

Informe que presenta Transparencia Mexicana A.C. (TM), correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el Monitoreo del Procedimiento de Invitación a Cuando Menos Tres Personas (ITP), Nacional No. AICM/SRM/GRM/NAL/IS3P/004/10 y 008 para la contratación del Servicio de Seguridad y Vigilancia en la parte Aeronáutica de la Zona de Seguridad Restringida del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México.

A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana (TM) correspondiente al monitoreo del Procedimiento de Invitación a Cuando Menos Tres Personas (ITP) Nacional No. AICM/SRM/GRM/NAL/IS3P/004/10 y 008, para la contratación del Servicio de Seguridad y Vigilancia en la parte Aeronáutica de la Zona de Seguridad Restringida del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México (AICM).

1. Introducción

En México, hacia 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que el Ejecutivo Federal declaró con carácter de internacional, para efectos de entrada y salida de pasajeros y aviones, al Puerto Aéreo Central de la Ciudad de México, ahora AICM.

En 1963, el Aeropuerto Central cambió su nombre por el de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM).

En 1994 se pusieron en operación las instalaciones de una nueva Terminal Internacional, construida por el AICM conforme a un convenio de coinversión con Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)¹.

¹ Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Creado en junio de 1965, con el objeto de fortalecer a la industria aeroportuaria de México, las principales funciones de ASA son diseñar, construir y operar terminales aeroportuarias. Actualmente opera una red de 18 aeropuertos a lo largo del territorio nacional. ASA tiene a su cargo el suministro de combustible para aeronaves a través de 59 estaciones de combustible y 2 puntos de suministro.

En 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se nombra Benito Juárez al AICM.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento², en 1998 autorizó la constitución de la empresa de participación estatal mayoritaria Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (AICM). El objeto social del AICM consiste en la administración, operación, construcción y explotación de un aeropuerto, así como la prestación de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales cuyas acciones representativas del capital social (todas excepto una acción) son propiedad de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

Ante la creciente demanda, en 2003, el Gobierno Federal anunció la ampliación y modernización de esta terminal aérea para aumentar su capacidad de atención de 20 a 32 millones de pasajeros anualmente. El programa formó parte del Sistema Metropolitano de Aeropuertos impulsado por la Administración Federal.

La ampliación y remodelación del AICM, contempló también la construcción de una nueva terminal aérea con la finalidad de brindar servicios y espacios eficientes a pasajeros y usuarios. Con un presupuesto global de ocho mil 596 millones de pesos, la Terminal 2 se edificó en una superficie de 242, 496 m² y cuenta con los sistemas de seguridad, en cumplimiento con la normatividad internacional, entre ellos el sistema de separación de flujos de pasajeros. La Terminal 2 se creó para atender vuelos nacionales e internacionales, y realiza el 43 % de las operaciones aéreas del AICM.

La nueva instalación del AICM consta de un edificio para pasajeros, con 23 posiciones de contacto³ y siete posiciones remotas⁴, estacionamiento con capacidad para más de tres mil

² La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento fue una instancia de coordinación entra la SHCP y entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fue creada en 1979 para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como para la atención de programas de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fue una instancia de coordinación entre dichas dependencias y de asesoría del Ejecutivo Federal para la toma de decisiones en el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

³ La posición de contacto es una plataforma de embarque y desembarque con acceso al edificio terminal aprovechando la estructura del edificio

vehículos, el tren interterminales automatizado para la transportación entre la Terminal 1 y la nueva Terminal 2 que tiene un recorrido de 3 Km. (el primer tren de su tipo en Latinoamérica), hotel, puentes elevados y nuevas vialidades de acceso y salida de la terminal. La nueva Terminal 2 fue inaugurada oficialmente en 2008.

La extensión territorial del AICM es de 762 hectáreas y su perímetro de 18 kilómetros. La afluencia diaria de personas que laboran en sus instalaciones y visitantes es de alrededor de 60,000 personas. A diario se realizan 900 operaciones de aterrizaje y despegue y 230 aeronaves de las aerolíneas del país que cuentan con base de operaciones en este Aeropuerto. En 2010, el AICM atendió a 24'130,535 pasajeros y se realizaron 339,898 operaciones aéreas, lo cual representa el 35% del total nacional, convirtiéndolo en el principal aeropuerto metropolitano de Latinoamérica.

Datos generales del AICM	
Categoría	9 (la más alta a escala internacional según la OACI ⁵) ⁶
Clasificación	Metropolitana
Servicio	Internacional
Alcance	Largo
Superficie	762 Ha.
Elevación	2,237 MSNM/7341Ft.
Horario de operación	24 horas
Fecha de inauguración	19 de noviembre de 1952
Concesionario	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
Entrega de título de concesión	29 de junio de 1998
Período de operaciones como concesionario	Inicio: 1 de noviembre de 1998 Duración: indefinida

⁴ La posición remota es una plataforma de embarque y desembarque a la cual se accede a través de una plataforma móvil

⁵ Organización de la Aviación Civil Internacional.

