obra sería financiada en un 79% por el ENOHSA y el 21 % restante por OSSE.

Posteriormente, se procedió a la adjudicación de la obra a la firma COARCO S.A. y a la firma del entre OSSE y COARCO S.A. el 19-09-2022, que originalmente ascendió a la suma de \$ 1.272.646.010,15 habiéndose firmado el Acta de Inicio de obra el 03/10/22 e iniciado la ejecución de la misma.

Por ello, adquiere relevancia identificar **los roles asumidos por cada organismo.**

OSSE tuvo a su cargo el rol de licitante de la obra y por ende, una vez adjudicada la misma, firmó el contrato en su carácter de comitente con COARCO SA

El Estado Nacional mediante ENOHSA no fue parte del Contrato de OBRA, aunque sí tuvo un rol esencial en su financiamiento (es decir, en aportar una parte sustancial de los fondos con los cuales OSSE asumiría el pago por su ejecución). Por ello, existió entre el ENOHSA y OSSE un Convenio de Financiamiento de dicha obra, que obviamente era fundamental para la concreción de la misma y que fue conocido por todas las oferentes en el proceso licitatorio por cuanto había quedado consignado en el Pliego de Bases y Condiciones el modo en que sería financiada la misma. (art. 17 Cláusulas Legales particulares del Pliego)

En consecuencia, en este caso siempre estuvieron claramente diferenciados los roles de licitante/comitente (OSSE) y contratista (COARCO SA) vinculados jurídicamente por el Pliego de Bases y Condiciones Legales Generales, Legales Particulares, Especificaciones Técnicas, documentos anexos, el Contrato de Obra (la contrata) y el ordenamiento jurídico vigente.

Mientras que en relación al "financiamiento" de la obra, fue el convenio Específico de Financiamiento suscripto entre ENOHSA y OSSE el instrumento jurídico que rigió sus condiciones en el marco del Reglamento del Programa PROARSA 2020. Dicho convenio se firmó luego de preadjudicada la obra y

estableció que la obra sería financiada en un 79% por el ENOHSA y el 21 % restante por OSSE dentro del referido Programa.

Es decir que ENOHSA no es parte comitente de esta obra, como tampoco lo es el Estado Nacional aún luego de la disolución del citado organismo. Así lo reafirma la cláusula 16 del Convenio de Financiamiento que en su parte pertinente dice " *...Ni el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, ni la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica ni el "ENOHSA" asumen el carácter de comitente.*"

Quien sí reviste el carácter de COMITENTE es OSSE. Así, las consecuencias derivadas del cumplimiento o del incumplimiento del Contrato de Obra involucran a OSSE de manera directa por ser parte firmante de dicho contrato.

b).-La cuestión atinente a la legalidad del procedimiento fue abordada por la suscripta en su dictamen de fecha 03/12/2025 dirigido al Sr. Pte. de OSSE. En aquella ocasión señalamos que :

-la decisión emanada del Poder Ejecutivo Nacional en cuanto a la interrupción de políticas de financiamiento y ejecución de obra pública por parte del Estado Nacional, significó un evento nuevo absolutamente **imprevisible** para las partes integrantes del Contrato correspondiente a la obra "SISTEMA ACUEDUCTO OESTE - SEGUNDA ETAPA"

Ello así por cuanto las condiciones necesarias contempladas para la licitación y posterior adjudicación siempre tuvieron como variable esencial que el Estado Nacional a través del ENOHSA proveería el financiamiento del 79% del presupuesto total de la obra, tomando OSSE a su cargo el restante 21% .

Así entonces, aquella decisión gubernamental nacional produjo efectos directos y concretos hacia esta obra, constituyendo un hecho imprevisible tanto para OSSE como para COARCO SA, ocurrido con suma posterioridad al nacimiento del contrato y ajeno al accionar de ambas partes. La consecuencia inmediata fue la interrupción del financiamiento originariamente vigente para la consecución de la obra, que persiste en el caso concreto hasta el presente (habiéndose disuelto el ENOHSA por Decreto 1020/2024 y transferido sus recursos y competencias a la SubSecretaría de Recursos Hídricos de la Nación)

Así entonces, contemplando la magnitud de la obra y su presupuesto inicial (\$ 1.272.646.010,15) es innegable que OSSE no habría podido abordar el financiamiento de la misma con recursos propios en su totalidad. Ante ello la posibilidad de obtener un financiamiento externo siempre constituyó un elemento central (así lo explica con

mayor nivel de detalle el dictamen precedente de la Sra. Contadora de OSSE).

