

1036



Ciudad de México, a 30 de octubre de 2015

Lic. Luis Fernando Castro Vieyra
Jefe de Departamento
Departamento de Concursos
Comisión Federal de Electricidad
Presente

Estimado Licenciado Castro Vieyra,

En cumplimiento al contrato celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y Transparencia Mexicana, hacemos entrega del testimonio que como Testigo Social realizamos al monitoreo de la Invitación Restringida Internacional Presencial bajo la modalidad de Subastas, número No. CFE-001-IRAA-0001-2015, para la adquisición de carbón mineral térmico Tipo 2 con destino a la Central Termoeléctrica Presidente Plutarco Elías Calles, convocada por la Comisión Federal de Electricidad.

Como usted sabe, la colaboración de Transparencia Mexicana cobra sentido y se perfecciona cuando se difunden los resultados de su presencia testimonial en los procesos en los que participamos. Es justo decir que la fuerza que alcanza la publicación del testimonio social, radica en que la sociedad civil esté al tanto de la transparencia con la que los funcionarios, públicos o no, se conducen. Por lo anterior le sugerimos enfáticamente, la publicación íntegra del informe como evidencia del esfuerzo que realizan en la lucha contra la corrupción.

Le agradecemos su confianza, y le enviamos un cordial saludo.

Atentamente,

Lic. Mónica Gabriela Ramírez Quijada
Coordinadora
Unidad de Monitoreo de Procesos
Transparencia Mexicana, A.C.



C.c.p.

Lic. Gustavo Everardo Varela Ruiz, Auditor Interno de la Comisión Federal de Electricidad, CFE
Ing. José Guadalupe Valdez, Encargado del despacho de la Subdirección de Energéticos, CFE
Lic. César Morales Ríos, Gerencia de Abastecimientos, CFE
Lic. Alfredo Eduardo Ríos Camarena Rodríguez, Titular de la Unidad de Contrataciones Públicas, SFP
Departamento de Concursos, CFE

Testimonio que presenta Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente al monitoreo de la Invitación Restringida Internacional Presencial bajo la modalidad de Subastas, número No. CFE-001-IRAA-0001-2015, para la adquisición de carbón mineral térmico Tipo 2 con destino a la Central Termoeléctrica Presidente Plutarco Elías Calles convocada por la Comisión Federal de Electricidad

Este informe fue elaborado con la finalidad de contribuir a la comprensión del Procedimiento de Invitación Restringida para la adquisición de carbón mineral térmico tipo 2, con destino a la Central Termoeléctrica Presidente Plutarco Elías Calles, los objetivos de dicho proyecto, sus alcances y resultados del procedimiento de compra. En este documento se ofrece información acerca del monitoreo realizado por Transparencia Mexicana a las diversas etapas del procedimiento, desde la publicación del proyecto de convocatoria, hasta la firma del contrato.

Este informe fue desarrollado por Transparencia Mexicana conforme a lo establecido en el inciso III de la Disposición No. 16 de las Disposiciones Generales en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Ejecución de Obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias¹.

1. Antecedentes

Desde el año 2009, Transparencia Mexicana ha colaborado con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como Testigo Social en diversas licitaciones públicas para la adquisición de carbón mineral térmico con destino a la Central Termoeléctrica (C.T.) Presidente Plutarco Elías Calles. Estos procedimientos se realizaron a través de licitaciones públicas internacionales abiertas para la adquisición multianual de este material, bajo la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD) de acuerdo a lo que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector.

Posteriormente, entre 2010 y 2014, la CFE realizó diversas adquisiciones de carbón, para distintas centrales y a través de diferentes modalidades, no obstante, Transparencia Mexicana no participó en dichos procedimientos. Por ejemplo, entre diciembre de 2013 y enero de 2014, se llevó a cabo una licitación pública internacional electrónica para la adquisición de carbón con destino a la Terminal Marítima de Carbón en Lázaro Cárdenas, Michoacán, para abastecer la CT Plutarco Elías Calles situada en Petacalco, Guerrero, para el requerimiento de generación del despacho de energía entre diciembre de 2014 y junio de 2016.² Los contratos producto de esta licitación continúan vigentes.

En esta ocasión, como ya se mencionó anteriormente, el objeto de la licitación pública internacional presencial fue la adquisición de Carbón Mineral Térmico Tipo 2, con destino a la Central Termoeléctrica Presidente Plutarco Elías Calles.

¹ Las Disposiciones Generales en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Ejecución de Obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2015.

² Este procedimiento se llevó a cabo bajo las reglas de los capítulos de Compras del Sector Público de los Tratados de Libre Comercio, suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, y la función de Testigo Social fue desempeñada por el Ing. Jorge Cruz Méndez, persona física registrada en el padrón de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública.

2. De la colaboración de Transparencia Mexicana

2.1. Marco jurídico de la colaboración de Transparencia Mexicana en el monitoreo del proyecto

Transparencia Mexicana fue designada como Testigo Social ³ por el Subcomité de Testigos Sociales de la CFE, para el procedimiento de Invitación Restringida que reporta este informe. La participación de Transparencia Mexicana en la licitación inició con la revisión del proyecto de convocatoria y concluyó con la firma del contrato.

Para llevar a cabo esta revisión, se tomaron en consideración los criterios que establece la Disposición No. 16 de las Disposiciones Generales en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Ejecución de Obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias⁴.

2.2. Consideraciones sobre la colaboración de Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana, capítulo México de Transparencia Internacional, es un organismo de la sociedad civil cuya tarea consiste en colaborar en el combate a la corrupción con el gobierno mexicano, sin importar el partido político al que éste pertenezca.

Transparencia Mexicana ha desarrollado diversos mecanismos preventivos que contribuyen a reducir el riesgo de que se presenten actos de corrupción o cohecho en los procedimientos que esta organización acompaña y supervisa. Uno de estos mecanismos es el Monitoreo de Contrataciones, el cual consiste en desempeñar la función de Testigo Social de los procedimientos y decisiones para el ejercicio del gasto público en adquisiciones, contrataciones y concesiones que otorga el gobierno a la iniciativa privada.