⁶ Es una escala que mide el nivel de operación de pasajeros y de carga, así como la ubicación geográfica de los aeropuertos para acceder a aeropuertos de USA, Europa y Asia.

Dirección	Capitán Carlos León S/N, Col. Peñón de los Baños, C.P. 15620, Delegación Venustiano Carranza, México, Distrito Federal.
Posiciones de contacto	56
Posiciones remotas	41
Avión máximo operable	B747-400, B 777-300 (pasajeros), ANTONOV 124-100 (carga), C-5, C-141 (militar)
Pistas	2
Operaciones por hora	54

A través del AICM, la Ciudad de México se une con 50 ciudades del país y 40 del extranjero, (de las cuáles 17 se encuentran en Estados Unidos, 4 en Canadá, 6 en Europa, 5 en países centroamericanos y del Caribe, 7 en Sudamérica y 1 en Asia). Estas ciudades se distribuyen por 3 continentes y 15 de ellas son capitales de nación.

CARACTERÍSTICAS DEL AICM		
Datos relevantes	Terminal 1	Terminal 2
Superficie total de la terminal	548,000 M2	242,000 M2
Puertas de embarque directo	33	23
Salas móviles	11	7 +10 (Aeromar)
Salas lado aire ⁷	9	2
Estacionamiento área nacional	3,100 vehículos	3,000 vehículos
Estacionamiento área internacional	2,400 vehículos	
Bandas de reclamo de equipaje	22	15
Espacio por pasajero	17M2	22M2
Líneas áreas mexicanas	6	4
Líneas áreas extranjeras	16	6
Líneas aéreas de carga	28	

⁷ El lado aire es la zona del aeropuerto donde tiene lugar la operación aeroportuaria de las aeronaves. Las salas lado aire son las que colindan con dicha zona.

Dependencias gubernamentales que operan aeronaves en el AICM	8
--	---

La seguridad en el AICM

En 1947 la Organización de las Naciones Unidas determinó crear un organismo descentralizado denominado Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) cuya finalidad es la organización de transporte aéreo civil internacional. La OACI tiene como objetivo satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo en lo relativo a transportes aéreos seguros, regulares, eficientes y económicos. Ese mismo año, en la ciudad de Chicago, se formalizó dicho organismo a través de la firma de un convenio, al cual México se adhirió.

Al Convenio de Chicago se le agregaron 18 anexos. En 1974 el Consejo de la OACI adoptó normas y métodos recomendados sobre seguridad y se les designó como Anexo 17 — Seguridad. Este Anexo establece las bases del programa de seguridad de la aviación civil y tiene por objeto salvaguardar la aviación civil y sus instalaciones, y servicios contra los actos de interferencia ilícita.

Se entiende por actos de interferencia ilícita a los actos o tentativas destinados a comprometer la seguridad de la aviación civil y de transporte aéreo, es decir:

- a) Apoderamiento ilícito de aeronaves en vuelo.
- b) Apoderamiento ilícito de aeronaves en tierra.
- c) Toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos.
- d) Intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, en un aeropuerto o en un recinto de una instalación aeronáutica.
- e) Introducción a bordo de una aeronave o en un aeropuerto de armas o de artefactos o sustancias peligrosas con fines criminales.
- f) Comunicación de información falsa que comprometa la seguridad de una aeronave en vuelo o en tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil.

De acuerdo al Anexo 17, del Acuerdo de Chicago, los Estados deben cerciorarse de que la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra, y el público en general constituya la consideración primordial de las medidas de salvaguardia que inicien.

Tomando en consideración el Anexo 17 del Convenio de Chicago, se elaboró y publicó en 1971, el manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita el cual ofrece detalles sobre la forma en que los Estados pueden cumplir con las diversas normas y métodos recomendados del Anexo 17. A partir de entonces, el Manual se ha ampliado para ayudar a los Estados a promover la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil mediante el desarrollo de un marco jurídico, métodos, procedimientos y textos, recursos técnicos y humanos para evitar y, de ser necesario, responder a los actos de interferencia ilícita.

La Enmienda 10, del Anexo 17 del Convenio de Chicago fue adoptada por el Consejo de la OACI el 7 de diciembre de 2001 con el propósito de abordar los desafíos para la aviación civil que plantearon los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Esta enmienda surtió efectos a partir del 1 de julio de 2002 e incluye definiciones y nuevas disposiciones sobre la aplicación del Anexo 17 del Convenio de Chicago en las operaciones del interior de los aeropuertos; la cooperación internacional en relación a la información sobre amenazas a la aviación civil; el control de calidad a escala nacional; el control del acceso de pasajeros, personal y carga; las medidas relativas a pasajeros, y su equipaje de mano y facturado; el personal de seguridad en vuelo y la protección del puesto de pilotaje; los arreglos de compartición de código y de colaboración; los factores humanos; y la gestión de la respuesta en caso de interferencia ilícita.

