

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

INFORME DE LA VISITA FISCAL

Contrato 620 de 2010 con VERYTEL – Subsistema de video vigilancia para 192 colegios por valor aproximado de \$17.000 millones.

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO - SDG

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012

CICLO II

Agosto de 2012



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El 12 de noviembre de 2009, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, FVS y la Secretaría de Educación Distrital SED, suscriben el Convenio Interadministrativo Marco No. 1898¹, cuyo objeto es: *“El FVS y la SED aúnan esfuerzos económicos y técnicos para contribuir al desarrollo del sistema integrado de video vigilancia para la ciudad de Bogotá, de acuerdo con la competencia de cada una de las entidades vinculadas y con el propósito de cumplir con el Plan de Desarrollo 2008-2012”*.

Los recursos destinados a este Convenio por parte de la SED provienen del proyecto de inversión No. 7195, denominado “Operación de Colegios Oficiales del Distrito Capital de la Secretaría Distrital de Educación” y para el caso del FVS, al proyecto de inversión No. 0402 “Prevención de Conflictos Urbanos Las Violencias y el Delito”.

El valor del Convenio No. 1898- 706 de 2009, se pactó en **\$16.196.389.902**, el aporte de la Secretaría es de \$15.796.389.902, que corresponde al 97.5% del valor total y el 2.5% lo aportó el Fondo, es decir, \$400.000.000. Adicionalmente, se acordó que los pagos que efectuaran estas entidades, se realizarían directamente al proveedor o contratista que resultara del proceso contractual que realizara el FVS.

La fecha de finalización del Convenio inicialmente se pactó para el 30 de enero de 2012, ejecución que se extendió hasta el 30 de abril del mismo año, dada la suspensión por dos (2) meses, acordada mediante Acta del 26 de enero de 2012² y a la prórroga de la suspensión por un mes más, definida en Acta del 26 de marzo de 2012, la justificación de dichas suspensiones se limita a la necesidad de destinar \$4.000.0 millones más para terminar la instalación de las cámaras en 192 colegios.

Posteriormente, en abril 27 de 2012, se suscribe Modificación No. 1 del Convenio 1898-706 de 2009, ampliando el plazo hasta el 30 de agosto de 2012, por razones de carácter financiero y de ajustes y aclaraciones al Convenio Marco.

Como se podrá ver más adelante, a través del Convenio, la Secretaría de Educación – SED, pese a ser la dueña del 97.5% de los recursos, se despojó de toda responsabilidad, dejando que el Fondo de Vigilancia y Seguridad, a su arbitrio y total autonomía, decidiera sobre lo favorable o necesario para los colegios, en este sentido, se desprende de cualquier tipo de participación en la elaboración de

¹ En el Fondo de Vigilancia y Seguridad es el No. 706 de 2009.

² Tal y como lo enuncia la Modificación No. 1 suscrita el abril 27 de 2012.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

estudios técnicos, evaluación de las propuestas para la adquisición del Sistema de Video Vigilancia y más allá de ello, también le otorga total facultad para adoptar las modificaciones o aclaraciones³, pues le establece como obligación del Fondo de Vigilancia y Seguridad, adelantar los estudios correspondientes, elaborar los pliegos de condiciones, evaluar las propuestas, adjudicar el contrato y adoptar las modificaciones o aclaraciones a cualquiera de los documentos y definir las eventuales modificaciones a los contratos.

Las imprevisiones que se desprenden del Convenio Marco sin lugar a dudas denotan evidente falta de planeación el cual tiene efecto directo sobre la ejecución y en las etapas precontractual, contractual y poscontractual del Contrato de Suministro del subsistema de videovigilancia, que posteriormente suscribió el FVS; con el agravante que las aclaraciones y alcance del objeto se produce diez y siete (17) meses después, esto es, el 27 de abril de 2012, cuando había vencido la fecha prevista para su culminación.

El Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS, llevó a cabo la Licitación Pública LP-09-FVS-2010, con la participación de dos (2) oferentes, la cual se adjudicó través de la Resolución 763 de 12 de octubre del mismo año a la firma VERYTEL S.A., conllevando a la suscripción del Contrato de Suministro No. 620 del 15 de octubre de 2010, por valor inicial de \$30.924.9 millones, pactado a precios globales⁴, cuyo objeto es:

“(…) 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.”

