



08 JUN 2016

Destino: SECRETARÍA GENERAL



No. 20162100378892

Fecha Radicado: 2016-06-08 09:24:54

Anexo:

icfes
mejor saber

Bogotá, 7 de junio de 2.016

Señores
Procuraduría General de la Nación
Carrera 5ª No. 15 – 6.0 (Primer Piso).
quejas@procuraduria.gov.co
Ciudad

Ref. Queja Formal dentro de los procesos de Invitación Abierta No. 007 y 008 de 2016 adelantados por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES.

Respetados señores,

En mi calidad de Representante Legal de Thomas Greg & Sons de Colombia S.A., identificada con Nit. 860.005.080-2, amablemente me dirijo a ustedes con el fin de presentar queja formal por la ocurrencia de presuntas irregularidades que comprometen a los funcionarios, empleados y asesores contratistas del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, encargados de estructurar y diseñar los pliegos de condiciones, documentos y anexos de los procesos de Invitación Abierta No. 007 de 2016 y No. 008 de 2016, de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación:

El día 5 de mayo de 2016, mediante la Resolución No. 00297, el ICFES revocó el proceso de contratación No. IA 007-2016 que tenía por objeto la *“...Prestación al ICFES de los servicios de impresión, empaque primario del material de examen y material complementario de las pruebas, suministro de materiales que conforman los kits de aplicación y lectura de las hojas de respuestas para desarrollar las pruebas de Estado para las vigencias 2016, 2017 y 2018.”*

El fundamento de la revocatoria **fue un error** del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES en el formato económico.¹

¹ El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES mediante Resolución No. 297 del 05 de mayo de 2016, por la cual se declara la revocatoria de un proceso de contratación, página 17, señaló que *“Se evidencia entonces, una contradicción palpable entre lo que indica el formato y el pliego de condiciones, sumado a que el pliego de condiciones nada dice sobre la imposibilidad de hacer adjudicaciones parciales (...).”*

*Dr. Rodriguez
08/06/2016
10:55 AM*



Los Proponentes en mención fueron:

1. Panamericana Formas e Impresos S.A.
2. Unión Temporal Comunicación Gráfica 2016 (Integrada por Legislación Económica S.A. y Sociedad Scan It S.A.S.)
3. Unión Temporal Sistemas Logísticos de Impresión y Lectura 2016 – UT SISLEC 2016 (Integrada por Thomas Greg & Sons de Colombia S.A. y Manejo Técnico de Información S.A.).

Luego de lo anterior, el ICFES abrió de nuevo el proceso de selección No. IA 008 cuyo objeto es *“Prestar al ICFES el servicio de impresión, empaque primario del material de examen y material complementario de las pruebas, suministro de materiales que conforman los kits de aplicación, lectura y almacenamiento de las hojas de respuestas, para desarrollar las pruebas de Estado en las vigencias 2016, 2017 y 2018 (...)”*. **Es decir el Proceso No. IA 007 y el proceso No. IA 008, tienen exactamente el mismo objeto.**

La revocatoria del proceso anterior y la apertura del nuevo proceso no garantiza los principios que rigen la contratación estatal, en tanto los posibles proponentes que se presenten dentro del proceso de Invitación Abierta No. IA 008 de 2016 ya conocen las condiciones de su competidores, además, el Instituto Colombiano de Evaluación para la Educación - ICFES **realizó modificaciones sustanciales en comparación con los términos de la Invitación Abierta IA No. 007 de 2016, en la cual se revocó el acto administrativo de apertura, de las que se puede entrever un presunto favorecimiento a Panamericana Formas e Impresos S.A.** como posible oferente, así:

Indicadores Financieros:

Los indicadores financieros que se exigen en el proceso de Invitación Abierta IA 008 de 2016, únicamente se ajustan a los de **Panamericana Formas e Impresos S.A.**, restringiendo la participación de oferentes tales como Legislación Económica S.A - Legis o

Esta situación ambigua se agrava al momento de aplicar el método de evaluación que para este proceso es la media geométrica con presupuesto oficial, método en el cual la mínima variación en el valor ofertado, afecta la asignación del puntaje por este factor y por lo tanto, el orden de elegibilidad del concurso. (...)

