

INFORME QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DE PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE EQUIPO ESPECIALIZADO PARA LA OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN BIOMÉTRICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL, CONVOCADO POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana (TM) correspondiente al monitoreo de la licitación pública mixta internacional bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte, No. SG-N-DA-12/09 y 00004001-010-09 en Compranet, para adjudicar el contrato para la adquisición de equipo especializado para la obtención de la información biométrica del Sistema Nacional de Identificación Personal, convocado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Introducción

El Gobierno Federal ha puesto en marcha el proyecto de expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana (CEDI), para lo cual ha desarrollado distintas estrategias que coadyuvarán a la implementación y cumplimiento de dicho objetivo.

La entidad responsable de integrar las acciones interinstitucionales que en su conjunto servirán para poner en marcha el Servicio Nacional de Identificación Personal (SNIP) será la SEGOB.

De acuerdo a lo planteado por la SEGOB, el SNIP para su funcionamiento, consta de al menos cuatro elementos: el servicio de identificación personal, la obtención de información biométrica, el centro de atención que dará servicio a los usuarios del SNIP y la expedición de la CEDI.

Además de la responsabilidad de diseñar la estructura del Servicio, la SEGOB se encargó de realizar la adjudicación de los contratos de bienes y servicios que servirán para el desarrollo del SNIP.

En el marco de la adjudicación de los contratos del SNIP y la adquisición de equipo especializado para la obtención de información biométrica, la SEGOB solicitó a la Secretaría de la Función Pública (SFP), la designación de un Testigo Social que acompañara dichos procedimientos.

El Comité de Designación de Testigos Sociales de la SFP, en cumplimiento con lo dispuesto en los *Lineamientos que regulan la participación de Testigos Sociales*

en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de diciembre de 2004, designó a TM para llevar a cabo el monitoreo de la licitación para la contratación del SNIP y la adquisición del equipo especializado para la obtención de equipo para la obtención de datos biométricos para el Servicio.

La primera parte de este documento informa en qué consistió la colaboración de TM en el monitoreo de la licitación de la contratación para la adquisición de equipo especializado para la obtención de datos biométrico del SNIP. Enseguida trata de explicar de manera general, los antecedentes de la CEDI. Más adelante da cuenta de lo observado por TM durante el desarrollo del procedimiento de licitación monitoreado, desde la publicación de la pre Convocatoria hasta el fallo de adjudicación del contrato correspondiente. Adicionalmente describe las incidencias que se presentaron en la presente licitación y que fueron identificadas por TM, así como informa sobre las inconformidades presentadas durante este procedimiento. Finalmente TM presenta sus recomendaciones y comentarios finales, resultado del monitoreo de esta licitación y da a conocer su opinión sobre el desarrollo de este procedimiento.

1. Colaboración de Transparencia Mexicana

El 23 de julio de 2009 TM fue informada, por la SFP, de su designación como Testigo Social en la licitación para la contratación del SNIP y la adquisición de equipo para la obtención de datos biométricos del SNIP. 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.

1.1. 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 establecidos 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 para llevar a cabo su colaboración como Testigo Social en la licitación para la contratación de la adquisición de equipo especializado para la obtención de datos biométricos del SNIP, está integrado por la Dra. María Elena Algorri, la Lic. Ana Lía Babinsky y el Lic. José Sheinbaum, quienes fueron los responsables realizar el monitoreo correspondiente.

A partir de lo anterior, TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Revisión de la pre Convocatoria y sus anexos
- Publicación de la pre Convocatoria
- Publicación de la Convocatoria
- Juntas de aclaraciones
- Recepción y apertura de propuestas
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas
- Acto de fallo

La SEGOB dio acceso a TM a diversos documentos relativos al proyecto, además de la Convocatoria. TM no colaboró en la elaboración del estudio de mercado, la pre Convocatoria o algún otro documento relativo al SNIP.

2. Antecedentes del Proyecto

El proyecto de la expedición de la CEDI en México, ha existido desde hace más de tres décadas. A finales de los años setenta el proyecto CEDI se gestó en el Consejo Nacional de Población, a partir de la revisión de experiencias similares en otros países, principalmente latinoamericanos.

En abril de 1990 se reformó el Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se incluyó el texto que le da el marco legal proyecto:

“La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley (...).”

El Capítulo VI de la Ley General de Población instituye, a cargo de la SEGOB, el Registro Nacional de Población (RENAPO). El RENAPO llevará el registro de los ciudadanos mexicanos y extranjeros que integran la población del país. Así mismo concentrará los datos que permitan acreditar fehacientemente la identidad de los ciudadanos.