³ En la cláusula sexta del convenio se establecieron las obligaciones a cargo del FVS, destacándose entre otras: “a) Liderar el proyecto del sistema integrado de video vigilancia”.

“f) Adelantar los estudios correspondientes, elaborar los pliegos de condiciones y los demás documentos y actos necesarios para el proceso de contratación, ordenar la apertura de los procesos, evaluar las propuestas que se presenten y adjudicar los contratos correspondientes. Igualmente, el FVS de manera autónoma y bajo su responsabilidad adoptaría las modificaciones o aclaraciones a cualquiera de los documentos anteriores. Una vez realizada la apertura del proceso de selección informándolo por escrito a través del supervisor del convenio del FVS a la Secretaría adjuntando el respectivo cronograma del proceso y la forma de pago prevista”.

h) “Adelantar la coordinación, vigilancia y control de la ejecución de los contratos suscritos sin perjuicio de la contratación de las interventorías externas. Así mismo definir las eventuales modificaciones a los contratos”.

i) “Entregar al Almacén de LA SECRETARIA los bienes objeto del presente Convenio previo el siguiente trámite: Adquiridas las cámaras y realizado el respectivo ingreso al Almacén del FVS, se suscribirá el contrato de traspaso entre a la SECRETARIA correspondiente y el FVS”. Literal que fue eliminado mediante la cláusula sexta de la Modificación No. 1 del 27 de abril de 2012.

En la cláusula séptima se determinó que “la supervisión del presente convenio será ejercida por la persona que designe el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito, quien tendrá a su cargo la supervisión de la correcta inversión de los recursos y el seguimiento de las obligaciones de los cooperantes”.

⁴ La oferta económica contempla el valor de los cinco subsistemas y el IVA sobre el mismo.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

El Contrato ha tenido modificaciones y adiciones, en razón de las cuales su valor total a la fecha asciende a **\$40.277 millones**.

Según el objeto contractual, el suministro, instalación, montaje y puesta en marcha, garantía y mantenimiento involucra los siguientes subsistemas:

1. Subsistema de video vigilancia para patrullas de policía (57)
2. Subsistema de video vigilancia para motos de policía.
3. Subsistema de video vigilancia para fronteras de Bogotá.
4. Subsistema de 20 domos nuevos dentro de Bogotá
5. Subsistema de video vigilancia para 192 colegios.

El presente informe da cuenta del subsistema de video vigilancia para 192 colegios, el cual de conformidad con el pliego de condiciones, tiene como objeto el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de video vigilancia para protección de las áreas de influencia de los establecimientos educativos de la ciudad de Bogotá, así como los temas propios internos del plantel educativo.

Mediante la evaluación realizada se determinaron deficiencias en la instalación del sistema evidenciadas a través de las visitas efectuadas a los colegios, el análisis de los documentos soporte de la planeación, ejecución y control del subsistema, los sobrecostos en su adquisición e instalación y un breve comentario respecto a la aplicación de las medidas de apremio.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1. VISITA A COLEGIOS

2.1.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria

En las visitas efectuadas por este organismo de control a cuarenta (40) colegios, se encontraron deficiencias de tipo logístico, técnico y de responsabilidades, frente al sistema de video vigilancia actualmente instalado, circunstancias que han generado **la subutilización del** sistema al desconocerse sus alcances y utilidad frente al mejoramiento de las condiciones de seguridad en los planteles educativos y en su entorno, las cuales se describen a continuación:

2.1.1.1. *Logísticas o Administrativas*

- En los colegios no se hace monitoreo de las cámaras por diferentes razones:

No existe cuarto de control o de monitoreo como su nombre lo indica, es un espacio dedicado única y exclusivamente a contener elementos pasivos y activos tendientes a desarrollar la actividad de monitoreo y control del Circuito Cerrado de Televisión (CCTV), en este caso puntual del sistema de CCTV, de cada colegio en particular, este cuarto o sala de control debe contar como mínimo con las siguientes características técnicas:

Área no inferior a 3 metros cuadrados, distribución o red eléctrica dedicada para CCTV, puesta a tierra, aire acondicionado, cableado estructurado, rack de control, escritorio y sillas para los usuarios, control de incendio, puerta de seguridad y sistema de CCTV (DVR /NVR /JOYSTIC /TECLADO/PANTALA LCD 32 pulgadas).