La OACI, la International Airtransport Association⁸ (IATA) y la Dirección General de Aeronáutica Civil de México, consideran al AICM el único de Latinoamérica con un nivel de

⁸ Asociación Internacional de Transporte Aéreo, (en inglés "International Air Transport Association" o IATA). Se fundó en La Habana, Cuba, en abril de 1945. Es el instrumento para la cooperación entre aerolíneas, promoviendo la seguridad, fiabilidad, confianza y

amenaza comparable con los Aeropuertos de Washington, Madrid y Londres. En aeronáutica se entiende por nivel de amenaza al grado de riesgo que enfrenta la aviación civil internacional.

La OACI de manera sistemática realiza a los gobiernos auditorías de “Safety and Security” de sus aeropuertos.

Los servicios de navegación en el espacio aéreo mexicano SENEAM, cuentan con la torre de control México, centro de control de tránsito aéreo con radar de ruta, servicio de control de tránsito aéreo, en aproximación con radares primario y secundario, control de tránsito aéreo de aeródromo, oficina de despacho de información de vuelos, radio, faro omnidireccional de alta frecuencia VOR, equipo medidor de distancia, DMD, sistemas de aterrizaje por instrumentos (ILS) y estación meteorológica.

Adicionalmente, el personal de seguridad de esta terminal aérea, que actualmente está contratado como tercero, está dotado del sistema para la detección de explosivos. Este sistema es el equipo móvil especialmente construido para buscar, detectar, descifrar, y desactivar cualquier tipo de explosivo.

2. Antecedentes

Además de la responsabilidad de diseñar la estructura del servicio, el AICM es el responsable y está facultado para de realizar la adjudicación de los contratos relativos a seguridad y vigilancia de esta terminal aérea.

Antes de 2001 la vigilancia del AICM estuvo a cargo de la Policía Auxiliar. En los pasados 9 años los contratos de servicios de seguridad han sido otorgados a la empresa Eulen de Seguridad Privada, S.A. de C.V., a través de 7 licitaciones públicas. El último contrato venció en septiembre de 2009, mismo que se ha renovado a través de asignaciones directas.

economía en el transporte aéreo en beneficio de los consumidores de todo el mundo. IATA representa 260 aerolíneas que se traducen en 94% de los horarios internacionales de tráfico aéreo. La IATA busca ayudar las líneas simplificando los procesos e incrementando la conveniencia de los pasajeros mientras reduce costos y aumenta la eficiencia.

En 2009, el AICM determinó convocar al procedimiento de licitación para la adjudicación del contrato de seguridad y vigilancia, por lo que solicitó a la Secretaría de la Función Pública, la designación de un Testigo Social que acompañara dicho procedimiento.

El 3 de noviembre de 2009, TM fue informada por la SFP, de su designación como Testigo Social en la licitación para la contratación del servicio de seguridad y vigilancia del AICM. Dicha designación la realizó el Comité de Designación de Testigos Sociales, de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP, en la Cuadragésima Primera Sesión Ordinaria celebrada el 17 de julio de 2009.

Atendiendo al “Proyecto de Reingeniería de los Servicios de Seguridad y Vigilancia de este Aeropuerto”, diseñado por la Subdirección de Seguridad del AICM en 2008, los servicios de Seguridad del Aeropuerto fueron divididos en cuatro partidas.

- 1) P1. Servicio de Seguridad y Vigilancia en Filtros, Revisión de Equipaje Documentado y Salas de Última Espera en Ambas Terminales;
- 2) P2. Servicio de Seguridad en el Área de Estacionamientos en Ambas Terminales;
- 3) P3. Servicio de Seguridad y Vigilancia en la Parte Aeronáutica de la Zona de Seguridad Restringida
- 4) P4. Servicio de Seguridad para el Control y Monitoreo.

TM participó como Testigo Social en la Licitación Pública Nacional Multianual No. 09451003-10 para la contratación del Servicio de Seguridad en las instalaciones de las terminales 1 y 2, correspondientes a las Partidas 1 y 2. En marzo de 2010 la convocante determinó declarar desiertas ambas partidas del procedimiento de licitación pública en su primera convocatoria, en virtud de que el AICM no recibió propuestas que cumplieran con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la convocatoria que normó el procedimiento. De este procedimiento TM realizó el informe correspondiente y está disponible en la página de internet de TM (<http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/>)

Posteriormente, el AICM asignó las partidas 1 y 2, a través de asignaciones directas, a las empresas Eulen de Seguridad Privada, S.A. de C. V. y Control Seguridad Privada Integral, S.A. de C. V respectivamente, sin que TM participara en dicho procedimiento. Finalizado dicho proceso en mayo de 2010 el AICM se dio a la tarea de asignar las Partidas 3 y 4.

Debido a su participación en la Licitación Pública Nacional Multianual No. 09451003-10, con fecha 22 de junio de 2010, TM fue invitada a participar en la Mesa de Asesoría Preventiva y en las demás etapas del proceso correspondientes a la asignación de contratos de las partidas 3 y 4. El personal de la SFP que coordinó dicha mesa indicó que debería tramitarse una nueva contratación del Testigo Social. Por ello el AICM realizó los trámites que concluyeron con la designación de TM como Testigo Social para monitorear el procedimiento de asignación de las Partidas 3 y 4, el 26 de octubre de 2010.

