

## DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

---

Al contestar refiérase  
al oficio No. **10401**

01 de octubre, 2013  
DCA-2386

Señor  
Mario Zamora Cordero  
Ministro  
**Ministerio de Gobernación Policía y Seguridad Pública**

Estimado señor:

**Asunto:** Se brindan precedentes de este órgano contralor referente a la posibilidad de adjudicar parcialmente.

Damos respuesta a su oficio No. 2154-2013 DM mediante el cual requiere criterio sobre la posibilidad de adjudicar parcialmente una obra, reduciendo -según las consideraciones y la recomendación técnica- ítems o actividades que no afecten la funcionalidad de la misma.

### **I. Antecedentes**

La Administración expone que dentro de una licitación abreviada para la construcción bajo el sistema de llave en mano en fases de un complejo policial, se estableció una sola línea dividida en tres fases de ejecución y cada fase de ejecución compuesta por una serie de tareas y actividades, todas claramente definidas; y en aplicación del artículo 52, inciso n) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en el cartel se estableció: *"El Ministerio se reserva el derecho de adjudicar total o parcialmente el proyecto o suspender alguna de las etapas del proyecto si lo cree necesario por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor."*

Señala que el área técnica especializada en construcción estima que con el fin ajustar las ofertas al presupuesto existente; cumplir con los principios básicos de la contratación administrativa y estimando que las actividades son individualmente definidas con su respectivo costo, es posible la reducción de área de algunos de los ítems y la obra sería posible pues devendría en funcional y operativa sin afectar en lo más mínimo el cumplimiento del fin propuesto.

Así las cosas, consulta si a la luz de lo establecido en los artículos 14, 27 y 52 del RLCA, así como considerando que aún con la reducción o eliminación de algunos ítems del cartel las instalaciones seguirían siendo funcionales y operativas, *¿es posible que la Administración pueda adjudicar parcialmente la obra reduciendo -según las consideraciones y la recomendación técnica- ítems que no afecten la funcionalidad de la misma?*

---

Asimismo, con ocasión de la solicitud de información adicional formulada mediante oficio No. 8444 (DJ-0633-2013), la consultante informa mediante oficio No. 2308-2013 DM que el criterio de la Proveduría Institucional, de la Asesoría Legal del Despacho del Viceministro Administrativo y del Proceso Jurídico Contractual de la Asesoría Jurídica del Ministerio, dispone que una potencial adjudicación parcial no sería posible. Por su parte, el Programa Presupuestario interesado indica que sí es posible adjudicar parcialmente la obra disminuyendo o eliminando ítems que técnicamente no afecten su funcionalidad y su operatividad.

## II. Criterio del Despacho

La potestad consultiva atribuida a esta Contraloría General, encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 29 de su Ley Orgánica No. 7428 y en el Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas Dirigidas a la Contraloría General de la República (resolución R-DC-197-2011, publicada en el alcance No. 107 del Diario Oficial La Gaceta No. 244 del 20 de diciembre de 2011).

De frente al planteamiento que nos fue formulado, es preciso señalar que el artículo 8 inciso 2 del Reglamento antes citado establece como requisito para la presentación de consultas el siguiente: *“Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante (...)”*.

Asimismo, el artículo 9 del mismo Reglamento, dispone: *“Se rechazarán de plano y sin más trámite las consultas (...) cuyo objeto principal consista en requerir la resolución de circunstancias concretas que correspondan al sujeto consultante (...)”*.

Con sustento en lo que viene dicho y tomando en consideración que en del aparte de antecedentes del presente oficio se desprende que la consulta versa sobre la posibilidad de adjudicar parcialmente la construcción de un complejo policial, bajo el sistema de llave en mano, divida la construcción en fases, se impone el rechazo de la consulta planteada. No obstante, con afán de la colaboración de seguido se expondrán diferentes precedentes que pueden ayudar en la toma de la decisión final.

Así las cosas, en cuanto a la posibilidad adjudicación parcial, debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 52 inciso n) del RLCA, que en lo que resulta de interés establece:

*“El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente: (...) n) Indicación de que se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien parte de un mismo objeto conformidad con lo establecido en la decisión inicial. En este último caso, esta alternativa será posible cuando el objeto lo permita y ello no afecte su funcionalidad. En ambos supuestos se exigirá, al menos, los precios unitarios./ No será necesario advertir en el cartel, la posibilidad de adjudicar parte de la totalidad de las líneas contempladas en éste”*.

Sobre el particular, este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-036-2010 de las 11:00 horas del 29 de setiembre de 2010, indicó: *“(...) en cuanto a la posibilidad de una adjudicación parcial, ello es una posibilidad cuando el objeto lo permita y ello no afecte su funcionalidad (...)”*.

Asimismo, en este mismo sentido, se ha señalado:

*“En casos como el presente, la Administración lo que hace es ejercitar una potestad que el Ordenamiento Jurídico reconoce, consistente en poder adjudicar parcialmente, por razones como podrían ser aspectos de*

---

*oportunidad o bien de carácter económico. Aquí no se trata de “modificar” ofertas, pues el participante sabe de antemano que dentro de las potestades del ente público está la de actuar de esa manera y, por lo tanto, que muy bien puede ser adjudicatario parcial de un suministro. Esa posibilidad, vista como derecho de la Administración, debe considerarse como uno de los bastiones que dan sustento a todo el sistema de la contratación administrativa en nuestro país. Cabe resaltar, sin embargo, que la aplicación del anterior principio general tiene sus excepciones de frente a la indivisibilidad del objeto que se contrata, lo cual, de todas maneras, no parece ser el caso que ahora nos ocupa. La conveniencia o no para el interés público, de una adjudicación en esos términos, es una responsabilidad delegada al juicio y sana administración del funcionario público de la entidad que licita y sobre ella pende fundamentalmente un control y fiscalización posterior, que evalúan la inteligencia y corrección de las decisiones que se toman en el seno de la Administración” (resolución No. RSL 264-96 de las 13:00 horas del 15 de noviembre de 1996).*