La reforma del 22 de julio de 1992 a la Ley de General de Población, incorporó el Capítulo VII, denominado “Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana”. En este se prevé la expedición de la CEDI por parte de la SEGOB, y obliga a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad.

El Instituto Federal Electoral (IFE), en paralelo a los esfuerzos realizados por la SEGOB, elaboró un nuevo padrón electoral, mediante el empleo del método censal. La principal característica de la nueva credencial de elector fue la

incorporación de la fotografía del titular de dicho documento. Posteriormente el Senado de la República aprobó que la nueva credencial de elector sirviera también como instrumento de identificación personal, en tanto fuera expedida la CEDI.

Tiempo después en cumplimiento a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley General de Población, la SEGOB creó la Clave Única del Registro Nacional de Población (CURP). Esta Clave está compuesta de 18 caracteres alfanuméricos que comienzan con cuatro letras y seis números, y tienen reglas de conformación similares a las que se utilizan para la determinación del Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

En 1996 se publicó el *Acuerdo para la Adopción y Uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población*. En éste se estableció que la CURP es un elemento indispensable para la conformación y el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos; del Registro de Menores de Edad; del Padrón de Mexicanos Residentes en el Extranjero, y del Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana, mismos que componen el RENAPO.

En agosto de 2009 el Ejecutivo Federal anunció el inicio de la expedición de la CEDI, en cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Población.

La SEGOB diseñó el sistema de identidad único que soportará la base de datos que concentrará la información jurídica y biométrica de los ciudadanos mexicanos.

La SEGOB informó a TM que:

“... El objetivo general del proyecto es acreditar fehacientemente la identidad de los mexicanos y todas las personas que componen la población del país, a través de la conformación del Sistema Nacional de Identificación Personal y la expedición de la Cédula de Identidad con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en la materia, asimismo, permitirá satisfacer el punto XII del Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008.”

“ ... El Estado debe conjuntar esfuerzos, no sólo para garantizar que la identidad de todas las personas sea reconocida y respetada; sino también acreditada fehacientemente frente a todos los poderes gubernamentales y entidades privadas, que así lo requieran”.

TM tuvo acceso al documento en el que se establecen los beneficios que se obtendrán con la expedición de la CEDI, que de acuerdo a esta información, son:

- Que la ciudadanía cuente con un documento que acredite fehacientemente su identidad.
- La verificación electrónica de los datos de identidad del titular de la CEDI.
- Abatir los delitos de fraude y de robo de identidad
- Agilizar los trámites que realice la ciudadanía
- Identificar a la población que participa en los beneficios de los programas sociales
- Contar con una base de datos confiable que integre la información de los ciudadanos
- Evitar duplicidades en el otorgamiento de los beneficios sociales

En el mismo informe se menciona que la SEGOB evaluó dos alternativas para llevar a cabo la adjudicación de contratos de bienes y servicios relacionados con el proyecto CEDI:

- La adquisición del equipo biométrico y de encriptación de los datos
- Contratación de servicios externos y arrendamiento de equipo para el procesamiento del Registro Nacional de Población Identificación Personal

Los resultados del análisis de los escenarios para las contrataciones relativas al proyecto CEDI, realizados por la SEGOB, arrojaron que la alternativa de adquisición de equipo biométrico y de encriptación resultaba apropiada para el funcionamiento del SNIP.

Los medios de comunicación han documentado los diferentes puntos de vista, de la opinión pública, sobre el proyecto CEDI. Entre los argumentos a favor han figurado todos los beneficios mencionados, adicionando el hecho de que la Cédula tendrá cobertura también para los ciudadanos mexicanos menores de edad.

Las manifestaciones que han cuestionado este proyecto, se concentran en opinión de TM, en los siguientes puntos:

- La imposibilidad de la convivencia entre la credencial de elector y la CEDI.
- El ejercicio del gasto público en la implementación del proyecto en época de crisis (estimado en más de 3 mil millones de pesos)
- La seguridad de los datos personales
- La falta de información a la ciudadanía sobre los detalles del proyecto

3. Desarrollo del procedimiento de licitación

Como se ha señalado, la colaboración de TM inicia con la revisión de la pre Convocatoria, y concluye con el fallo de adjudicación del contrato de la licitación.

A continuación se informa sobre lo observado por el equipo técnico designado por TM para llevar a cabo el monitoreo de la licitación relativa a la adquisición del equipo especializado en la obtención de datos biométricos del SNIP.

3.1. Publicación de las Pre Convocatorias

TM constató que una versión preliminar de las Convocatorias de los procedimientos relativos a la adquisición del equipo para la obtención de datos biométricos y la contratación del SNIP se publicó en página de Internet de la SEGOB, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). A partir de lo anterior los interesados a participar en las licitaciones, tuvieron oportunidad de hacer comentarios y plantear sus dudas sobre las pre Convocatorias.

