



Informe que presenta Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en la Licitación Pública Internacional Mixta, No.00005003-014-11, bajo la cobertura de Tratados, para la contratación del Servicio para la Emisión del Pasaporte Mexicano en el Territorio Nacional, convocada por la Secretaría de Relaciones Exteriores

1. Colaboración de Transparencia Mexicana

1.1. Colaboraciones anteriores relacionadas con el procedimiento de contratación

Transparencia Mexicana (TM) ha colaborado con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE/la Secretaría) como Testigo Social, en el procedimiento de contratación del “Servicio para la expedición del pasaporte digital mexicano” y en el procedimiento de adquisición de la “Película de seguridad para pasaporte”. TM realizó dicha colaboración de julio a octubre de 2007.

TM colaboró con la SRE en el acompañamiento de la compra-venta del inmueble que ocupa la embajada de México en Japón. En 2010, TM realizó el acompañamiento y revisión de los contratos adjudicados para la logística de la celebración de la Decimosexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16), conocida por sus siglas en inglés como COP16 y la 6ª reunión del Protocolo de Kioto, conocida como CMP6, que se llevó a cabo en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.



1.2. Designación de TM como Testigo Social en el procedimiento de licitación

A través del oficio número UNCP/309/BMACP/0756/2011, de fecha 11 de octubre de 2011, TM fue informada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) de su designación como Testigo Social (TS) en el procedimiento de contratación de los servicios para la emisión del pasaporte mexicano. La designación a TM como TS en el procedimiento de contratación en comento, fue realizada por el Comité de Designación de Testigos Sociales, de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, en la Quinta sesión ordinaria celebrada el 7 de octubre de 2011.

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 la toma 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 del 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 el Dr. Uciel Frago Rodríguez, quienes fueron las responsables de realizar el monitoreo correspondiente, que se reporta en el presente informe.

2. Monitoreo

2.1. Características generales del procedimiento de contratación

El objeto del procedimiento monitoreado por TM, fue la contratación del servicio para la emisión del Pasaporte Mexicano en el territorio nacional. El proyecto planteado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, incluye la integración de los siguientes servicios para la emisión del pasaporte mexicano:

- Servicio de operación de pasaportes en delegaciones¹ y oficinas de la Secretaría.
- Proyecto de mejora continua y soporte del Sistema de Expedición de Pasaportes en México, consistente en el mantenimiento y adecuación del sistema.
- Servicio de aprovisionamiento de cómputo a delegaciones, referente al equipo de cómputo, periféricos y diversos dispositivos de apoyo que debería de proporcionar el licitante adjudicado para conformar las estaciones² y las líneas de producción, que servirían para la prestación del servicio administrado objeto de la licitación.
- Solución de personalización. La personalización del pasaporte se refiere a la incorporación en una lámina de seguridad transparente del retrato, el retrato

¹ Las Delegaciones son Unidades administrativas de la Secretaría ubicadas dentro del territorio nacional, las cuales tienen entre sus facultades la expedición de pasaportes. Estas unidades administrativas están previstas en el artículo 45 del Reglamento Interior de la Secretaría.

² Una estación es el punto de trabajo de un operador. Fuente: Glosario de Términos del Anexo Técnico de la Convocatoria de la licitación.

fantasma, la firma, los datos personales del titular, los datos generales del documento, la zona de lectura mecánica y el código bidimensional de barras, y el ensamble de la lámina de seguridad sobre la libreta.

- Suministro de láminas de seguridad. La lámina de seguridad es una película transparente de alta adherencia que integra elementos de seguridad en varios niveles, la cual será adherida sobre la página de datos del pasaporte de lectura mecánica para proteger y asegurar dicha página y sus datos de personalización.
- Infraestructura de centro de datos. El licitante adjudicado debería ofertar los servicios integrales de un Sitio Espejo de Datos³ que trabajaría en conjunto con el Sitio Central⁴ de la Secretaría.
- Infraestructura y almacenamiento. El licitante adjudicado debería instalar, configurar, conectar y operar el Equipo SAN (Storage Area Network, Sistema de almacenamiento en Red), switches, sistema de respaldo y servidores.
- Mesa de Servicios. La Mesa de Servicios, tiene el propósito principal de contar con personal para la atención de usuarios en primer, segundo y tercer nivel que sean capaces de recibir, registrar, diagnosticar de forma básica y resolver o escalar a especialistas y expertos, los requerimientos del sistema y de los componentes de la solución, así como el mantenimiento preventivo.

