

**OPERACIÓN, MANTENIMIENTO RUTINARIO Y MAYOR DEL SISTEMA DE
DESCARGA DE COMBUSTIBLE POR MONOBOYAS DEL COMPLEJO
TERMOELÉCTRICO PRESIDENTE ADOLFO LÓPEZ MATEOS**

Informe del Testigo Social designado Transparencia Mexicana, A.C.

Dr. Juan Casillas García de León

ANTECEDENTES.

Al amparo del convenio general de colaboración firmado por TRANSPARENCIA MEXICANA, A.C. con la COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD para participar como “testigo social” en algunos de sus procesos de licitación, fui invitado a desempeñar dicha función en la licitación No.18164015-015-01 “Operación, mantenimiento rutinario y mayor del sistema de descarga de combustible por monoboyas del Complejo Termoeléctrico Presidente Adolfo López Mateos”.

En este Complejo el abastecimiento de combustible se hace por vía marítima, descargándolo de buques de PEMEX mediante un sistema de mangueras que conectan con una monoboya y de ésta con los tanques de almacenamiento del Complejo.

La licitación se refiere a la prestación de los servicios de descarga de combustible durante un tiempo determinado, de mantenimiento rutinario a las dos monoboyas existentes durante ese mismo período y de mantenimiento mayor a una de las dos monoboyas. Estos servicios se han estado realizando por varios años, desde el inicio de operación del Complejo.

La participación de Transparencia Mexicana, A. C. se dio en circunstancias distintas a las que usualmente solicita como condición de participación, como son estar presente desde el inicio de una licitación y, preferentemente, desde la revisión de las bases de licitación antes de la publicación de la convocatoria. En este caso especial, la participación del testigo social se inició en la segunda ocasión en que la licitación fue convocada. En la primera el concurso fue declarado desierto, al no considerarse solventes las propuestas técnicas presentadas.

Esta excepción se hizo dada la importancia de mantener la operación normal del Complejo, el que tiene una capacidad de generación de 2100 megawatts. Para ello es indispensable contar con un servicio seguro y eficiente de descarga del combustible. Aún cuando el monto estimado del contrato no era muy elevado, el contrato reviste interés especial por la importancia del Complejo en el sistema eléctrico del país.

El concurso, a partir de la segunda convocatoria, se realizó en oficinas de la CFE en la Ciudad de México, bajo la responsabilidad de la Gerencia Regional de Producción Sureste y con la supervisión general de la Subdirección de Contratación de Proyectos de Inversión Financiada, designada para este efecto por el Director General de la Comisión.

En el Informe se reporta básicamente lo relacionado con el proceso donde hubo participación directa de Transparencia Mexicana; esto es, desde la segunda convocatoria hasta la asignación del contrato. Se menciona brevemente lo ocurrido en la primera convocatoria, con base en la información contenida en las Actas de los eventos celebrados en dicha licitación.

DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE LICITACIÓN.

En el Anexo del Informe se incluye la información principal relacionada con cada una de las tres licitaciones efectuadas, incluyendo fechas de los eventos principales, participantes y resultados de cada una.

Primera Licitación.

Convocada y llevada a cabo por la Gerencia Regional de Producción Sureste, en Dos Bocas, Ver. Dos empresas presentaron propuestas, las que, al ser analizadas y evaluadas en sus aspectos técnicos fueron consideradas “no solventes”. La licitación fue declarada “desierta” el 11 de abril de 2001.

Segunda Licitación.

Dada la importancia del contrato para la operación del Complejo, la Dirección General decidió que la Gerencia Regional de Producción Sureste, área responsable de los trabajos en cuestión, fuese apoyada en esta licitación por la Dirección de Proyectos Financiados, conservando la Gerencia Regional la responsabilidad última del proceso. Transparencia Mexicana, A .C. participó como “testigo social” a partir de esta licitación.

En la Junta de Aclaraciones se hicieron preguntas relacionadas con el alcance de los seguros, la responsabilidad por los posibles derrames, los cargos por tiempo extra en las maniobras de descarga y otras que tendían a aclarar la forma en que debían llenarse algunas de las formas requeridas. En esa misma reunión, la CFE dio respuesta a todas y cada una de las preguntas planteadas.

En el Acto de Presentación de Propuestas y Apertura de Propuestas Técnicas se acreditó la existencia y personalidad jurídica de las dos empresas licitantes: Obras Marítimas H B .y SUJET Construcciones, consorciada con Constructora Unida Intercontinental. Se revisaron las propuestas técnicas para constatar que estaban completas y se sellaron los sobres que contenían las propuestas económicas. Las propuestas técnicas fueron entregadas al área correspondiente para su evaluación.

El acto de presentación del Dictamen sobre las Propuestas Técnicas y Apertura de las Propuestas Económicas fue diferido en dos ocasiones, por un total de 14 días, con objeto de terminar la evaluación técnica. Terminada ésta, se dictaminaron como no solventes las dos propuestas técnicas presentadas, por lo que la licitación fue declarada “desierta” el 31 de julio.

Las razones principales fueron, en un caso, por no cumplir el programa de ejecución con las fechas de realización señaladas en las especificaciones. En el otro, por no incluir en algunas formas maquinaria y equipo indispensables para realizar las tareas solicitadas y por señalar como costos directos conceptos que luego se incluyeron como indirectos, duplicando posiblemente su costo.

Tercera Licitación.

Aún cuando la CFE tenía la opción de otorgar el contrato por asignación directa, se licitó por tercera ocasión con objeto de asegurar que la adjudicación del contrato se haría con absoluta transparencia.