La SEGOB hizo del conocimiento de TM las preguntas y recomendaciones que realizaron los interesados a cada una de las pre Convocatorias. Como resultado de lo anterior, TM asistió a reuniones de trabajo con los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo estas licitaciones, en las que se tomaron acuerdos concretos para modificar los términos de referencia en función de estos comentarios, cuando así se requirió.

TM verificó que todas las observaciones fueron atendidas por la SEGOB en igualdad de condiciones.

Los comentarios de los interesados fueron atendidos por la SEGOB. En atención a lo dispuesto por la fracción III del artículo 25 A del Reglamento de LAASSP, el Testigo Social consultó el portal de la SEGOB (www.segob.gob.mx) para localizar el documento que incluye los comentarios y las respuestas correspondientes a las pre Convocatorias. Al no identificar en este medio el documento señalado, TM notificó a la SEGOB y solicitó dicho documento. Aunque el Testigo Social no recibió el mismo, verificó que los comentarios realizados por los interesados quedaran reflejados en las Convocatorias correspondientes, en su caso.

TM hizo del conocimiento de la SEGOB sus comentarios y recomendaciones a las pre-Convocatorias. Las observaciones de TM se refirieron principalmente a la prueba de concepto, así como a los detalles técnicos y de logística relacionados con los equipos para la obtención de biométricos. Aún cuando algunos de los comentarios fueron considerados en las Convocatorias, TM estima que la SEGOB debió formalizar las respuestas a sus observaciones, con el fin de conocer a detalle la explicación concreta a las preguntas planteadas.

El equipo técnico de TM manifestó que la inclusión de información adicional acerca del proyecto en su conjunto, habría proporcionado el panorama integral de la CEDI. En opinión de TM, es posible que ello hubiera contribuido a reducir el

número de preguntas sobre el proyecto, durante las Juntas de Aclaraciones. TM manifestó esta recomendación a la SEGOB, quien finalmente realizó presentaciones sobre este concepto durante la etapa de Aclaraciones.

3.2 Descripción del proyecto

La adquisición del equipo para la obtención de datos biométricos del SNIP, consideró la entrega, instalación y configuración de los siguientes componentes:

- Maleta
- Computadora Laptop
- Cámara Digital como Dispositivo para captura de rostros
- Dispositivo de Captura de Firma (PAD)
- Dispositivo de Captura de Huellas (Escáner de huellas dactilares)
- Dispositivo de Captura de Iris
- Escáner de documentos
- Impresora de Comprobantes de Registro
- Lector de Código de barras
- Interfase Ethernet
- Multipuertos
- Pantalla para el fondo en la toma de fotografías
- Software a desarrollar para el correcto funcionamiento de todos los dispositivos integrados y del procesamiento de la información a generarse en el módulo de registro.
- Mantenimiento y Capacitación

Para todos los equipos, de acuerdo a lo verificado por TM, la Ficha Técnica de la Convocatoria, describió cada una las características técnicas y la funcionalidad requerida por la SEGOB.

3.3 Publicación de la Convocatoria

La Convocatoria tuvo el carácter de mixta. Ello significa que tanto las preguntas de las juntas de aclaraciones como la presentación de las propuestas se podrán realizar a través del portal de compras públicas del gobierno Compranet (www.compranet.gob.mx), así como de manera presencial.

La licitación fue internacional bajo cobertura de Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte, lo que significa que sólo pueden participar empresas mexicanas y de aquellos países incluidos en los mencionados Tratados, y que cuenten con un Capítulo de Compras Gubernamentales, debiéndose respetar las reglas de origen que prevean dichos Acuerdos.

El calendario de actos de la licitación se detalla el siguiente cuadro:

Acto	Fecha
Publicación de Convocatoria	2 de octubre de 2009
Juntas de aclaraciones	12, 13, 14 y 22 de octubre de 2009
Presentación y apertura de propuestas	12 de noviembre de 2009
Fallo	24 de noviembre de 2009

3.4 Juntas de aclaraciones

Las juntas de aclaraciones de esta licitación se llevaron a cabo de acuerdo al cuadro anterior.

En la Convocatoria originalmente se previó sólo una junta de aclaraciones, pero como resultado del número de preguntas recibidas por la SEGOB, esta convocó, en cumplimiento a la normatividad aplicable, a tres reuniones adicionales.