³ El sitio espejo de datos es el Centro de Cómputo ubicado en Territorio Mexicano y donde se encuentra una copia del sistema y de la base de datos para poder suplir en funciones al Sitio Central en el momento en que se requiera.

⁴ El Sitio Central es el centro de cómputo, ubicado en las instalaciones de La Secretaría en donde se encuentran los servidores y operadores del sistema central. La operación del sitio central se llevará a cabo por personal de la Secretaría.

El periodo de la vigencia del contrato y de la prestación de los servicios, de acuerdo a la convocatoria de la licitación, se planteó del 21 de diciembre de 2011 al 31 de diciembre de 2014.

2.2. Revisión del marco normativo del procedimiento de contratación

TM revisó el marco normativo del procedimiento de contratación, revisión de la cual TM observó que el procedimiento de licitación que se reporta en éste informe se desarrolló conforme a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

De conformidad con el carácter de la licitación pública internacional, ésta se rigió por los supuestos de la fracción II del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de acuerdo a lo establecido en los Tratados de Libre Comercio.

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 solicita TM a la entidad convocante, en general se refiere a 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, preconvocatoria, entre otros.

Esta información fue solicitada por TM a la Secretaría el 11 de octubre de 2011, previo al inicio de su colaboración en el procedimiento, a través del Director General de Bienes Inmuebles y Recursos Materiales.

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

TM revisó la información compartida por la Secretaría a partir de la solicitud realizada, y construyó una matriz de cumplimiento con la información que le fue proporcionada.

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

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

TM estuvo presente en las siguientes etapas del procedimiento:

Evento	Fecha
Primera sesión de subcomité revisor de convocatorias	21/10/2011
Segunda sesión de subcomité revisor de convocatorias	24/10/2011
Tercera sesión de subcomité revisor de convocatorias	26/10/2011
Cuarta sesión de subcomité revisor de convocatorias	27/10/2011
Publicación de Convocatoria	28/10/2011
Primera junta de aclaraciones	4/11/2011
Reanudación de la primera junta de aclaraciones	7/11/2011

Evento	Fecha
Presentación y apertura de proposiciones técnico-económicas	8/12/2011
Evaluación de propuestas	10/12/2011
	11/12/2011
	12/12/2011
	14/12/2011
	20/12/2011
Diferimiento de fallo	12/12/2011
	16/12/2011
	19/12/2011
	21/12/2011
	22/12/2011
Fallo	23/12/2011

2.6. Revisión del proyecto de convocatoria de la licitación

TM revisó el proyecto de convocatoria, anexo técnico y el resultado de la investigación de mercado compartida por la Secretaría. Derivado de la revisión de la documentación, efectuada por TM, se realizaron observaciones, las cuales se hicieron del conocimiento de la Secretaría, quién las consideró en la publicación de la convocatoria.

Las observaciones realizadas por TM durante esta etapa del procedimiento, pueden ser revisadas en su totalidad en el **Anexo 2** de este informe. Los comentarios de TM se centraron en los temas que a continuación se presentan:

- Conveniencia de un modelo centralizado de la emisión de pasaporte.
- Recomendación sobre realizar consultas a otros gobiernos sobre licitaciones realizadas, en esta materia.
- Recomendación de la revisión de los perfiles de recursos humanos.
- Conveniencia de un estudio de mercado de nuevas tecnologías.
- Recomendación de un compromiso de confidencialidad con la empresa adjudicada.
- Comprobación de experiencia mediante contratos y/o documentos suscritos o adjudicados con anterioridad a la fecha de publicación de la convocatoria.
- Cambio de definiciones de la mesa de servicio alineadas a ITIL v3.
- En cuanto a la experiencia requerida para el desarrollador Java Senior, y para el Arquitecto Java, TM recomendó establecer su experiencia de manera más general y no ligado a la experiencia en una versión de tecnología en particular, o con especificaciones demasiado delimitadas.

La Secretaría dio respuesta a todas las observaciones realizadas por TM, dichas respuestas se encuentran en el **Anexo 3** al presente informe.