En las visitas técnicas realizadas a la totalidad de los colegios, se observó que ninguno cumplía con las mínimas normas técnicas de instalación y de seguridad, como también se comprobó que se implementó y adecuó para cada sistema de CCTV, un área, que no permite su uso correcto. Se observa y demuestra una mala planeación e instalación de los sistemas de CCTV en todos los colegios.

El espacio en el que se ubicaron los equipos del sistema no es el más apropiado; se encontraron colegios en los que en el cuarto de control se ubican otros elementos como lockers, cocinas, estufas, neveras, cajones, basuras, elementos de deporte y cafetería, archivos, entre otros; poniendo en riesgo los equipos.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Entre las múltiples fallas de instalación y funcionamiento se encuentran:

Los rack donde se aloja el DVR, la UPS, MODEM y demás accesorios del sistema de CCTV, permanecen cerrados. Igualmente, en ocho (8) colegios se evidenció que el cuarto de control también permanece cerrado por ser independiente de la portería del colegio.

Las pantallas LCD son de 17 pulgadas, impiden ver con claridad las 3 o 5 cámaras que están instaladas por colegio. Como mínimo cada sistema debe contar con una pantalla LCD de 32 pulgadas, que le permita al operador visualizar las imágenes de cada cámara. Al ser una pantalla de 17 pulgadas las imágenes de cada cámara se deben ver por separado una a una, impidiendo por su tamaño al operador visualizar en un cuadro más amplio las demás cámaras. Es de aclarar que en el evento de ampliar el sistema de CCTV, esta pantalla se deberá cambiar, ya que es muy pequeña y al agregar más cámaras los cuadros o imágenes por cada cámara se reducen.

No existe un mueble que soporte cada monitor, teclado y joystick; las sillas no son adecuadas para el monitoreo y se utilizan muebles en mal estado, que la empresa de vigilancia o el colegio poseen.

Se observó en la gran mayoría de los colegios, que los conectores de cada cámara están sueltos, porque en muchos casos quedaron cortos y están tensionados.

El joystick está en una mala posición, en muchos casos queda muy corto su cable de control y al acomodarlo para el funcionamiento se desconecta, esto genera un deterioro por mala instalación y adecuación.

No se ha designado ni se le han impartido instrucciones y capacitación al vigilante para que se encargue del manejo del sistema, tal como lo establece la Circular 01 del 20 de mayo de 2011, expedida por la SED, en la que se señaló que su monitoreo estaría a cargo del personal de vigilancia.

Insuficiente conocimiento del sistema por parte de las personas encargadas de maniobrarlo.

- Pese a que se hace monitoreo se presentan las siguientes limitaciones

No se gestiona oportunamente mejoras en la configuración de las cámaras. Para el caso de los domos, en 21 colegios se encontró que las imágenes a mayor

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

distancia se robotizan, se quedan estáticas, cambian de posición con gran rapidez y no son nítidas. La velocidad de PANEÓ (PAN, TIL) del recorrido de los domos es inadecuada, toda vez que no permite identificar acciones malintencionadas que pueden estar ocurriendo en un determinado sitio de la institución educativa. En cuanto a las fijas, se constató insuficiente nitidez dado que a más de seis (6) metros de distancia, las imágenes no son claras.

La programación de las zonas o recorridos (presets), que debe hacer de manera automática los domos, no permite ni muestran un recorrido adecuado y ajustado a las aéreas de mayor incidencia o inseguridad en el perímetro interior o exterior de cada colegio.

En cuanto a las cámaras fijas, se evidenció que su distribución y ubicación son inadecuadas, por ser cámaras fijas con distancia focal que va de 5 a 10 metros, ya que en muchos casos toman aéreas, que no están captando el movimiento de los estudiantes, y en la gran mayoría de los casos apuntan a los ingresos de los colegios pero la distancia focal es superior a los 15 metros de distancia, obteniendo como resultado una imagen muy distante difícil de analizar, estas cámaras han sido instaladas o ancladas en aéreas deportivas, expuestas a golpes por los balones o elementos deportivos que utilizan los estudiantes.