El formato de la oferta económica mencionado, antes de ser claro, es por decirlo menos, ambiguo, lo que da pie a que las interpretaciones se multipliquen, desdibujando las reglas objetivas e imparciales que deben orientar los pliegos de condiciones de cualquier proceso de selección tantas veces mencionadas, lo que resulta en desventaja para unos o ventaja para otros según el querer o el capricho de la Administración al desentrañar la forma correcta de su diligenciamiento e interpretación. (Resaltados Nuestros).

la sociedad que represento que estarían interesadas en participar en mencionado proceso de selección.

Ahora bien, no se entiende el motivo por el cual el ICFES modificó el indicador de endeudamiento con relación al pliego de la Invitación Abierta No. IA 007 de 2016, cuando las razones de la revocatoria no fueron condiciones financieras que son por demás, las propias del mercado. La única razón que parece ser aceptable, es un presunto favorecimiento a un competidor en perjuicio de otros competidores de los que ya se conoce un interés en participar en el proceso de contratación, como se puede observar en los gráficos siguientes que corresponden a la evaluación financiera de la invitación No. IA 007 de 2016.

PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO

15.248.952.328

NOMBRE DE LA EMPRESA:	Panamericana formas e impresos s.a
NIT:	800.175.457-5
DOMICILIO:	Bogotá

CUENTAS BALANCE Y GENERAL Y ESTADO DE RESULTADOS	\$ millones de pesos	
	2015	2014
ACTIVO CORRIENTE	81.250	68.706
PASIVO CORRIENTE	33.573	25.912
ACTIVO TOTAL	276.952	272.277
PASIVO TOTAL	33.630	26.410
PATRIMONIO TOTAL	243.262	245.867

ANÁLISIS FINANCIERO			
INDICADOR	RESULTADO 2014	VALOR REQUERIDO	CUMPLE
LIQUIDEZ			
Activo Corriente/Pasivo Corriente	2,42	Mayor a 1	SI
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO			
(Pasivo Total/Activo Total)*100	12,16%	Menor o igual a 70%	SI
PATRIMONIAL			
Patrimonio del Proponente / Presupuesto Oficial	15,95	Mayor o igual a 0.5	SI

PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO

15.248.952.328

NOMBRE DE LA EMPRESA:	UT comunicaci3n gr1fica 2016
NIT:	
DOMICILIO:	Bogot1 D.C.

CUENTAS BALANCE Y GENERAL Y ESTADO DE RESULTADOS	\$ millones de pesos	
	2015	2014
ACTIVO CORRIENTE	31.780	39.471
PASIVO CORRIENTE	22.107	31.102
ACTIVO TOTAL	47.876	54.394
PASIVO TOTAL	33.485	46.662
PATRIMONIO TOTAL	14.390	7.733

PONDERACI3N			
INDICADOR	RESULTADO 2014	VALOR REQUERIDO SD 09 2015	CUMPLE
LIQUIDEZ			
Activo Corriente/Pasivo Corriente	1,44	Mayor a 1	SI
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO			
(Pasivo Total/Activo Total)*100	69,94%	Menor o igual a 70%	SI
PATRIMONIAL			
Patrimonio del Proponente / Presupuesto Oficial	0,94	Mayor o igual a 0.5	SI

PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO

15.248.952.328

NOMBRE DE LA EMPRESA:	LEGIS S.A
NIT:	800.001.498-9
DOMICILIO:	Bogot1

CUENTAS BALANCE Y GENERAL Y ESTADO DE RESULTADOS	\$ millones de pesos	
	2015	2014
ACTIVO CORRIENTE	39.678	49.314
PASIVO CORRIENTE	27.605	38.857
ACTIVO TOTAL	59.782	67.954
PASIVO TOTAL	41.828	58.307
PATRIMONIO TOTAL	17.954	9.648

ANÁLISIS FINANCIERO			
INDICADOR	RESULTADO 2014	VALOR REQUERIDO	CUMPLE
LIQUIDEZ			
Activo Corriente/Pasivo Corriente	1,44	Mayor a 1	SI
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO			
(Pasivo Total/Activo Total)*100	69,97%	Menor o igual a 70%	SI
PATRIMONIAL			
Patrimonio del Proponente / Presupuesto Oficial	1,18	Mayor o igual a 0.5	SI

PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO 15.248.952.328

NOMBRE DE LA EMPRESA:	UT SISTEMAS LOGÍSTICOS DE IMPRESIÓN Y LECTURA 2016
NIT:	
DOMICILIO:	Bogotá D.C.