2.7. Junta de aclaraciones

TM observó que el acto de la junta de aclaraciones se realizó el 4 de noviembre del 2011, de conformidad con lo establecido en la convocatoria, y fue presidido por el Director de Adquisiciones y Contrataciones de la SRE.

TM observó que 27 licitantes se presentaron a la junta de aclaraciones. En cumplimiento a lo establecido en la convocatoria, 22 licitantes enviaron 651 preguntas

con 24 horas de antelación al acto, lo cual fue verificado por la Secretaría en forma presencial y mediante el enlace al sistema electrónico de compras gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios (COMPRANET, Versión 5.0). Adicionalmente, la SRE recibió 23 preguntas fuera del plazo establecido, por parte de la empresa Datavision Digital, S.A. de C.V., lo cual se asentó en el acta.

El 4 de noviembre de 2011, la SRE dio por suspendida la sesión de aclaraciones e informó que se reanudaría la junta de aclaraciones el 7 de noviembre de 2011. De acuerdo a lo observado por TM, el objetivo de la suspensión de la junta, fue que la SRE tuviera oportunidad de dar respuesta a las solicitudes de aclaración recibidas.

El 7 de noviembre de 2011, TM observó que se reanudó la junta de aclaraciones. TM verificó que la Secretaría dio respuesta a la totalidad de las preguntas de los licitantes recibidas dentro del tiempo estipulado en la convocatoria. Las respuestas a las preguntas fueron entregadas por escrito por la Secretaría a los licitantes, de conformidad con lo establecido en la convocatoria.

TM atestiguó que la SRE dio oportunidad a los licitantes para que revisaran las respuestas otorgadas a las preguntas planteadas, y en su caso, formularan preguntas sobre el contenido de las respuestas. La convocante informó a los licitantes que contaban con 6 horas para reformular preguntas sobre las respuestas otorgadas.

TM observó que en total la Secretaría recibió 114 repreguntas por parte de los licitantes, de acuerdo a la distribución que se presenta a continuación:



No.	Licitante	Número de preguntas	Número de repreguntas
1	Axtel, S.A.B. de C.V.	39	9
2	Sixsigma Networks México, S.A. de C.V.	62	5
3	Vangent México, S.A. de C.V.	72	2
4	DE LA RUE México, S.A. de C.V.	72	3
5	Insys, S.A. de C.V.	95	45
6	Indra Sistemas México, S.A. de C.V.	27	12
7	Kodak Mexicana, S.A. de C.V.	6	0
8	Gdit Solutions, S.A. de C.V.	7	0
9	Origis Consulting, S.C.	23	0
10	Metro Net, S.A.P.I. de C.V.	10	4
11	JK Codiseg, S.A. de C.V.	11	0
12	Grupo Santoro, S.A. de C.V.	30	3
13	Four Faces de México, S.A. de C.V.	23	6
14	Microformas, S.A. de C.V.	9	0
15	3M México, S.A. de C.V.	68	15
16	Cosmocolor, S.A. de C.V.	9	0
17	Uni Net, S.A. de C.V.	13	0
18	TEKNEI, S.A. de C.V.	52	3
19	MÜHLBAUER AG	11	7
20	EMC Computer Systems México, S.A. de C.V.	6	0
21	Symmetrix Architecture, S.A. de C.V.	3	0
22	Grupo Logisa, S.A. de C.V.	3	0
Total de preguntas		651	114

TM observó que dentro de las respuestas que otorgó la Secretaría, a las preguntas formuladas por los licitantes, destacaron, a juicio de TM, los siguientes puntos:

- El alcance del sistema de monitoreo de la infraestructura de TI.
- La solicitud de ampliación de tiempos de entrega de equipo.
- La determinación de responsabilidades en caso de pérdida de información.
- La precisión sobre la contabilización de incidentes en la mesa de servicio.
- El dimensionamiento de consumibles en el proceso de personalización.
- La solicitud del uso de software para captura de biométricos diferente al empleado actualmente (AWARE y Neurotechnology).
- La declaración de ingresos mediante la última declaración fiscal anual.
- La solicitud de certificaciones de equipamiento específico.
- El cumplimiento de los requisitos mínimos de los perfiles.
- La solicitud de sustitución del sistema de información actual.
- La especificación de la arquitectura de interconexión entre los servidores y el sistema de almacenamiento.
- El dimensionamiento del crecimiento de la base de datos.