El objetivo central y la meta de Transparencia Mexicana en el monitoreo de contrataciones es difundir los motivos de las decisiones administrativas e informar a la sociedad las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que se atestiguó. De esta manera, Transparencia Mexicana pretende dar certidumbre tanto a la sociedad como a los involucrados en los proyectos en los que colabora sobre la adecuada realización de los procedimientos de licitación.

El monitoreo que realiza Transparencia Mexicana a un procedimiento de contratación inicia con la revisión del proyecto de convocatoria y concluye con la presentación de un informe dirigido a la opinión pública sobre las condiciones en las que se desarrolló el mismo.

Como parte de su colaboración, Transparencia Mexicana tiene la tarea de revisar la documentación relativa a los proyectos que monitorea, esto es, la investigación de las condiciones de mercado y otros documentos que justifican los procedimientos de contratación, así como las especificación que se incluyen en la Convocatoria, el pliego de requisito, anexos técnicos, entre otros documentos.

³ Atendiendo el acuerdo No SE-CCT-036/2015 del Consejo Consultivo Técnico del Proceso de Suministro y Contratación de la CFE, en el que se acuerda la contratación de un Testigo Social para el monitoreo del procedimiento de contratación al que se refiere este informe.

⁴ Disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2015.

Derivado de la revisión Transparencia Mexicana plantea comentarios, preguntas y recomendaciones con un ánimo constructivo. Dichas sugerencias están encaminadas a mejorar las condiciones en las que el Estado Mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere; sin embargo, la entidad convocante no está obligada a considerar las recomendaciones de Transparencia Mexicana. En este sentido, la colaboración de Transparencia Mexicana ofrece la visión imparcial de un tercero sin conflictos de intereses, pero no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados.

Por último, es pertinente mencionar que los miembros del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, incluida su Presidenta, trabajan *pro bono*, por lo que no reciben contraprestación alguna por el desarrollo de su labor dentro de la organización.

3. Monitoreo

3.1. Objeto del procedimiento de invitación restringida

El objeto del procedimiento fue la adquisición de 390,000 toneladas de Carbón Mineral Térmico Tipo 2,⁵ con destino a la Central Termoeléctrica Presidente Plutarco Elías Calles, de acuerdo con la Convocatoria, Pliego de Requisitos y sus Anexos.

El procedimiento de invitación restringida constó de una partida, y un único tipo de carbón, con dos ventanas de entrega: una en la segunda quincena de noviembre y la segunda en la primera quincena de diciembre de 2015.

La CFE permitió un margen de variación de las características del material requerido, por ejemplo, para el carbón Tipo 2 solicitado, el poder calorífico debía aportar un mínimo de 6,200 kilocalorías por kilogramo de carbón, mientras que el porcentaje de ceniza resultante debía ser máximo de 13 %, pero dichos valores podían variar. Por ello, los productos ofrecidos por los distintos licitantes no necesariamente tendrían idénticas especificaciones técnicas.

En este sentido, para garantizar igualdad de condiciones de las ofertas que realizarían los licitantes durante la subasta, la CFE determinó que las unidades utilizadas serían dólares/ gigacaloría.⁶

Al igual que en anteriores adquisiciones de carbón mineral térmico Tipo 2 realizadas por la CFE, el precio varía de acuerdo con la calidad del material y, en cada entrega, este monto se ajusta utilizando el promedio trimestral del índice API2⁷ de los últimos tres meses calendario.

⁵ Las especificaciones técnicas del carbón solicitado se detallan en el Anexo 2 que forma parte del Pliego de Requisitos y se incluyen en el Anexo 1 de este Informe.

⁶ La fórmula a utilizarse para el cálculo del precio por gigacaloría con base en las características del carbón ofrecido y el precio por tonelada se dio a conocer a los concursantes en el Pliego de Requisitos.

⁷ El índice API2 es la referencia para los precios de carbón importado en el noroeste de Europa. Se publica semanalmente en las publicaciones de McCloskey Group y Argus.

3.2. Revisión del marco normativo del procedimiento que Transparencia Mexicana monitoreó

Todos los actos correspondientes a este procedimiento (aclaración de los documentos de la invitación, presentación de ofertas, evaluación de ofertas y emisión del fallo) fueron presididos por Gerardo García Rojas Vassallo, Jefe del Departamento de Concursos de CFE, y se realizaron en la Sala de Juntas 401 del 4º piso del edificio de CFE situado en Río Ródano 14, Delegación Cuauhtémoc.

Según lo confirmó Transparencia Mexicana, el Licenciado García Rojas cuenta con facultades para presidir los diversos actos del procedimiento de contratación y suscribir los documentos que se deriven de éstos.⁸

Por otro lado, Transparencia Mexicana verificó que la Convocante cumpliera con los requisitos detallados en las disposiciones contenidas en el capítulo III de las Disposiciones Generales en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Ejecución de Obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias, referidas a las Invitaciones Restringidas y a los procedimientos de Subastas.

3.3. Acompañamiento de Transparencia Mexicana a los actos del procedimiento de contratación

El 1º de octubre de 2015, la CFE puso a disposición de Transparencia Mexicana los siguientes documentos relativos al procedimiento referido:

- Investigación de Condiciones de Mercado
- Justificación del Área Requirente para la compra de hasta 390,000 toneladas de carbón de importación, mediante el procedimiento de invitación restringida con fundamento en el Artículo 80 fracción IX de la Ley de Comisión Federal de Electricidad para ser entregados en la C.T. Presidente Plutarco Elías Calles
- Formato de requisición de bienes Solped No 500546149
- Convocatoria, Pliego de Requisitos y Anexos
- Modelo de Contrato

Transparencia Mexicana estuvo presente en las siguientes etapas del concurso:

- Revisión de Proyecto de Convocatoria, Pliego de Requisitos y sus Anexos
- Sesión del grupo Revisor de Pliego de Requisitos
- Sesión de aclaración del Pliego de Requisitos
- Recepción y Apertura de Ofertas
- Evaluación de Ofertas
- Notificación de Dictamen Técnico
- Subasta
- Acto de Fallo.
- Firma de Contrato.

