



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

110000 -

Doctor  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.  
Carrera 8ª No. 10 - 65  
Bogotá D. C.

**ASUNTO:** *Advertencia fiscal por el grave riesgo de pérdida de recursos públicos que superan los \$5.766 millones, invertidos en el Subsistema de Video Vigilancia para las 11 fronteras de la ciudad, como consecuencia de las graves irregularidades detectadas en la ejecución del Contrato de Suministro No. 620 de 2010, suscrito por el Fondo de Vigilancia y Seguridad – FVS con la sociedad VERYTEL S. A.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función de vigilancia a la gestión fiscal, acorde con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley, encuentra necesario hacer uso de la función de advertencia prevista en numeral 8º del artículo 5º del Acuerdo 361 de 2009, con ocasión de los graves riesgos de afectación de los recursos públicos invertidos en la adquisición, instalación, puesta en marcha y funcionamiento del denominado subsistema de video vigilancia en 11 fronteras de la ciudad, cuya cuantía asciende a **\$5.766 millones**.

Recursos que pertenecen a igual número de Fondos de Desarrollo Local y al Fondo de Vigilancia y Seguridad, en adelante FVS, como consecuencia de las deficiencias detectadas desde la planeación del Contrato de Suministro No. 620 de 2010, con el que se pretendía la puesta en funcionamiento de cinco subsistemas de video vigilancia, entre ellos, el de Fronteras, para mejorar la seguridad en las entradas y salidas de ciudad, del cual nos ocuparemos en esta oportunidad.



## 1. ANTECEDENTES

El Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS, llevó a cabo la Licitación Pública LP-09-FVS-2010, la cual concluyó con la adjudicación del Contrato de Suministro No. 620 del 15 de octubre de 2010, a la sociedad VERYTEL S. A., el que tiene como objeto: "(...) *el suministro, instalación, montaje, prueba, puesta en marcha, garantía y mantenimiento del Sistema Integrado de Video vigilancia lo cual comprende video y control en tiempo real, e involucra equipos activos y pasivos, destinados a la seguridad y vigilancia del Distrito Capital y sus fronteras, que integra los subsistemas descritos en el acápite de alcance, de conformidad con el Pliego de Condiciones y sus adendas y la oferta presentada por el contratista.*"

El contrato ha tenido modificaciones y adiciones, en razón de las cuales su valor total actualmente asciende a **\$40.277 millones** y su ejecución se previó en 15 meses y tres de prueba.

El objeto contractual pactado involucra el suministro, instalación, montaje y puesta en marcha, garantía y mantenimiento de los sistemas de video vigilancia para 57 patrullas de policía, 38 motos de policía, 20 domos, 192 colegios y **11 fronteras**.

Es preciso señalar que con relación al Subsistema Fronteras, con fecha 12 de noviembre de 2009, el FVS y los Fondos de Desarrollo Local – FDL: Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Mártires, Usaquén, Candelaria, Santafé, Teusaquillo, Puente Aranda, Usme, Antonio Nariño y Suba, suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 697, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar un sistema de video vigilancia móvil, inalámbrica, para el cubrimiento de distintas zonas del Distrito Capital, el cual involucra la instalación del sistema en vehículos, motos, domos y fronteras.

El valor inicial del convenio, luego de tres modificaciones y una adición, es de \$6.883.2 millones y el plazo de ejecución acordado era de 36 meses, llevada a cabo a través del mencionado Contrato de Suministro 620 del 15 de octubre de 2010.

De acuerdo con el anexo técnico del referido contrato, el Subsistema de Video Vigilancia en Fronteras de Bogotá consta de cámaras móviles, que permiten observar las entradas y salidas de la ciudad, cámaras fijas, sistemas de grabación digital, sistema de reconocimiento de placas, el cual permite capturar



las imágenes de las placas de los vehículos que entran y salen de la ciudad y compararlas con las bases de datos de vehículos hurtados que tiene la policía y sistema de análisis de video, con el que se podrá realizar el conteo de vehículos y control de accidentes, vehículos parados; sistema que permitiría transmitir de manera inalámbrica las imágenes capturadas hasta el Centro de Monitoreo de Chapinero donde serán monitoreadas por el personal de la MEBOG.

