



**Informe que presenta Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el monitoreo del procedimiento de licitación pública internacional No. 00100001-012/2011, para contratación los Servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, así como integrar los servicios para la interoperabilidad de la solución con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE), convocada por Instituto Federal Electoral**

## **1. Colaboración de Transparencia Mexicana**

### **1.1. Colaboraciones anteriores relacionadas con el procedimiento de contratación**

TM ha colaborado con el Instituto Federal Electoral (IFE) en procedimientos de contratación de servicios y adquisición de bienes entre 2003 y 2007. Los procedimientos que TM ha monitoreado en el IFE son: la contratación del servicio para la producción de la credencial para votar con fotografía a color, en 2003; la adquisición de bienes y contratación de servicios que sirvieron para apoyar la elección federal del 2 de julio de 2006; y la contratación del servicio integral para la producción y entrega de formatos para la credencial para votar, en 2008.

Como parte de la experiencia de Transparencia Mexicana en materia de contratación de servicios de información multibiométrica, en 2009 TM monitoreó la licitación para la Contratación del Servicio Nacional de Identificación Personal, y en 2010, TM monitoreó la Adquisición de Equipo Especializado para la Obtención de la Información Biométrica



para el Sistema Nacional de Identificación Personal, contrataciones realizadas por la Secretaría de Gobernación.

### **1.2. Invitación a TM como testigo social del procedimiento**

El 29 de junio del 2011, TM fue invitada por el Instituto Federal Electoral a colaborar en el monitoreo de los Servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, así como integrar los servicios para la interoperabilidad de la solución con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE), convocada por Instituto Federal Electoral, procedimiento en el que TM aceptó colaborar.

### **1.3. Alcance de la colaboración de TM**

Transparencia Mexicana, capítulo México de Transparencia Internacional, es un organismo de la sociedad civil que tiene el mandato de colaborar con gobiernos establecidos de cualquier signo político, en el combate a la corrupción.

Dentro de los procedimientos que acompaña, TM ha desarrollado mecanismos preventivos, que contribuyen a reducir el riesgo de que actos de corrupción o cohecho se presenten. Uno de los mecanismos que TM ha desarrollado, es el monitoreo de procesos, mediante el cual, TM da seguimiento a un procedimiento, acompañando los actos y las tomas de decisiones para el ejercicio del gasto, en compras, adquisiciones, contrataciones, adjudicaciones y concesiones que otorga el gobierno a la iniciativa privada.



En el procedimiento objeto del presente informe, TM fungió como Testigo Social. La colaboración de TM en el procedimiento, tuvo como objeto contribuir a reducir el riesgo de que actos de corrupción o cohecho se presenten durante su desarrollo.

El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM en el monitoreo de procesos, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó, para que de esta manera se comprenda el porqué de las decisiones administrativas, y en el mediano plazo, restaurar la confianza ciudadana en su gobierno.

El monitoreo de procesos de TM es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad, y a los involucrados en los proyectos en los que colabora –tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado en dichos procedimientos-, sobre cómo se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, y procedimientos de toma de decisiones sobre el ejercicio del gasto.

El monitoreo que realiza TM a un procedimiento de toma de decisiones, inicia con la revisión de la pre-convocatoria o el proyecto de bases de la licitación y concluye con la presentación de un informe dirigido a la opinión pública sobre las condiciones en las que se desarrolló el procedimiento.

A partir de la revisión de la información relacionada con el procedimiento en el que colabora, TM plantea comentarios, preguntas y recomendaciones con un ánimo constructivo. Las recomendaciones planteadas por TM a la entidad convocante en relación al procedimiento, están encaminadas a contribuir a establecer las mejores condiciones mediante las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos en los que colabora, no son vinculantes. La entidad 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 de un tercero sin conflicto de intereses.

El soporte principal del monitoreo de procesos que realiza TM, son las Declaraciones Unilaterales de Integridad (DUI) que suscriben los participantes en el procedimiento, tanto por parte de la entidad convocante, como por parte de los concursantes que presentan propuestas. El objetivo de TM al plantear la firma de dichas Declaraciones es registrar explícitamente el compromiso de los involucrados en los procedimientos, 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.