⁸ La clave de Agente Contratante N° AA003 del Lic. García fue emitida por la Comisión Federal de Electricidad el 5 de agosto de 2015 de conformidad con lo dispuesto en la Disposición 3, fracción I de las Disposiciones.

Adicionalmente, Transparencia Mexicana acompañó diversos actos que, aunque forman parte del procedimiento de licitación, propiamente no constituyen etapas formales del procedimiento. A este respecto, se acompañan reuniones internas con funcionarios de la Comisión Federal de Electricidad para la revisión del proyecto, la evaluación de las ofertas, entre otras.

Cronograma de actos públicos del procedimiento de invitación restringida:

Acto	Fecha
Invitación a los Concursante	7 de octubre 2015
Aclaración de los documentos de la invitación	9 de octubre 2015
Capacitación a concursantes para presentación de Subastas	13 de octubre 2015
Presentación de ofertas	14 de octubre 2015
Dictamen técnico y de aceptación de los concursantes para participar en la subasta	15 de octubre 2015
Subasta electrónica	15 de octubre 2015
Fallo	23 de octubre 2015

3.3.1. Proyecto de Pliego de Requisitos

Transparencia Mexicana tuvo oportunidad de revisar el proyecto de Convocatoria, el Pliego de Requisitos, así como la Investigación de Condiciones del Mercado que se realiza para determinar la existencia de oferta de carbón mineral térmico en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por la C. T. Presidente Plutarco Elías Calles.

Transparencia Mexicana planteó sus observaciones a la CFE vía correo electrónico el 6 de octubre de 2015, entre las cuales se formularon las siguientes:

- El documento de Investigación de las Condiciones de Mercado incluía datos y precios de otros tipos de carbón, además del carbón mineral Tipo 2 , lo cual creaba confusión en los lectores.
- Se informaban los precios determinados en los contratos, pero no los que CFE había pagado las últimas entregas, dato relevante considerando que los precios se ajustan según el índice API, y éste tuvo un decremento considerable en 2015.
- El documento no aclaraba las existencias de carbón tipo 2 para uso de la Central Termoeléctrica Plutarco Elías Calles.
- El precio de referencia se percibía alto, dado que el índice API ha descendido considerablemente.
- La necesidad de aclarar la situación contractual con la Terminal de recibo y manejo de carbón de Lázaro Cárdenas, Michoacán.

- La conveniencia de especificar, por un lado, qué empresas se negaron a incrementar en 20% los contratos vigentes; por otro, por qué motivo el contrato con TRAFIGURA PTE LTD quedó abierto hasta finales de 2015, si la última ventana de entrega estaba contratada para junio de 2015.
- En opinión de Transparencia Mexicana, considerar varias partidas puede incrementar el riesgo de colusión, dado que los licitantes podrían “repartirse” las partidas con anterioridad a las subastas, y no pujar durante las mismas.

En la Investigación de Condiciones del Mercado, CFE presenta como uno de los objetivos la definición del precio máximo de contratación. En el capítulo correspondiente, se indica que: *“Del cálculo realizado, donde se consideran las cotizaciones obtenidas y los precios que se desprenden de los contratos vigentes de suministro, se obtuvo que el Precio Máximo de Contratación es de 78.20 dólares por tonelada, equivalente a 14.97 dólares por giga caloría.”*⁹ No obstante, los cálculos no se describen con detalle.

En lo referente al Pliego de Requisitos y al Modelo de Contrato, presentado como anexo de la Convocatoria, Transparencia Mexicana propuso, entre otras cosas:

- Incluir un Glosario de términos.
- Sustituir la expresión “licitante” por “proveedor” cuando se refiere a actividades posteriores a la firma del contrato.
- Indicar en la Convocatoria y especialmente en el Contrato que los precios no serían fijos sino variables, incluyendo las fórmulas correspondientes, pues en el documento revisado por Transparencia Mexicana se indicaba que el precio sería fijo.

3.3.2. Grupo revisor de Pliego de Requisitos

El 6 de octubre de 2015 se realizó una reunión de trabajo para revisar la Convocatoria. El Licenciado Fernando Castro Vieyra, Subgerente de Adquisiciones de la Gerencia de Abastecimientos de CFE, quien presidió el evento, comentó la falta de una normatividad específica para el funcionamiento del grupo de trabajo y que éste tenía carácter deliberativo como grupo de trabajo temporal. CFE resaltó que el procedimiento de Invitación Restringida referida en este informe era el primero realizado por la CFE con las nuevas Disposiciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2015.

Se informó a los asistentes a la reunión de revisión del Pliego de Requisitos, que Transparencia Mexicana fue designada como Testigo Social por el Subcomité de Testigos Sociales de la CFE¹⁰, y que el mismo Consejo aprobó que la empresa Aklara fuera la encargada de asesorar a la Convocante y de operar el procedimiento de las subastas, todo ello utilizando la plataforma tecnológica de esta empresa para llevar a cabo las mismas. El Licenciado Fernando Castro señaló también que el formato de la Convocatoria y el Pliego de Requisitos fue autorizado por el Consejo Consultivo de la CFE el pasado 14 de agosto de 2015.

⁹ Investigación de condiciones de mercado que se realiza para determinar la existencia de oferta de carbón mineral termico en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por la Central Termoeléctrica Plutarco Elías Calles. Comisión Federal de Electricidad, 29 de septiembre de 2015. Página 11.

¹⁰ Atendiendo el acuerdo del Consejo Consultivo Técnico del Proceso de Suministro y Contratación de la CFE, en el que se acuerda la contratación de un Testigo Social para el monitoreo del procedimiento al que se refiere este informe.

La reunión de trabajo para la revisión de los documentos relativos a la Invitación Restringida para la compra de carbón mineral térmico tipo 2, para la C.T. Petacalco, comenzó con los comentarios de Transparencia Mexicana a la Investigación de las Condiciones de Mercado. Los puntos tratados por Transparencia Mexicana fueron los detallados en el inciso anterior.