## 2. RAZONES QUE AMERITAN LA FORMULACION DE LA ADVERTENCIA

### 2.1 La contratación suscrita para el efecto no ha logrado el cumplimiento de los fines estatales, conforme lo exige el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

La ejecución del contrato 620 del 15 de octubre de 2010, a través del cual se vienen desarrollando los cinco subsistemas de video vigilancia, debía terminar el 19 de octubre de 2012, pero dos días antes, es decir el 17 de mismo mes y año, fue objeto de suspensión, la cual se ha prorrogado consecutivamente; con el agravante que a diciembre 10 de 2012, sólo se han instalado las siguientes cinco de las 11 once fronteras estipuladas: Autopista Norte, Carrera 7, La Calera, Choachí y Antigua Villavicencio, esto es, tan sólo el 45.45% de los puntos contratados.

Adicional a lo anterior, la evaluación realizada por ente de control, informa que en el presente caso la contratación suscrita para el efecto no ha logrado el cumplimiento de los fines estatales, conforme lo ordena el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, en atención a que ninguno de los cinco Subsistemas de Video Vigilancia contratados funciona, como ocurre con el de fronteras, cuyo software aún se encuentra en pruebas de funcionamiento y por lo mismo, no presta servicio alguno; en razón de lo cual, existe el riesgo que con el paso del tiempo, los equipos adquiridos sean obsoletos e inservibles.

Como es de conocimiento del señor Alcalde, mediante oficio 2-2012- 11715 del 4 de julio de 2012, esta Contraloría había advertido sobre las serias irregularidades detectadas en la ejecución del subsistema de patrullas; documento a través del cual se manifestó que a los seis (6) meses de la suscripción del Contrato de Suministro No. 620 de 2010 y con el argumento de mejoras tecnológicas, a través del OTROSÍ No. 3 del 26 de agosto de 2011, se cambió la marca y referencia del sistema originalmente propuesto para el



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

reconocimiento de placas de vehículos, cual era el B15F/B16F ANPR /NPR /LPR<sup>1</sup> y el instalado no funciona.

Ahora bien, revisado el subsistema de Fronteras, igualmente se estableció, que a dos (2) días de culminar el plazo de ejecución del referido Contrato de Suministro, sólo fueron instaladas cinco de las 11 fronteras contratadas, las que aún no se encuentran en funcionamiento, toda vez que presentan las siguientes falencias técnicas:

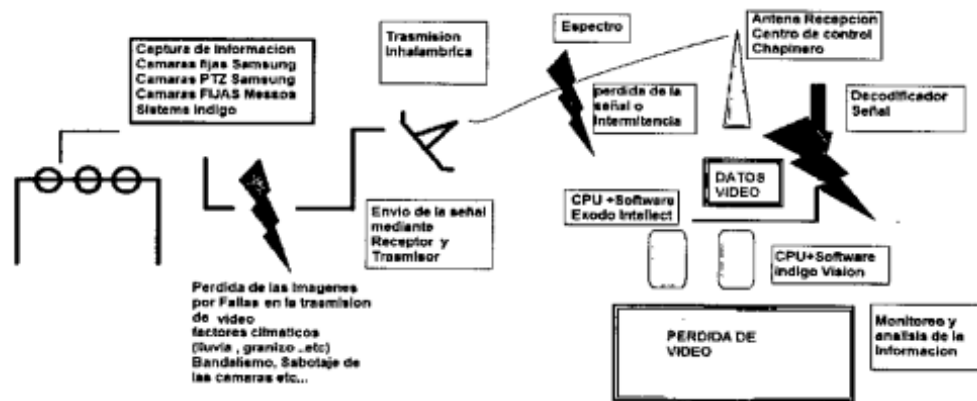
- 2.1.1** De configuración topológica y de funcionamiento de los sistemas de Errores lectura de placas EXODO INTELLECT y conteo y análisis vehicular INDIGO VISION, en materia de disposición, transmisión, logística y técnica de cada frontera.
- 2.1.2** Fallas en la disposición, instalación y configuración de cada sistema de video vigilancia y captura de las imágenes, dado que no se previó un plan de contingencia para el efecto, es así como en la transmisión y captura en el lugar de la información, los sistemas de almacenamiento y procesamiento de la captura de placas EXODO INTELLECT y conteo vehicular INDIGO VISION, están dispuestos en la central de monitoreo y no en el sitio donde debería existir un espejo o Backup.
- 2.1.3** La forma como está dispuesta la captura de las imágenes, no garantiza efectividad en la transmisión, seguridad y análisis de la información a procesar en tiempo real.
- 2.1.4** La disposición y ubicación de los equipos en el centro de monitoreo, no permiten que se garantice un Backup de la información en sitio; se conoció que no existe CPU o arreglo de disco duro más (+) software de captura o analíticas y si se deja de transmitir el video en el sitio por fallas en la comunicación inalámbrica, no se puede cumplir con el objetivo de control, toda vez que fue dispuesta de manera remota y no local.
- 2.1.5** La transmisión de los datos, (video y conteo vehicular) por medios inalámbricos, es vulnerable a todos los factores ambientales, climáticos y de seguridad, presentes en la ciudad, lo que no garantiza que la misma se haga en tiempo real, con mayor razón si se tiene en cuenta que estos medios son recomendables y efectivos en ambientes libres de obstáculos

