DNCP/DJ N° 717/15

Asunción, 12 de marzo de 2015.-

"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA POR MESA DE ENTRADA COMO EXPEDIENTE N° 1.694 EN FECHA 24 DE FEBRERO DE 2015 PRESENTADA POR TECNODIL Y LA DENUNCIA RECIBIDA POR MESA DE ENTRADA COMO EXPEDIENTE N° 1731 DE FECHA 24 DE FEBRERO DE 2015 PRESENTADA POR TALAVERA & ORTELLADO EN EL LLAMADO PARA LP 1089-14 CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN VILLA AURELIA EN 220 KV – AD REFERENDUM' Y 'LP 1090-14 CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN BARRIO MOLINO EN 220 KV – AD REFERENDUM' CONVOCADAS POR LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE) ID 270799 Y 270786." ----------

Que, la presente denuncia ha sido presentada por el **Ing. Rolando Ríos Tomboly, en representación de TECNOEDIL S.A**. ante esta Dirección Nacional por Mesa de Entrada N° 1694 en fecha 24 de febrero de 2015. ----------

En la referida denuncia, el denunciante expresa cuanto sigue: *"Nos dirigimos a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas DNCP en relación a las Licitaciones de referencia con ID: 270799 e ID: 270786; a fin de formular denuncia contra el Pliego de Bases y Condiciones de los procesos de referencia en razón a que los mismos violentan principios básicos consagrados en la Ley N° 2051/03 'De Contrataciones Públicas' específicamente en lo que respecta al Principio de Igualdad y Libre Competencia, al contener exigencias que restringen la posibilidad de participación de un solo potencial oferente conforme lo acreditamos con las manifestaciones que a continuación pasamos a señalar: Que, en los referidos Pliegos de Bases y Condiciones es solicitado el suministro de Celdas Tipo Metalclad de 24 kv; de acuerdo a las Especificaciones Técnicas de la ANDE. EE.TT N° 02.07.41.22, cuya copia se adjunta. Luego de realizar las consultas con los representantes locales de las Fábricas de este tipo de equipamiento, nos han confirmado*

Abg. María José Ayala
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

que no son producidos por las mismas y que las características especiales hacen que solo un fabricante las pueda proveer, que en este caso es la SIEMENS." (Sic.). ----------

Continúa el denunciante refiriendo: *"Este fabricante está asociado a una empresa local que participará de los referidos llamados, propiciando un escenario donde el resto de las empresas nacionales, no puedan competir en igualdad de oportunidades y condiciones por verse imposibilitados de presentar sus ofertas por carecer de este suministro. (...) como puede notarse los llamados de referencia no tienen por objeto solamente la provisión de un bien determinado o específico sino que ambos hacen referencia a la Construcción e interconexión de Subestaciones para la ANDE, donde las Celdas Tipo Metalclad de 24 kv, son simplemente un componente del llamado que no es el más importante dentro del total de la obra, pero que al estar direccionadas las EETT hacia una marca específica, tal situación ya no permite que los demás potenciales oferentes puedan participar del llamado, más atendiendo a que hemos solicitado cotización de dicho producto al represente local de esa marca y nos han respondido que ellos se estarían presentando a las licitaciones de referencia por tanto no cuentan con precios ni la autorización para cotizar a terceros"* (Sic).

Adjunta el denunciante las especificaciones técnicas de las Celdas Tipo Metalclad para 23 KV. ----------

Que, por Nota DNCP/DJ N° 503/15 esta Dirección Jurídica ha notificado el inicio de la presente Investigación Preliminar a la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) a fin de que justifique lo referido en una nota y adjunte la documentación que considere pertinente. ----------

Que, en fecha 24 de febrero de 2015, se ha presentado la **Sra. Sara Blanco, en representación de la firma Talavera & Ortellado Construcciones** y ha formulado denuncia contra los Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados objeto de estudio en la presente investigación. La denuncia hace referencia a las mismas cuestiones objetadas por la firma TECNOEDIL, adjuntando por su parte, además de las especificaciones técnicas, copias de correos electrónicos acerca de la cotización de Celdas Tipo Metalclad de 24 kv. --

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Que, en fecha 25 de febrero, esta Dirección Jurídica ha notificado a la ANDE la denuncia ingresada por Talavera & Ortellado Construcciones a fin de que justifique lo referido en una nota y adjunte la documentación que considere pertinente. ----------