El Ing. José Guadalupe Valdez, Encargado del Despacho de la Subdirección de Energéticos de la CFE, aclaró la mayor parte de las inquietudes de Transparencia Mexicana, indicando que el cálculo del precio de garantía había sido realizado conforme a la normatividad¹¹ y que las reservas actuales son inferiores a lo recomendable. Una vez realizadas las entregas correspondientes a esta adquisición se tendrían entre 600 y 700 mil toneladas de carbón mineral térmico Tipo 2. También destacó la necesidad de que la entrega de carbón fuera realizada durante 2015 ya que el incrementar los volúmenes establecidos contractualmente para 2016 con la Terminal de recibo y manejo de carbón de Lázaro Cárdenas redundaría en costos para la Comisión.

En cuanto a la definición de partidas, el Ing. Valdez indicó que se consideraría una única partida, atendiendo la observación de Transparencia Mexicana.

Posteriormente, se revisó la Convocatoria y el contrato. Las modificaciones principales a la Convocatoria fueron las siguientes:

- Adición un Glosario de términos.
- Modificación a los fundamentos legales de la Invitación Restringida.
- Aclaración a las menciones a procedimientos electrónicos, dado que el procedimiento es presencial.
- Modificación del número de partidas, quedando en una única partida de 390 mil toneladas.

El Lic. Héctor Zúñiga, de la Subdirección de Energéticos y representante del área responsable de la elaboración de investigaciones de mercado se comprometió a ampliar el documento con las precisiones solicitadas por Transparencia Mexicana. Por su parte, el personal de la Subdirección de Energéticos aclaró verbalmente a Transparencia Mexicana la metodología utilizada para la determinación del Precio Máximo de Contratación, pero no ofreció ningún documento que describiera el procedimiento en forma detallada.

3.3.3. Publicación de la Convocatoria

El 7 de octubre de 2015, el Departamento de Concursos de la CFE puso a disposición de los concursantes la Convocatoria y el Pliego de Requisitos de la Invitación Restringida para la compra de carbón mineral térmico tipo 2, en el portal de Internet de la CFE y en CompraNet, con el número de expediente 918785.

Asimismo, se enviaron las invitaciones a las empresas que habían sido seleccionadas a partir de los resultados de la Investigación de las Condiciones del Mercado. Es importante señalar que

¹¹ Como se mencionó anteriormente en este mismo documento, Transparencia Mexicana no contó con la metodología mencionada.

Transparencia Mexicana no tuvo la oportunidad de revisar dichas invitaciones, por lo cual la CFE explicó que fueron enviadas ocho invitaciones a igual cantidad de empresas, mismas que se determinaron con base en la Investigación de las Condiciones del Mercado.

3.3.4. Aclaración a los documentos de la Invitación

De acuerdo con lo establecido en el Pliego de Requisitos, el acto de Aclaración del Pliego de Requisitos se realizó el 9 de octubre de 2015, a las 12:00 horas, y fue presidido por el Ing. Gerardo García Rojas Vassallo, quien estuvo acompañado por representantes de Auditoría Interna de la CFE, de la Subdirección de Energéticos de CFE, de la Gerencia de Abastecimientos de CFE y de Transparencia Mexicana. Asimismo, estuvieron presentes los representantes de las siguientes empresas concursantes:

- Soluciones Petronavales, S.de R.L. de C.V.
- Glencore Internacional, AG
- Macquarie Bank, LTD
- Trafigura, Pte LTD

CFE recibió 10 solicitudes de aclaración. La representante de Macquarie Bank LTD solicitó autorización para plantear una pregunta recién recibida, pero CFE le negó la solicitud pues ya había concluido el plazo establecido en el Pliego de Requisitos de este procedimiento.

Las preguntas se refirieron a la modalidad, plataforma y capacitación acerca de las ofertas subsecuentes de descuento, así como a la documentación solicitada a los licitantes al presentar su oferta. Asimismo, los concursantes propusieron cuatro modificaciones al Pliego de Requisitos, mismas que no fueron aceptadas por la CFE.

Lista de concursantes que presentaron observaciones al Pliego de Requisitos	
Razón Social de los concursantes	Número de preguntas
Glencore Internacional, AG	5
Trafigura, Pte Ltd	5
Total	10

La CFE dio lectura a las preguntas de los concursantes y a las respuestas elaboradas por la Convocante. La CFE también leyó a los asistentes las precisiones formuladas a la convocatoria:

- Se modificaron las ventanas de entrega, recorriéndolas cinco días.
- Se corrigió un anexo en la fórmula de ajuste de precios.
- Se sustituyó en el texto, la frase 'OSD' (Ofertas Subsecuentes de Descuento) por 'Subastas'; y 'proposición' por 'oferta'.
- Se entregó una nueva versión del Contrato

Transparencia Mexicana revisó las respuestas y aclaraciones generales con anterioridad y estuvo presente en el acto de aclaración a los documentos de la invitación.

3.3.5. Capacitación a Concursantes para presentación de Subastas

La Capacitación a Concursantes para presentación de Subastas tuvo lugar el 13 de octubre de 2015, y estuvo a cargo de Pablo Heras, Director de Operaciones de la empresa Aklara. A la dicha capacitación asistieron los representantes de cinco empresas:

- Soluciones Petronavales, S. de R.L. de C.V.
- Noble Resources, International
- Glencore International, AG
- Trafigura, Pte LTD
- Mcquarie Bank, Pte LTD

En la capacitación se dio un panorama general acerca de los tipos de subastas: subastas estáticas y dinámicas, y de primer precio y de segundo precio. Dentro de la categoría de subastas dinámicas, existen la holandesa (de primer precio) y la inglesa (de segundo precio). Explicó que la subasta a realizarse en el procedimiento que se informa sería cualquiera de estas dos últimas, y que poco antes de la realización de la misma, los concursantes conocerían la modalidad.

Posteriormente, Aklara mostró a los participantes cómo se visualizan las pantallas en cada una de las modalidades, y explicó que los concursantes van a tener a la vista un reloj, y comentó también la forma en que, en el caso de subasta inglesa, se aumentan tres minutos cuando algún concursante pone una oferta en los últimos tres minutos antes de que finalice el plazo fijado inicialmente en 20 minutos.

