

DIVISION DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio No. **10580**

28 de octubre de 2011.
DCA-2834

Licenciado
Jorge Fernández Chacón,
Director General,
Dirección General de Aviación Civil

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza a la Dirección General de Aviación Civil, con fundamento en el artículo 138 del Reglamento de Contratación Administrativa, a contratar en forma directa con ASECAN los servicios de chapea en aeropuertos y aeródromos administrados por el Consejo Técnico de Aviación Civil, por un monto de ¢281.552.750,60 anual, por un período de un año contado a partir del 5 de marzo de 2012, prorrogable por tres períodos adicionales.

Damos respuesta a su oficio 2162-11 (DGAC-DG-2162-20011) del 11 de octubre de 2011, recibido el 13 del mismo mes y año, mediante el cual solicita autorización para contratar en forma directa con la Asociación de Seguridad y Embellecimiento de Carreteras Nacionales (ASECAN), los servicios de eliminación de maleza (chapeas) en los Aeropuertos Internacionales y Nacionales de todo el país, administrados por el Consejo Técnico de Aviación Civil:

I. Antecedentes y justificaciones:

- 1) Mediante oficios 5143 (DCA-1644) de 21 de mayo de 2007, esta Contraloría General autorizó a esa Dirección para contratar en forma directa con la Asociación de Seguridad y Embellecimiento de Carreteras Nacional (ASECAN), el mismo objeto que ahora se somete a conocimiento, por el plazo de un año prorrogable por tres períodos anuales más. Mediante oficio 12990 (DCA-3698) del 5 de noviembre de 2007, se autorizó una modificación a las condiciones de la autorización 5143-2007 y mediante oficio 1117 (DCA-464) de 12 de febrero de 2008, se refrendó el contrato derivado de la autorización.
- 2) Señala que es interés contratar nuevamente en forma directa con dicha Asociación, los mismos servicios ya autorizados en el año 2007, por un plazo de cuatro años contados a partir del 05 de marzo de 2012, que incluyen un área de chapea de 13.835.516,00 m², a un costo de ¢20,35 (veinte colones con treinta y cinco céntimos) cada metro cuadrado, para un total estimado de ¢281.552.750,60 anual. Para efectuar los reajustes de precios, proponen la misma estructura de precios incorporada en el contrato refrendado y que está en curso de ejecución.

3) Como razones que justifican el contrato directo y que interesan en esta oportunidad, abonan las siguientes:

a) han logrado implementar la contratación con una única empresa, lo que ha permitido un programa secuencial de chapeas anual, acorde con las necesidades que requieren los aeródromos.

b) la experiencia de una única empresa ha permitido un mejor manejo y ejecución del programa de chapeas, menores costos de administración del contrato y sobre todo, mejora en la seguridad aeronáutica.

c) La ejecución realizada por Asecan es muy eficiente, con un mayor grado de detalle al especificado en el contrato y con una observancia del plan de mantenimiento de chapeas anual, en las diversas regiones del país. Asecan dispone de una logística ágil que le ha permitido responder a las necesidades administrativas de forma responsable y eficaz, mediante recursos humanos y materiales de alta calidad y detalle al realizar los trabajos. Lo anterior, ha significado para esa Administración no emplear recursos en reinspecciones por trabajos no realizados a satisfacción, como sucedía con la experiencia de tener este servicio distribuido en múltiples empresas.

d) Desde el punto de vista de costos, señalan que el pago por metro cuadrado responde al pago de cargas sociales, depreciación de maquinaria y vehículos de transporte, combustible, pólizas, uniformes de identificación, gastos de viaje, entre otros, ya que como asociación no persiguen fines de lucro.

e) Aducen que es muy difícil para la Administración licitar el servicio, ya que al existir una amplia distribución de aeropuertos en el país, ello llevaría a que los potenciales oferentes, ya sea personas físicas o jurídicas, concursarían únicamente por una o varias estaciones, según les convenga, con lo cual volverían al sistema anterior al año 2007. Con Asecan, esa Administración se garantiza un trabajo continuo en los aeropuertos y en las tres diferentes regiones por chapea, como se está realizando actualmente, según consta en el cronograma adjunto en el anexo 2.