Que, en fecha 26 de febrero, mediante Nota UOC/DCP/DVN/ANDE/ N° 17/2015 ingresada como Exp. N° 100166, la **Sra. Heddy Carolina Alegre A., de la Dirección de Contrataciones Públicas de la ANDE** ha manifestado cuanto sigue: *"solicitamos prórroga del plazo de contestación a dos (2) días hábiles más – 2 de marzo de 2015 -, debido al carácter altamente técnico de los puntos objetados en esta Investigación, que requerirá la realización de simulaciones técnicas, de manera a dar una respuesta acabada que pueda clarificar lo denunciado. Por otro lado, cumplimos en informarles que las fechas de apertura de ofertas de los llamados en cuestión fueron prorrogadas"*; siendo dicha prórroga concedida por esta Dirección Jurídica mediante providencia. ----------

Que, en fecha 03 de marzo de 2015, mediante Nota UOC/DCP/DVN/ANDE/ N° 18/2015, la ANDE ha manifestado cuanto sigue: *"a través de esta UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN (UOC), la Unidad Técnica (División de Proyectos de Generación y Transmisión) presenta su descargo, el cual se anexa a ésta. En dicho descargo se verifica la necesidad de realizar ajustes a las Especificaciones Técnicas, de ambos procesos licitatorios, según se indica en el inciso a) de ambos descargos, los cuales serán realizados a través de Addendas a ser remitidas a esa Dirección, junto con las nuevas fechas tope de consultas y de apertura de ofertas, a ser definidas conforme a la normativa vigente."* ----------

Continúa la Convocante: *"Por todo lo expuesto, se reitera lo manifestado por la Unidad Técnica, que solicita 'desestimar en carácter de urgencia la denuncia presentada, pues consideramos que queda claramente demostrado que existen suficientes fabricantes capacitados para suministrar esta celdas y que además, separar el suministro de las mismas del conjunto ponen en riesgo la garantía de concluir en tiempo y forma el conjunto de obras objeto del presente llamado, las cuales son de alto interés de la población, pues con la implementación de las mismas se garantiza la disponibilización de energía eléctrica en cantidad y en calidad para gran parte del área metropolitana del país, lo cual redunda en*

Abg. María José Ayala
Jueza Instructora

Abg. Diego A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

grandes beneficios, para los consumidores, tanto residenciales, comerciales e industriales"' (Sic). ----------

Adjunta la Convocante documento técnico suscripto por el Ing. Jorge Romero Ferreira, Jefe de Div. de Proyectos de Generación y Transmisión, en el cual se expresa: ----

"Con relación al pedido realizado a través de la Nota DNCP/DJ N° 511/15 de fecha 24 de febrero de 2015, expresamos lo siguiente:

a.La corriente nominal de 4.000 A solicitada para las barras y las posiciones de llegada de transformadores y acoplamiento de las Celdas tipo Metalclad son establecidas en base a las corrientes nominales en régimen normal y de emergencia del banco de Transformadores de Potencia 220/66/23 kv – 240/120/120 MVA desde donde serán alimentadas las referidas celdas, las cuales son equivalentes a 3.015 A y 3619 A, por lo tanto, las corrientes nominales tanto en barras como en las posiciones de llegada de transformadores y acoplamiento deberán corresponder al valor estandarizado por norma inmediatamente superior y que cubre el rango mencionado, el cual en este caso corresponde a 4.000 A, acorde a lo solicitado en la Especificación Técnica N° 02.07.41.22. Sin embargo debido al crecimiento proyectado futuro de la Estación conforme diagrama Unifilar del Proyecto correspondiente, en donde a futuro se instalará un Trafo, de igual potencia a la prevista actualmente, por lo que la corriente nominal del barraje de 23 kV será de 6.000 A, lo cual implica que el referido barraje deberá ser dimensionado para la corriente de 6.000 A (La modificación de los valores de corriente nominal de la Barra de 23 kv, se hará a través de una adenda a ser remitida a la DNCP).

b.La corriente nominal de corto circuito solicitada para las Celdas tipo Metalclad es determinada a través de cálculos realizados por medio de software especializados que simulan el sistema interconectado nacional

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

incluyendo en los mismos todos los parámetros eléctricos de las líneas de transmisión y sistemas de transformación, determinándose de esta manera la corriente de corto circuito solicitada en la Especificación Técnica N° 02.07.41.22, equivalente a 40 kA.