También Aklara señaló algunos atributos del sistema, como el límite en los decrementos, para evitar errores y la confirmación de las posturas. En caso de posturas rechazadas, el sistema indica el motivo del rechazo, mientras que si la postura se acepta, el sistema lo confirma. Los concursantes participan a través de alias y sus nombres no son visibles.

Atendiendo a preguntas de los participantes, el representante de Aklara precisó que no hay límite de usuarios con una misma clave, esto es, varias personas de la empresa pueden acceder al sistema desde distintos lugares del mundo utilizando una clave, pero se recomienda que sólo uno sea el encargado de externar posturas.

En la capacitación se informó que luego del Acto de Notificación de Dictamen Técnico y de aceptación de los concursantes para participar en la subasta, los concursantes calificados recibirían los parámetros necesarios para participar en la subasta (usuario y clave) en los correos electrónicos que proporcionados para ello. Por seguridad, se pidieron dos direcciones de correo de una misma persona. Los asistentes realizaron ejercicios para practicar las dos modalidades, y sus preguntas fueron resueltas.

3.3.6. Presentación de Ofertas

El acto de Presentación de Ofertas inició a las 10:00 horas, del 14 de octubre de 2015. En el acto estuvo presente Transparencia Mexicana, representantes de la Subdirección de Energéticos como Área Requiriente, de la Gerencia de Abastecimientos de CFE, y de las empresas que presentaron ofertas.

Las cinco empresas que participaron en la capacitación acerca de las subastas y la plataforma, presentaron sus propuestas:

- Soluciones Petronavales S. de R.L. de C.V.
- Noble Resources, International
- Glencore International, AG
- Trafigura, Pte LTD
- Mcquarie Bank, Pte LTD
-

La documentación legal, técnica y económica contenida en las proposiciones se recibió sin entrar al análisis detallado de su contenido.

En la documentación presentada por la empresa Mcquarie Bank, Pte LTD no se localizó el poder a que hace referencia el inciso 9 del anexo 5 del pliego de requisitos.¹²

Transparencia Mexicana pudo observar que entre su documentación, la empresa entregó un poder para el representante legal, limitado a entregar y recibir documentación, a participar en los actos de apertura de proposición y fallo, y a hacer las aclaraciones que se deriven de dichos acto, no obstante, en ese documento no se hace mención a la firma de contratos.

En el acto se dio lectura a los precios ofertados por tonelada de carbón y por gigacaloría por cada uno de los concursantes, mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

Lista de concursantes que presentaron ofertas		
Razón Social de los concursantes	Precio por tonelada	Precio por gigacaloría
Glencore Internacional, AG	19.78 dólares	100.00 dólares
Mcquarie Bank, Pte LTD	15.52 dólares	75.00 dólares
Soluciones Petronavales S. de R.L. de	15.99 dólares	81.35 dólares
Trafigura, Pte LTD	14.00 dólares	74.93 dólares
Noble Resources, International	16.43 dólares	85.00 dólares

Las ofertas recibidas, fueron aceptadas por CFE para su análisis detallado por parte de la Subdirección de Energéticos, que se encargó de verificar que las mismas cumplieran técnicamente con los requisitos solicitados en el Pliego de Requisitos de este procedimiento.

En el acto, el funcionario de la Comisión que presidía, puso a la vista de los asistentes el sobre cerrado que contenía del Precio Máximo de Contratación, y que fue determinado por la Subdirección de

¹² Este inciso indica: *Poder del representante legal que firme la proposición: General para actos de dominio, administración, o especial en el que expresamente se le faculte para firmar proposiciones y suscribir contratos; además, deben presentar identificación vigente de la persona que ostenta el poder emitida por una autoridad oficial.*

Energéticos. El sobre fue firmado por los concursantes, por el personal de CFE y por la representante del Testigo Social, y permaneció bajo la custodia del Ing. García Rojas.

Se hizo del conocimiento de los licitantes que CFE realizaría la evaluación legal y técnica de las ofertas y se convocó para el acto de "Notificación de dictamen técnico y de aceptación de los concursantes para participar en la subasta", que se realizaría a las 10:00 horas del día 15 de octubre de 2015.

3.3.7. Evaluación de Ofertas

Transparencia Mexicana estuvo presente durante la evaluación técnica de las propuestas, la cual estuvo a cargo de la Gerencia de Carbón de CFE. Durante este evento, Transparencia Mexicana observó que todas las propuestas recibidas cumplían con todos los requisitos señalados en la Convocatoria. Es decir, que todos los carbones ofertados tuvieran las características que correspondían a los rangos definidos en el Anexo 2 de la Convocatoria.

Asimismo CFE calculó para cada concursante y partida el precio por gigacaloría, de acuerdo con las características de cada carbón ofertado y la fórmula requeridas por la Convocante. En la Gerencia de Carbón hicieron los cálculos y encontraron diferencias mínimas con los cálculos entregados por algunas empresas, principalmente debidas a la cantidad de decimales utilizada. Transparencia Mexicana verificó que para el cálculo se había aplicado la fórmula mencionada.

Transparencia Mexicana señaló al personal de la Subdirección de Energéticos y del Departamento de Concursos la falta del poder del representante legal del concursante Mcquarie Bank, Pte LTD para suscribir contratos. Asimismo Transparencia Mexicana solicitó al Subgerente de Adquisiciones conocer el resultado de la evaluación de la documentación legal antes del acto de "Notificación de dictamen técnico y de aceptación de los concursantes para participar en la subasta"; sin embargo, Transparencia Mexicana no recibió respuesta alguna al respecto, el día 14 de octubre.

3.3.8. Notificación de dictamen técnico y de aceptación de los concursantes para participar en la subasta

A las 10:00 horas del 15 de octubre de 2015, el Ing. Gerardo García Rojas Vasallo inició el acto de notificación de dictamen técnico¹³, en el cual estaban presentes representantes de la Subdirección de Energéticos como Área Requirente, de la Gerencia de Abastecimientos, de la Auditoría Interna de CFE, de Transparencia Mexicana y de las empresas que presentaron ofertas.