Las bases fueron revisadas para incorporar observaciones de la Dirección de Proyectos Financiados, que tendían a reducir el volumen de información que debían proporcionar los licitantes. Y se asentó que, como lo señala la LOPSE, no serían objeto de evaluación las condiciones establecidas para facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento por sí mismo no afectara la solvencia de las propuestas.

A la Junta de Aclaraciones asistieron las empresas mencionadas en la licitación anterior y una nueva: Servicios Marítimos y Terrestres. Ante las preguntas presentadas, la CFE hizo las aclaraciones correspondientes. Debe destacarse que SUJET Construcciones preguntó nuevamente por qué no se requería que el barco de abastecimiento fuera “certificado”, dado que transporta personal que no puede ser considerado “marinero” y, por tanto, debía considerarse como “pasajero”. Después de consultar, a sugerencia del Testigo Social, con el Asesor en aspectos marítimos de la CFE, se aceptó incluir este requisito para asegurar que el servicio de descarga se diera en las mejores condiciones de seguridad posibles. Esto, a pesar de que en licitaciones previas la CFE había considerado este requisito como exagerado y la Capitanía del Puerto de Tuxpan no lo ha exigido durante el tiempo que las labores de descarga se han estado llevando a cabo.

El Testigo Social intervino aquí para evitar que la introducción de este requisito, a tan sólo 7 días de la presentación de propuestas, se tradujera en una desventaja insalvable para los otros dos licitantes. Propuso que la presentación del certificado se diera tres meses después de la firma del contrato, para permitir que el proceso de certificación pudiera efectuarse. Y para la presentación de las propuestas se pidió la presentación de un documento que indicase que el licitante había iniciado los trámites necesarios para la certificación, sin precisar los detalles de este punto. Hubo acuerdo implícito de los presentes de que en esta forma se salvaguardaban los intereses de todas las partes, pues no se expresó queja adicional a este respecto.

En la Presentación de Propuestas y Apertura de Propuestas Técnicas se procedió en la forma reseñada en la segunda licitación.. Se aceptaron a revisión las propuestas presentadas por Obras Marítimas H B y por el consorcio de SUJET Construcciones y Constructora Unida Continental. La tercera empresa licitante no se presentó a la hora convocada, por lo que no se admitió su propuesta.

Una semana después, la CFE presentó un dictamen en el que se consideraban “solventes técnicamente” las propuestas de las dos licitantes, por lo que se procedió a la apertura de las propuestas económicas. Obras Marítimas H B presentó una propuesta por \$ 35’357,668.03 pesos, en tanto que la del consorcio encabezado por SUJET fue de \$ 43’817,674.66 pesos. Las propuestas fueron turnadas al área responsable para su evaluación.

La sesión para la presentación del fallo fue pospuesta 12 días de la fecha programada inicialmente. Por ser ésta la tercera licitación, el área responsable solicitó tiempo adicional para esta evaluación, con objeto de asegurar que su fallo soportase cualquier inconformidad.

Cinco días antes de la fecha de presentación del fallo, el consorcio representado por SUJET Construcciones presentó ante el Órgano Central de Control Interno de la CFE una inconformidad por haber sido aceptada la propuesta técnica de Obras Marítimas H B, alegando que, por el conocimiento que tenían del barco que había propuesto dicha empresa, dicho barco no sería objeto de clasificación. Además, objetaron la validez del documento presentado por Obras Marítimas como prueba de iniciación del trámite de clasificación.

Para permitir que el órgano de Control Interno dictaminara si recibía a estudio la inconformidad presentada, se pospuso una semana la sesión de fallo. Antes de esa fecha, el Órgano de Control Interno decretó la suspensión de la licitación y lo notificó a los participantes. Esto ocurrió los días 25 y 26 de septiembre, respectivamente.

Con fecha 13 de noviembre, SUJET se desistió de la inconformidad presentada y, a petición expresa del Órgano de Control, ratificó su desistimiento el 22 de noviembre. Al día siguiente, el Órgano de Control notificó al área responsable el levantamiento de la suspensión de la licitación, por lo que ésta programó la sesión de presentación del Fallo para el 17 de diciembre, tres meses y 10 días después de la fecha programada inicialmente.

En la sesión se declaró “solvente económicamente” la propuesta de Obras Marítimas H B, en tanto que la otra se estimó “no solvente”. En el dictamen se señalan con detalle las causas de esta decisión. Como resultado de lo anterior, el contrato respectivo se firmó el 21 de diciembre, manteniendo la duración del mismo por 471 días y empezando su vigencia el 1° de enero de 2002.

OPINIÓN DEL TESTIGO SOCIAL.

En el Informe, bajo el rubro de Observaciones del Testigo Social, se incluyen algunos comentarios que, aún cuando no atañen al juicio de la equidad en el proceso, si presentan ideas sobre las causas por las que una licitación, que debía ser simple, se tuvo que realizar en tres ocasiones y requirió nueve meses para la adjudicación del contrato correspondiente.

Con base en mi participación en todos los eventos asociados con el segundo y tercer procesos de licitación, y en las discusiones donde se expusieron las razones de las decisiones tomadas en las diferentes etapas de ambos procesos, puedo afirmar que las licitaciones se llevaron a cabo con absoluto respeto a las normas establecidas y de acuerdo con las bases de las mismas, tratando las propuestas de los licitantes bajo la misma óptica y juzgándolas con la misma medida. Por ello, afirmo que se llevaron a cabo con transparencia y equidad y que los funcionarios encargados por la Comisión Federal de Electricidad para este efecto actuaron siempre con un absoluto sentido de responsabilidad profesional.

México, D. F. 28 de noviembre de 2002

Dr. Juan Casillas García de León.