Los rack, o armarios deben permitir al operador, visualizar el funcionamiento de cada dispositivo que se encuentra alojado dentro de dicho rack o armario, en este caso, mediante Otrosí No. 3, suscrito el 26 de agosto de 2011, se pide cambiar la puerta de vidrio por puerta de metal, este cambio desmejora totalmente la visibilidad de los dispositivos (DVR, Modem, Ups, Cableado) dentro de rack o armario. En el caso de falla del sistema de CCTV es imposible determinar a simple vista, qué equipo se apagó o falló, ya que la puerta es de metal en su totalidad, ocasionando que el diagnóstico sea imposible y por consiguiente, la reparación o puesta en funcionamiento del sistema se tenga que demorar hasta que abran el Rack y el técnico encargado del sistema llegue, no se permite un plan de contingencia y esto es muy grave, ya que estamos hablando de un sistema de CCTV, el cual debe estar funcionando los 365 días del año, las 24 horas por día y debe contar un plan de contingencia básico.

No se le da la suficiente importancia al sistema por parte de los rectores y directivas de los colegios, al no implementar acciones conducentes a que el mismo funcione correctamente, argumentando que no se han recibido a satisfacción los equipos. Se evidenció: a) demora o no trámite de la nueva instalación del software por cambio de equipo en que se instaló inicialmente el DVR. b) desconocimiento de la contraseña, por cambio de equipo, c) domos

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

estáticos, imagen borrosa, desconfiguración de cámaras, manipulación de cámaras, fallas técnicas que conllevan a que se apague el sistema o a que funcione parcialmente, d) requerimientos de capacitación, e) requerimientos de mantenimiento de los equipos, entre otros. Lo anterior, permite evidenciar insuficiente interés por parte de los rectores para que la funcionalidad de los equipos sea la esperada y desconocimiento de la Circular 001 del 20 de mayo de 2012, expedida por la SED.

No se contempló la adquisición de mesas y sillas para operar adecuadamente el sistema.

2.1.1.2. Técnicas

- Deficiencias en los brazos o mástiles de algunas cámaras domos que no fueron lo suficientemente aseguradas a los postes, brazos o mástiles, lo que genera en el evento de vientos fuertes que la imagen que se refleja en los monitores no sea estable.
- No se ha realizado mantenimiento periódico a las cámaras encontrando que algunos domos están afectados por la polución y para el caso de las cámaras fijas, han sido golpeadas y presentan problemas en su funcionamiento.
- Inadecuada ubicación de las cámaras fijas lo que conlleva a su subutilización y/o a generar riesgos en su efectivo funcionamiento en el evento en que éstas sean de fácil acceso a los estudiantes, al personal administrativo del colegio y a los visitantes.
- No existe conexión o monitoreo por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá - MEBOG.
- El tiempo de Almacenamiento de cada DVR es insuficiente. Se observó que las imágenes están por debajo de los 25 IPS, esto ocasiona que la imagen sea robotizada, por consiguiente, la grabación no es en tiempo real al ojo humano, se debe ampliar la capacidad de grabación por lo menos a 6 Terabytes por cada DVR, de esta manera se podrá aumentar la grabación a mas de 30 IPS.
- Se observa claramente que a mayor grabación en días menor calidad en la imagen de captura.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

2.1.1.3. Responsabilidad del Manejo y Funcionalidad del Sistema

No es claro quién es el responsable de las llaves del rack. En los colegios visitados se evidenció su tenencia en las siguientes personas: a) El contratista, VERYTEL S.A., quien no permanece en sus instalaciones. b) La rectoría, (en un alto porcentaje de los colegios de la muestra, no fue posible constatar, que las tenía el rector en razón a que no se encontraba). c) El almacenista del colegio. d) El vigilante del colegio, e) El FVS o la ETB; según lo manifestado por quienes atendieron las visitas; situación que de acuerdo con lo consignado en “Acta de Reunión No. 064 del Comité de Seguimiento Colegios proyecto 620 de 2010”, del 20 de enero de 2012, ha impedido el acceso a los equipos ubicados en el rack, lo que conlleva a dificultar la labor de instalación y adecuación de la conectividad por la ETB y al retraso del funcionamiento esperado del sistema de video vigilancia.