El presidente del acto informó que todas las empresas evaluadas cumplieron con los requerimientos técnicos, económicos, legales y administrativos y, por lo tanto, todas las empresas pasarían a la etapa de la subasta.¹⁴

¹³ Con fundamento en la Disposición 30, fracción primera, de las Disposiciones Generales en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios y Ejecución de Obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias.

¹⁴ Información contenida en el Oficio No SGC/030/2015, firmado por el Subgerente de Carbón de la Subdirección de Energéticos, mediante el cual se remitieron las evaluaciones de las ofertas presentadas por las cinco empresas que se listaron anteriormente.

Al finalizar el acto el representante de Aklara informó que ya había enviado a cada una de las cinco empresas el nombre de usuario y la clave correspondiente para ingresar al portal y participar en la subasta. Transparencia Mexicana tuvo conocimiento de que todas las empresas recibieron esta información.

3.3.9. Subasta

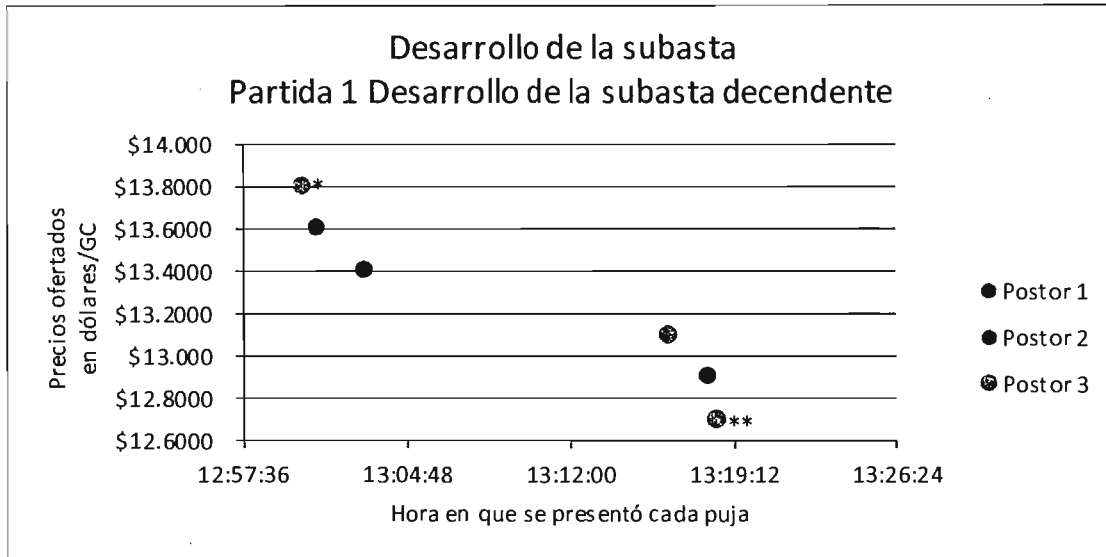
La subasta dio inicio a las 13:00 horas, y se estableció la modalidad de subasta inglesa o descendente¹⁵ para la misma. Transparencia Mexicana observó que la duración total de la subasta fue de 23 minutos. Hubo seis posturas de tres participantes. La participación de los concursantes y las ofertas presentadas se pueden ver en el siguiente gráfico:

¹⁵ De acuerdo con la Disposición 30 de las Disposiciones, la subasta puede ser descendente, ascendente o subasta al primer precio en sobre cerrado.

Descendente. En este tipo de subasta, la entidad convocante establece un precio de inicio de la subasta. A partir del precio inicial las empresas pujan (ofertan) a la baja con decrementos iguales o mayores al mínimo establecido por la entidad convocante. En principio la subasta es programada por la entidad convocante para durar los minutos que establezca, y sólo en caso de que hacia el final de dicho tiempo se presente una oferta, el periodo se aumenta para dar oportunidad a otros postores a ofrecer un precio más bajo, sucesivamente mientras se presenten ofertas. La subasta termina cuando concluye el tiempo establecido inicialmente y sus ampliaciones sin que se presenten más pujas.

Ascendente. En la subasta ascendente, la entidad convocante fija un precio mínimo y lo hace del conocimiento de las empresas para que tomen esta oferta o no. Si en el periodo de tiempo establecido por la entidad convocante ninguna empresa acepta la propuesta, la entidad convocante incrementa su oferta, y se repite el procedimiento hasta que alguna de las empresas acepta la oferta, o se llega al precio mínimo de las ofertas presentadas por los licitantes. Cuando un concursante toma la oferta, concluye la subasta.

Subasta al primer precio en sobre cerrado: es aquella subasta en la que los postores presentan su oferta en una sola ocasión y el ganador es quien ofrece el mejor precio y paga el precio que ofreció.



Hora	Precio	Postor
13:00:13	\$ 13.80	3
13:00:52	\$ 13.60	2
13:03:00	\$ 13.40	1
13:16:24	\$ 13.10	3
13:18:07	\$ 12.90	2
13:18:27	\$ 12.70	3

* Precio de salida o precio base: es el precio que determina la entidad convocante a partir del cual inicia la subasta. En este caso 13.80 dólares/GC

** Precio de adjudicación: es el precio ofertado por un concursante previo a que termine el tiempo establecido para la subasta o sus ampliaciones. En este caso 12.70 dólares/GC

La subasta tenía inicialmente un periodo de duración de 20 minutos pero la penúltima postura ingresó en el minuto 18 por lo cual el sistema extendió la subasta tres minutos adicionales, cerrando a las 13:23.

Las ofertas puestas por cada uno de los tres concursantes que participaron se presentan en el siguiente cuadro:

Lista de posturas		
Hora	Postor	Precio por giga caloría
13:00:13	Postor 3	13.80 dólares
13:00:52	Postor 2	13.60 dólares
13:03:00	Postor 1	13.40 dólares
13:16:24	Postor 3	13.10 dólares
13:18:07	Postor 2	12.90 dólares
13:18:27	Postor 3	12.70 dólares

Como puede observarse, la mejor postura fue de 12.70 dólares por giga caloría.