c.De acuerdo a lo indicado en los puntos a y b anteriores se constata que los valores de corrientes nominal y de corto circuito, equivalentes a 4.000 A y 40 kA solicitados en la Especificación Técnica N° 02.07.41.22, son los valores mínimos necesarios presente para satisfacer las necesidades actuales de la ANDE. Sin embargo debido al crecimiento proyectado futuro de la Estación conforme diagrama Unifilar del Proyecto correspondiente, en donde se observa una futura posición de Trafo igual a la prevista actualmente, por lo que la corriente nominal del barraje de 23 kV será de 6.000 A, lo cual implica que el referido barraje deberá ser dimensionado para la corriente de 6.000 A.

d.Habiendo realizado previamente un estudio del mercado, se ha constatado que existan a nivel mundial varios modelos de celdas metalclad que podrían atender, con soluciones técnicas válidas, los valores requeridos de corriente nominal de 4.000 A y capacidad nominal de soportar corrientes de corto circuito de 40 kA, entre ellos podemos citar a los siguientes fabricantes, ABB, SCHNEIDER, SIEMENS, GENERAL ELETRIC, HITACHI, HYUNDAI, ORMAZABAL, EATON, ARTECHE, entre otros. Siendo así, hemos optado por utilizar la Especificación Técnica N° 02.07.41.22 como documento base donde se establecen todos los parámetros técnicos mínimos necesarios que satisfagan las necesidades reales de la ANDE y principalmente las citadas más arriba, de esta manera, el fabricante de las celdas deberá utilizar este documento como base para preparar una solución técnica válida que atienda las necesidades indicadas y ponerla a consideración de la ANDE.

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

En este sentido, cabe resaltar que a través de la respuesta dada a la Consulta N° 31 de la Comunicación Aclaratoria N° 1 publicada en fecha 16 de febrero de 2015, la cual obra en poder de los posibles Oferentes, han sido aprobadas, como una solución técnica válida, las celdas de tecnología constructiva con interruptores de ejecución fijos, abriéndose de esta manera un abanico de opciones disponibles para los posibles oferentes de la presente licitación, esto atendiendo a que dentro de esta tecnología se encuadran las Celdas Metalclad aisladas parcial o totalmente en gas SF6, las cuales poseen inclusive mejores prestaciones que las especificadas en la Especificación Técnica N° 02.07.41.22, pues cumplen con los parámetros solicitados, además, son libres de mantenimiento, poseen mayor número de operaciones, tanto en condiciones normales como en corto circuito, poseen un grado de protección IP65 (imposibilidad de ingresos de ningún tipo de alimañas) y son de menores dimensiones. Como desventaja podemos mencionar los costos más elevados de las mismas, sin embargo los mismos se hallan previstos en el costo estimado del presente llamado. Destacamos además, que esta misma tecnología ha sido utilizada en llamados anteriores, obteniéndose soluciones técnicas plenamente satisfactorias a las necesidades técnicas de ANDE.

e.Conforme a todo lo indicado en los párrafos anteriores, rechazamos categóricamente haber infringido el principio de igualdad y libre competencia argumentado por el denunciante por no ajustarse a la verdad. Esta unidad es plenamente consciente de que las celdas metalclad tienen efectivamente características especiales como alega el denunciante, sin embargo existen otros fabricantes además de SIEMENS cuyos productos pueden ajustarse a los requerimientos de ANDE, es responsabilidad de cada Oferente y su fabricante poner a consideración de ANDE soluciones técnicas, tal como la mencionada y aprobada más arriba. De esta forma, todos se encuentran en condiciones de igualdad y libre competencia para presentar inclusive otras soluciones técnicas, las cuales dependen única y exclusivamente de la

Abg. María José Ayala
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Goddy Durin
Director Jurídico - DNCP

habilidad o capacidad técnica de cada fabricante o en todo caso simplemente implementar la misma solución ya aprobada.

f.Finalmente, esta unidad técnica considera altamente imprudente y técnicamente riesgoso separar las celdas de media tensión del conjunto licitado, conforme solicitado por el protestante, dado que la experiencia y la buena práctica en este tipo de llamado determinan que la alta tecnología y las fuerte prestaciones requeridas, exigen que se tenga una única responsabilidad integral por el funcionamiento de la subestación completa de manera a garantizar plenamente los intereses de la ANDE. El riesgo técnico que asumiría la ANDE al separar las responsabilidades y garantías no se justifica, tomando en cuenta además que el argumento de la denunciante, como se demuestra más arriba, no es correcto en relación a la cantidad de proveedores de las celdas."