TM observó que la primera ronda de preguntas (651) y las repreguntas (114) fueron contestadas por la SRE por escrito, y anexadas al acta de la junta de aclaraciones, sin que los licitantes hicieran preguntas a las respuestas otorgadas.

De conformidad con lo establecido en la convocatoria, la SRE entregó, a cada licitante, 160 libretas de pasaporte para la realización de pruebas del proceso de personalización.

La convocatoria precisaba que la SRE, en la junta de aclaraciones, entregaría a los licitantes, los pasaportes de prueba, mismos que estarían debidamente cancelados. Sin embargo, dichas libretas no mostraban ninguna marca física de cancelación como pudiera ser mutilación, perforación, sello o cualquier otro mecanismo, por lo cual, TM observó que durante la entrega de las libretas de pasaportes a los licitantes, algunos de ellos preguntaron a la Secretaría por la cancelación de los documentos. La Secretaría de Relaciones Exteriores informó que los folios de las libretas entregadas a los licitantes estaban cancelados, y por lo tanto no se trataba de folios oficiales.

Al finalizar la junta de aclaraciones, la Secretaría informó a los licitantes que se reprogramaría el acto de presentación y apertura de propuestas para el 8 de diciembre. TM verificó que la fecha establecida para el acto de presentación y apertura de propuestas, quedó asentada en el Acta de la junta de aclaraciones.

2.8. Recepción y apertura de propuestas

Conforme a lo dispuesto en el acta de la junta de aclaraciones, TM observó que el acto de presentación y apertura de propuesta se realizó el 8 de diciembre de 2011, y fue presidido por el Director de Adquisiciones y Contrataciones de la Secretaría.

TM observó que la SRE llevó a cabo la recepción de cinco proposiciones presentadas por los licitantes de manera presencial.

Los montos de las ofertas presentadas por los licitantes en el acto de presentación de propuestas fueron los siguientes:



Propuestas presentadas (dólares americanos)				
Licitante	Propuesta económica mínima sin impuestos	Propuesta económica mínima con impuestos	Propuesta económica máxima sin impuestos	Propuesta económica máxima con impuestos
Sixsigma Networks México, S.A. de C.V. en participación conjunta con Servicios y Procesos del Noreste, S.A. de C.V., Soporte Remoto de México, S.A.P.I. de C.V., De La Rue México, S.A. de C.V., De La Rue International, LTD. y Four Faces de México, S.A. de C.V.	\$28,110,385.09	\$32,608,046.70	\$52,236,899.51	\$60,594,803.43
Indra Sistemas México, S.A. de C.V. en participación conjunta con 3M México, S.A. de C.V., Filedata, S.A. de C.V. y Alestra, S. de R.L. de C.V.	\$46,346,874.93	\$53,762,374.91	\$82,338,311.24	\$95,512,441.03
Axtel, S.A.B. de C.V. en participación conjunta con Avantel, S de R.L. de C.V., Avantel Infraestructura, S. de R.L. de C.V., TKNE Soluciones, S.A. de C.V., Grupo Santoro, S.A. de C.V. y Cosmocolor, S.A. de C.V.	\$32,638,299.88	\$37,860,427.86	\$75,631,477.77	\$87,732,514.21
Origis Consulting, S.C. en participación conjunta con Grupo de Tecnología Cibernética, S.A. de C.V., Metro Net, S.A.P.I. de C.V., World Reach Software Corporation y Trautwein Gbm & Co.	\$30,632,472.06	\$35,533,667.58	\$66,888,382.76	\$77,590,524.00
Vangent México, S.A. en participación conjunta con Mainbit, S.A. de C.V. Ted Tecnología Editorial, S.A. de C.V. y Oberthur Technologies, S.A.	\$23,214,759.31	\$26,929,120.79	\$44,852,469.71	\$52,028,864.86

Nota: En la Convocatoria se solicitó una propuesta económica mínima y máxima, en base a que la Secretaría definió requerimientos funcionales, técnicos y operativos mínimos y máximos en el Anexo Técnico de la Convocatoria.