Como mencionamos anteriormente, para realizar la subasta, la CFE estuvo apoyada por la empresa Aklara quien colaboró como asesor externo para el diseño de las condiciones y el tipo de subasta que se realizaría. El Lic. Pablo Heras operó el sistema para la postura de ofertas.

3.3.10. Fallo

El fallo inició a las 14:00 horas, del 16 de octubre de 2015¹⁶, y asistieron representantes de la Subdirección de Energéticos, de la Gerencia de Abastecimientos, de Transparencia Mexicana y de las empresas concursantes.

En este acto se informó sobre el desarrollo del procedimiento de licitación, y se precisó que las últimas tres posturas recibidas en la subasta fueron:

Consursante	Oferta
Trafigura, Pte LTD	\$ 12.70 dólares por gigacaloría
Glencore Internacional, AG	\$ 12.90 dólares por gigacaloría
Mcquarie Bank, Pte LTD	\$ 13.40 dólares por gigacaloría

A continuación, y conforme a lo establecido en la Disposición 2, fracción XXII de las Disposiciones, se abrió el sobre cerrado que contenía el Precio Máximo de Contratación, y se informó que este se había establecido en \$ 17.00 dólares por giga caloría.

Dado que el precio presentado en el sobre fue superior al precio resultado de la Subasta, la adjudicación de la partida se le otorgó a la empresa Trafigura, Pte LTD a un precio de \$12.70 dólares por giga caloría.

La Subdirección de Energéticos realizó el cálculo del precio por tonelada a partir del precio de \$12.70 dólares por giga caloría, dando un total de \$ 67.97 dólares, teniendo en cuenta las características del carbón ofrecido por el concursante ganador.

Es importante señalar que el precio que se presenta es indicativo, ya que, según lo especificado en el inciso 3 del Anexo 2 del Pliego de Requisitos, *"la condición de precio por tonelada será ajustada por la calidad del carbón entregado, en función del contenido de poder calorífico superior, ceniza, humedad total e índice de dureza (HGI), ofertados por el proveedor, así como por las fechas de entrega, con los que se evaluó su oferta"*.

La CFE anunció que la firma del contrato se realizaría el día 23 de octubre de 2015, a las 14:00 horas.

3.4. Firma del Contrato

Transparencia Mexicana fue convocada para presenciar la firma del contrato 700461542. Con anterioridad, Transparencia Mexicana pudo revisar el texto del contrato, y que los precios y

¹⁶ Se llevó a cabo conforme a lo establecido en el numeral III.2 de la Convocatoria y con fundamento en la Disposición 32 fracción VI de las Disposiciones.

volúmenes señalados en el mismo correspondieran a lo determinado en el procedimiento de invitación restringida. Transparencia Mexicana constató¹⁷ que el Departamento de Concursos había solicitado a la Administración Local de Servicios al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria la confirmación de que la empresa Trafigura, Pte LTD no tuviera la obligación de presentar declaraciones de impuestos ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Al momento de la firma del contrato no se había recibido la respuesta correspondiente.

Junto con su oferta, la empresa había entregado todos los documentos necesarios para la firma del contrato, por lo cual no necesitó presentar información adicional.

Transparencia Mexicana constató la firma de tres tantos del contrato por parte de la representante legal de la empresa, Tamara Goudinoff Cruz.

4. Inconformidades

Hasta la fecha de presentación de este informe, Transparencia Mexicana no tuvo conocimiento de que los concursantes hayan presentado inconformidades a esta Invitación Restringida.

5. Incidencias

No se presentaron incidencias durante el desarrollo del procedimiento de invitación restringida.

6. Comentarios y Recomendaciones

6.1 En relación a la documentación presentada por la empresa Macquarie Bank, Pte LTD

Como se mencionó anteriormente la empresa no presentó poder de su representante legal para firmar contratos ni en copia simple ni en copia certificada u original, por lo cual Transparencia Mexicana cuestionó a la Convocante acerca de los motivos para calificar y permitir a la empresa participar en la subasta.

La convocante a través del Departamento de Concursos le respondió a Transparencia Mexicana que la falta o ausencia de ese documento no figuraba entre las causas de rechazo de ofertas (Anexo 6 de la Convocatoria).

Al respecto Transparencia Mexicana tiene los siguientes comentarios:

- El inciso III.1 del Pliego de Requisitos, tiene como título *Requisitos y documentos de calificación*. Por lo cual la lista que aparece allí debería considerarse imprescindible para que los concursantes obtengan su calificación. Y el poder de su representante legal para firmar contratos se encuentra en esa lista, en el Anexo 5 del Pliego de Requisitos.
- Por otro lado, y al no existir en el Pliego de Requisitos un listado de documentación que debe obligatoriamente presentar el concursante adjudicado antes de la firma del contrato, al quitar la obligatoriedad de entrega durante la presentación de ofertas, impide la

¹⁷ Mediante el Oficio No. 241.02.-1122/2015.

exigencia del dicho documento en otro momento del procedimiento. En caso de que esta empresa hubiera resultado ganadora, no se le hubiera podido exigir el poder del representante legal para suscribir contratos.

- Es importante informar que durante la junta de aclaraciones la empresa Glencore Internacional planteó la siguiente pregunta: “[...] Favor de confirmar que el Acta Constitutiva y el poder del representante legal podrán ser presentados a CFE previo a la formalización del contrato y no el 14 de octubre en la presentación de ofertas.”. La respuesta de la convocante fue la siguiente: “CFE manifiesta que para la presentación de ofertas, en caso de no contar con las copias certificadas, deberá presentar copias y traducción simple en su oferta, y en caso de ser adjudicado deberá presentar a más tardar el día 22 de octubre de 2015 a las 10:00 horas, la documentación en original y copia certificada de la documentación [...]”. Ante esta respuesta, Transparencia Mexicana entiende que entregar una copia simple con la oferta es igualmente obligatorio que el entregar una copia certificada original al momento de la firma del contrato. Si, como lo interpretó la Convocante, la entrega de copia simple era optativa, ello debió plantearse en la respuesta.¹⁸

En resumen, Transparencia Mexicana opina que no hay congruencia entre la respuesta dada en la Junta de Aclaraciones y la posición de la Convocante ante la falta de un documento. Transparencia Mexicana recomienda que la documentación incluida en los requisitos, debe ser indispensables para que la oferta se considere solvente, por lo tanto, la falta de la misma debe ser motivo suficiente para rechazar a la concursante que no la proporcione.