Como parte de su metodología de trabajo, TM designa al equipo técnico responsable de llevar a cabo el monitoreo de las contrataciones en las que colabora. El equipo técnico designado por TM, para llevar a cabo su colaboración en el proceso objeto del presente informe, estuvo compuesto por la Dra. Laura Jácome Madariaga y por la Dra. Maria Elela Algorri, quienes fueron las responsables de realizar el monitoreo correspondiente.



## 2. Monitoreo

### 2.1. Características generales del procedimiento de contratación

El objeto del procedimiento monitoreado por TM, es que el IFE pueda emplear la tecnología biométrica en sus procesos operativos, manteniendo el padrón electoral depurado y actualizado.

El proyecto propuesto por el IFE consideró el suministro de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, así como la integración de los servicios para la interoperabilidad de la solución, con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE).<sup>1</sup>

Los productos que el IFE se planteó obtener mediante la contratación de estos servicios es el mejoramiento de la calidad del Padrón Electoral y los productos electorales, mediante la identificación y autenticación de los datos de los ciudadanos al momento que recogen su Credencial para Votar con fotografía en el Módulo de Atención Ciudadana; el mejoramiento de la prevención de fraudes de identidad y la optimización de las actividades de depuración del Padrón Electoral, así como también el aseguramiento de la continuidad de la Solución Integral de Identificación Multibiométrica con que contaba el Instituto.<sup>2</sup>

El proyecto propuesto por el IFE planteaba que el proveedor ganador debería desarrollar los aplicativos y componentes necesarios que garantizaran la

---

<sup>1</sup> Fuente: Dictamen de procedencia técnica para la contratación de servicios informáticos por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

<sup>2</sup> Idem.

interoperabilidad de la solución requerida con el SIIRFE, de acuerdo con las especificaciones técnicas detalladas por el IFE. La solución que el IFE buscaba, debía contar con todos los componentes necesarios (humanos, técnicos y de infraestructura tecnológica) para el cumplimiento de los niveles de servicio requeridos y la correcta interoperabilidad con el SIIRFE.<sup>3</sup>

La arquitectura de la solución propuesta por el licitante ganador, debía estar conformada por los subsistemas de reconocimiento de huella dactilar, el subsistema de reconocimiento facial y sus correspondientes bases de datos, así como contar con un servidor web que comunique al SIIRFE con la solución propuesta para el uso de los servicios biométricos (comparación, actualización y consulta) los cuales serían utilizados por el SIIRFE y el subsistema de depuración para llevar a cabo los procesos de depuración del padrón electoral.<sup>4</sup>

El IFE planteó que el proveedor del servicio debería incluir toda la infraestructura tecnológica incluido el manejador de bases de datos, licenciamiento y almacenamiento necesarios para garantizar el inicio de operaciones y la disponibilidad durante la vigencia del contrato.<sup>5</sup>

El proveedor, de acuerdo al proyecto planteado por el IFE, realizaría la instalación, configuración, y puesta en operación de la solución biométrica, a fin de garantizar el cumplimiento de las especificaciones y niveles de servicio planteadas en las bases, así como de los tiempos establecidos en el plan de trabajo del proyecto.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

De acuerdo a lo planteado por el IFE, la vigencia del servicio contempló un periodo de 60 meses a partir de la firma del contrato.<sup>7</sup>

## **2.2. Revisión del marco normativo del procedimiento de contratación**

TM revisó el cumplimiento del marco normativo del procedimiento de contratación. El procedimiento de licitación que se reporta en éste informe, se desarrolló conforme a lo establecido en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de manera supletoria, por lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

## **2.3. Solicitud de Información básica por parte de TM a la entidad convocante del procedimiento**

Como parte de la metodología de trabajo de TM, al inicio de su colaboración, previo a la publicación de la convocatoria, TM solicita a la convocante la información básica relacionada con el procedimiento que monitorea. La información básica que solicitó TM al IFE, se refiere en lo general a información sobre los últimos cuatro procedimientos de licitación relacionados con el objeto del procedimiento en el que TM colabora, justificación y soporte del procedimiento de licitación, estudio de mercado, estudio de costo beneficio y preconvocatoria, entre otros.