Los servicios correspondientes a la Partida 3 fueron asignados por el AICM a la empresa Serviseg, S.A. de C.V. en agosto y noviembre de 2008 (para la terminales 1 y 2 respectivamente) en contratos que finalizaron (ambos) el 30 de noviembre de 2009. A partir de ese momento se firmaron durante 2010 ocho convenios y contratos más entre Serviseg S.A. de C. V. y el AICM, todos ellos otorgados mediante asignación directa.

3. Alcance de la colaboración de Transparencia Mexicana

TM es un observador ciudadano que pretende contribuir a reducir el riesgo de actos de corrupción o cohecho en las licitaciones públicas que monitorea.

El monitoreo de licitaciones, desde la perspectiva de TM, es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad y a los participantes de las licitaciones en las que colabora –tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado de dichos procedimientos-, sobre cómo se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, etc.



El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM en el monitoreo de licitaciones, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó.

La colaboración de TM como Testigo Social inicia con la revisión de la pre Convocatoria de la licitación y concluye con la adjudicación del contrato correspondiente.

Como parte de su metodología de trabajo, TM designa al equipo técnico responsable de llevar a cabo el monitoreo de las licitaciones en las que colabora.

El equipo técnico designado por TM, es el responsable de revisar la información relativa a los proyectos en los que colabora (términos de referencia, anexos técnicos, estudios de mercado, y cualquier documento relativo a la licitación y la justificación de los proyectos). TM a través de su equipo técnico, plantea comentarios, preguntas y recomendaciones a lo largo de su colaboración. Adicionalmente el Testigo Social acompaña las etapas de la licitación, y asiste a reuniones de trabajo de la Convocante.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de licitación que monitorea, no son vinculantes.

TM observa que las condiciones establecidas como requisitos en las Convocatorias, sean objetivas, equitativas, claras y apegadas a la normatividad en la materia. También verifica que los elementos de evaluación sean objetivos, generen confianza y certidumbre a todos los actores de la licitación.

TM vigila que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa. La Convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial y atestigua la forma en la que se desarrollan los procedimientos de licitación.

El soporte principal del monitoreo de licitaciones que realiza TM, son las Declaraciones Unilaterales de Integridad que suscriben los participantes en el procedimiento, tanto por parte de la entidad Convocante, como por parte de los licitantes que presentan propuestas. El objetivo de TM al plantear la firma de dichas Declaraciones es registrar explícitamente el compromiso de los involucrados en las licitaciones, de abstenerse de realizar actos para inducir o alterar las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos, u otros aspectos o condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes.

El equipo técnico designado por TM, para llevar a cabo su colaboración como Testigo Social en la licitación para la contratación del servicio de seguridad y vigilancia del AICM estuvo integrado por la Lic. Ana Lía Babinsky Epstein y el Lic. José Sheinbaum Yoselevitz, quienes fueron los responsables de realizar el monitoreo correspondiente.

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la ITP:

- Reuniones de la mesa de asesoramiento preventivo
- Elaboración de la justificación para la excepción a una licitación pública
- Publicación de la convocatoria
- Visita al sitio
- Junta de aclaraciones
- Recepción y apertura de propuestas y actos de fallo.

El equipo técnico designado por TM también asistió a diferentes reuniones internas con los funcionarios responsables del procedimiento ITP.

El AICM dio acceso a TM a diversos documentos relativos al proyecto, además de la Convocatoria. TM no colaboró en la elaboración del estudio de mercado, o algún otro documento relativo al servicio, diferente a los que se mencionan.

4. Objeto de la Invitación a Cuando Menos Tres Personas (ITP)

El objeto del procedimiento fue la contratación para la prestación del Servicio de Seguridad y Vigilancia en la parte Aeronáutica de la Zona de Seguridad Restringida del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México por un periodo multianual que tendrá vigencia a partir del 16 de diciembre de 2010 y hasta el 30 de noviembre de 2012.

Entre los servicios que fueron asignados a la empresa contratada se encuentran:

- a. Vigilar los puntos de acceso peatonal y de vehículos que pretendan ingresar a la zona de seguridad restringida del Aeropuerto Internacional Benito Juárez Ciudad de México. Según el artículo 117 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, la zona de seguridad restringida comprende plataformas, vialidades interiores, pistas, calles de rodaje, cuerpo de rescate y extinción de incendios, instalaciones de fuentes de energía y centro de control, cuartos de máquinas y las zonas con relación operacional e instalaciones que por razones de seguridad nacional deban ser protegidas, las cuales son instalaciones relativas a la aviación consideradas como puntos vulnerables e indispensables para la prestación continua de los servicios de la aviación civil.
- b. Vigilar la zona de seguridad restringida del aeropuerto, para evitar que se introduzcan por cualquier medio, armas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosas que puedan llegar hasta la cabina de pasajeros y puedan utilizarse para cometer actos de interferencia ilícita.
- c. Revisar a todo vehículo y persona (así como sus pertenencias de valor) que ingrese a la parte operacional y/o que labora para los prestadores de servicios complementarios, aeroportuario, comerciales y contratistas.
- d. Revisar a los servidores públicos y vehículos de las Dependencias y Entidades que ejercen funciones en la zona de seguridad restringida del aeropuerto.