A las juntas de aclaraciones de esta licitación, asistieron representantes las empresas que se enlistan a continuación:

1	ACERTA COMPUTACION APLICADA, S.A. DE C.V.
2	ARRASAMEX, S.A. DE C.V.
3	BIOMETRIA APLICADA, S.A. DE C.V.
4	CODIGO EMPRESARIAL, S.A. DE C.V.
5	COSMOCOLOR, S.A. DE C.V.
6	CROSS MATCH TECHNOLOGIES
7	DELL MEXICO, S.A. DE C.V.
8	DERMALOG IDENT SYSTEMS
9	DNA DIGITAL, S.A. DE C.V.
10	EMC COMPUTER SYSTEMS MEXICO, S.A. DE C.V.
11	EMPRESA AXIOMPASS, S.A. DE C.V.
12	GEMALTO MEXICO, S.A. DE C.V.
13	GLOBAL SIGHT, S.A. DE C.V.
14	IDE NETWORKS, S.A. DE C.V.
15	IMAGE TECHNOLOGY MEXICO, S.A. DE C.V.
16	INDRA SISTEMAS MEXICO, S.A. DE C.V.
17	INSYS, S.A. DE C.V.

18	INTELIGENSA, S.A. DE C.V.
19	LATIN ID, S.A. DE C.V.
20	MCC COMPUTER COMPANY, S.A. DE C.V.
21	MERKATUM CORPORATION, S.A. DE C.V.
22	NEOLOGY, S. DE R.L. DE C.V.
23	ORGANIZACIÓN GENERICA APLICADA, S.A. DE C.V.
24	PAGDALTELCO, S. DE R.L. DE C.V.
25	SAGEM SECURITE
26	SCALTECH MEXICO, S.A. DE C.V.
27	SISTEMAS INTEGRALES DE AUTOMATIZACION, S.A. DE C.V.
28	SMARTMATIC CORPORATION, S.A. DE C.V.
29	SOLTIC, S.A. DE C.V.
30	TECNICA COMERCIAL VILSA, S.A. DE C.V.

Los temas que a consideración de TM, generaron mayor inquietud por parte de los licitantes durante las juntas de aclaraciones son los que se presentan a continuación:

Criterios de evaluación:

En la Convocatoria se estableció: *“Las proposiciones serán evaluadas mediante el criterio binario, verificando que cumplan con todos los requisitos y especificaciones solicitadas en la Convocatoria, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 36 segundo párrafo de la Ley. Deberá haber congruencia entre las propuestas técnica y económica conforme a lo establecido en la Ficha Técnica”.*

Es conveniente destacar que la LAASSP en el artículo 36, párrafo segundo, en relación al criterio de evaluación binario establece: *“...será aplicable cuando no sea posible utilizar los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio... Cuando las dependencias y entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, deberán utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio...”*

Las razones por las cuales para la convocante no evaluó utilizando los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio, fueron ofrecidas en la junta de aclaraciones del 27 de octubre en la respuesta a las preguntas de Sagem Securité, S.A que aluden al mencionado Artículo 36 y al hecho que las pre Convocatorias publicadas contemplaban la evaluación por puntos y porcentajes:

“En virtud de que el área usuaria estima que los bienes objeto de la licitación tienen especificaciones técnicas perfectamente determinadas o estandarizadas y que así pueden ser ofertadas por los licitantes se estima que no se actualiza el supuesto mencionado en el artículo 36 tercer párrafo, existiendo la justificación correspondiente,

que previene lo anterior, atendiendo a las razones de por qué no se ejerce la preferencia prevista en el artículo 29 fracción XIII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”.

El artículo citado establece: “La Convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener: ...XIII. Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicaciones de los contratos, debiéndose utilizar preferentemente los criterios de puntos y porcentajes, o el de costo beneficio;”

La convocante, adoptó el criterio de evaluación binario, lo cual implicó la verificación de los requisitos solicitados a través de la metodología: de cumple o no cumple. En este caso, todos los requisitos obligatorios tiene el mismo peso específico. Por lo tanto, las ofertas que omitan o presenten incompletos cualquiera de los requisitos legales, administrativos o técnicos, serán desechadas. De lo contrario, se configura el incumplimiento a la Ley.

Batería

La Convocante realizó la siguiente corrección a la Convocatoria publicada: “Todos los dispositivos que van dentro de la maleta deberán funcionar durante 2 horas de manera independiente. Se debe incluir un convertidor de corriente directa a alterna y una extensión de 3 metros retráctil”.