CUENTAS BALANCE Y GENERAL Y ESTADO DE RESULTADOS	\$ millones de pesos	
	2015	2014
ACTIVO CORRIENTE	86.930	65.515
PASIVO CORRIENTE	82.557	53.784
ACTIVO TOTAL	146.347	113.220
PASIVO TOTAL	100.273	73.519
PATRIMONIO TOTAL	46.075	39.701

PONDERACIÓN			
INDICADOR	RESULTADO 2014	VALOR REQUERIDO SD 09 2015	CUMPLE
LIQUIDEZ			
Activo Corriente/Pasivo Corriente	1,05	Mayor a 1	SI
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO			
(Pasivo Total/Activo Total)*100	68,52%	Menor o igual a 70%	SI
PATRIMONIAL			
Patrimonio del Proponente / Presupuesto Oficial	3,02	Mayor o igual a 0.5	SI

PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO

15.248.952.328

NOMBRE DE LA EMPRESA:	THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A
NIT:	860005080-2
DOMICILIO:	Bogotá

CUENTAS BALANCE Y GENERAL Y ESTADO DE RESULTADOS	\$ millones de pesos	
	2015	2014
ACTIVO CORRIENTE	101.444	73.748
PASIVO CORRIENTE	94.512	57.631
ACTIVO TOTAL	167.849	126.349
PASIVO TOTAL	115.253	80.235
PATRIMONIO TOTAL	52.597	46.114

ANÁLISIS FINANCIERO			
INDICADOR	RESULTADO 2014	VALOR REQUERIDO	CUMPLE
LIQUIDEZ			
Activo Corriente/Pasivo Corriente	1,07	Mayor a 1	SI
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO			
(Pasivo Total/Activo Total)*100	68,66%	Menor o igual a 70%	SI
PATRIMONIAL			
Patrimonio del Proponente / Presupuesto Oficial	3,449	Mayor o igual a 0.5	SI

Planta de Producción:

Como es sabido por el ICFES, la planta de producción para el proceso No. IA 007 de 2016 tenía que cumplir unos requisitos así:

“Los procesos de pre-prensa, impresión, plegado o cosido, personalización, empaque primario, empaque secundario y terciario, se deben realizar en un espacio unificado con encerramiento exclusivo para la ejecución de dichos procesos, en el marco del contrato a suscribir.”

Esta condición no la cumplía claramente **Panamericana Formas e Impresos S.A.**, pues en la oferta del proceso No. IA 007 de 2016 presentó varios inmuebles que no cumplían con el requisito de ser **unificado y exclusivo**.

No obstante lo anterior, y a pesar de que el mismo ICFES en las respuestas de las observaciones dentro del proceso No. IA 007 de 2016, fundamentó la necesidad de que el espacio de producción fuera **unificado y exclusivo**, se cambiaron de nuevo las condiciones y ahora se permite que espacio no sea unificado ni exclusivo en desmedro no sólo de los competidores interesados sino de la seguridad misma del proceso.

En conclusión, los fundamentos de la decisión de la administración por los cuales se revocó el acto de apertura del proceso de Invitación Abierta No. 007 de 2016 resultaron insuficientes en tanto responden a un error atribuible a un formato diseñado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, de lo cual se colige que las interpretaciones ambiguas, confusas o decisiones de carácter subjetivo derivadas de los errores en los textos publicados por la entidad contratante, son de su exclusiva responsabilidad y de sus servidores públicos, más aún cuando estas supuestas falencias **fueron identificadas con posterioridad al recibo de las ofertas, cuando ya se habían concretado expectativas jurídicas y económicas por los participantes en el proceso de contratación.**²

Adicionalmente, en el pliego de condiciones del proceso de Invitación Abierta IA No. 008 de 2016 existen modificaciones sustanciales en comparación con los términos de la

² El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 26 de marzo de 2014, M.P. Enrique Gil Botero, Expediente No. 25750, Radicación No. 1998-01503, al respecto manifestó que “El análisis temporal realizado vislumbra que antes de adjudicar un proceso de contratación es posible revocar los actos previos, siempre que se funde en las causales legales; no obstante, a medida que avanza el procedimiento de selección se concretan más las expectativas jurídicas y económicas de los participantes, y en la misma medida se incrementan los riesgos de causar daños ciertos y personales si se revoca la decisión (...)”.