TM solicitó al IFE el 21 de julio de 2011, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto, la información básica del procedimiento que monitoreó previo al inicio de su colaboración como Testigo Social de la licitación para la

---

<sup>7</sup> Idem.

contratación del Servicio de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, así como integrar los servicios para la interoperabilidad de la solución con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE).

#### **2.4. Revisión de la información compartida a TM por la entidad convocante**

TM revisó la información compartida por el IFE y construyó una matriz de cumplimiento.

En el **Anexo 1** de este informe, se presenta el estado de la información compartida por el IFE a TM, al momento del inicio del procedimiento que TM monitoreó.

#### **2.5. Monitoreo de TM a los actos del procedimiento de contratación**

TM estuvo presente en las siguientes etapas del procedimiento, ya sea en forma presencial, o mediante comunicaciones telefónicas y/o correos electrónicos:

<b>Evento</b>	<b>Fecha</b>
Publicación de proyecto de convocatoria	13/09/2011
Sesión de Subcomité Encargado de la Revisión de Bases de Licitaciones Públicas	7/10/2011
Publicación de convocatoria	25/10/2011
Junta de aclaraciones	4/11/2011
	7/11/2011
	15/11/2011
	18/11/2011

## **2.6. Revisión del proyecto de bases de licitación**

El día 5 de septiembre de 2011, el IFE convocó a la primera sesión del Subcomité encargado de la revisión de convocatorias de Licitaciones Públicas e Invitaciones a Cuando Menos Tres Personas, con el objeto de la revisar el proyecto de convocatoria de la licitación para el suministro de servicios de búsqueda, actualización y comparación biométrica, así como integrar los servicios para la interoperabilidad de la solución con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE).

Como resultado de la revisión del proyecto de convocatoria, TM realizó los comentarios preliminares a las prebases de la licitación para la contratación de los servicios de suministro de servicios de búsqueda, actualización y comparación biométrica.

Durante la sesión del Subcomité encargado de la revisión de convocatorias en relación al proyecto de licitación para el suministro de servicios de búsqueda, actualización y comparación biométrica, TM hizo los comentarios y recomendaciones que estimó convenientes. El 5 de septiembre de 2011, después de la sesión de revisión de la preconvocatoria en comento, TM hizo llegar por escrito, al IFE, los comentarios y recomendaciones que había realizado al proyecto de bases, durante la junta del Subcomité.

El 7 de octubre de 2011, el IFE convocó a la segunda sesión del Subcomité encargado de la revisión de convocatorias, que el IFE realizó para la licitación relativa al suministro de servicios de búsqueda, actualización y comparación biométrica. TM estuvo presente dicha reunión.

TM revisó la preconvocatoria a la que el IFE realizó precisiones, como resultado de la primera reunión del Subcomité. Derivado de la revisión de la documentación efectuada por TM, se realizaron observaciones y recomendaciones, mismas que se hicieron del conocimiento del IFE, quién las consideró en la publicación de la convocatoria.

Las observaciones realizadas por TM durante esta etapa del proceso se centraron en los temas que a continuación se refieren:

- Los requisitos técnicos incluidos en la bases de licitación o preconvocatoria, daban la posibilidad de que los licitantes propusieran la solución con la que ellos podrían hacer frente al contrato de prestación de servicios para la búsqueda, actualización y comparación biométrica, y esto podría favorecer que más proveedores estuvieran interesados en participar en este procedimiento. Aún con ello, por el otro lado, TM recomendó que se considerara que la falta de especificaciones técnicas podría llevar a que la evaluación de las propuestas en términos comparables no fuera posible durante la etapa de evaluación, pues cada proveedor propondría soluciones que no fuera posible equiparar, con el objeto de realizar la evaluación técnica de las propuestas.
- Si bien, el mejoramiento de las bases propuestas por el IFE requería un gran esfuerzo de investigación de mercado y trabajo por parte del área requirente, a consideración de TM, esto era necesario para que se garantizara la adquisición de la mejor solución ofertada y que el instituto pudiera cumplir con su objetivo.
- TM consideró e hizo saber al Instituto que el sistema de puntos y porcentajes que se usaría para evaluar las propuestas, podría hacer que se adjudicara el

contrato a la empresa que cumpliera formalmente con los requisitos y que además correspondiera a la oferta más económica.