5. Etapa previa a la publicación de la Convocatoria

Estudio de mercado

A través del primer documento que presentó la Subdirección de Seguridad del AICM para justificar la ITP como excepción a un procedimiento de licitación pública, TM tuvo conocimiento de que el AICM realizó el estudio de mercado entre empresas dedicadas a la Seguridad Aeroportuaria.

La Subdirección de Seguridad del AICM realizó la investigación a nivel nacional, para identificar empresas que, conforme a su objeto social, prestan los servicios que el AICM contrataría, para lo cual debían contar con capacidad de respuesta inmediata, recursos técnicos, financieros y humanos para la prestación del servicio de seguridad y vigilancia.

Las fuentes de información utilizada por el AICM fueron:

- Proveedores que participaron en la Licitación Pública No. 09451003-003-10 para la contratación del Servicio de Seguridad en las instalaciones de las Terminales 1 y 2 del AICM.
- Empresas registradas ante la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) que conforme a su objeto social realizan actividades comerciales o profesionales relacionadas con el servicio objeto de la investigación.
- Prestadores de servicios similares en otros aeropuertos.
- Información disponible en CompraNet: Empresas que conforme a los antecedentes existentes en los archivos de AICM, prestaron servicios de vigilancia de 2002 a 2010.
- Organismos especializados, cámaras, asociaciones o agrupaciones industriales, comerciales o de servicios.

La información requerida a los potenciales interesados, por parte del AICM se refirió a cantidad de personal, experiencia en diferentes rubros, capacitación brindada al personal, existencia de instructores y planes de estudio avalados por la autoridad aeronáutica.

El Servicio de Protección Federal, organismo descentralizado de la Secretaría de Seguridad Pública, manifestó en su escrito de respuesta a la solicitud de información por parte del AICM, para la elaboración del Estudio de Mercado, que no cumplía con lo establecido por la DGAC, referente a los planes y programas de capacitación registrados y autorizados. Manifestó no contar con instructores debidamente avalados por la autoridad aeronáutica, como se solicita para la prestación del servicio de seguridad y vigilancia.

Como resultado del estudio de mercado, las empresas identificadas por el AICM como posibles proveedoras del servicio fueron:

- Sistemas de Seguridad Integral Avanzada, S.A. de C.V.
- Servicios Especializados en Investigación y Custodia, S.A. de C.V.
- Corporación de Asesoría en Protección y Seguridad Interna Empresarial, S.A. de C.V.
- Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V (Serviseg)
- GSI Seguridad Privada, S.A. de C.V.

6. Reuniones de la Mesa de Asesoría Preventiva

La SFP tiene establecido la realización de Mesas de Asesoría Preventiva, con el propósito de compartir sus puntos de vista sobre los planteamientos o consultas formulados por las entidades convocantes en el marco de los procedimientos de contratación.

En el marco del procedimiento de Invitación a cuando menos Tres Personas para la contratación del servicio de seguridad y vigilancia en la parte aeronáutica de la zona de seguridad restringida del AICM, se instaló la Mesa de Asesoría Preventiva.

El objetivo de la Mesa de Asesoría Preventiva fue revisar y enriquecer la justificación que presentaba la Subdirección Jurídica del AICM para que el Comité de Adquisiciones del Aeropuerto autorizara la excepción a la Licitación Pública, y en su lugar se realizara la contratación de los servicios a través de una Invitación a Cuando Menos Tres Personas (ITP).

El argumento medular de la Subdirección de Seguridad para solicitar la autorización para la realización de una ITP para la partida 3, en lugar de licitación pública, consistió en la justificación técnica de asignar los contratos a empresas diferentes respecto de las que están proporcionando los servicios correspondientes a las partidas 1 y 2.

En la licitación pública, el propósito es que las entidades creen las condiciones que permitan aumentar la participación de las empresas, por lo cual existe la posibilidad de que una empresa pueda resultar adjudicada para proporcionar el servicio en más de una partida.

El AICM consideró que, para garantizar que los servicios correspondientes a las cuatro partidas fueran prestados por empresas distintas, el procedimiento más adecuado para asignar estos contratos sería a través de Invitación a cuando menos Tres Personas.

El fundamento legal para realizar un procedimiento de Invitación a cuando menos Tres Personas, se encuentra en los artículos 26 fracción II y 41 de la LAASSP.

“Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;***
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o***
- III. Adjudicación directa.”***

“Artículo 41: Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, cuando:

..

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.”