<sup>1</sup> Certificado por la sociedad Blosechp Ltda en la Licitación 09 de 2010

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

(línea de vista directa) y no para la configuración y disposición actual, como lo ilustra la siguiente imagen veamos:

**IMAGEN 1  
TOPOLOGÍA EXISTENTE DIAGRAMA**



- 2.1.6** Subutilización del sistema de captura de placas vehiculares, en atención a que los sistemas de reconocimiento de placas vehiculares **ANPR**, generan estadísticas inmediatas de los flujos vehiculares, en horas pico, horas valle, conteo vehicular, entre otros, con las que se puede determinar la cantidad de vehículos que circulan por cada frontera; para efectuar dicho análisis o conteo vehicular se previó el software: B15F/B16F ANPR /NPR /LPR<sup>2</sup>, el cual como quedó expresado anteriormente, se cambió por el Axxon Intellect, con ocasión del aludido otrosí No. 03 del 26 de agosto de 2011, con el argumento de que constituía una mejora tecnológica.

Resulta pertinente mencionar que en la central de monitoreo en las fronteras, existe un software conocido como indigo visión para el conteo vehicular, no obstante con el mismo no es posible realizar un verdadero control del flujo vehicular, como quiera que éste se encuentra instalado en la central de monitoreo y no en el sitio en el que se considera debe

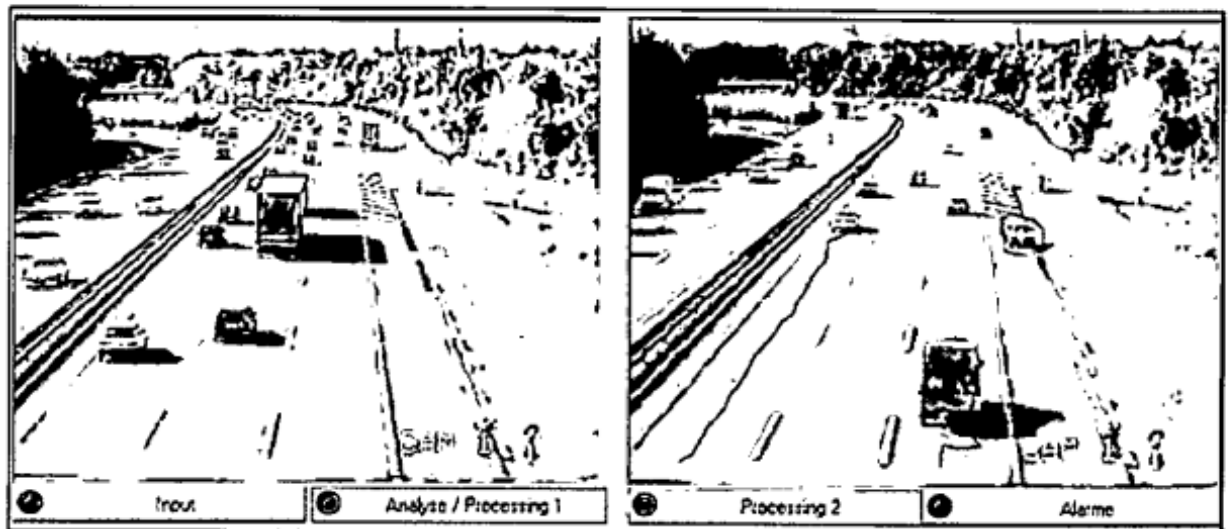
<sup>2</sup> Certificado por la sociedad Biosechp Ltda. en la Licitación 09 de 2010

**"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"**

existir un espejo o Backup, que permita determinar y controlar, si un vehículo está estacionado en la berma.