El DVR se encuentra instalado únicamente en las oficinas de la rectoría, aspecto que permite concluir subutilización del mismo, puesto que dadas las múltiples ocupaciones de los rectores, es muy frecuente que no permanezcan en las instalaciones de los colegios y por tanto, no se realice monitoreo de las cámaras; deficiencia que fue manifestada por funcionarios de los colegios visitados, lo que permite evidenciar la necesidad que el software se instale en otros equipos desde los cuales se realice el monitoreo.

En las visitas a los colegios en los que fueron instalados domos en paredes, se evidenció que no tienen polo a tierra; si bien, al contratista le era dable utilizar el sistema de protección existente en los colegios, debe garantizar la seguridad de todos los equipos que instalara, tal como lo señaló en su propuesta *“deberán incluir un sistema de protección individual contra sobrecargas, trasciendes (sic), espurios y picos de voltaje; no obstante, las protecciones generales del sistema que el proponente deberá instalar”*.

No se definió oportunamente y con claridad en qué consiste la capacitación al no establecerse el número de horas, los aspectos que contempla y las competencias de cada colegio frente a la custodia de la información. Según lo manifestado por los funcionarios que atendieron la Visita Fiscal, VERYTEL S.A., ha dado una inducción elemental para el manejo del sistema. Se encontró que los rectores como responsables del DVR, no tienen claro el alcance de sus competencias y responsabilidad frente al sistema. Además los vigilantes a cargo del monitoreo, desconocen el manejo y operatividad de los elementos del mismo, llegando en algunos casos a que por disposiciones de la rectoría, no pudieran acceder a su manejo.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Cabe resaltar que de acuerdo con la Circular 001 del 20 de mayo de 2011, expedida por la SED, una vez culminado el proceso de instalación del CCTV, el contratista deberá capacitar en cada colegio al personal tanto operativo (empresa de vigilancia) como al administrativo (rector y otros).

- Responsabilidad Frente a los Elementos que Conforman el Sistema

La responsabilidad de entregar al Fondo de Vigilancia y Seguridad, los elementos del sistema de video vigilancia de los colegios, recae en VERYTEL S.A.⁵. El Fondo de Vigilancia y Seguridad, le entrega a la SED, una vez haya recibido a satisfacción; no obstante, a 31 de julio de 2012, no se ha recibido a satisfacción ningún colegio por parte del FVS, lo que implica que todos los elementos tanto los instalados como los que se encuentran en bodega, estén bajo la responsabilidad de VERYTEL S.A.

2.1.1.4. Deficiencias de la Supervisión

Dentro de la cláusula sexta del Convenio Marco se establecieron las obligaciones a cargo del FVS, destacándose entre otras: “a) Liderar el proyecto del sistema integrado de video vigilancia”. Igualmente, en la cláusula séptima se estableció que la supervisión del Convenio sería ejercida por la persona que designe el FVS del Distrito, quien tendrá a cargo la supervisión de la correcta inversión de los recursos y el seguimiento de las obligaciones de los cooperantes. Además en la cláusula octava del mismo, se creó un “Comité de Seguimiento que se conformará por un delegado de cada una de las entidades vinculadas para adoptar decisiones y por un delegado de la Policía Metropolitana de Bogotá quienes periódicamente revisarán que los recursos aportados por cada una de las entidades vinculadas se destinen de acuerdo a los proyectos de las respectivas entidades y recomendaran dentro del marco de su competencia las modificaciones que se requiera en cuanto ubicación de las cámaras que conforman el sistema integrado de videovigilancia, así como la reposición de las mismas por el agotamiento de la vida útil. PARAGRAFO.- Las directivas serán impartidas por el Fondo de Vigilancia y Seguridad a través del Gerente”.