Las sesiones de la Mesa de Asesoría Preventiva se llevaron a cabo el 26 de junio, 31 de agosto, 22 de septiembre, 26 de octubre y 16 y 19 de noviembre de 2010. Las sesiones fueron coordinadas por funcionarios de la SPF, y en ellas participó el AICM, del Órgano Interno de Control y TM. En las dos últimas reuniones fue incorporada el área jurídica del AICM

En las seis reuniones el planteamiento del AICM para justificar la excepción a la licitación pública de la partida 3 fue perfeccionándose. Los puntos sobresalientes de la discusión fueron:

- Que la motivación debería basarse en el “Proyecto de Reingeniería de los Servicios de Seguridad y Vigilancia de este Aeropuerto”, elaborado por la Subdirección de Seguridad del AICM, cuyo propósito integral es eficientar el manejo de los recursos y evitar pérdidas o costos a la Entidad, a través de un rediseño en la prestación de dichos servicios utilizando “Controles Cruzados”. La Reingeniería tiene como premisa fundamental el dividir en círculos concéntricos (anillos) los servicios de seguridad a través de la técnica conocida como de seguridad cruzada, recomendada por la OACI en el Documento 8973.

Los anillos requieren de la implementación de un Control Cruzado que concretamente debe traducirse en que cada uno de los cuatro servicios antes mencionados sea proporcionado por empresas distintas, a efecto de evitar que una sola empresa pueda controlar más de un rubro en las áreas de seguridad restringida y/o estéril, o en su defecto pueda supervisar siendo juez y parte.

- Que era necesario que se hiciera referencia a los episodios ocurridos en otros Aeropuertos y que habían puesto en peligro la seguridad de los mismos.

- Que es recomendable que se hiciera alguna cuantificación de los costos económicos en que incurriría el AICM en caso de que tuviera lugar alguna circunstancia de peligro para el aeropuerto.
- Que se estaba cumpliendo la “existencia de circunstancias que pudieran provocar pérdidas o costos adicionales” (Fracción 3ª del art. 41) dado que no era necesario que existieran al momento de la Convocatoria las circunstancias que pudieran poner en peligro la seguridad del AICM. Que era suficiente que existiera el riesgo.
- Que en el documento de Justificación para la excepción a realizar la licitación pública debían acreditarse todos los criterios -economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia- de conformidad y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 40 de la LAASSP, así como al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- La representante de la SFP en la Mesa de Asesoría Preventiva afirmó que el estudio de mercado que presentaba la Subdirección de Seguridad del AICM se había realizado conforme a la normatividad existente.

La Mesa de Asesoría Preventiva tomó conocimiento de que el 11 de noviembre de 2010 había tenido lugar una reunión extraordinaria del Comité de Adquisiciones del AICM en la que se presentó la solicitud de excepción a la licitación y que dicho procedimiento de invitación a cuando menos tres personas no había sido aprobado dado que el Órgano Interno de Control y el representante del área Jurídica del AICM habían solicitado aclaraciones en los textos que no pudieron ser atendidas en el momento. TM no fue invitada a dicho evento.

TM no conoció, ni firmó las minutas de las diferentes reuniones de la Mesa de Asesoría Preventiva a pesar de que estuvo presente en todas las sesiones que se enumeraron con anterioridad, y que en reiteradas ocasiones solicitó los documentos de manera verbal a la SFP.

7. Comité de Adquisiciones:

En la 9ª Sesión Extraordinaria 2010 del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del AICM y Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V., que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2010, la Subdirección de Seguridad del AICM, solicitó nuevamente la autorización para realizar el procedimiento de adjudicación mediante una ITP, presentando el documento que contenía todas las recomendaciones que se habían planteado en las diversas sesiones de la Mesa de Asesoramiento Preventivo de la SFP. En esta ocasión TM observó que el procedimiento fue aprobado por unanimidad.

La Subdirección de Recursos Materiales del AICM aclaró que en la Convocatoria se invitaría a participar únicamente a las cinco empresas que había señalado la Subdirección de Seguridad del AICM en su solicitud de autorización de la ITP:

- Sistemas de Seguridad Integral Avanzada, S.A. de C.V.
- Servicios Especializados en Investigación y Custodia, S.A. de C.V.
- Corporación de Asesoría en Protección y Seguridad Interna Empresarial, S.A. de C.V.
- Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V (Serviseg)
- GSI Seguridad Privada, S.A. de C.V.

TM participó como observador en dicha sesión, y tuvo conocimiento del documento que se presentó ante dicho Comité.

8. Subcomité Revisor de Convocatorias

TM fue invitada a participar en la Trigésima Cuarta Sesión Ordinaria del Subcomité Revisor de Proyectos de Convocatoria del AICM que tuvo lugar el 3 de diciembre de 2010. En dicha reunión estuvieron presentes las Subdirecciones de Seguridad, de Recursos Materiales, el área Jurídica y el Órgano Interno de Control en el AICM. TM tuvo conocimiento de la versión preliminar de la Convocatoria que sería discutida durante la sesión, y tuvo oportunidad de presentar sus comentarios en las reuniones de trabajo que se realizaron con este propósito.

El presidente del Subcomité Revisor de Proyectos de Convocatoria del AICM, presentó un calendario tentativo para los eventos correspondientes a la Convocatoria. Las fechas se referían a las invitaciones, que serían enviadas el lunes 6 de diciembre de 2010, la apertura de proposiciones sería el lunes 13 de diciembre de 2010 y el fallo se emitiría el miércoles 16 de diciembre de 2010.