Por ende, cuando el Poder Ejecutivo Nacional adoptó la decisión de discontinuar la ejecución de obra pública y el financiamiento de las obras en curso, produjo un "hecho del príncipe" con implicancias directas en la continuidad de la obra que nos ocupa.

Así entonces, surge claro que la contratación resultó sustancialmente alterada en una de sus condiciones más relevantes, cual es el financiamiento, atento la magnitud del porcentual de financiamiento (79%) en relación al contrato adjudicado. Ello así pues ante la interrupción del financiamiento de parte del Estado Nacional vía ENOHSA, luego la desaparición de dicho ente y la falta de respuesta de su sucesora en funciones SubSecretaría de Recursos Hídricos; se impone para OSSE la necesidad de evaluar las acciones a implementar en relación al futuro de esta obra (acordando mientras tanto las pertinentes neutralizaciones).-

La situación actual impone **analizar dos variables de toma de decisión, la rescisión contractual ó la reformulación de la escala de obra a ejecutar, respetando los términos fundamentales del Pliego de Bases y Condiciones original**

Analicemos cada una de ellas:

*La rescisión contractual a su vez admite dos posibilidades, con o sin acuerdo de las partes.

En ambos casos, el resultado inmediato sera la frustración en la ejecución del saldo pendiente de obra.

Ante la posibilidad de no arribarse a un acuerdo entre OSSE (comitente) y COARCO SA (contratista) en cuanto a los términos de una rescisión, cualquiera de las partes podría evaluar el planteo de una rescisión pero en ese caso acusando la "causa" de la otra parte. (si COARCO S.A.eventualmente plantease la alteración de la ecuación económico financiera del contrato, argumento muy utilizado por las contratistas, a su vez OSSE podría argumentar teoría de la imprevisión, hecho del príncipe como manifestación del caso fortuito, entre otras). En todos los casos, los eventuales planteos podrían derivar en la **judicialización** del caso, pues la Contratista debe acudir a la Justicia para pedir tal rescisión, pero no la Administración. El resultado de las cuestiones que eventualmente pudieren judicializarse en modo alguno se puede anticipar (ni corresponde hacerlo), como tampoco los tiempos de su resolución final.

La segunda alternativa, **la reformulación de la escala de obra a ejecutar,

respetando los términos fundamentales del Pliego de Bases y Condiciones original, presenta las siguientes condiciones:

Según señala el informe técnico producido por la Gerencia Técnica *"...la propuesta técnica formulada es conveniente en lo que respecta al servicio por cuanto permitiría poner en servicio 11 perforaciones ya construídas, de forma tal de poder disponer un aumento significativo del suministro de agua desde una zona óptima para la extracción, dando lugar ello a la posibilidad de mejorar la gestión de cuidado y sustentación del acuífero y permitiendo asimismo dar lugar a futuras expansiones del servicio."*

La Contaduría, por otra parte señala que *"...La disolución del ENOHSA y la pérdida del financiamiento del porcentaje antes mencionado implicarían el cargo a Obras Sanitarias del total de la obra, lo que no se encuentra en las previsiones ni viabilidad económica ni financiera. Surge la posibilidad de continuar la Obra con una reducción, lo que implica algunas ventajas. Desde lo técnico, es funcionalizar lo ejecutado hasta el momento permitiendo poner en servicio las 11 perforaciones ya construídas..."*

Ambas Gerencias, coinciden en resaltar la importancia que supone poner en funcionamiento las once perforaciones que ya se encuentran ejecutadas, lo que pone en valor la alternativa de priorizar la continuidad de la obra con la necesaria reducción de su porcentaje original. Esta alternativa permitiría a OSSE afrontar el pago de los certificados, con un financiamiento en el 50% que la propia contratista llevaría adelante al aceptar la modalidad de pago diferido.