- TM consideró, con base en su experiencia, que la tendencia en licitaciones que carecen de las especificaciones técnicas que requieren para el servicio que se está solicitando, derivan en la adquisición de sistemas de menor calidad que acaban sub-utilizándose porque no dan el nivel de servicio esperado a gran escala.

La totalidad de las observaciones y comentarios realizados por TM a la preconvocatoria de la licitación, se encuentran en el **Anexo 2** del presente informe.

## **2.7. Junta de aclaraciones**

TM observó que el acto de la junta de aclaraciones se realizó el 4 de noviembre de 2011, de conformidad con lo establecido en la convocatoria.

La junta de aclaraciones fue presidida por la Subdirectora de Adquisiciones, representante de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios, designada por la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE.

TM observó que 11 licitantes se presentaron a la junta de aclaraciones. En cumplimiento a lo establecido en la convocatoria, 9 licitantes enviaron 124 preguntas con 24 horas de antelación al acto, lo cual fue verificado por el IFE.



No.	Licitante	No. Preguntas
1	Biometría Aplicada S.A. de C.V.	7
2	Acerta Computación Aplicada, S.A. de C.V.	48
3	INSYS, S.A. de C.V.	58
4	AXTEL, S.A. de C.V.	18
5	Red Hat S. de R.L. de C.V.	6
6	Morpho S.A.	29
7	3M Congent, Inc.	4
8	Origis Consulting S.C.	8
9	Vangent México, S.A. de C.V.	9
10	NEC de México S.A. de C.V.	35
11	IDE Networks, S.A. de C.V.	13
<b>Total de preguntas licitantes</b>		<b>235</b>

Debido al número de preguntas enviadas por parte de los licitantes, el IFE declaró un receso a la junta de aclaraciones, convocando la reanudación de la reunión para el día 7 de noviembre de 2011.

TM atestiguó que el día 7 de noviembre de 2011, el IFE reanudó la Junta de Aclaraciones, en la cual se dio lectura a 12 aclaraciones realizadas por el Instituto. Posteriormente, TM observó que el IFE entregó la copia de las aclaraciones a los licitantes. El IFE informó que se realizaría otra junta de aclaraciones para dar lectura a las preguntas y respuestas de los licitantes, para lo cual el IFE estableció como fecha para la segunda junta de aclaraciones el día 10 de noviembre de 2011. Como resultado del establecimiento de la segunda junta de aclaraciones, el IFE informó que el acto de

Presentación y Apertura de Proposiciones, se realizaría el día 21 de noviembre de 2011.

El 9 de noviembre de 2011, la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA) del Instituto, dio a conocer a TM el avance en las respuestas a las preguntas que habían recibido por parte de los licitantes, con las que el IFE contaba hasta el 7 de noviembre. TM realizó observaciones al documento que le dio a conocer la DEA. Las observaciones de TM a las respuestas por parte del IFE, se encuentran en el **Anexo 3** del presente informe.

Adicionalmente, TM conoció a través de la DEA que el área técnica (Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral –DERFE) del Instituto estaba trabajando en la revisión de las respuestas que darían a los licitantes, así como en las precisiones a la convocatoria. La DEA informó a TM que a solicitud de la DERFE, el IFE diferiría la junta de aclaraciones del 10 de noviembre al 15 de noviembre de 2011. El IFE realizó el anuncio del diferimiento de la segunda junta de aclaraciones, mediante la emisión del Acta de diferimiento de fecha 9 de noviembre de 2011, misma que se encuentra como **Anexo 4** del presente informe.

TM observó que en la segunda junta de aclaraciones efectuada el 15 de noviembre 2011, el IFE anunció que dicha reunión nuevamente se difería. TM verificó que el diferimiento de la junta de aclaraciones fue notificado mediante el Aviso, dirigido al público en general, licitantes y observadores (**Anexo 5** de este informe), de que el Acto de Junta de Aclaraciones de la licitación se llevaría a cabo el día 18 de noviembre de 2011.