La Modificación del Convenio Marco del 27 de abril de 2012, en su cláusula cuarta estableció que: “La supervisión sería ejercida por las partes de la siguiente forma: 1) Por parte del FVS será ejercida por la persona que elija el Gerente por escrito, actuación que deberá comunicarse oportunamente a la SED. 2) Por parte de la SED la designación recae en cabeza del Director de Servicios Administrativos”. En la cláusula Quinta COMITÉ DE SEGUIMIENTO, se estableció: “A partir de la firma del presente documento, el Comité de Seguimiento estará conformado por los siguientes miembros 1) Por parte del FVS el supervisor designado y el coordinador del área de sistemas, 2) Por parte de la SED el Subsecretario de Gestión Institucional quien podrá delegar en el Director de Servicios Administrativos quienes para

⁵ Ver Acta de Entendimiento al contrato 620 de 2010 firmada el 14 de abril de 2011

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

la toma de decisiones deberán solicitar el concurso de las áreas pertinentes en la secretaría. 3) Por parte de la MEBOG el Jefe de Telemática o su delegado.”

En el Contrato 620 de 2010, la cláusula décima primera SUPERVISION, señaló:
“El FONDO nombrará un supervisor del contrato quien tendrá el derecho de supervisar el desarrollo y ejecución del contrato lo que permitirá acceder si así lo desea en cualquier momento a las instalaciones físicas en las que se lleven a cabo las diferentes fases del contrato y a los documentos e información que soportan la labor del Contratista, ante lo cual se impondrá a cargo del FVS un compromiso de confidencialidad sobre la información a la que tenga acceso la que se entiende asumida por el FVS con la firma del contrato dentro de las limitaciones que para el efecto le establezca la ley. El CONTRATISTA no podrá oponer derechos de autor o acuerdos de confidencialidad interno o con terceros que limiten o impidan que el FVS o su designado accedan a la información del CONTRATISTA para el ejercicio de sus facultades de supervisión y control. EL SUPERVISOR ejercerá las actividades de supervisión y control de la ejecución del contrato que le corresponden directamente y tendrá las facultades establecidas en las guías adoptadas por el FVS. En todo caso el Supervisor no estará facultado, en ningún momento, para adoptar decisiones que impliquen la modificación de los términos y condiciones previstos en el presente contrato, las cuales únicamente podrán ser adoptadas por los representantes legales de las partes mediante la suscripción de modificaciones al contrato principal.”

Este contexto de supervisión y control de los recursos y de la aplicación de los mismos cuyo objetivo final es garantizar la seguridad en los colegios, presenta las siguientes falencias:

- Omisión de Aprobación de Diseños:

Teniendo en cuenta que una de las responsabilidades de VERYTEL S.A., es la elaboración de los diseños del sistema de video vigilancia en cada colegio, los cuales deben ser aprobados por la supervisión previo a la instalación, contemplado como una de las actividades incluidas en el cronograma de este subsistema; se cuestiona el hecho, de acuerdo con lo manifestado por el supervisor y consignado en Acta de Visita Fiscal del 30 de julio de 2012; que no obstante, haberse implementado el sistema en 100 colegios, **ninguno de los diseños ha sido aprobado por la supervisión.**

Esto de una parte denota deficiencias en el ejercicio de la supervisión, resaltando que en ninguno de los informes se menciona la no aprobación de los diseños; no obstante la instalación de los equipos y de otra parte, teniendo en cuenta que en la cláusula sexta del Convenio Marco, Obligaciones del FVS, literal j) se señaló: “Tramitar y remitir a la SECRETARIA a través del supervisor del contrato del FVS los documentos de los pagos que deba efectuar la SECRETARIA al contratista en ocasión del contrato que suscriba en desarrollo del presente contrato interadministrativo, de conformidad con lo pactado en el mismo” (el subrayado es nuestro); se cuestiona por qué VERYTEL S.A., instaló y

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

por qué la SED pagó siendo la aprobación de los diseños, una de las actividades incluidas en la lista de chequeo, para proceder al pago.

Por lo anterior se advierte, que si bien en la bolsa de materiales incluida en el Otrosí No. 4 del 4 de noviembre de 2011, se contempla el rediseño del sistema CCTV, en cada colegio por \$3.625.000, (lo que no es procedente porque el diseño es responsabilidad del contratista), el FVS no puede reconocer valores adicionales y mucho menos si se trata de rediseños cuya propuesta inicial debió ser estudiada y avalada por la supervisión.