Que, en fecha 05 de marzo de 2015, mediante Nota UOC/DCP/DVN/ANDE/ N° 22/2015, la Convocante ha manifestado cuanto sigue: *"A través de esta UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN (UOC), la Unidad Técnica (División de Proyectos de Generación y Transmisión) expone una aclaración que se adjunta a esta nota. En la mencionada aclaratoria, la Unidad Técnica rectifica el primer párrafo del informe remitido en su oportunidad, manteniendo inalterable lo establecido en ambos Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados en cuestión por las razones técnicas expresadas por la referida Unidad. Por otro lado, queda invariable todo lo expresado en los demás puntos del informe remitido en adjunto a la Nota UOC/DCP/DVN/ANDE/N° 18/2015".*----------

Adjunta la Convocante documento técnico suscrito por el Ing. Jorge Romero Ferreira de fecha 04 de marzo de 2015, donde se lee cuanto sigue: ----------

"Con relación a los informes remitidos en fecha 02.03.15 como respuesta a la Investigación Preliminar iniciada por la DNCP (Expedientes DNCP N° 1694 y 1731/15, respectivamente) correspondientes a la LPN 1089 "Ampliación de la SE Villa Aurelia y Construcción de la LT 220 kV Puerto

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Botánico – Villa Aurelia" – ID 270799 y a la LPN 1090 "Construcción de SE Molino y LT Aérea de 220 kV Puerto Botánico – Barrio Molino" – ID 270786 nos permitimos aclarar los siguientes puntos.

a.Que con el objeto de responder a las referidas Investigaciones hemos realizado estudios sobre las capacidades de corriente de los interruptores, que permitan dar una respuesta acabada que pueda clarificar lo denunciado. Sin embargo, como mencionado en la Nota UOC/DCP/DVN/ANDE/N° 17/2015 de fecha 28.02.15, debido al carácter altamente técnico de los puntos objetados en esta Investigación y como consecuencia del escaso tiempo disponible para realizar las simulaciones técnicas correspondientes, hemos incluido en el descargo de la fecha mencionada que la corriente nominal en el barraje debe ser de 6000 A (Seis mil Amperes), debiendo haberse mantenido los valores previstos en el Pliego de Bases y Condiciones, coincidentes con las corrientes nominales de las celdas de acoplamiento, así como las de llegada de Transformador, deben ser de 4000 A (cuatro mil Amperes), por lo que no corresponde realizar ninguna Addenda a las especificaciones técnicas publicadas actualmente en el Portal de la DNCP, en lo específicamente relacionado a este tema. Además, aclaramos que nos ratificamos en todos los demás puntos incluidos en el descargo remitido previamente.

b.Para explicar mejor las razones, ejemplificamos que en caso de avería de un transformador, las dos barras pasarán a acoplarse y trabajar bajo el transformador que queda operando, y en tal situación la corriente en la celda de acoplamiento no podrá superar la corriente suministrada por aquel.

c.Por tal motivo, las capacidades de las celdas de llegada de transformadores, y de acoplamiento de barras quedan tal y como están estipuladas en las Especificaciones Técnicas N° 02.07.41.22, de 4000A de capacidad nominal y de corriente soportable de cortocircuito de 40kA.

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jefa de Instrucción

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

d.Por lo tanto, solicitamos reemplazar el inciso a) e la referida nota, considerando los argumentos expuestos precedentemente."

Atendiendo a lo transcripto precedentemente esta Dirección Jurídica efectúa las siguientes consideraciones: ----------

Objetan las firmas denunciantes que los Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados impugnados, al solicitar el **suministro de Celdas Tipo Metalclad de 24 kv**, restringe la participación de oferentes ya que según los mismos únicamente un fabricante, en este caso SIEMENS, puede proveer de dicho equipamiento. ----------

Conforme se observa en los documentos de los llamados publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), las especificaciones técnicas 02.07.41.22 refieren a las Celdas Tipo Metalclad para 23 kV. ----------

La Convocante por su parte, se ha ratificado en la solicitud del PBC, expresando las razones técnicas que a su criterio la fundamentan y manifestando que existen varios modelos de celdas metalclad que podrían tener los valores requeridos de corriente nominal de 4.000 A y capacidad nominal de soportar corrientes de corto circuito de 40 kA, entre las cuales cita a ABB, SCHNEIDER, SIEMENS, GENERAL ELECTRIC, HITACHI, HYUNDAI, ORMAZABAL, EATON y ARTECHE. ----------

