DNCP/DJ N° 10.712/16

CASO N° 3.346

Asunción, 31 de octubre de 2016.

INVESTIGACION PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DEL DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 1.200/16 PARA LA *"CONSTRUCCION E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN FRAM EN 66 KV"*, CONVOCADA POR LA ADMINISTRATACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD - ID N° 304.803.----------

La presente denuncia fue recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas y registrada como CASO N° 3.346 de fecha 17 de octubre del 2016:----------

En tal sentido cabe recordar, que la identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996, en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por Ley Nº977/96.----------

En la citada denuncia, con relación al llamado de referencia se expuso cuanto sigue: *"Los índices financieros en realidad no son cumplidos con el oferente hoy día contratista "Consorcio Santa María" – Lote 1, donde uno de los consorciados no presenta la suficiente solvencia financiera como lo estipula claramente el Pliego de Bases y Condiciones establecidos por la ANDE presentando extemporáneamente una nota del banco Continental para salvar la situación de infracción" [Sic].*----------

Que, a través de **Nota DNCP/ DJ Nº 10.185/16** de fecha 19 de octubre de 2016, se ha solicitado a la Convocante – **ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE)** – que informe y justifique lo referido en la citada Denuncia,

Abog. Héctor Díaz
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abog. Jorge A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

adjuntando la documentación que consideren pertinente en el plazo de 3 (dos) días hábiles.----------

Asimismo, en fecha **19 de octubre del 2016**, por medio de las Notas DJ N° 10.186/16, 10.187/16 y 10.188/16 se han solicitado a las firmas adjudicadas – **CONSORCIO SANTA MARÍA, 14 DE JULIO S.A. Y CONSORCIO CONCRET MIX S.A. – OCHO A S.A. -,** respectivamente que informen y justifiquen lo referido en la citada Denuncia, adjuntando la documentación que consideren pertinente en el plazo de 3 (tres) días hábiles.----------

La presente investigación Preliminar se ha originado a partir de la denuncia realizada a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas, y en la denuncia se expuso cuanto sigue: "*Los índices financieros en realidad no son cumplidos con el oferente hoy día contratista "Consorcio Santa María" – Lote 1, donde uno de los consorciados no presenta la suficiente solvencia financiera como lo estipula claramente el Pliego de Bases y Condiciones establecidos por la ANDE presentando extemporáneamente una nota del banco continental para salvar la situación de infracción" [Sic].*----------

Las firmas 14 DE JULIO S.A. y CONSORCIO CONCRET MIX S.A. – OCHO A S.A. han expuesto que tienen conocimiento de la adjudicación recaída a favor de la empresa Consorcio Santa María, no obstante no tiene relación alguna con la presente investigación, puesto que si bien han participado del llamado objeto de análisis, las firmas citadas no fueron adjudicadas en el Lote N° 1 que fuere denunciado.----------

Por su parte, en fecha **24 de octubre del 2016** mediante nota ingresada ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y registrada como -*Expediente DNCP N° 11.798*- se ha presentado la firma CONSORCIO SANTA MARÍA representado por el Ing. FERNANDO PEKHOTHZ y ha expuesto que: "*...Nos comunican la denuncia por un supuesto incumplimiento de uno de los socios*

Abog. Víctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Auxiliar Jurídico

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

del Consorcio Santa María, en cuanto a su capacidad financiera, incurriendo así en una supuesta infracción en la licitación de referencia. Al respecto remitimos copias del PBC donde se detallan claramente los Documentos de carácter sustancial, que deberán presentar los oferentes. Como se mencionan en las páginas 7 (foja 172), 80 (foja 99), 81 (foja 98), 82 (foja 97), 83 (foja 96), 84 (foja 95), 85 (foja 94) y página 86 (foja 93) del PBC, en especial el formulario 23 "Certificado de disponibilidad de Línea de Crédito" no es de carácter sustancial. Por ello, la convocante "Administración Nacional de Electricidad", en el periodo de evaluación, nos solicitó la presentación de dicho documento, por medio del FAX GT/DP/057/2016, en fecha 17 de junio del 2016, cuya copia simple adjuntamos. Por entonces nos otorgaron un plazo de respuesta hasta el día 22 de junio del 2016. En fecha 21 de junio de 2016, nuestro Consorcio remitió la respuesta al FAX GT/DP/057/2016 acompañando al requerimiento el cumplimiento de las documentaciones requeridas para la LPN ANDE 1200/2016 por parte de la empresa COTEPA S.R.L., integrante del Consorcio SANTA MARÍA. Esta presentación tenía como respaldo las notas emitidas por el Banco Continental y el Banco Regional dirigidas a la ANDE que justifica la capacidad financiera requerida. Que luego de esas presentaciones, el Comité de Evaluación dio por satisfechas las explicaciones y por acreditada la experiencia requerida, razón por la cual y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 2051 de Contrataciones Públicas y el 59 del Decreto Reglamentario. Por tanto y a tenor de lo aquí expuesto y de la documentación que se acompaña a esta presentación entendemos que la denuncia que diera origen a esta Investigación Preliminar carece de fundamento fáctico y legal, razón por lo cual el procedimiento deberá ser concluida y archivada la denuncia en cuestión. No obstante nuestro Consorcio y las empresas que lo integran, expresan su más amplia colaboración con la o las investigaciones…" [Sic].----------