TM atestiguó que la segunda junta de Aclaraciones fue reanudada por el IFE, el día 18 de noviembre de 2011. En la reanudación de la segunda junta de aclaraciones, el IFE anunció que se difería el acto de junta de aclaraciones hasta nuevo aviso. Dicho aviso se encuentra como **Anexo 6** al presente informe.

TM observó que el 20 de diciembre de emitió un Aviso de notificación de la fecha de reanudación del Acto de la Junta de Aclaraciones de la licitación para la contratación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, expresaba que el día 23 de diciembre a las 15 horas se llevaría a cabo el acto antes mencionado. Ver **Anexo 7** del presente informe.

#### **2.8. Acto de Junta de Aclaraciones, en el que se determina la cancelación del procedimiento de Licitación Pública**

TM observó que el día 23 de diciembre de 2011, el IFE llevó a cabo el Acto de reanudación de la segunda junta de aclaraciones y el anuncio de la suspensión de la licitación pública internacional abierta No. 00100001-012/2011, para la contratación de los servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, así como para integrar los servicios de interoperabilidad de la solución con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE). El acta relativa al acto de junta de aclaraciones, en el que se determina la cancelación del procedimiento de licitación, se encuentra como **Anexo 8** al presente informe.

TM observó que al anuncio de la suspensión de la licitación de multibiométricos, asistieron funcionarios públicos de las siguientes áreas del IFE:

- Dirección de Recursos Materiales y Servicios

- Dirección Jurídica
- Contraloría General
- Dirección Jurídica
- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

TM verificó que por parte de los licitantes asistieron las siguientes empresas:

- Acerta Computación Aplicada, S.A. de C.V.
- Unisys de México, S.A. de C.V.
- Axtel, S.A.B. de C.V.
- Morpho, S.A.
- Vangent, S.A. de C.V.

TM observó que la funcionaria pública del IFE que presidió el Acto de Reanudación de la Junta de Aclaraciones de la licitación de multibiométricos, informó, a los asistentes a dicha junta, de la cancelación de la licitación.

Así también durante el Acto de anuncio de cancelación de la licitación de multibiométricos, la funcionaria pública que presidió el Acto, dio lectura al oficio que hizo llegar la DERFE a la DEA, de fecha 15 de diciembre de 2011, en el que el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores daba a conocer su determinación de cancelar la licitación que se reporta en el presente informe. TM observó que el IFE dio a conocer a los asistentes a la reunión, a través de la lectura del oficio en comento, el fundamento legal en que se sustenta la cancelación de la licitación de multibiométricos. Ver **Anexo 9** del presente informe.

TM verificó que el IFE dio a conocer los acontecimientos que motivan la determinación de cancelar la licitación y que son los que a continuación se enuncian:

- Seguridad y protección de la confidencialidad de la información contenida en las bases de la licitación.
- Reutilización de las licencias de software con que actualmente cuenta el IFE.

El IFE dio a conocer los daños y perjuicios en los que la DERFE incurriría en caso de continuar con el procedimiento de licitación, y son los que a continuación se señalan:

- Impacto del daño en materia de seguridad y a la confianza institucional.
- Impacto económico por la posible no reutilización de las licencias de software con que actualmente cuenta el Instituto.

TM observó que el representante de la empresa Acerta Computación, S.A. de C.V. preguntó al IFE si a partir de la determinación de la cancelación de la licitación se extinguía, entonces la necesidad del Instituto de contar con los servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica. La Empresa Acerta Computación, S.A. de C.V. preguntó a la funcionaria que presidió el Acto, si el IFE realizará una adjudicación directa para continuar con el servicio.