2.9. Proceso de evaluación

2.9.1. Evaluación de propuestas técnicas

TM observó que la evaluación técnica fue realizada por la SRE, de conformidad con lo establecido en la convocatoria, mediante el mecanismo de puntos y porcentajes, en donde la puntuación mínima requerida fue de 45 puntos de 60 máximos posibles para que la propuesta técnica fuera considerada como solvente.

De acuerdo con lo establecido en la convocatoria, los aspectos a evaluar por la SRE, se dividieron en los siguientes Rubros, Subrubros y Secciones con los puntos máximos indicados:

Rubro I. Capacidad del licitante	
Subrubro I: Capacidad de los recursos humanos	
Sección 1: Experiencia	2.88
Sección 2: Competencia o habilidad en el trabajo	4.8
Sección 3: Dominio de herramientas	1.92
Total Subrubro I	9.6
Subrubro 2: Capacidad de los recursos económicos y equipamiento	
Sección 1: Recursos económicos	2.01
Sección 2: Equipamiento	8.09
Sección 3: Póliza de mantenimiento	0.15
Sección 4: Sistema de monitoreo	0.15
Sección 5: Equipamiento-ICREA	3
Total Subrubro II	13.4

Subrubro 3: Persona física participante en el procedimiento de contratación con trabajadores con discapacidad	
Sección 1: Persona física con discapacidad	0.99
Total Subrubro III	0.99
Subrubro 4: Participación de MIPYMES que produzcan bienes con innovación tecnológica	
Sección 1: Participación de MIPYMES	0.01
Total Subrubro IV	0.01
Total Rubro I	24 Puntos
Rubro II. Experiencia y especialidad del licitante	
Subrubro 1: Experiencia en la prestación de los servicios	
Sección 1: Experiencia relativa a la prestación de servicios	3
Sección 2: Experiencia relacionada con el suministro de láminas de seguridad para pasaportes	2
Sección 3: Experiencia relativa con la prestación de servicios de expedición de pasaportes (personalización)	2
Total Subrubro I	7
Subrubro 2: Especialidad	
Sección 1: Especialidad relativa con la prestación de servicios	2
Sección 2: Especialidad con relación al suministro anual de al menos 1,000,000 (un millón) de láminas de seguridad para pasaporte	3
Sección 3: Especialidad con relación al servicio de expedición anual de al menos 1,000,000 (un millón) de pasaportes de lectura mecánica con formato ID3	4
Total Subrubro 2	9
Total Rubro II	16 puntos

Rubro III. Propuesta de trabajo	
Subrubro 1: Metodología para la presentación del servicio	
Sección 1: Lámina de seguridad para pasaporte	2
Sección 2: Resultado del protocolo	6
Sección 3: Niveles de servicio de personalización	3
Sección 4: Metodología	0.5
Total Subrubro 1	11.5
Subrubro 2: Propuesta de trabajo	
Sección 1: Plan de trabajo	0.3
Total Subrubro 2	0.3
Subrubro 3: Esquema estructural de la organización de los Recursos Humanos	
Sección 1: Esquema estructural	0.2
Total Subrubro 3	0.2
Total Rubro III	12 puntos
Rubro IV. Cumplimientos de contratos	
Subrubro 1 Cumplimiento de contratos	
Sección 1: En materia de aprovisionamiento de equipo de TI	1.5
Sección 2: En materia de servicios integrales de Centro de Datos	1
Sección 3: En materia de aprovisionamiento de una mesa de servicios	1.5
Sección 4: En materia de aprovisionamiento de suministro de láminas de seguridad para pasaportes	2
Sección 5: En materia de expedición de pasaportes	2
Total Subrubro I	8
Total Rubro IV	8 puntos
Total Rubro I, II, III y IV	60 puntos máximos

TM observó que la evaluación de las propuestas técnicas, realizada por la Secretaría, consistió en verificar si los licitantes que presentaron propuestas cumplieron con los requisitos establecidos en la convocatoria, que se refieren a:

- La documentación legal requerida en la convocatoria.
- La documentación necesaria para el acreditamiento de cada uno de los rubros de la tabla de evaluación.
- La presentación de las libretas de pasaporte con las pruebas de personalización.