Entregables y otros

El número de entregables fue precisado en la convocatoria, en la sección 6 (página 31) se requerían 11, y finalmente 13. La Convocante modificó el punto denominado plazo de las garantías (página 7 de la Convocatoria) al requerir adicionalmente:

Adicionalmente, durante las juntas de aclaraciones, TM observó que se proyectó el borrador del Acta de la sesión correspondiente para que los licitantes pudieran dar lectura al documento. El servidor público de la SEGOB que presidió los actos, leyó las preguntas completas de cada licitante y, en su caso, las respuestas. En caso de modificaciones, por repreguntas o comentarios planteados por los licitantes durante la lectura de las respuestas, se modificaba el documento.

El número de preguntas planteadas por los licitantes, en opinión del equipo técnico de TM, excedió la capacidad de organización de la Convocante. La SEGOB planteó la necesidad de concluir las juntas de aclaraciones a la brevedad posible, aún con la recomendación de TM de dar tiempo suficiente entre reuniones, con el objeto de que la Secretaría tuviera tiempo suficiente para contestar a detalle las preguntas.

- El hecho de que hubiera preguntas similares cuyas respuestas presentaban variaciones unas a otras, de acuerdo a lo observado por TM, fue frecuentemente advertido por los licitantes. Lo anterior tuvo como resultado

que las precisiones correspondientes se hicieran de manera improvisada. El intercambio verbal, entre los licitantes y la SEGOB, fue permitido por la convocante en un espíritu de apertura. TM observó que los licitantes participaron activamente en la localización de las respuestas que se contradecían, en opinión de los representantes de las empresas. TM percibió que esto generó un ambiente desfavorable entre los licitantes y la convocante. Lo que representó el riesgo de dar respuestas imprecisas o erróneas.

De acuerdo a lo observado por TM, los resultados fueron los siguientes:

- Durante las juntas de aclaraciones, se generó un ambiente de inquietud y desconcierto entre los licitantes ante la forma en la que la convocante contestó algunas de las preguntas planteadas por los interesados.
- La SEGOB, en principio, trató de llevar a cabo la sesión de aclaraciones bajo el criterio de primeras preguntas, primeras respuestas, con el que no se continuó a lo largo del desarrollo de la etapa de aclaraciones.
- La SEGOB expresó a TM, la conveniencia de responder el mayor número de respuestas por sesión, aplazando la contestación de las preguntas que requerían mayor deliberación. No obstante lo anterior, al final de las juntas no quedaron preguntas pendientes.
- A solicitud de TM, todas las respuestas realizadas por la convocante de manera verbal, fueron asentadas en las Actas.

Las juntas de aclaraciones no fueron objeto de inconformidades por parte de los licitantes.

En virtud del número de precisiones realizadas por la SEGOB, y el hecho de que las respuestas que ésta proporcionó durante las juntas de aclaraciones son parte integrante de la Convocatoria, TM recomendó que se registraran todos los cambios realizados en un documento. La SEGOB informó a TM que contaban con matrices en las que agruparon las modificaciones a la Convocatoria, por lo que la preparación de un documento adicional, quedaba sin efecto. TM no conoció el contenido de las matrices referidas.

3.5 Presentación y Apertura de Propuestas

El acto de presentación y apertura de propuestas, se llevó a cabo el día 12 de noviembre de 2009. TM verificó que en el acto estuvieron presentes los siguientes licitantes: Latin ID, S.A. de C.V.; Soltic, S.A. de C.V.; Mainbit, S.A. de C.V.; Smartmatic International Holding, B.V.; Image Technology México, S.A. de C.V.; Cosmocolor, S.A. de C.V.; Sagem Securité, S.A.; Sistemas Integrales en

Automatización; Acerta Computación Aplicada; Tecnomedia Proyectos Especiales y Crossmatch.

Los licitantes que presentaron sus proposiciones, son: Soltic, S.A. de C.V., Cosmocolor, S.A. de C.V., Mainbit, S.A. de C.V., Latin ID, S.A. de C.V., Smartmatic International Holding, B.V. e Image Technology México, S.A. de C.V.

TM observó que previo a la apertura de las proposiciones recibidas de manera presencial, la Convocante informó que había abierto la bóveda del portal Compranet, y extrajo la propuesta de la empresa Proyectos y Servicios Proser, S.A. de C.V. la cual no correspondía a la licitación para la adquisición de equipo especializado para la obtención de datos biométricos del SNIP.

El Testigo Social advirtió que no se proyectó la operación de ingreso a la bóveda del portal de Compranet, y la apertura de la propuesta electrónica de la empresa Proyectos y Servicios Proser.

Las propuestas fueron foliadas y rubricadas por representantes de cuatro licitantes, el representante del Órgano Interno de Control en la SEGOB, el representante de la Unidad de Asuntos Jurídicos, el representante del RENAPO y TM.