TM atestiguó que las preguntas planteadas por la empresa Acerta Computación, S.A. de C.V., fueron respondidas por la DEA, de la siguiente forma:

*“ (...) de acuerdo con la motivación de la cancelación del presente procedimiento, la misma no se sustenta en la extinción de la necesidad de contratar el servicio objeto del*

*procedimiento que se cancela y por lo que se refiere a un nuevo procedimiento, se estará a la espera de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, formule una nueva solicitud para llevar a cabo el procedimiento que corresponda a los requerimientos y condiciones de contratación respectivos; por lo que a la fecha no se cuenta con una solicitud para iniciar otro procedimiento de contratación”.*

## **2.9 Sobre la cancelación de la licitación**

TM conoció que el Dr. Víctor Guerra fue nombrado Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores el día 27 de septiembre de 2011. De manera tal, que la licitación para la contratación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica, ya estaba en curso cuando se dio el nombramiento del Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores.

El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores solicitó a TM tener una reunión para plantear algunas inquietudes en relación al procedimiento de licitación en curso.

El 22 de noviembre de 2011 TM y la DERFE sostuvieron la reunión en la que el Dr. Víctor Guerra, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, planteó la posibilidad de cancelar la licitación para la contratación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica. A esta reunión además de la DERFE y TM, asistió la Coordinación de Asesores del Secretario Ejecutivo del IFE.

Durante la reunión sostenida entre la DERFE y TM, Transparencia Mexicana preguntó si la Dirección Jurídica y la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE estaban al tanto de la posibilidad de cancelar la licitación. La DERFE informó a TM que el Registro Federal de Electores había realizado las consultas correspondientes, y que en los próximos días estarían en posibilidad de compartir la respuesta que emitiera la Dirección Jurídica del IFE.

El día 9 de diciembre de 2011, a través de un correo electrónico, TM recibió de parte de la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, el borrador del dictamen de cancelación del procedimiento de licitación para la contratación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica.

La Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores envió a TM copia del Oficio No. DERFE/902/2011, de fecha 15 de diciembre de 2011, dirigido al Lic. Román Torres Guato, Director Ejecutivo de Administración y Presidente del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del IFE. En términos generales, en el oficio compartido por la DERFE a TM, se expresaba la decisión del Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores de cancelar la licitación del procedimiento de licitación para la contratación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica. Adicionalmente la DERFE solicitó a la DEA, en el oficio en comento, que se hiciera del conocimiento del Testigo Social, TM, y de los licitantes, la decisión de cancelar la licitación que se reporta en el presente informe.

El día 20 de diciembre de 2011, TM conoció que la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, emitió el Aviso de notificación de la fecha de reanudación del Acto de la Junta de Aclaraciones de la licitación para la contratación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica. TM observó que la notificación que hizo la DEA sobre la reanudación del Acto de la Junta de Aclaraciones de la licitación de multibiométricos, fue realizada por el IFE a través de la publicación del Aviso en el portal del IFE, así como de la comunicación a través de correo electrónico.

En relación a la cancelación de la licitación, TM no conoció las comunicaciones de parte de la DERFE, con alguna otra Dirección Ejecutiva del IFE, la Contraloría General o miembros del Consejo General del Instituto, adicionales a las reportadas en este informe.

## **2.10. Inconformidades presentadas**

Hasta el día de hoy, TM no tiene conocimiento de que se hayan presentado inconformidades al procedimiento que monitoreó.

## **3. Valoración**

### **3.1. Entrega de la información solicitada por TM a la entidad convocante**

En el **Anexo 1** de este informe se indica, el nivel de respuesta por parte de la convocante a las solicitudes de información realizadas por TM. De acuerdo a los resultados presentados en la matriz de entrega de información, la convocante cumplió al 100% con la entrega de la información requerida por TM.

### **3.2. Conclusión sobre el cumplimiento a disposiciones jurídicas aplicables, transparencia e imparcialidad**

TM observó que durante la licitación se cumplió, hasta la etapa del procedimiento que TM monitoreó, con lo establecido en la convocatoria de la licitación emitida por la convocante.

TM pudo constatar que la convocatoria fue elaborada cumpliendo con las disposiciones jurídicas aplicables, como son el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de manera supletoria, por lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

### **3.3. Balance del procedimiento**

El IFE en todo momento se mostró abierto a las solicitudes, recomendaciones y observaciones de TM.