Para la evaluación de las propuestas, se desarrolló un documento de logística y se crearon equipos de trabajo de las siguientes Direcciones de la Secretaría:

- Dirección General de Bienes Inmuebles y Recursos Materiales (DGBIRM)
- Dirección General de Delegaciones (DGD)
- Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación (DGTII)

Cada equipo de trabajo revisó la matriz de evaluación en las secciones correspondientes a su competencia y al final consolidaron los resultados en una sola matriz por cada licitante.

TM revisó de manera aleatoria las muestras de la matriz de evaluación, comprobando que el proceso se llevó a cabo de acuerdo al mecanismo de evaluación establecido en la convocatoria.

De las cinco propuestas presentadas por los licitantes, las cinco fueron descalificadas por la Secretaría.

En el **Anexo 4** del presente informe se presentan los puntos adquiridos por cada licitante en la evaluación técnica y las razones para su descalificación.

2.9.2. Evaluación de propuestas económicas

TM observó que, debido a que ninguna propuesta técnica presentada por los licitantes cumplió con la puntuación mínima requerida y establecida de 45 puntos en la convocatoria, la SRE no realizó la evaluación económica de las mismas.

2.10. Fallo

Conforme a lo establecido en la convocatoria, el fallo estaba previsto para el 12 de diciembre de 2011. De acuerdo a lo observado por TM, la Secretaría informó a los licitantes presentes en el acto de presentación de propuestas, que el fallo se difería para el 16 de diciembre de 2011, levantando el acta correspondiente.

TM observó que el 16 de diciembre de 2011, la Secretaría anunció el diferimiento del fallo para el 19 de diciembre, informando que aún estaba trabajando en la elaboración del dictamen de evaluación, levantándose el acta correspondiente.

El 19 de diciembre de 2011, la Secretaría informó a los licitantes que el fallo se difería para el 21 de diciembre, informando que aún no estaba concluido el dictamen de fallo, y levantando el acta correspondiente.

El 21 de diciembre la Secretaría anunció el diferimiento del fallo para el 22 de diciembre, una vez que el dictamen de fallo estaba en proceso de revisión, y levantando el acta correspondiente.

El 22 de diciembre, la Secretaría anunció el diferimiento del fallo para el día 23 de diciembre, debido a que aún estaba en proceso de revisión el dictamen de fallo, y se levantó el acta correspondiente.

El fallo se llevó a cabo el 23 de diciembre de 2011, y fue presidido por el Director General de Bienes Inmuebles y Recursos Materiales. En este acto se dieron a conocer los participantes que fueron descalificados, debido a los motivos que se indican en la sección 2.9.1. del presente informe. En base a que la totalidad de las proposiciones presentadas no cumplieron con los requisitos solicitados en la convocatoria, la Secretaría procedió a declarar desierta la presente licitación.

2.11. Reporte de incidencias observadas

Durante los eventos que fueron monitoreados por TM no se presentaron incidencias.

2.12. Inconformidades presentadas

Hasta el día de hoy, TM no tiene conocimiento de que se hayan presentado inconformidades a través de las instancias oficiales.

TM observó que en el acto de fallo los licitantes Vangent México, S.A. de C.V. y Sixsigma Networks, S.A. de C.V., a través de sus representantes legales, manifestaron no estar conformes con la evaluación realizada para la licitación.

El representante de SixSigma solicitó que se agregara en el acta, que estaba inconforme con la evaluación, pero los funcionarios de la SRE le indicaron que no podían agregar ese comentario ya que existían las vías oficiales para inconformarse, es decir, el Órgano Interno de Control de la SRE y la Secretaría de la Función Pública, por lo que le comentaron que si quería agregar ese comentario fuera de su puño y letra a la hora de que firmara el acta.

El representante legal de Vangent México, S.A. de C.V., asentó con puño y letra en el Acta de Notificación de Fallo, que: *“manifiesto bajo protesta de decir verdad, mi inconformidad a la evaluación realizada a la propuesta de mi representada”*.

El representante legal de Sixsigma Networks, asentó con puño y letra en el Acta de Notificación de Fallo, que: *“se hace notar que mi representada no está conforme con la evaluación realizada de la propuesta”*.