La Convocante, en fecha **25 de octubre del 2016** al contestar el traslado corridole mediante Expediente Digital N° 101.415 ha manifestado que el contrato firmado entre la ANDE y el CONSORCIO SANTA MARÍA en fecha 14 de octubre del

Abg. Héctor Ibáñez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

2016 se encuentra en etapa de ejecución contractual, además de que: "*...Se exponen las actuaciones en el marco de la evaluación referida: - En fecha 25 de mayo de 2016, se emitió el Informe de la Capacidad Financiera y de la Experiencia General en Obras de los Oferentes de la LPN ANDE N° 1.200/2016 – BONOS SOBERANOS "CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN FRAM EN 66 KV". – La evaluación de la Capacidad Financiera y de la Experiencia General en Obras de las empresas oferentes, ha sido realizada conforme a lo estipulado en los puntos 3. Capacidad Financiera y 4. Experiencia General en Obras de la SECCIÓN II. Criterios de Evaluación y Calificación del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación de referencia. – Con relación a la evaluación de la Capacidad Financiera es importante aclara que los requisitos mínimos establecidos en el PBC de la Licitación de referencia son los siguientes: *Coeficiente de Liquidez: Activo Corriente/Pasivo Corriente debe ser mayor o igual a 1 (uno). *Coeficiente de Solvencia: Activo Total/Pasivo Total mayor o igual a 1,20. *Capital de Trabajo: Demostrar que dispone de recursos financieros tales como: Activos líquidos, Líneas de Crédito y otros medios financieros del tipo corriente, que no sean pagos contractuales anticipadas, para cubrir la sumatoria de (a) + (b): (a) Los requerimientos de Flujo de Efectivo deberán ser igual o mayor al 15% del monto de cada lote ofertado. (b) los requerimientos de Flujo de Efectivo para los Compromisos Contractuales Actuales (CCA) indicados en el Formulario CCA. El Capital de Trabajo (CT) debe ser el resultado de la diferencia entre el Activo Corriente (AC) menos el Pasivo Corriente (PC) correspondiente al Balance General del último ejercicio cerrado (Año 2014). Será considerada la presentación de crédito financiero que acredite la disponibilidad de dicho crédito a favor del oferente o miembro de un consorcio. Para el efecto se deberá presentar un certificado de un Banco en el formato y contenido comprendido en el Formulario de la Sección VI".[Sic].*----------

Continuó agregando, el representante de la Convocante diciendo que: "*Atendiendo los criterios mencionados, fue realizada la evaluación de la Capacidad*

Abog. Héctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Perito Jurídico - DNCP

Financiera de todos los oferentes de la Licitación mencionada. Como resultado de la evaluación se verificó que el Oferente COTEPA S.R.L., miembro del Consorcio Santa María, con el Capital de Trabajo resultante de la diferencia entre el Activo Corriente y el Pasivo Corriente del año 2014, no alcanzaba los requerimientos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones (PBC), razón por la cual, considerando que el PBC de la mencionada licitación prevé la presentación de crédito financiero para complementar el Capital de Trabajo requerido a los Oferentes, se solicitó por FAX N° GT/DP/057/2016 de fecha 17 de junio de 2016, la remisión del Certificado de Disponibilidad de Línea de Crédito en el formato del formulario N° 23 de la Sección VI del PBC (Anexo I). Es importe mencionar que la empresa COTEPA S.R.L., presentó en su oferta una referencia bancaria del Banco Regional que no se ajustaba al formato requerido por el PBC, indicado en el Formulario N° 23 de la Sección VI del mismo. Así mismo presentó una nota de autorización para solicitar referencias a instituciones bancarias entre las cuales se encontraban el Banco Continental SAECA y Banco Regional S.A. (Anexo I). En fecha 21 de junio de 2016, la empresa COTEPA S.R.L., en respuesta al FAX N° GT/DP/057/2016, remite dos Certificados Bancarios, uno del Banco Continental por G. 828.000.000 y otro del Banco Regional por G. 2.012.805.713" [Sic].----------