Las propuestas económicas presentadas fueron las siguientes:

EMPRESA	MONTO IVA INCLUIDO
Soltic, S.A de C.V	\$192´116,700.00
Cosmocolor, S,A de C.V.	\$243´478,000.00
Mainbit, S.A. de C.V.	\$261´970,000.00
Latin ID, S.A. de C.V.	\$267´122.000.00
Smartmatic Internacional Holding, B.V.	\$299´476,100.00
Image Technology México, S.A. de C.V.	\$347´233, 875.00

3.6 Evaluación de las propuestas

El RENAPO fue el área responsable de llevar a cabo la evaluación técnica de las propuestas.

El área técnica responsable de realizar la evaluación, desarrolló una matriz que constó de 124 rubros a calificar, y que sirvió para registrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convocatoria.

La mecánica para realizar la evaluación de las propuestas fue la siguiente: la SEGOB conformó dos equipos de revisión de las proposiciones. El primer grupo, estuvo conformado por servidores públicos del RENAPO; el segundo grupo se compuso de funcionarios adscritos a la Dirección General de Tecnologías de la Información. Los dos grupos de evaluación revisaron las propuestas recibidas y fueron responsables de registrar los resultados de este proceso, en las matrices correspondientes a cada propuesta. En las matrices debieron indicar, para cada cumplimiento, el número de folio y carpeta en que se encontraban los requisitos solicitados en la Convocatoria.

TM asistió a la presentación de resultados de las pruebas físicas realizadas a los archivos entregados por los licitantes para cumplir con lo establecido en el punto número 7, relativo a la “Prueba de concepto” establecida en la Ficha Técnica de la Convocatoria.

TM observó que los grupos de evaluación discutieron y analizaron cada uno de los cumplimientos sujetos a revisión de las propuestas presentadas, así como los resultados de las pruebas de concepto correspondientes

La SEGOB informó a TM de los resultados de la evaluación, le entregó las matrices de cumplimiento que utilizó para registrar sus hallazgos durante esta etapa y ese mismo día, el equipo técnico designado por TM tuvo acceso a las propuestas presentadas por los licitantes.

TM observó que durante la evaluación algunas características técnicas de los equipos ofertados por los licitantes como parte de sus propuestas, fueron consultadas por la SEGOB en internet. Estas se dieron por cumplidas cuando se comprobó que las características técnicas eran las solicitadas en la Convocatoria, aún cuando no estaban estas especificaciones en la propuesta del licitante. Este hecho no afectó el resultado de la etapa de evaluación, ni la adjudicación del contrato correspondiente.

TM revisó la información contenida en las propuestas observando de forma simultánea la información técnica de las proposiciones presentadas, así como matrices de resultados de cada propuesta, con objeto de corroborar las evidencias tomadas para la valoración de la evaluación realizada por la SEGOB.

TM verificó la información de todos los puntos valorados como no cumplidos, de cinco propuestas; adicionalmente el equipo técnico designado por TM revisó de manera aleatoria el 10% de los 124 renglones de la matriz de cada una de las propuestas presentadas por los licitantes.

TM identificó incumplimientos adicionales en algunas propuestas que resultaron no solventes. Estos aparecen en las matrices de evaluación a las que Transparencia tuvo acceso durante esta etapa, pero no fueron incorporados al fallo.

La SEGOB consideró que de acuerdo a la LAASSP (Artículo 36 fracción IV, párrafos segundo y tercero), esos aparentes incumplimientos no afectan la solvencia de las propuestas.

Lo anterior, en opinión de TM, no modificó el resultado de la licitación.

3.7 Fallo de la Licitación

El fallo de la licitación originalmente se estableció para el 19 de octubre de 2009. Ese día, el acto se difirió para el 24 de noviembre a las 13:00, determinándose un receso hasta las 19:00 de ese mismo día.

En el acto de fallo, la Convocante dio lectura a una reseña de los eventos de la licitación y posteriormente a los resultados de la evaluación, presentándolos en dos apartados: de la ficha técnica y de la Convocatoria.