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 con lo establecido en la convocatoria de la licitación emitida por la Secretaría.

TM pudo constatar que la convocatoria fue elaborada cumpliendo con las disposiciones jurídicas aplicables, como son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y las Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De igual forma, los eventos de junta de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas y emisión del fallo, se llevaron a cabo de conformidad con lo establecido en la ley.

3.3. Balance del procedimiento

De acuerdo con lo observado por TM, todo el proceso de licitación se llevó a cabo con apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Todos los actos de la licitación, de acuerdo con lo observado por TM, se llevaron a cabo en tiempo y forma, respetando en todo momento los lineamientos de la Ley, por lo que no se presentaron incidencias que pudieran poner en riesgo el curso normal del proceso.



La Secretaría de Relaciones Exteriores en todo momento se mostró abierta a las solicitudes, recomendaciones y observaciones de Transparencia Mexicana.

Durante la fase de evaluación de las propuestas, las tres direcciones involucradas (Dirección General de Delegaciones, Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación y la Dirección General de Bienes Inmuebles y Recursos Materiales) establecieron la logística para realizar la revisión de la matriz de evaluación y conformaron grupos de trabajo que en todo momento trabajaron en forma ordenada y coordinada, de acuerdo a lo atestiguado por TM. Los grupos de trabajo evaluaron todos y cada uno de los aspectos de su competencia, durante la evaluación, y al final consolidaron las matrices para cada uno de los licitantes.

El tiempo de evaluación duró más de lo estimado por lo que la fecha del fallo tuvo que diferirse en varias ocasiones, lo anterior se debió a que la información entregada por los licitantes carecía de orden y de estructura suficiente que facilitara su localización dentro de la propuesta, y posterior revisión.

La evaluación técnica se llevó a cabo mediante el mecanismo de puntos y porcentajes que consiste en una metodología cuantitativa que presenta en forma clara los incumplimientos en cada uno de los puntos a evaluar, sin embargo, en este proceso ninguno de los licitantes alcanzó el puntaje mínimo requerido (45 puntos) para considerar la propuesta técnicamente viable, por lo que la licitación se declaró desierta.

El hecho de que la licitación se haya declarado desierta, se debió desde el punto de vista de TM a tres razones principales: la rigurosa evaluación de aspectos que, sin dejar de ser importantes, su incumplimiento no comprometía la calidad de la propuesta; una segunda razón, fue la falta de claridad en algunos requerimientos de la

convocatoria y anexo técnico dando lugar a diferentes interpretaciones por parte de los licitantes; y finalmente, al incumplimiento por parte de los licitantes en la entrega de información solicitada en la convocatoria como parte de las propuestas.

El acta de notificación de fallo especifica los incumplimientos de cada uno de los licitantes, por lo que TM tiene la certeza de que en el siguiente proceso de licitación, la Secretaría estará en posibilidades de llevar a cabo los ajustes necesarios, tanto en la convocatoria como en el proceso de evaluación para que el procedimiento de licitación se desarrolle de una forma más rápida y finalmente el servicio se adjudique al licitante con la mejor propuesta técnica y económica.

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 la Secretaría de Relaciones Exteriores las considere en procedimientos futuros de naturaleza similar:

En cuanto a las bases y su anexo:

- TM observó que los requerimientos técnicos de algunos perfiles de recursos humanos y de equipamiento, establecidos en la convocatoria, fueron detallados de manera específica. TM recomienda revisar los requerimientos y eliminar aquellos que no afectan la calidad de la propuesta ofrecida.

En cuanto a la presentación de propuestas:

- TM observó que a pesar de que la propuesta de un licitante no cumplía con los requerimientos legales, ésta fue aceptada para su evaluación. TM recomienda, que para próximos procesos, si alguna propuesta no cumple con los requerimientos legales en el proceso de presentación de propuestas, ésta se deseché en ese momento y no se lleve a cabo su evaluación, para de esta manera simplificar dicho proceso.

En cuanto a la evaluación de las propuestas:

- En relación a la evaluación de propuestas, TM observó que el mecanismo de puntos y porcentajes se aplicó en algunos rubros de manera rigurosa, ya que para obtener los puntos de determinada sección habría que cumplir con todos los aspectos establecidos en la convocatoria.