Invitación Abierta IA No. 007 del mismo año, en la cual se revocó el acto administrativo de apertura, **de las que penosamente se evidencia la limitación injustificada en la participación de oferentes**, soslayando entre otros, los principios que rigen la contratación en el ICFES previstos en el Acuerdo No. 006 de 2015, particularmente el de libre competencia, en virtud del cual *“El ICFES adoptará en sus procedimientos de selección los mecanismos que garanticen a participación de los eventuales oferentes, en condiciones tales que o impliquen restricciones **técnicas, legales o económicas injustificadas**”*. (Resaltados nuestros).³

Así mismo, de la actuación adelantada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES se puede entrever un presunto favorecimiento a **Panamericana Formas e Impresos S.A.** como posible oferente, en tanto:

1. Los indicadores financieros que se exigen en el proceso bajo estudio, únicamente se ajustan a los de Panamericana Formas e Impresos S.A., restringiendo la participación de oferentes tales como Legislación Económica S.A. - Legis o la sociedad que represento.
2. Las modificaciones a las especificaciones exigidas a la bodega requerida para la ejecución del objeto del contrato, benefician el espacio (inmueble) ofertado por Panamericana Formas e Impresos S.A. en el proceso anterior.

³ El Consejo de Estado en sentencia del 26 de abril de 2006, M.P. María Elena Giraldo Gómez, Expediente No. 15188, Radicación No. 1997-04707, al respecto precisó lo siguiente: *“Interesante resulta el planteamiento doctrinario de excepción al principio general de concurrencia, que deriva de la necesidad de asegurar la capacidad e idoneidad del contratista, las calidades técnicas, económicas, financieras y profesionales del contratista en aras de garantizar el cumplimiento del objeto contractual: es legítimo que atendiendo las características propias del objeto del contrato, la entidad pública circunscriba la participación a una determinada categoría de contratistas (...) **esta restricción será válida siempre y cuando, sea razonable y adecuada al objeto del contrato. Lo que es censurable, es que se limite la participación de los proponentes con la exigencia de calidades profesionales que resulte inocuas para el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, lo que genera la nulidad del procedimiento licitatorio**”* (Resaltados nuestros).

Igualmente, por mandato de la Ley y la Constitución Política (Art. 333), *“La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.”* (Resaltados nuestros). Lo anterior, es reconocido en el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, conforme el cual, **el límite de los indicadores de capacidad financiera y capacidad organizacional deben tener en cuenta todas las variables del sector al que va dirigido y la naturaleza especial de cada contrato en particular**. En efecto, el ICFES no puede desconocer que los indicadores de capacidad financiera en procesos públicos de selección deben tener **relación de dependencia con las obligaciones derivadas del contrato** y cuando dicha dependencia no exista, **la entidad contratante debe flexibilizar los indicadores con el fin de ampliar la cantidad de posibles oferentes, y de este modo no excluir proponentes que a pesar de no cumplir con el indicador específico, si tengan la capacidad para participar en el proceso de contratación y llevar a buen término la ejecución del mismo**.

Corolario de lo expuesto, solicitamos respetuosamente se adelanten las investigaciones correspondientes y se tomen las acciones propias de su competencia, en relación a las presuntas irregularidades del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES en desarrollo de los procesos de Invitación Abierta IA 007 y 008 de 2016.

Cordialmente,



Stella Romero Rojas
Representante Legal
Thomas Greg & Sons de Colombia S.A.

CC. Directora General, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Jefe de Oficina de Control Interno, Secretaria General e Integrantes del Comité de Contratación del ICFES.