### **3.4. Observaciones, recomendaciones y sugerencias que TM propuso durante el procedimiento de contratación**

De conformidad con lo observado por TM durante el desarrollo del procedimiento, se formulan las siguientes observaciones y recomendaciones para que el IFE las considere en procedimientos futuros de naturaleza similar:



- El equipo técnico designado por TM, considera que la decisión de cancelar la licitación de multibiométricos, le correspondía única y exclusivamente al IFE. Por tal razón TM no opinó sobre la posibilidad de cancelar la licitación.
- En las recomendaciones y comentarios de carácter técnico, formulados por TM y enviados al IFE, en su momento TM mencionó que: “(...) las bases no contienen la precisión operativa y tecnológica necesaria para permitir que los licitantes oferten en condiciones equiparables y que el IFE obtenga el valor de los servicios que busca licitar”. Ver comentarios de TM en los anexos 2 y 3 al presente informe.
- En el caso de la licitación de multibiométricos a la que ha convocado el IFE, desde el punto de vista del equipo técnico designado por TM, el tema central no es que el Anexo Técnico contenga especificaciones incorrectas, sino que la falta de especificaciones con suficiente información técnica, no facilita que los licitantes puedan integrar sus ofertas con precisión.
- Desde el punto de vista de TM, era factible adjudicar el contrato como resultado del procedimiento de la licitación que estaba en curso; sin embargo, se corría el riesgo de que el proyecto sufriera modificaciones sustantivas durante la etapa de ejecución del contrato, y por tanto no se cumpliera con el principio de equidad que durante el procedimiento de licitación debía prevalecer.
- Desde el punto de vista de TM, en general los riesgos de continuar con la licitación, en los términos en los que está planteada, y que tuvieran como resultado la adjudicación del contrato, versan sobre la posibilidad de recibir servicios de calidad distinta a la solución que el IFE necesita.
- Desde la perspectiva del equipo técnico de TM, el IFE debe establecer de manera clara la calidad requerida en la prestación del servicio que va a contratar. El IFE debería privilegiar la prestación del servicio que cumple con



todas las características que son requeridos por la convocante. De esta forma, es el IFE quien establece los lineamientos que determinan sus necesidades, y por lo tanto los criterios de calidad esperados como parte de la prestación del servicio. A partir de ello, el proveedor de servicios puede definir los elementos (técnicos, humanos, operativos, etc.) con que debe contar el servicio a prestar para cumplir con la calidad requerida por el Instituto, y que pueda servir a los fines para los que fue diseñado, implementado y entregado.

- Si no se definen las necesidades y requisitos específicos que son condicionantes para el servicio a contratar, en opinión de TM, el IFE corre el riesgo de que el proveedor asuma los detalles o características que son “necesarios o recomendables” para el Instituto; y al momento de la ejecución del contrato, el servicio no cumpla con los objetivos propuestos para lo que se destinó el proyecto.

Durante la etapa de revisión de la preconvocatoria de multibiométricos, TM mencionó algunos elementos que identificó como faltantes dentro de las bases. Lo anterior, debido a que la realización de la lista completa de requisitos técnicos para la solución de multibiométricos, es tarea del IFE, pues le corresponde definir sus necesidades y requerimientos. A continuación se presentan algunos de los elementos que TM identificó, durante la revisión de preconvocatoria, como faltantes dentro del Anexo Técnico:

1. Desde el punto de vista de TM, en las bases no existe la descripción detallada de los servicios esperados por el IFE. En las bases de la licitación el IFE describe brevemente, sin dar detalles de fondo de cuáles son los requisitos importantes y críticos para un correcto dimensionamiento del sistema, tales como la interoperabilidad y otros elementos.



2. Desde la perspectiva de TM, en las bases no existe un catálogo de servicios definido por el IFE.
3. TM identificó que en las bases no se especifican los lineamientos de operación que debe seguir el prestador del servicio, como parte de sus procedimientos en la etapa de ejecución del contrato, que garantice un nivel aceptable de operación, tal es el caso del apego a marcos de operación para ofrecer servicios de calidad (tipo ITIL).
4. Desde el punto de vista de TM, en las bases no se especifica el soporte técnico esperado por el IFE.
5. TM identificó que en las bases, no existen lineamientos completos de seguridad y custodia de la información que salvaguarden los activos y no comprometan la confidencialidad de la información del Instituto.
6. En los documentos de bases, TM identificó que no se especifican reglas de finalización del contrato (y transferencia).
7. Desde la perspectiva de TM, en las bases no se definen los roles y responsabilidades entre el IFE y el licitante ganador a lo largo de la prestación del servicio. En específico, en las bases existe un vacío en el establecimiento de responsabilidades del prestador del servicio y del IFE para planear, definir y concretar puntos operativos y técnicos.