De este modo ambas partes aportan un esfuerzo a fin de arribar a un resultado dirigido al bien común, cual es terminar una etapa de la obra que implique poner en funcionamiento pleno once perforaciones que hoy están construídas pero no operativas. En este sentido, el tiempo de no uso de tales perforaciones (por no estar enlazadas en red) constituye en sí mismo una pérdida de posibilidades ciertas para OSSE en mejorar la prestación del servicio y brindar seguridad en la provisión del recurso hídrico en los momentos de mayor demanda.

En cuanto al porcentaje de disminución de la obra original que implicaría la aprobación de la propuesta puesta a consideración, se advierte que dicho porcentual contempla dos cuestiones: **1).**-la posibilidad que la obra a ejecutar implique la conexión de las once perforaciones ya construídas, **2).**-el alcance de lo que

económica, presupuestaria y financieramente OSSE puede comprometer, considerando que ahora carece de financiamiento externo para asumir el pago de la obra.

La ley de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires N° 6021 en su art. 33 establece: ***"ARTÍCULO 33.- (Texto según Ley 15557) Las modificaciones del proyecto que produzcan aumentos o reducciones de ítem contratados o creación de nuevos ítem, que no excedan en conjunto del veinte por ciento (20%) del monto total del contrato, serán obligatorias para el contratista en las condiciones que establece el artículo 34°, abonándose en el primer caso el importe del aumento sin que tenga derecho en el segundo a reclamar indemnización alguna por los beneficios que hubiese dejado de percibir...."***

Aquel porcentual de modificación (20% en más o en menos) es obligatorio para el contratista. El cambio que supere tal porcentual queda sujeto a la evaluación de razonabilidad que formule la Administración y al acuerdo de partes (pues ya no es obligatoria su aceptación para la contratista), siempre teniendo que respetar el objeto y las bases del contrato original, como así también el equilibrio de la ecuación económico-financiera.

Lo anterior es derivación del principio de mutabilidad del contrato administrativo, el cual tiene su justificación porque *"los fines de interés general que siempre debe perseguir el Estado pueden determinar que éstos se vean alterados si se siguiera el principio contrario del derecho privado, ya que si fuera necesaria la modificación del contrato el Estado no puede quedar ligado por cláusulas o estipulaciones que no sean aptas o se hayan tornado inadecuadas para la satisfacción de dicho interés general"*. (obra Estudio de la legislación de obras públicas de la Provincia de Buenos Aires Tomo II Editorial Scotti, pág 455)

El principio de "preservación del contrato" es un principio que impregna al ordenamiento jurídico, al cual no escapa la obra pública en el derecho administrativo. Su consideración puede habilitar a las partes a recomponer el contrato, cuando ello persiga consumir una finalidad de bien común y continúe respetando el objeto del contrato, sus bases, y la ecuación económico financiera.

En este sentido, el procedimiento propuesto goza de legalidad, permitiendo la continuidad de una obra que - aún reducida en relación a su magnitud original - ofrece el cumplimiento del fin de interés común previsto en la obra inicial.

Es necesario aclarar que ambas alternativas forman parte de los caminos que la Administración puede adoptar en el marco de la discrecionalidad que posee, atento

tratarse de una cuestión de oportunidad, mérito y conveniencia; al no estar ante un supuesto estrictamente reglado debido a las circunstancias tan particulares en que se fueron desarrollando los hechos de este caso puntual.

Saluda atte.

Dra. Raquel L . Pioletti

Gerencia de Asuntos Judiciales, Administrativos y Contencioso Administrativos.

OBRAS SANITARIAS MAR DEL PLATA S.E

Mar del Plata, 05 de Junio de 2026



Municipalidad de General Pueyrredon
2026

Copia Digitalizada
Hoja Adicional de Firmas

Número:

Referencia: Informe de Gcia. de Asuntos Jud. Adm. y Cont. Adm.

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 7 pagina/s.