f) Aportan un ejercicio con base en el cual han determinado la razonabilidad del precio, aplicando al precio de arranque de la contratación autorizada en el año 2007 (¢14,70 por metro cuadrado), la estructura de ajuste del precio que comprende: 44,32% Mano de Obra, 34,35% Insumos (mantenimiento y reparación de equipo de transporte y de trabajo, materiales y suministros, herramientas e instrumentos, equipo de seguridad, maquinaria y equipo diverso, equipo de transporte); Imprevistos, 4,35% y Gastos Administrativos (general de gastos administrativos y viáticos dentro del país) un 16,98%, con una utilidad de 0%. Al aplicar la fórmula contenida en el contrato refrendado, se arriba a un precio actualizado de ¢20,35 por metro cuadrado, por lo que para el nuevo contrato propuesto, se partiría de él, sin perjuicio de seguir aplicando la revisión de precios que corresponda, conforme al principio de intangibilidad patrimonial.

g) Adicionalmente, han acudido a comparar ese precio resultante por metro cuadrado contra lo reconocido por el Consejo Nacional de Vialidad, el cual contrata servicios de chapea en el derecho de vía, trabajo que es similar al de las chapeas de aeropuertos. Aduce que en la Licitación Pública 2009-000003-CV, en la línea 21, correspondiente a la zona 1-2 de Puriscal, Conavi cancela a ¢39,22 el m², mientras que en esa misma licitación, para la línea 3, zona 2-4 Nicoya, es de ¢42,45 el m². Con base en ello, el precio actualizado de Asecan de ¢20,35 por m² (a setiembre de 2011) es un 50% más bajo que lo que reconoce el Conavi en los casos antes indicados. Ello representa un elemento fundamental de conveniencia, justicia, razonabilidad y proporcionalidad, para solicitar que se confiera una nueva autorización para contratar con ASECAN, ya que ello puede denotar un ánimo de ayuda a la misma Administración, con un precio mucho más bajo que el actual de mercado.

II.-Criterio del Despacho:

En primer término, corresponde determinar en qué razones respalda esa Administración, que la vía de la contratación directa sea la única propuesta para la debida satisfacción del interés público en este caso. En nuestro criterio, esas razones se concretan en los siguientes puntos:

- a) En el aseguramiento de las condiciones de seguridad exigidas en los aeropuertos y aeródromos nacionales administrados por el Consejo Técnico de Aviación Civil, en los cuales la limpieza de la maleza forma parte de una condición sin la cual, esa seguridad no se da.
- b) En segundo término, en la correcta ejecución que del contrato directo ha hecho la Asociación contratada, a un precio razonable, más allá de los mínimos solicitados por el contrato.
- c) En el mejor manejo y administración de un solo contrato por parte de la Administración, teniendo menores costos en reinspecciones. Aduce la entidad que por la diversidad de zonas que ocupan los aeropuertos y aeródromos, la experiencia anterior a 2007 fue una atomización de contratistas, lo que dificultaba el control y les hacía incurrir en mayores costos por reinspecciones, con las implicaciones que tiene para la seguridad aérea, el hecho que las pistas no se encuentren limpias de maleza.

Vistas las razones anteriores, esta oficina estima que efectivamente, siguen siendo válidas las razones que motivaron a conferir la autorización inicial en el año 2007, toda vez que la Asociación contratada ha significado para la entidad una sensible reducción de costos y un manejo y control de un único contratista, que además, ha ejecutado sus servicios por encima de los estándares mínimos requeridos, todo lo cual ha redundado en cumplir un objetivo básico de seguridad aeroportuaria.

No obstante lo anterior, en el caso bajo estudio, no compartimos que la Administración establezca como justificantes, aspectos de conveniencia en el precio a partir de dos datos obtenidos de una licitación tramitada por otra entidad, teniendo estos como un parámetro válido para estimar que en este caso se está por debajo del “precio de mercado” en más de un cincuenta por ciento. Lo anterior, por lo insuficiente que resulta la muestra para concluir que ese sea el precio real de mercado.

Tampoco es de recibo para fundamentar la razonabilidad del precio el hecho que la Asociación contratada no persiga fin de lucro, por cuanto, bien es sabido que no hay una correspondencia directa entre la naturaleza no lucrativa de una asociación y la competitividad de los precios que ellos puedan ofrecer a una entidad pública por sus servicios.

En cambio, estimamos que el hecho de tomar como precio base de la presente autorización, el que fue autorizado en el oficio 5143 (DCA-1644) de 21 de mayo de 2007, resulta más razonable, toda vez que partimos que ese ejercicio de verificación de la razonabilidad del precio se dio en la primera autorización, y ahora únicamente proponen un precio actualizado a partir de la fórmula contractual de reajuste incluida en el primer contrato, cláusula que a su vez debe haber sido avalada por la entidad.