EMPRESAS	INCUMPLIMIENTOS	
	<i>De la ficha Técnica</i>	<i>De la Convocatoria</i>
<i>Soltic, S.A. de C.V.</i>	<i>Numeral 1 incisos a y b. No incluye cable retráctil Numeral 4.1</i>	<i>Numeral 3.6 inciso e</i>
<i>Cosmocolor, S.A.de C.V</i>	<i>Numeral 4.1, apartado de almacenamiento y estándar ANSI-NiST</i>	
<i>Mainbit, S.A. de C.V. de C.V.</i>	<i>Numeral 4.1, apartado de almacenamiento y estándar ASI_NIST. Numeral 1 inciso b</i>	<i>Carta de declaración de integridad de Transparencia Mexicana</i>
<i>Latin ID, S.A.de C.V.</i>	<i>Numeral 1 inciso b Convertidor DC a AC</i>	
<i>Image Technology de México, S.A de C.V</i>	<i>No incluye cable retráctil Numeral 7 Numeral 4.1 punto 3</i>	
<i>Smartmatic Internacional Holding, BV</i>	<i>Cumple en todo</i>	<i>Cumple en todo</i>

En virtud de haber cumplido en todo lo solicitado en la Convocatoria y en la ficha técnica, al licitante Smartmatic Internacional Holding, BV se le adjudicó el contrato para la única partida por un monto total de \$299'476,100.00 moneda nacional, I.V.A. incluido.

4. Incidencias

TM identificó algunos hechos, que no que afectaron el resultado de la licitación. Se enuncian en el informe porque se presentaron durante el desarrollo de este procedimiento.

En el marco de colaboración establecido entre la Convocante y el Testigo Social, la SEGOB informó a TM que el 19 de octubre de 2009 recibió una comunicación de la empresa IE Singapur, solicitando una reunión para abordar el tema del proyecto CEDI. La SEGOB, de acuerdo a lo que TM pudo constatar, dio puntual respuesta a la solicitud, informándole que en ese momento existían en curso dos licitaciones relativas al proyecto CEDI, por lo que le solicitaban que cualquier comunicación relativa a este proyecto fuera realizado por los canales legalmente establecidos en el marco del procedimiento de licitación.

El acto de fallo de esta licitación fue diferido en dos ocasiones: el 19 y el 24 de noviembre de 2009.

5. Inconformidades

La SEGOB informó a TM que el 1 de diciembre de 2009, Latin ID, S.A. de C.V., presentó ante el Órgano Interno de Control (OIC) de la Secretaría la inconformidad contra el fallo de la licitación. Los dos temas que plantea Latin ID, en la inconformidad, son: la descalificación de la propuesta por el incumplimiento relativo al requisito establecido para el dispositivo fotográfico, en la característica de flash integrado, y en el detalle en las especificaciones del convertidor de DC a AC.

El día 2 de diciembre de 2009, la empresa Cosmocolor, S.A. de C.V. presentó ante el OIC, la inconformidad contra el fallo de esta licitación por los incumplimientos relativos a la presentación de huellas dactilares. Esta información fue compartida a TM por la SEGOB.

Como parte de este procedimiento la SEGOB presentó un informe circunstanciado donde dio respuesta a las causales de cada inconformidad presentada por los licitantes ante el OIC en la Secretaría.

La resolución a los procedimientos de inconformidad presentados por los licitantes, están en curso.

6. Observaciones y Recomendaciones de Transparencia Mexicana

- TM constató que la SEGOB realizó la publicación de la pre convocatoria en cumplimiento a lo establecido en la normatividad aplicable. Como hemos informado, la SEGOB revisó los comentarios recibidos por parte de los licitantes e integró a la Convocatoria los que consideró pertinentes.

Para procedimientos de licitación de proyectos complejos, TM sugiere realizar una sesión de presentación general del proyecto, y que en ella, teniendo como contexto la pre convocatoria, se contesten las preguntas recibidas de los interesados. En todo momento, la convocante deberá reiterar que las respuestas otorgadas en las pre Convocatorias no son vinculantes.

- Por el tipo de contratación, para proyectos similares en cuanto a magnitud e impacto, TM recomienda solicitar a los licitantes, además de la experiencia, comprobación de proyectos concluidos y aceptados de conformidad, a fin de que las convocantes puedan verificar esta información.

TM observó que debido al número de preguntas recibidas, la SEGOB tuvo que modificar su estrategia para dar respuesta a las preguntas formuladas por los licitantes. Esto fue recomendado por TM casi al inicio de la etapa de aclaraciones, dado que percibió que entre los licitantes se generó incertidumbre, debido a que la Secretaría dio respuestas contradictorias a preguntas similares. Los licitantes tuvieron la oportunidad de identificar las respuestas que estaban en esta condición. Y aún cuando esto propició, por momentos, que se generara un ambiente poco propicio para el desarrollo de la junta de aclaraciones, en general, la SEGOB unificó la información otorgada con anterioridad.

El cambio de estrategia, por parte de la Secretaría, para llevar a cabo las juntas permitió que poco a poco esta etapa tomara su curso normal, después de varias y prolongadas sesiones. No se presentaron inconformidades a la sesión de preguntas y respuestas.