6.2. En relación al documento Investigación de Condiciones de Mercado que se realiza para determinar la existencia de Oferta de carbón mineral térmico en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por la C. T. Termoeléctrica Plutarco Elías Calles.

Como se mencionó anteriormente en este informe, Transparencia Mexicana presentó a la Convocante diversos comentarios referidos al contenido del documento.

La mayoría de ellos fueron aclarados, sin embargo; Transparencia Mexicana discrepa con lo siguiente:

- La Convocante eliminó de la Investigación de Condiciones del Mercado una cotización que consideró baja e inconsistente con una postura de la empresa. Al respecto Transparencia Mexicana opina que las empresas aplican distintas estrategias mercadológicas al presentar sus cotizaciones, tanto las que presentan cotizaciones altas como las que presentan cotizaciones bajas. A la luz de los resultados de las subastas, pudo observarse que la cotización excluida resultó más próxima a la postura ganadora que las cotizaciones de las otras empresas; por otro lado, dos empresas calificadas presentaron ofertas y posturas muy diferentes a los precios que habían incluido en sus cotizaciones. Transparencia Mexicana considera que la cotización excluida debió haberse incluido.

¹⁸ La respuesta debió haber sido: “No es necesario que presente copia simple acompañando la oferta y deberá presentar copia certificada al momento de la firma de contrato si resulta ganador”.

- En el documento de Investigación de Condiciones de Mercado indica que la CFE “(...) *obtuvo que el Precio Máximo de Contratación es de 78.20 dólares por tonelada, equivalente a 14.97 dólares por giga caloría*”.

Pero posteriormente, en el sobre cerrado, el Precio Máximo de Contratación señalado fue de 17.00 dólares por giga caloría. Transparencia Mexicana recibió una explicación verbal de los motivos por los cuales se había modificado el dato, y una breve reseña, también verbal, de la metodología utilizada para el cálculo. Sin embargo, Transparencia Mexicana no está de acuerdo con la metodología, misma que debería quedar documentada para poder analizarla. Ésta se refería a la cobertura que debe tener la convocante ante la posibilidad de que el concursante ganador oferte un carbón de la calidad mínima aceptada por CFE.

6.3. En relación a los precios que establecen en las subastas, y ante las variaciones en el Precio Máximo de Contratación, Transparencia Mexicana considera que CFE debería analizar la posibilidad de solicitar a los concursantes que oferten un carbón “estándar” y que las subastas se realicen en dólares por tonelada. Con todo, esos precios podrían corregirse por calidad al momento de la entrega del producto.

6.4. Al igual que en procedimientos anteriores, Transparencia Mexicana recomienda que en la Investigación de Condiciones del Mercado se incluya un estudio de la variación de precios del carbón en el lugar de origen, la variación del índice API2 y la variación de precios de transporte, para confirmar que el índice utilizado es el que mejor representa el costo total del producto en el lugar de entrega a lo largo de la duración del contrato.

7. Conclusión sobre el cumplimiento a disposiciones jurídicas aplicables, transparencia e imparcialidad

En el proceso de Invitación Restringida, con excepción del desacuerdo citado respecto a la aceptación de una empresa que había entregado la documentación incompleta, Transparencia Mexicana observó que los funcionarios de la CFE se apegaron a la Normatividad correspondiente y al Pliego de Requisitos del procedimiento.

Es conveniente insistir en que este fue el primer procedimiento realizado por la CFE de acuerdo con las nuevas Disposiciones, por lo cual durante el procedimiento fue necesario aclarar y detallar el contenido de las Disposiciones a través de Disposiciones Reglamentarias.

8. Balance del procedimiento

La Comisión Federal de Electricidad en todo momento se mostró abierta a las solicitudes, recomendaciones y observaciones de Transparencia Mexicana.

Transparencia Mexicana considera que se cumplió el objetivo de su colaboración durante cada una de las etapas de la Invitación Restringida internacional presencial bajo la modalidad de subastas, número No. CFE-001-IRAA-0001-2015.

9. Elaboración del Informe del Monitoreo

Transparencia Mexicana inició la elaboración de este informe el 1 de octubre de 2015 y lo concluyó el 29 de octubre del mismo año.

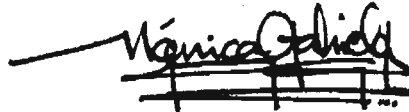
10. Publicación de Informe

Transparencia Mexicana dio a conocer este informe en su página web una vez entregado a la Comisión Federal de Electricidad. En caso de que se presentara algún acontecimiento adicional o contrario a lo que se reporta en este informe, o bien Transparencia Mexicana recibiera alguna comunicación o información adicional, dará vista a las autoridades correspondientes y a la opinión pública.

11. Anexos

Anexo 1. Especificaciones del carbón mineral

Transparencia Mexicana, A.C.



29 de octubre de 2015

Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.

Anexo 1
Especificaciones técnicas del Carbón

CARACTERÍSTICAS	NORMA ASTM	ESPECIFICACIONES (LÍMITES)
		CARBÓN TIPO 2
Poder Calorífico Superior, kcal/kg	D 5865	6, 200 Mínimo
Contenido de Ceniza, % Peso	D 3174 ó D 5142	13.0 Máximo
Contenido de Materia Volátil, % Peso	D 3175 ó D 5142	22.0 Mínimo 40.0 Máximo
Contenido de Humedad Total, % Peso	D 3302 ó D 2961	12.0 Máximo
Contenido de Azufre, % Peso	D 4239	1.0 Máximo
Índice de Libre Expansión FSI, Adimensional	D 720	3.0 Máximo
Índice de Dureza HGI, Adimensional	D 409	48 Mínimo
Deformación inicial de la ceniza en Atmósfera Reductora, °C	D 1857	1 200 Mínimo
Granulometría, % Peso	D 4749	Mayor a 50 mm (2")
		Menor a 6.35 mm (¼")
		6 Máximo
		65 Máximo