Teniendo en cuenta el Anexo Técnico 6.7 Listado de Colegios entregado por la SED, se determinó que el número de cámaras a instalar tanto fijas como domos era de 673 y 607 respectivamente. Con las verificaciones hechas por este organismo de control, constatadas con el informe de supervisión de mayo de 2012, se encontró que en los 100 colegios a diciembre 29 de 2011, se habían instalado 296 fijas y 239 domos, quedando por instalar 377 fijas y 368 domos; elementos, que conforme al Acuerdo de Entendimiento del 14 de abril de 2011, deben estar en las bodegas de VERYTEL S.A.

Cabe señalar que en caso de presentarse un sobrante de cámaras, una vez concluidos los 192 colegios, éstas deben ser distribuidas en los planteles educativos en los que la cantidad no fue suficiente, como lo manifestaron los rectores y quedó plasmado en las actas soporte de las visitas a los planteles.

- Manejo de la Bolsa de Materiales:

En el anexo 7A de la Propuesta Económica, “Desagregación Obra Civil Subsistema Colegios” presentada por VERYTEL S.A. se definió: *“...la suma de cuatro mil ochocientos millones de pesos (\$4.800.000.000,00), será destinada a los gastos de instalación de los subsistemas exteriores e interiores de los 192 Colegios relacionados en el Anexo No. 6-7 y se liquidaran conforme las cantidades efectivamente ejecutadas, contra los valores unitarios que se señalan a continuación y que comprenden los establecidos por el FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD más los que hemos considerado deben tenerse en cuenta para dicha instalación, estos valores se liquidarán una vez realizado el diseño: ...”*.

De lo anterior se infiere, que el promedio de recursos a ejecutar de la bolsa de materiales por colegio era de \$25.0 millones; no obstante, en el informe de supervisión de mayo de 2012, se evidenció en la mayoría de los 100 colegios en los que ya está instalado el sistema de video vigilancia, se utilizaron recursos en cuantías superiores a este promedio, se citan algunos ejemplos: Santiago Pérez \$101.1 millones; La Amistad \$66.0 millones; Ciudadela Educativa de Bosa \$65.3

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

millones; José Martí \$61.0 millones; Cundinamarca IED \$58.5 millones y tan solo se encontraron 21 colegios por debajo del mismo.

Llama la atención de este ente de control, el silencio de la supervisión, ya que no se pronunció, en el sentido de advertir o manifestar a las partes, sobre la necesidad de establecer topes o parámetros acerca de la inversión máxima para cada colegio de acuerdo a la complejidad de cada uno; o bien establecer que no podía exceder de los \$25.0 millones por colegio, lo que finalmente aseguraría la distribución de los \$4.800 millones, para el total de colegios incluidos en el proyecto.

Contrario a lo anterior, en informe de supervisión del 24 noviembre de 2011, se menciona que los recursos de la bolsa se ejecutarían en su totalidad en 100 colegios, sin plantear que esta situación desbordaría el presupuesto, autorizado para los 192 y no 100 como se menciona allí.

Partiendo del supuesto que el primer informe de supervisión es del 24 de noviembre de 2011, llama la atención de este órgano de control, bajo que instrumento precedente pudo, la Gerencia del Fondo, formalizar el Otrosí No. 4, suscrito el 4 de noviembre de 2011, esto es, 20 días.

La omisión de una adecuada planeación y posterior supervisión conllevó que a 31 de julio de 2012, faltando la instalación en 92 colegios, solo queda por ejecutar \$1.184.9 millones, es decir, un promedio de \$12.9 millones por colegio, mientras que en la instalación de los 100 se gastó de la bolsa de materiales, \$3.615.1 millones; es decir, un promedio de \$36.2 millones por colegio.

Esta falencia también se deriva de la falta de planeación tanto del Convenio Marco, es decir, como responsabilidad de la Secretaría de Educación quien lidera y controla los colegios, se desprendió de actividades propias y se las dejó al FVS, omisiones que se ven reflejadas en el proceso que antecedió al Contrato 620 de 2010, suscrito entre el FVS y la Sociedad VERYTEL S.A.