De igual forma, respecto de la adjudicación parcial en contratos de llave en mano, este órgano contralor ha indicado:

*“(…) si el cartel no indica la posibilidad de adjudicación parcial, diríamos que la Administración se encuentra obligada, al dictar el acto de adjudicación, a considerar la totalidad de la oferta. Además, en este caso en concreto, creemos que aún cuando el cartel lo hubiese permitido, la adjudicación parcial de un concurso como este pareciera contravenir las obligaciones que nacen del objeto contractual, pues bajo la modalidad utilizada en esta licitación no pareciera ni legal ni técnicamente posible, dividir el objeto, pues el adjudicatario se encuentra obligado a cumplir con todos los requerimientos y realizar todas las actividades para entregar la planta en funcionamiento para su operación comercial. (...) para este Despacho luce claro, como bien lo reconoce la propia Administración, que este contrato se estableció bajo la modalidad “llave en mano”, por lo que la obligación del adjudicatario cubriría no solo el suministro y transporte del equipo completo de generación eléctrica, sino que además la instalación, pruebas y puesta en funcionamiento de la Planta Térmica, bajo la absoluta responsabilidad del contratista seleccionado (...) Según lo que hemos expuesto, era obligación para cualquier participante en este negocio ofrecer todos y cada uno de los equipos y materiales necesarios para entregar la planta en operación comercial a la Administración, pues de no hacerlo, a nuestro juicio, incumpliría con el objeto de la contratación” (resolución No. RSL-296-97 de las 11:00 horas del 22 de diciembre de 1997).*

Aunado a lo anterior, resulta de interés tener presente que este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-544-2008 de las 10:00 horas del 16 de octubre de 2008, precisó:

*“La discusión planteada en esta Sede, se refiere evidentemente a los alcances de las competencias de la Administración para la adjudicación parcial, según las previsiones de los artículos 52 inciso n y 86 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. (...) En cuanto a este aspecto, debemos señalar que la adjudicación parcial es una prerrogativa de la Administración para atender sus necesidades en el marco de un concurso específico y determinada desde la decisión inicial (artículo 8 inciso b del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa); en la medida de que algunas condiciones podrían variar y no resulta posible o requerido adjudicar la totalidad del objeto que inicialmente se tenía previsto adquirir. Por ejemplo, porque el consumo previsto en las bodegas institucionales fue inferior y adquirir una mayor cantidad requeriría arrendar bodegas, o bien, **todos** los montos cotizados superan las estimaciones que se hicieron al momento de iniciar el concurso; no obstante, en ambos casos a la Administración le interesa contratar una parte de varias líneas requeridas o una parte de una misma línea para atender la necesidad, todo según se permite y prevé en el inciso n) del artículo 52 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. (...) Así entonces, la adjudicación parcial es también una forma normal de concluir el procedimiento licitatorio, pese a que no se adjudica la totalidad del objeto. Es por ello, que la adjudicación parcial también requiere haber superado el estudio de ofertas (artículos 78 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa), de manera que aquellas ofertas que incumplan aspectos esenciales del concurso deben ser excluidas y solamente es posible*

---

*aplicar el sistema de evaluación a las ofertas elegibles; por ejemplo a una oferta de precio inaceptable por exceder la disponibilidad de contenido presupuestario y para la cual no se cuenta con medios de financiación oportuna o no descontó su precio. Como puede verse entonces, la adjudicación parcial tiene como límite la consideración de ofertas elegibles, por lo que, como es usual una oferta susceptible de ser adjudicada debe cumplir con todos los requisitos de admisibilidad y resultar como mejor ponderada luego de aplicar el sistema de evaluación. Es por ello que, la adjudicación parcial no puede ser de ninguna forma, un medio para adjudicar ofertas cuyo precio cotizado excede las reservas presupuestarias de la Administración, por encima de otras ofertas que sí cumplen con todos los requisitos y que no tienen ese problema de precio inaceptable, es decir, la prerrogativa de la Administración no tiene como propósito variar la condición de inelegibilidad de una oferta que, como en este caso excedió la disponibilidad presupuestaria de la Administración (...) en detrimento de otras firmas que sí cumplieron con todos los aspectos necesario. Una posición contraria, implicaría aceptar que es viable adjudicar un concurso en detrimento absoluto de las necesidades de la Administración, ya que teniendo otras ofertas a las que sí podría realizarle una adjudicación total, no lo hace y adjudica menos, bajo el argumento de respetar el sistema de evaluación; cuando este último es más bien un medio para la selección de la oferta más conveniente y no el fin mismo del concurso. Es así que no puede compartirse la posición de la Administración de acomodar a toda costa el acto de adjudicación (...) De esa forma, debe insistirse que la adjudicación parcial no puede resultar una opción para favorecer la adjudicación de una empresa que excede la disponibilidad presupuestaria en detrimento del interés público, dejando de lado otras ofertas que sí podrían brindar todo el objeto contractual, bajo el argumento de que es la mejor calificada según las reglas del concurso; puesto que la evaluación de ofertas supone que la oferta es admisible”.*

Atentamente

**Marlene Chinchilla Carmiol**  
**Gerente Asociada**

**Olga Salazar Rodríguez**  
**Fiscalizadora Asociada**

OSR/ksa  
C: Archivo Central  
NI: 18640-19971  
G: 2013000240-53