En este orden de ideas, encuentra este ente de control que el sistema Índigo Visión sólo aplicaría para distancias cortas, dadas las especificaciones técnicas de las cámaras de captura, como se observa, en la imagen 2, donde se observa un vehículo en zona prohibida, pero si las cámaras están instaladas sobre las fronteras no se podrá identificar si esto ocurre, a menos que estén en el perímetro visual de las mismas, así:

**IMAGEN 2**



**Live video**

**Detection of a broke down car**

## **2.2 No ejercicio de los poderes de dirección general y control y vigilancia del contrato a cargo del FVS.**

Pese a que la supervisión en julio de 2012, advirtió a la alta dirección de la entidad sobre el incumplimiento del cronograma No. 6<sup>3</sup>, el FVS no ha dado aplicación a las medidas de apremio previstas en el referido contrato y a que hace alusión el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, conocida como estatuto Anticorrupción, con inobservancia igualmente de los principios de economía y

<sup>3</sup> Corresponde a la versión revisada en reunión conjunta entre Vertyel y el FVS realizada el 18 de noviembre de 2011.



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

de celeridad, dada la dilación de que ha sido objeto el proceso sancionatorio en su momento aperturado.

Motiva a esta Contraloría hacer uso de la función de advertencia, el hecho que no obstante haberse instalado el subsistema de video vigilancia, solamente en 5 de las 11 fronteras previstas, el mismo no funciona en ninguna, con el agravante que de una parte, el FVS ya canceló \$1.077.7 millones y de otra, que faltando escasos 2 días para culminar la ejecución del contrato (el pasado 19 de octubre) la Administración de manera reiterada ha venido suspendiendo dicho término, con el argumento de realizar estudios de mercado, para determinar precios unitarios por subsistema, como quiera que los mismos inicialmente fueron previstos a precios globales, todo lo cual da cuenta de la falta de planeación.

Lo anterior significa que, si el subsistema de video vigilancia de las restantes 6 fronteras va a ser instalado en las mismas condiciones que tuvieron lugar las anteriores 5, los recursos dispuestos para el efecto corren con el grave riesgo de pérdida de los mismos, habida cuenta que en estos términos no van a cumplir con el fin social previsto, cual es el mejoramiento de la seguridad en las fronteras de la ciudad, en atención a que la MEBOG no va a contar con la herramienta que le permitiría la efectiva identificación de los vehículos que entran y salen, a efectos de posibilitar la captura de aquellos que sean requeridos por las diferentes autoridades.

**2.3 Sobrecostos en la adquisición de Cámaras UPS, Switches, postes, gabinetes, software, sistema puesta a tierra, sistema pararrayos y mantenimiento, entre otros.**

Este Organismo de Control evidenció que los equipos requeridos para la instalación del subsistema Fronteras han sido importados y que sus correspondientes declaraciones fueron alteradas por la contratista VERYTEL S. A., quien al parecer suprimió algunos valores, por lo que se acudió a la DIAN con el propósito de conocer el costo real de aquellos; comprobando que el valor cobrado al FVS, esto es, \$72.978,6 millones, es superior en un 259%, a aquel que verdaderamente debe cancelar en este caso el Distrito Capital de \$27.877,5 millones, lo que arroja una diferencia en contra del mismo de \$45.101.1 millones, de acuerdo con la información suministrada por la DIAN y según cotizaciones realizadas por este Ente, conforme se detalla en el siguiente cuadro:



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

**CUADRO No. 1**

**SOBRECOSTOS DETECTADOS CON RELACIÓN A LOS EQUIPOS Y MATERIALES DEL SUBSISTEMA DE VIDEO VIGILANCIA FRONTERAS**

EQUIPOS IMPORTADOS	VALOR INITARIO SEGÚN VERYTEL	VALOR/UNIT COTIZADO CONTRALORÍA DIAN	DIFERENCIA	PORCENTAJE
Cámaras Domo SCC 7435	9.800.840,00	5.697.049,47	4.103.790,53	72,03%
Cámaras Fijas De Conteo	1.226.297,60	833.340,36	392.957,24	47,15%
UPS 2.0 KVA	2.700.841,52	2.113.280,65	587.560,87	27,80%
Cámaras Fijas de Reconocimiento Messoa	4.756.000,00	2.461.038,98	2.294.961,02	93,25%
Switches	12.185.000,00	1.008.150,00	11.176.850,00	1108,65%
Gabinetes	1.574.224,50	423.000,00	1.151.224,50	272,16%
Postes	9.359.547,50	1.165.850,00	8.193.697,50	702,81%
Sistema Puesta a Tierra	1.761.344,00	870.000,00	891.344,00	102,45%
Sistema Pararrayos	2.240.610,00	1.740.134,48	500.475,52	28,76%
Software	27.373.839,13	11.565.575,26	15.808.263,87	136,68%
<b>TOTAL</b>	<b>\$72.978.544.25</b>	<b>\$27.877.419,20</b>	<b>\$45.101.125,05</b>	2591,76%
				/10
				<b>259.7%</b>

Valores tomados de las declaraciones de importación y de las cotizaciones efectuadas por la Contraloría de Bogotá D. C., frente a los costos reportados por la contratista VERYTEL S. A.