En relación a éste tema, TM recomienda que la SRE evalúe la posibilidad de establecer en convocatorias similares a esta, que aquellos requisitos que no son sustantivos, no sean susceptibles de calificación bajo la modalidad de puntos y porcentajes. De tal forma, si se presentara el caso de que un licitante no cumple un requisito no sustantivo no se afectaría el resultado de la evaluación, siempre y cuando su incumplimiento no afecte la solvencia de la propuesta.

- TM recomienda homologar criterios de evaluación para que la asignación de puntos sea equitativa para todos los licitantes. TM recomienda que los criterios establecido en la convocatoria, sean objetivos; de manera que los grupos de

trabajo que evalúan las propuestas, queden impedidos de calificar los rubros de manera subjetiva.

- TM tuvo conocimiento a través de la SRE de que el 12 de noviembre de 2011, mediante el oficio número DRM 09614 (**Anexo 5** al presente informe) realizó una consulta normativa a la Secretaría de la Función Pública relacionada con la aplicación de los criterios de evaluación de puntos y porcentajes. Concretamente, la SRE expuso la *“inquietud sobre la manera en que debe evaluarse el rubro relativo a experiencia y especialidad del licitante, es decir, cómo deben asignarse puntos en los subrubros de experiencia y especialidad del licitante(...)”*.
- TM tuvo conocimiento a través de la SRE, que la SFP respondió a su consulta normativa el 15 de diciembre de 2011. La respuesta dada por la SFP a la SRE realizó precisiones a varios puntos relativos a la manera de aplicación de los criterios de evaluación de puntos y porcentajes. En el **Anexo 6** al presente informe encontrará la respuesta de la SFP a la SRE, relativa a la consulta de carácter normativo.
- En relación a este punto, TM recomienda especificar desde un inicio estos criterios de evaluación ya que dependiendo de su interpretación, podría cambiar el resultado de la evaluación y podría haber sido un factor decisivo en el fallo.
- TM observó que los aspectos a calificar en la matriz de evaluación se dividieron en cuatro rubros, en donde en el Rubro I y Rubro III sí se especificaron los puntos mínimos que tenían que alcanzar para que la propuesta no fuera

desechada, sin embargo, el Rubro II y Rubro IV se trataba de un puntaje proporcional en donde no se establecieron los puntos mínimos requeridos para que la propuesta no fuera rechazada. TM recomienda, especificar en forma clara los puntos mínimos requeridos en cada rubro para que la propuesta sea aceptada.

- TM recomienda a la SRE que la contratación del servicio para la emisión de pasaportes se realice con toda oportunidad, y que se tomen las previsiones de tiempo necesarias, para realizar el procedimiento de licitación para la contratación de este servicio que resulta complejo, en tanto proyecto, y sustantivo para el quehacer de la Secretaría.
- TM recomienda a la Secretaría de Relaciones Exteriores que realice la segunda convocatoria de este procedimiento de licitación.

La lista completa de recomendaciones de TM se encuentra en el **Anexo 7** del presente informe. Estas recomendaciones fueron compartidas con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el momento oportuno.

3.5. Publicación del informe

TM da a conocer éste informe a través de 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.

Al cierre de este informe, TM desconoce si la Secretaría realizará la segunda convocatoria de este procedimiento o de qué manera llevará a cabo la prestación del servicio para la emisión del pasaporte mexicano en el territorio nacional.

4. Anexos

- Anexo 1** Matriz de cumplimiento de entrega de la información básica solicitada por TM a la S.R.E.
- Anexo 2** Comentarios que entregó TM a la Secretaría en relación a la preconvocatoria de la licitación.
- Anexo 3** Respuesta de la SRE a los comentarios realizados por TM.
- Anexo 4** Detalle de la puntuación técnica que obtuvieron cada uno de los licitantes y detalles de los motivos de su descalificación.
- Anexo 5** Consulta de carácter normativo realizada por la SRE a la SFP.
- Anexo 6** Respuesta a la consulta de carácter normativo, enviada por la SFP a la SRE.
- Anexo 7** Resumen de observaciones, recomendaciones y sugerencias que TM propuso durante el procedimiento de contratación.

Transparencia Mexicana, A.C.

Testigo Social

Diciembre de 2011