Agregó el representante de la Convocante que: "*Los bancos mencionados emitieron certificados que acreditan que la firma COTEPA S.R.L., posee a su favor una línea de crédito disponible para atender los requisitos en materia de flujo de fondos que demande el contrato durante la construcción de obras del Proyecto de "Construcción e Interconexión de la Subestación Fram en 66 Kv" – LPN ANDE N° 1.200/2016. Con relación al Certificado del Banco Continental SAECA por G. 828.000.000, el mismo ha sido considerado por ajustarse estrictamente al formato y contenido requerido en el PBC y por estar debidamente autorizados por el oferente a solicitar eventuales confirmaciones al respecto. Atendiendo que con la consideración del certificado anteriormente mencionado (Banco Continental) ya se cumplía con el requisito de Capital de Trabajo, no fue necesario considerar el*

Abg. Héctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Báez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Certificado emitido por el Banco Regional, que si bien cubría los principales requisitos establecidos en el Formulario 23 de la Sección VI, el mismo contenía datos adicionales no contemplados en el Formulario, razón por la cual no se solicitaron aclaraciones al respecto. Se remite en adjunto copia del Informe Complementario y del Certificado de Disponibilidad de Línea de Crédito (Anexo I). Es importante tener en cuenta que el Consorcio Santa María, presentó la oferta más baja para el Lote 1 en la LPN ANDE N° 1.200/2016, por lo cual la ANDE fundada en el principio de economía y eficiencia buscando las mejores condiciones de contratación ha solicitado la aclaración sobre el Certificado de Disponibilidad de Línea de Crédito presentado por el Oferente COTEPA S.R.L., miembro del Consorcio Santa María, entre sus documentos de oferta. A continuación se muestran los resultados de la evaluación de la Capacidad Financiera del Consorcio Santa María, en el cual se puede observar que dicho Consorcio cumple con todos los requisitos financieros establecidos en el PBC. Se resalta que este criterio viene siendo utilizado por la ANDE en distintas licitaciones, en el entendimiento de que las atribuciones otorgadas a los Comités Evaluadores por la normativa vigente para atender cuestiones tan particulares como las aquí planteadas, no deben volver el proceso evaluativo en un rigorismo extremos, desechando ofertas por formalismos infundados…Finalmente, atendiendo los fundamentos expuestos en los párrafos precedentes, se aclara que la ANDE ha realizado la evaluación de la Capacidad Financiera de las empresas oferentes ciñéndose estrictamente a lo estipulado en los criterios establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones para la licitación de referencia y que el Consorcio Santa María cumple con todos los requisitos financieros establecidos en el mismo" [Sic].----------

Que, <u>habiéndose expuesto los argumentos de las partes intervinientes, corresponde a la Dirección Jurídica realizar las siguientes observaciones conclusivas, en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación</u>.----------

Abg. Héctor Báez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

La denuncia que originó la presente Investigación Preliminar refería que una de las firmas integrantes del Consorcio Santa María (COTEPA S.R.L.) adjudicataria del Lote N° 1 en el llamado individualizado en el acápite, no cumplía con los índices financieros requeridos en el PBC, presentando tardíamente una nota del Banco Continental para salvar dicho incumplimiento.----------

Sobre lo expuesto, el Consorcio Santa María al contestar la nota remitida por el Juzgado de Instrucción ha expuesto que, el requisito financiero no fue un requerimiento de carácter sustancial según lo estipulado en el PBC, por lo cual, al momento de la Evaluación de las Ofertas el Comité les ha requerido por medio de nota aclaratoria la presentación de documentaciones que demuestren el cumplimiento de dicho requisito; expresando finalmente que, la denuncia carece de fundamento fáctico y legal solicitando su cierre y archivamiento.----------