Cabe señalar que, en ejecución de la visita fiscal practicada ante el FVS, en cumplimiento del PAD 2012 Ciclo III, se concluyó el correspondiente hallazgo administrativo con incidencia penal, disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$367.6 millones, del cual se dio traslado a las instancias y entidades competentes.

En estos términos debemos tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente "en que se hayan perdido recursos" sino que en los términos que lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993<sup>4</sup>, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfarran y no sean mal

<sup>4</sup> "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".





“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

invertidos, como quiera que conforme lo señala el concepto<sup>5</sup>, “(...) **Creemos que esta segunda posición es la que debe primar puesto que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad. Por lo tanto, de nada le sirve al Estado o a la comunidad tener invertidos recursos en obras que jamás serán aprovechadas o tendrán utilidad alguna.**” (Negrillas fuera de texto).

Ahora bien, con la expedición de la Ley 610 de 2000, corresponde a las Contralorías determinar y derivar responsabilidad con ocasión del daño emergente y en virtud del lucro cesante, lo que implica que se debe proceder al análisis de los hechos “(...) **para examinar si el Estado ha realizado desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer o ha dejado de percibir recursos que de otra forma hubiese percibido. En la medida en que se presente cualquiera de las dos situaciones podemos decir que se ha causado un daño patrimonial al Estado.**”<sup>6</sup> (Negrillas fuera de texto).

Como quedó anteriormente expuesto, en el presente caso, el Distrito Capital con la suscripción del Contrato de Suministro No. 620 de 2010, pretendía la puesta en funcionamiento de cinco subsistemas de video vigilancia, entre ellos, el de Fronteras, para mejorar la seguridad en las entradas y salidas de la ciudad y no obstante los importantes recursos que a la fecha ha destinado para ese proyecto, cuya cuantía supera los **\$5.766 MILLONES, la contratista VERYTEL S. A., en el caso que nos ocupa, sólo ha instalado el citado subsistema en 5 de las 11 fronteras contractualmente pactadas y lo que es peor aún, las mismas no prestan en absoluto ningún servicio.**

En virtud de las razones expresadas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración a su cargo en la toma de decisiones y sin perjuicio de las acciones consolidadas que puedan derivarse del ejercicio de nuestra competencia, pongo en conocimiento los señalados hechos, con el ineludible propósito que la Administración a su cargo adopte medidas que garanticen el efectivo funcionamiento del subsistema de Video Vigilancia en Fronteras que implica el conteo y reconocimiento de placas en tiempo real de los vehículos que circulan por las entradas y salidas de la ciudad de Bogotá, D. C., esto es, que los recursos invertidos para que el Distrito Capital contara con esta herramienta tecnológica produzcan el beneficio social real previsto, que no es otro que servir a la comunidad y de esta manera se contrarresten los riesgos asociados al no cumplimiento de los fines de la contratación estatal suscrita para el efecto.

<sup>5</sup> No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República.

<sup>6</sup> Expresado en el precitado concepto.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

En el presente caso, encuentra necesario este Ente hacer uso de la función de advertencia, en el entendido que el fin último del ejercicio de la función pública Constitucional de Control Fiscal lo constituye, coadyuvar al mejoramiento continuo de la Administración, en procura de la mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad, con mayor razón si se tiene en cuenta la grave crisis que ha venido presentando el tema de la seguridad en la ciudad. En caso de no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito a su Despacho que la anterior información, así como las acciones que adoptará con respecto a los señalados hechos, sean puestas en conocimiento a esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo,

  
**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó:	Equipo Auditor Visita Fiscal- Contrato de Suministro No. 620 de 2010- Subsistema Fronteras.
Revisó:	Sara Elcy Pineda Puentes, Profesional. 
Aprobó:	Jairo Hernán Zambrano Ortega - Director Técnico Sector Gobierno. 
Revisó y Ajustó:	Ana Benilda Ramírez, Asesor. 