Respecto del planteamiento de aspectos relativos a la ejecución del contrato a una negociación posterior, con el licitante ganador. TM considera que existía un inminente riesgo de que la etapa de puesta en operación, se alargara más de lo conveniente para el IFE, debido a los puntos que no se establecieron en las bases, y que se dejaron como “a definir con el licitante ganador”.

En documentos anteriores de TM, compartidos con el IFE a través de la DEA, se expresa que en las bases de la licitación existían temas abiertos, en el sentido que se definirían precisiones técnicas o de planeación para discutir con el licitante ganador, una vez realizada la adjudicación del contrato. Desde la perspectiva de TM no es recomendable dejar temas a definición posterior, con el licitante ganador, debido a los riesgos que pueden suscitarse con la definición posterior a una adjudicación. Uno de los riesgos que ha identificado TM, es que durante las reuniones se tome mucho tiempo para definir los requisitos pues cabe la posibilidad que el licitante ganador o el IFE, por así convenirlo a sus intereses, no estén de acuerdo en lo que se plantea; o peor aún, que el licitante ganador no tenga la capacidad técnica para hacer lo que le pide el Instituto como parte de la prestación de servicios que contrató.

El objetivo de los multibiométricos y su relación con el padrón electoral hacen que la solución sea de alta importancia. La realización de una licitación con tiempos limitados y en vísperas de una elección presidencial es riesgosa, desde la perspectiva del equipo técnico de TM, una vez que se compromete la operación de la solución actual.

TM recomienda al IFE revisar qué sucederá en la ventana de tiempo entre la conclusión del contrato con el proveedor actual y el inicio de la operación del nuevo sistema, en su caso.

TM recomienda al IFE considerar la posibilidad de realizar una nueva licitación que incluya todos los elementos necesarios para la puesta en operación de servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica.

Hasta el día en que se cierra el presente informe, TM desconoce cuál será la decisión de la DERFE sobre la adjudicación del contrato para prestación de los servicios de búsqueda, actualización y comparación multibiométrica. En tanto la DERFE decide qué hacer con la adjudicación del contrato, el equipo técnico de TM recomienda que la solución actual no sufra modificaciones, actualizaciones o cambios en general, incluyendo el personal y todo el equipo utilizado para operarlo, ya que se correría el riesgo de alterar la prestación de los servicios, que son sustantivos en el quehacer del IFE.

### **3.5. Publicación del informe**

TM dio a conocer éste informe en su página web. 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.

## **4. Anexos**

- Anexo 1** Matriz de cumplimiento de entrega de la información solicitada por TM a la entidad convocante.
- Anexo 2** Comentarios presentados por TM al proyecto de convocatoria.
- Anexo 3** Comentarios que presentó Transparencia Mexicana a las respuestas formuladas por el IFE para la junta de aclaraciones.



- Anexo 4** Acta del 9 de noviembre de 2011, de diferimiento de la segunda junta de aclaraciones.
- Anexo 5** Acta del 15 de noviembre de 2011, de diferimiento de la segunda junta de aclaraciones.
- Anexo 6** Acta del 18 de noviembre de 2011, de diferimiento de la segunda junta de aclaraciones.
- Anexo 7** Aviso del 20 de diciembre de 2011, de notificación de la fecha de reanudación de la segunda junta de aclaraciones.
- Anexo 8** Acta del 23 de diciembre de 2011, relativa al acto de junta de aclaraciones, en el que se determina la cancelación de la licitación.
- Anexo 9** Oficio del 15 de diciembre de 2011, del Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores.

**Transparencia Mexicana, A.C.**

**Testigo Social**

**Diciembre de 2011**