El tema de un solo contratista que ha cumplido responsablemente sus prestaciones, siguiendo un cronograma determinado y en diversas regiones del país, demuestra que se está en capacidad para ejecutar un contrato complejo como el presente, que implica una adecuada coordinación de recursos humanos y materiales en diversas zonas del país, lo que ha devenido en menores costos para la entidad por motivo de reinspección por servicios no ejecutados a satisfacción. Antes bien, la entidad reporta una ejecución satisfactoria, lo cual también es determinante para acceder a la autorización solicitada.

Debe indicarse que el interés público en este caso, corresponde a la efectiva necesidad de la Administración de garantizar adecuadas condiciones de aseo y ornato en los aeropuertos y aeródromos del país, no solo por aspectos de estética sino por seguridad, dado que las consecuencias de mantener estos inmuebles con excesiva maleza y descuido, podría llegar a provocar accidentes lamentables, donde incluso podrían estar en juego vidas humanas.

Es por ello, que el interés de la Administración de tener centralizado en un solo contratista el servicio en cuestión, responde a esa necesidad de brindar seguridad coordinada al mantenimiento de los aeropuertos, aspecto al que se suma la eficiente ejecución contractual que ASECAN ha brindado hasta el momento, generando confianza, solidez y conocimiento en esa labor de vital importancia que coadyuva en el servicio público que brinda la Dirección General de Aviación Civil, contribuyendo a mantener las instalaciones aeroportuarias dentro de los estándares requeridos por las organizaciones internacionales competentes en la materia de seguridad aérea.

Así las cosas, con fundamento en el artículo 138 del Reglamento de Contratación Administrativa, se concede la autorización solicitada, sujeta al cumplimiento de las condiciones que serán indicadas de seguido.

III.-Condiciones bajo las que se otorga la autorización:

No obstante que se autoriza la contratación solicitada, se deja condicionada a los aspectos que se indican seguidamente, los cuales serán responsabilidad del señor Jorge Fernández Chacón en su condición de Director General de Aviación Civil o en su defecto de la persona que ejerza este cargo. En caso que no le corresponda tal verificación, deberá instruir o comunicar a las instancias competentes para el seguimiento correspondiente:

1. El monto anual autorizado es por la suma de ¢281.552.750,60 (doscientos ochenta y un millones, quinientos cincuenta y dos mil setecientos cincuenta colones con sesenta céntimos), y por un plazo de un año contado a partir del 5 de marzo de 2012, pudiendo prorrogarse por tres períodos adicionales.
2. Para dicho propósito, queda bajo absoluta responsabilidad de la Administración, el deber de garantizar en todo momento la existencia de contenido económico suficiente para cubrir dicho gasto. De igual forma correrá bajo su responsabilidad la disponibilidad y procedencia de la partida respectiva para ese propósito.
3. De previo a acordar cada prórroga deberá valorarse su conveniencia, de lo cual deberá dejarse constancia escrita en el respectivo expediente administrativo. Teniendo presente que si se dieran traslados por la vía de la concesión de ciertos de esos aeropuertos, lo anterior implicaría una disminución del objeto contractual.
4. En el tanto se trata de un contrato autorizado con persona determinada, se deberá proceder a suscribir la contratación en el plazo de un mes contado a partir del recibo de la autorización, sin perjuicio que la fecha efectiva de su rige, sea el 5 de marzo de 2012. De igual forma el contrato suscrito deberá remitirse para su respectivo refrendo.
5. Asimismo, la presente contratación no autoriza para celebrar nuevos contratos basados en lo previsto por el artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

6. Se deja bajo la absoluta y exclusiva responsabilidad de esa Dirección General, la selección del contratista así como la verificación de la razonabilidad del precio.
7. Será responsabilidad de la Administración, verificar que en dicha contratación se observe el cumplimiento del régimen de prohibiciones y de las obligaciones con la seguridad social, previstas en el ordenamiento jurídico.
8. En fase de ejecución resultan plenamente aplicables las regulaciones dispuestas en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 200 de su Reglamento.
9. Quedan bajo responsabilidad absoluta de esa institución, las razones brindadas como justificaciones que motivaron a este órgano contralor, a otorgar la presente autorización en los términos que constan en el presente oficio

Atentamente,

MSc. Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado a.i

Lic. Jesús Ml. Mora Calderón
Fiscalizador

JMC/chc
NN: 10580 (DCA-2834)
NI-18182
Gestión 2011002622 (1)