Ha referido además, que mediante la **Aclaratoria N° 1 – consulta N° 26** y **respuesta correspondiente** - publicada en fecha 16 de febrero de 2015, han sido aprobadas como una solución técnica válida, las celdas de tecnología constructiva con interruptores fijos, siempre que cumplan con las demás características requeridas de la EE.TT N° 02.07.41.22, abriéndose así opciones a varios posibles fabricantes. ----------

Por otro lado, manifiesta la Convocante que es consciente de que las celdas metalclad tienen características especiales como alegan los denunciantes, pero que, a pesar de ello existen otros fabricantes además de SIEMENS cuyos productos pueden

Abg. Mauricio José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

ajustarse a los requerimientos de los llamados y que es responsabilidad de cada oferente y su fabricante poner a consideración de la ANDE soluciones técnicas. ----------

Respecto a las capacidades de corriente de los interruptores, la Convocante se ha ratificado en los valores de las corrientes nominales de las celdas de acoplamiento y de las celdas de llegada al Transformador (4.000 A), refiriendo que en caso de avería de un transformador, las dos barras pasarán a acoplarse y trabajar bajo el transformador que queda operando, y que en tal situación la corriente en la celda de acoplamiento no podrá superar la corriente suministrada por la de llegada al transformador. ----------

A partir de lo expuesto precedentemente, debe mencionarse lo establecido por el **artículo 20 de la Ley N° 2051/03 modificado por la Ley N° 3439/07**: *"para la participación, contratación o adjudicación en adquisiciones, locaciones, servicios u obras públicas, no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por esta ley, ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas"* (el subrayado es nuestro). ----------

La citada ley, en el mismo artículo refiere además: *"Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato"* ----------

En el presente caso, la Convocante ha remitido a esta Dirección Jurídica la justificación técnica para la solicitud del tipo de celda incluido en los pliegos de bases y condiciones. ----------

Lo referido concuerda con lo establecido en el **art. 4 inc. b** sobre el principio de Libre Concurrencia, que garantiza la posibilidad de participación a todo potencial proveedor que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria. ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Por otro lado, la doctrina ha entendido que *"...no se vulnera el principio de igualdad cuando, por vía idónea y con carácter previo al llamado a licitación, se establece una preferencia en favor de determinadas categorías de licitadores u oferentes. Así, pueden establecerse preferencias impersonales para todos los que se encuentren en determinada situación, o para los que revistan determinado carácter"*[1]. ----------

Así pues, es parecer de esta Dirección Jurídica que **la Convocante, al determinar el tipo de celda requerido, ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables dentro de los límites que la discrecionalidad le permite**; pues constituye una atribución discrecional de las entidades convocantes determinar la cantidad y tipo de bienes o servicios a contratar, la que debe encontrar su fundamento en las necesidades públicas que deben ser satisfechas. ----------

Por otro lado, cabe destacar que el **Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas con protección al denunciante** se halla previsto para denunciar hechos de corrupción para quienes no son parte en el proceso de contratación y para aquellas situaciones en donde la protesta no fuere lo pertinente. ----------

Es conveniente traer a la vista el **Art. 13 del Decreto Reglamentario 7434 del 2011**, que establece: *"las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento* ***sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta"*** *[destacado nuestro].*----------

Por tanto, al no probarse que las especificaciones técnicas denunciadas contengan requisitos que causen daños o perjuicios al Estado sino que las mismas obedecen a objetivos perseguidos por la institución, y teniendo en cuenta el alto contenido técnico del presente llamado, corresponde dar por finalizada la presente investigación preliminar, ya que en el presente caso, las cuestiones denunciadas no ameritan la intervención de oficio de esta Dirección, y en todo caso, si los denunciantes consideran que las especificaciones

[1] MARIENHOFF, Miguel; "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo III – A; Ed. ABELEDO PERROT; Buenos Aires – Argentina; pp. 296/7.

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

técnicas vulneran sus derechos como potencial oferente, los mismos pueden acudir a la protesta.----------

En este sentido, de manera que se impriman los trámites correspondientes a la Protesta, resulta necesario verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el **DECRETO REGLAMENTARIO Nº 7434/2011 de fecha 07 de octubre de 2011 y en la Resolución DNCP 1220/09**, normativas a las que se pueden acceder en el marco legal del SICP —www.contrataciones.gov.py-.----------

Por lo expuesto precedentemente y no existiendo méritos para el inicio de una investigación de oficio, corresponde dar por finalizada la presente investigación preliminar de conformidad al art. 17 inc. d) del Decreto 7434/11. ----------

Abg. María José Ayala
Dirección Jurídica-DNCP

Abg. Luis Godoy
Dirección Jurídica-DNCP