TM recomienda a la SEGOB que defina una estrategia de respuesta a las preguntas, que le permita contestar de manera ordenada, eficiente y puntual cada una de las precisiones solicitadas por los licitantes.

En opinión de TM, es útil que la convocante tenga el tiempo suficiente para garantizar la precisión y certidumbre en la información otorgada para cada respuesta.

Lo anterior permitirá, generar un ambiente de confianza y cordialidad en el desarrollo de las reuniones, y los licitantes contarán con el tiempo necesario para revisar a detalle las respuestas de la convocante.

- TM recomienda que en procesos similares, en la Convocatoria se proporcione toda la información necesaria para que los licitantes presenten sus propuestas.
- TM recomienda que debe informarse a los licitantes de manera puntual de todos aquellos elementos que serán evaluados en sus proposiciones, desde la Convocatoria.

En procedimientos de licitación que por sus características contemplen la realización de pruebas de concepto, TM recomienda que se establezca, desde la Convocatoria, el protocolo de pruebas al que serán sometidas las muestras que la convocante solicite para esta etapa.

El protocolo de pruebas deberá considerar todos los elementos a evaluar, el método de evaluación a utilizar y la información que la convocante considere útil para que los licitantes tomen en cuenta al momento de elaborar su propuesta y presentar las muestras solicitadas.

Para cada caso, TM sugiere que para procedimientos de licitación cuya complejidad técnica lo requiera, las pruebas de concepto sean realizadas por una institución independiente, sin conflicto de intereses con la capacidad de llevar a cabo esta tarea.

TM recomienda publicar los resultados de las pruebas de concepto en el portal de la SEGOB.

Las pruebas de concepto, en opinión de TM, deberán servir efectivamente para comprobar la capacidad de los equipos, tecnologías, materiales, etcétera.

El Testigo Social recomienda que todas las propuestas recibidas sean sometidas a las pruebas de concepto.

- Para el caso de servicios y adquisición de equipos o tecnología, se hace necesario que la Convocante revise de manera sistemática el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos correspondientes. Por lo

anterior, TM recomienda a la SEGOB que establezca los mecanismos y estrategias para darle un puntual seguimiento a la ejecución del contrato relativo al proyecto.

- El establecimiento del criterio de evaluación basado en puntos y porcentajes, como la Ley en la materia lo prevé, permite una graduación en la valoración del cumplimiento de cada uno de los requisitos establecidos en la Convocatoria tanto técnicos, como los relacionados con la experiencia y capacidad de los licitantes, así como la oferta económica.

Lo anterior permite establecer que la proposición que haya tenido el mejor resultado en la evaluación combinada de puntos y porcentajes, sea la que resulte adjudicada.

Bajo este escenario, TM recomienda que en licitaciones similares, la SEGOB utilice la metodología de calificación de las propuestas bajo el criterio de puntos y porcentajes.

- TM recomienda que en el Acta de fallo se incluyan todos los incumplimientos técnicos, administrativos o económicos en los que incurran los licitantes. Esto permitirá que los licitantes tengan información puntual sobre los resultados de la evaluación de sus propuestas.

7. Opinión de Transparencia Mexicana

En el marco de la colaboración de TM como Testigo Social en el monitoreo de la licitación para la adquisición de equipo para la obtención de información biométrica del SNIP la SEGOB dio acceso a TM a la información relativa a la licitación, así como a las reuniones internas de trabajo de la Secretaría. TM tuvo oportunidad de hacer comentarios y recomendaciones durante el desarrollo de la licitación, aún cuando la Secretaría no dio respuestas formales a los mismos. La SEGOB se mostró interesada en conocer la opinión de TM.

TM cuando así lo consideró oportuno, dio a conocer sus observaciones a la SEGOB, enfatizando que sus comentarios no son vinculantes, y que los servidores públicos son los responsables en todo momento de las decisiones relacionadas a la Convocatoria.

Sin dejar de lado las observaciones expuestas en el presente informe, TM considera que estas no afectan el resultado final de la licitación.

TM considera que el presente procedimiento de licitación se desarrolló de conformidad con lo establecido en la Convocatoria.

Transparencia Mexicana concluye el presente informe el día 4 de febrero de 2010. En caso de que se presentará algún evento contrario a lo que se reporta en este informe, o bien Transparencia Mexicana recibiera alguna comunicación o información adicional dará vista, oportunamente, a las autoridades correspondientes y a la opinión pública.

4 de febrero de 2010
Transparencia Mexicana, A.C.
Testigo Social

Dra. María Elena Algorri
Asesor Técnico
designado por TM

Lic. Ana Lía Babinsky
Asesor Técnico
designado por TM

Lic. José Sheinbaum
Asesor Técnico
designado por TM

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.