Entre los comentarios que realizó TM, destacan:

- Que en el procedimiento de evaluación de proposiciones por el método de puntos y porcentajes no reflejaban las condiciones planteadas por la SFP en el “Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010. En particular que la suma de los puntajes máximos en la evaluación técnica debía ajustarse a 60 puntos, y que para los valores diferentes a los máximos había que atenerse también a dichos lineamientos.
- En el caso de la visita a las instalaciones de las empresas participantes, por parte del AICM, debía detallarse en la convocatoria la forma en que se incorporaría a la evaluación el resultado de dichas visitas.
- Sugirió no hacerse referencia al Capital Contable de los licitantes. En su lugar TM recomendó que se considerara la capacidad económica de las empresas.
- Que entre los Anexos a la Convocatoria se incluyera la Declaración Unilateral de Integridad de TM.
- Que se especificara qué se entendía en la Convocatoria como “experiencia en proyectos similares” con el objetivo de evitar interpretaciones subjetivas a la hora de llevar a cabo las evaluaciones.

Los representantes de la Convocante y del Área Solicitante hicieron numerosas precisiones al documento. Los vocales también solicitaron distintas aclaraciones, principalmente referentes a la justificación de los antecedentes que se estaban solicitando a las empresas.

Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que los plazos fijados para la presentación de proposiciones, procedimientos de evaluación, emisión del fallo y principalmente las menos de 6 horas que iban a transcurrir entre el momento en que se emitiera el fallo y el inicio de actividades de la empresa asignada podían poner en riesgo el desempeño de las mismas.

9. Primera convocatoria

9.1 Publicación de la convocatoria

Las invitaciones a participar, incluyendo los términos de la Convocatoria fueron enviadas a las cinco empresas el 3 de diciembre de 2010. Las empresas a las que se les envió la invitación fueron:

- Sistemas de Seguridad Integral Avanzada, S.A. de C.V.
- Servicios Especializados en Investigación y Custodia, S.A. de C.V.
- Corporación de Asesoría en Protección y Seguridad Interna Empresarial, S.A. de C.V.
- Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V (Serviseg)
- GSI Seguridad Privada, S.A. de C.V.

Los requisitos sobresalientes de la convocatoria son:

- La vigencia de los contratos, sería multianual, con vigencia del 16 de diciembre de 2010 y hasta el 30 de noviembre de 2012.

- La evaluación de las propuestas se realizaría bajo la modalidad de puntos y porcentajes, correspondiendo 60% para la evaluación técnica, y 40% para la económica.
- La visita de los licitantes a las instalaciones del AICM se consideró obligatoria.
- El valor que se incluyó en la fórmula de puntos y porcentajes para la evaluación económica de cada empresa fue el monto total de propuesta de cada empresa.

9.2 Visita a las instalaciones

TM observó que el AICM realizó el recorrido con los licitantes de la mayoría de las áreas que deberían ser atendidas por el personal a contratar en la Partida 3, en las plataformas de Terminales 1 y 2 y áreas perimetrales:

- Accesos Oscar 1, Oscar 2 y Oscar 3
- Diferentes accesos de personas y vehículos
- Zonas Wonder, Helicópteros 1 y Helicópteros 2
- Zonas de diferentes hangares
- Zonas exteriores de las bandas de reclamo de equipaje
- Zonas atendidas por personal de seguridad de las diversas aerolíneas.
- Vehículos que hacen revisiones de equipaje con rayos X.
- Zonas de manejo de equipaje sobre dimensionado y montacargas
- Puertas de aerocares y puerta Delta C.
- Áreas perimetrales.

En cada uno de los puntos, el personal de la Subdirección de Seguridad del AICM que conducía la visita, informó con detalle a los licitantes acerca de la cantidad y funciones de los vigilantes que debían asignarse, aunque también informó que los manuales respectivos se entregarían a la empresa a la que se adjudicara el contrato.

9.3 Junta de aclaraciones

En cumplimiento a lo establecido en la Invitación, se llevó a cabo la junta de aclaraciones el 8 de diciembre de 2010. TM verificó que al inicio de la reunión se tomó el registro de asistentes, compuesto por representantes de 3 empresas, las cuales habían formulado 19 preguntas.

Las empresas que asistieron al acto de aclaraciones, y que presentaron carta de intención en participar e identificación fueron:

GSI Seguridad Privada, S.A. de C. V.
Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V. (Serviseg)
Servicios Especializados de Investigación y Custodia, S.A. de C. V.

Con posterioridad al registro de asistentes se informó a los participantes que el evento se difería por dos horas.

A continuación tuvo lugar una reunión entre personal de la Subdirección de Seguridad de la Subdirección de Recursos Materiales, del área jurídica del AICM, y TM. El objetivo fue revisar el proyecto de acta del evento, que contenía las respuestas preparadas por las diferentes áreas de la convocante.

A juicio del equipo técnico designado por TM, las respuestas fueron las referidas a la forma de acreditar instructores y programas autorizados. Asimismo llamó la atención la insistencia de la empresa Servicios Especializados de Investigación y Custodia, S.A. de C. V. sobre que fuera excluido el requisito de comprobar 5 años de experiencia debido a que en el Estudio de Mercado se refirió que las empresas que participaban en este procedimiento cumplían todas las condiciones sentadas en la convocatoria.