A su turno, la ANDE como Entidad Convocante ha expuesto que teniendo en cuenta lo estipulado en el PBC, específicamente en la Sección II, puntos 3 y 4 que establecía que para demostrar la Capacidad Financiera se pedía "*Capital de Trabajo: demostrar que dispone de recursos financieros tales como: Activos líquidos, líneas de crédito y otros medios financieros del tipo corriente…" [Sic]*, le ha requerido mediante aclaración al consorcio demostrar el cumplimiento del citado requisito a la empresa COTEPA S.R.L.----------

Siguiendo lo expuesto por la Convocante, vemos que al contestar la nota aclaratoria, la empresa ha presentado en formato requerido en el PBC dos Certificados Bancarios (Banco Continental por un monto de Gs. 828.000.000 y Banco Regional por Gs. 2.012.805.713), habiéndose cumplido así, el requerimiento del PBC que decía "*El Capital de Trabajo (CT) debe ser el resultado de la diferencia entre el Activo Corriente (AC) menos el Pasivo Corriente (PC) correspondiente al Balance General del último ejercicio cerrado (Año 2014).* ***Será considerada la presentación de crédito financiero que acredite la disponibilidad de dicho crédito a favor del oferente o miembro de un consorcio****. Para el efecto se*

Abg. Héctor Báez Ríos
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Dirección Jurídica - DNCP

deberá presentar un certificado de un Banco en el formato y contenido comprendido en el Formulario de la Sección VI" [El resaltado es nuestro].----------

Prosiguiendo con la investigación sobre el supuesto incumplimiento de la capacidad financiera por parte del consorte COTEPA S.R.L., debemos observar si el actuar de la Convocante a través del Comité de Evaluación se ha ceñido a lo estipulado en las bases concursales, para lo cual, nos remitimos a lo estipulado en el PBC y luego al Informe de Evaluación que sirviera de base a la Resolución de Adjudicación del presente llamado (Lote N° 1).----------

El PBC, Sección II Criterios de Evaluación y Calificación, 3 Capacidad Financiera, entre los requisitos mínimos establecía "***El Capital de Trabajo*** *(CT) debe ser el resultado de la diferencia entre el Activo Corriente (AC) menos el Pasivo Corriente (PC) correspondiente al Balance General del último ejercicio cerrado (Año 2014).* ***Será considerada la presentación de crédito financiero que acredite la disponibilidad de dicho crédito a favor del oferente o miembro de un consorcio****. Para el efecto se deberá presentar un certificado de un Banco en el formato y contenido comprendido en el Formulario de la Sección VI" [Sic].*----------

Que, luego de tener claro lo solicitado en el PBC para demostrar la Capacidad Financiera de los potenciales proveedores o contratistas, nos remitimos al Informe de Evaluación de fecha 22 de septiembre del 2016 el cual en su parte pertinente, luego de realizar la verificación de las documentaciones de carácter sustancial, corrección aritmética y análisis de las ofertas presentadas, ha indicado en el punto 5.3 *Verificación de la Capacidad Financiera* (fs. 23-24) cuanto sigue: "*De conformidad a lo establecido en el ítem 3 de la Sección II Criterios de Evaluación y Requisitos de la Licitación, se ha procedido al análisis de la capacidad financiera presentada por el Consorcio Santa María (Para el LOTE N° 1), constatándose lo siguiente:*

Abg. Víctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Requisito Exigido en el PBC	Documento Requerido	Documento Presentado con la Oferta	Documento Presentado mediante consulta	CONSORCIO SANTA MARIA		
				COTEPA S.R.L.	INGELCO S.R.L.	SAGUAN S.A.
Coeficiente de Solvencia: Activo Total / Pasivo Total mayor o igual a 1.20.	Completar el **Formulario N° 5** y presentar los documentos que se indiquen en el **Anexo I, inciso F.**	Formulario N° 5 y Balance General correspondiente a los ejercicios fiscales cerrados [2013 y 2014].		CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
Capital de Trabajo (CT) Demostrar que dispone de recursos financieros tales como: Activos Líquidos, Líneas de Crédito y otros medios financieros del tipo corriente, que no sean pagos contractuales anticipados, para cubrir la sumatoria de (a) + (b): (a) Los requerimientos de Flujo de Efectivo deberán ser igual o mayor al 15% del monto de cada lote ofertado. (b) Los requerimientos de Flujo de Efectivo para los Compromisos Contractuales Actuales (CCA) indicados en el Formulario CCA.	Completar el **Formulario N° 5, Formulario N° 12 - CCA, Formulario N° 23** y presentar los documentos probatorios que se indiquen en el **Anexo I**, inciso F.	Formulario N° 5, Formulario N°12 y Balance General correspondiente a los ejercicios fiscales cerrados [2013 y 2014].	Certificado de disponibilidad de línea de crédito de la empresa COTEPA S.R.L.	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE

Conforme se desprende del Informe, el Certificado de Disponibilidad de línea de crédito fue presentado por la empresa COTEPA S.R.L. como *"documento presentado mediante consulta*", en base al cual han concluido el cumplimiento del requisito de la Capacidad Financiera.----------

Que siguiendo la secuencia de los hechos acaecidos, posteriormente en fecha 22 de setiembre del 2016, mediante la Resolución P/CP/N° 4.131/2016 la máxima autoridad ha resuelto "*adjudicar al consorcio Santa María (conformado por las empresas COTEPA S.R.L., INGELCO S.R.L. y SEGUÁN S.A.) el Lote N° 1 Construcción de la Subestación Fram en 66/23 kV, incluyendo el suministro, diseño y las obras necesarias, por un monto total de USD CIP 1.862.889,70 (un millón ochocientos sesenta y dos mil ochocientos ochenta y nuevo dólares de los Estados*

Abg. Héctor [illegible] Dirección Jurídica - DNCP Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria Director Jurídico - DNCP

Unidos de América, con 70/100), más G. 14.125.199.017 (guaraníes catorce mil ciento veinticinco, ciento noventa y nueve mil diecisiete) IVA incluido".----------

Que, el Comité en uso de las facultades establecidas en los arts. 58, 59 y 60 del Decreto 3719/15 que modifica el Decreto 21909/03 reglamentario de la Ley 2051/03 ha solicitado mediante nota aclaratoria a la firma COTEPA S.R.L. la presentación de la documentación que demuestre el cumplimiento de la capacidad financiera, siendo el presentado por la firma (*Será considerada la presentación de* ***crédito financiero*** *que acredite la disponibilidad de dicho crédito a favor del oferente o miembro de un consorcio. Para el efecto se deberá presentar un certificado de un Banco en el formato y contenido comprendido en el Formulario de la Sección VI)* los certificados financieros otorgados por los Bancos – Continental y Regional.----------

Amen a todo lo expuesto, vemos que la presentación del Certificado financiero que acredite la disponibilidad del crédito del oferente o miembro del consorcio se encontraba preestablecido en el PBC, y al no constituir dicho requisito un documento de carácter sustancial motivó el requerimiento en la etapa de evaluación de ofertas por parte del Comité de Evaluación en base a las disposiciones legales vigentes en la materia, razón por lo cual, el Comité procedió conforme a derecho.----------

Además, es dable resaltar aquí que el denunciante no aportó pruebas[1] (más que copia de la parte del PBC que establecía el punto sobre suministros) que refuten el actuar de la Convocante a través de su Comité de Evaluación nombrado para el efecto, y tampoco de las documentaciones obrantes en estos autos se desprende que la firma COTEPA S.R.L. haya incumplido el requerimiento de la capacidad financiera puesto que, el Comité ha procedido a lo estipulado en la

[1] **Art. 9°.- Carga de las pruebas.** Incumbirá la carga de la prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la DNCP no tenga el deber de conocer. Los hechos notorios no necesitan ser probados; la calificación de los mismos corresponde al juez.

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

legislación y ha solicitado las documentaciones requeridas en el PBC para concluir luego del análisis pertinente el cumplimiento de la firma citada en cuanto a la capacidad financiera hoy denunciada.----------

En consecuencia, en base a lo dispuesto precedentemente se debe disponer el cierre de la presente investigación individualizada en el acápite, conforme el art. 17 inciso a) del Decreto 7434/11, por no ameritar una investigación de oficio la presente denuncia, por los motivos expuestos precedentemente.----------

ABG. HECTOR BAEZ BLANCO
Dirección Jurídica-DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. LUIS A. GODOY DURIA
Director Jurídico-DNCP