Se reinició el evento de aclaraciones, en la que se dieron a conocer las respuestas a las preguntas.

9.4 Acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas

En cumplimiento a lo establecido en la Invitación, se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas el 13 de diciembre de 2010. TM verificó que a la hora señalada sólo se encontraban presentes representantes de la empresa Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V.

El representante de la Subdirección de Recursos Materiales del AICM informó que, en virtud de que no se contó con un mínimo de tres proposiciones, tal y como lo establece el artículo 43, fracción III y artículo 38 de la LAASP, así como el 38 de su reglamento y el Capítulo II, numeral 8 inciso D de la Convocatoria, se declaraba desierto el procedimiento.

10. Segunda convocatoria

10.1 Publicación de la convocatoria

El 17 de diciembre de 2010, el AICM realizó una 2ª Convocatoria a Cuando Menos Tres Personas para realizar las actividades correspondientes a la Partida 3, invitando a las mismas 5 empresas que habían sido invitadas en la primera ocasión.

El AICM informó a TM de esta Invitación a cuando menos Tres Personas el 21 de diciembre de 2010, e indicó que el calendario de actividades sería el siguiente:

Vista a las Instalaciones	Junta de Aclaraciones	Presentación y apertura de proposiciones	Fallo
21 de dic	22 de dic	24 de dic	29 de dic

10.2 Junta de aclaraciones

TM asistió a la junta de aclaraciones, misma que tuvo lugar en la fecha en la que había sido convocada. A la junta de aclaraciones se presentaron dos empresas (Serviseg y GSI),

quienes plantearon 12 preguntas. Durante la junta de aclaraciones la convocante hizo dos precisiones iniciales:

- Modificó la fecha del acto de presentación y apertura para el 28 de diciembre de 2011 y
- Modificó la vigencia del servicio para iniciar el 16 de enero de 2011.

La convocante respondió con precisión a las preguntas planteadas por los licitantes, que en algunos casos coincidieron con las que se habían presentado en la 1ª Convocatoria.

10.3 Acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas

El acto de presentación y apertura de proposiciones tuvo lugar el 28 de diciembre de 2010. Dado que sólo dos empresas (Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V (Serviseg) y GSI Seguridad Privada, S.A. de C.V.) presentaron propuestas, la convocatoria se declaró desierta.

11. Incidencias

No se presentaron incidencias durante el proceso de la licitación.

12. Inconformidades

TM no tiene conocimiento de la existencia de inconformidades presentadas por los licitantes.

13. Recomendaciones de Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana considera que el proceso para elaborar una justificación para la excepción a una licitación pública se llevó a cabo con lentitud, sin tener en cuenta que con ello se estaban acortando los tiempos reales para llevar a cabo la Invitación a Cuando menos Tres Personas. El área solicitante (la Subdirección de Seguridad) hizo saber en todo momento, durante el desarrollo de las sesiones de la Mesa de Asesoría Preventiva de la SFP, que había disparidad de opiniones entre las diferentes áreas del AICM, y con ello

motivó los reiterados retrasos. TM retoma lo afirmado por la SFP en las mencionadas sesiones y recomienda que el AICM llegue a acuerdos privados entre sus diferentes unidades, y se presente como una unidad ante los demás actores.

Transparencia Mexicana recomienda al AICM que se informe públicamente sobre los motivos que llevaron a cuatro de las cinco empresas invitadas a no presentar propuestas.

Es necesario señalar que la única empresa que presentó propuesta en ambas convocatorias fue la empresa Servicios Integrales de Seguridad, S.A. de C.V (Serviseg), que actualmente presta el servicio.

Conforme al Estudio de Mercado, las empresas invitadas habían señalado tener capacidad de respuesta inmediata para implementar los servicios, y la práctica habitual entre las diferentes empresas es contratar a la plantilla de personal que está prestando el servicio al ganar una adjudicación; sin embargo los plazos que debería cumplir el licitante ganador eran demasiado cortos (menos de 6 horas entre el fallo y el inicio de actividades en la primera convocatoria.

TM recomienda que se elabore nuevamente el estudio de mercado y se incluyan más empresas en la nueva ITP que realice el AICM para no caer nuevamente en una ITP declarada desierta.

14. Opinión de Transparencia Mexicana

En el proceso de ITP para la contratación de la Partida 3 del servicio de seguridad y vigilancia del Aeropuerto de la Ciudad de México, TM observó que los servidores públicos del AICM, se apegaron a la normatividad correspondiente.

TM observó que en todas las etapas de la ITP No. AICM/SRM/GRM/NAL/IS3P/004/10 y 008, se cumplió con lo establecido en la convocatoria.



Transparencia Mexicana concluye el presente informe el 31 de diciembre de 2010. 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 la opinión pública.

31 de diciembre de 2010

Transparencia Mexicana

Testigo Social

Ana Lia Babinsky Epstein y José Sheinbaum Yoselevitz

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.