Adicionalmente, no obstante haberse contemplado la conformación de un Comité de Seguimiento al convenio, no se evidenciaron soportes documentales de su gestión y solo hasta el 27 de abril de 2012, se puntualiza quienes conforman dicho Comité, con el agravante que no se suministraron soportes que den cuenta de su gestión, no obstante la solicitud cursada por este organismo de control mediante oficio No. 1153-03 del 26 de julio de 2012.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Aunado a lo anterior, con el Otrosí No. 4 del 4 de noviembre de 2011, se aprobó una nueva bolsa de materiales que contempló cuarenta y tres (43) ítems más; esta nueva bolsa de materiales propuso el contratista, contiene ítems nuevos, esto es, que no estaban incluidos en la bolsa inicial, de lo que se infiere, que se buscaba el reconocimiento de ítems ya instalados, que no habían sido previstos en la propuesta y como tal, no aprobados. Esta circunstancia evidenciaría existencia de posibles hechos cumplidos, con anuencia de la supervisión y del mismo Comité de Seguimiento del Convenio Marco y demás instancias involucradas en el control de los recursos.

- Irregularidades sobre los Informes de supervisión:

Mediante Acta de Visita Fiscal del 22 de junio de 2012, numeral 7, se solicitó al supervisor del contrato, los informes de supervisión en los que se detalle el grado de ejecución con corte a mayo 31 de 2011.

Como respuesta a dicho requerimiento se obtuvieron tres (3) informes de supervisión de fechas: 24 noviembre de 2011, 31 de enero de 2012 y el tercero del 30 de marzo de 2012, con lo que se asume que no existen informes de supervisión anteriores; no obstante, el contrato está en ejecución desde el 19 de octubre de 2010; aspecto que contraviene lo estipulado en el Manual de Supervisión e Interventoría del FVS, adoptado mediante Resolución 285 del 30 de octubre de 2007, que es la guía adoptada por el Fondo para el ejercicio de la supervisión.

En el informe del 24 de noviembre de 2011, se menciona de manera informativa que los recursos de la bolsa se ejecutarían en su totalidad en 100 colegios, sin plantear que esta situación desbordaría lo pactado y sin dejar en claro las consecuencias que acarrearía autorizar ajustes en ítems y en recursos. Cabe resaltar que frente a la sobre ejecución de la bolsa en solo 100 colegios, la supervisión no se pronunció con la debida oportunidad.

Si bien el primer informe de supervisión se produjo el 24 de noviembre de 2011, llama la atención de este órgano de control, que al no existir informes anteriores, no le era dable a la Gerencia del Fondo, formalizar el Otrosí No. 4 suscrito el 4 de noviembre de 2011, fecha anterior (en 20 días) a la presentación del primer informe de supervisión, sobre aspectos que solo fueron mencionados hasta el 24 de noviembre de 2011.

Otro aspecto que llama la atención de los informes de supervisión es el relacionado con que solo al 30 de marzo de 2012, se señala que se está

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

elaborando una Metodología para Establecer los Avances y Autorizaciones de Pago, aspecto que conlleva a cuestionar antes de esta fecha, en qué consistían las verificaciones efectuadas por la supervisión que soportaban los pagos. De acuerdo con lo mencionado por el supervisor, las verificaciones consistían en constatar el cumplimiento de 117 actividades que no estaban ponderadas, determinando las ejecutadas, las que se encontraban en ejecución y las pendientes de ejecutar, lo que evidencia que no era un método confiable para proceder al pago, pese a que la Contraloría de Bogotá, formuló una función de advertencia respecto al promedio de pagos frente a la ejecución.

Para el recibo a satisfacción y según lo manifestado por el Supervisor y consignado en el Acta de Visita Fiscal del 30 de julio de 2012, la nueva supervisión cambió la metodología para realizar los pagos por unidad, es decir, por colegio instalado; pero se reitera que a 31 de julio de 2012, no se ha recibido formalmente ningún colegio.

De otra parte, para este subsistema se designó un presupuesto de \$16.196.4 millones, lo que implica un promedio de \$84.3 millones por colegio; teniendo en cuenta que a la fecha se ha instalado el sistema en 100 colegios, el valor cancelado a la fecha sería de \$8.435.6 millones; sin embargo, los pagos ascienden a \$11.378.5 millones presentándose, de acuerdo con la nueva metodología un desfase de \$2.942.9 millones.

2.1.1.5. Conectividad

A 31 de julio de 2012, en ningún colegio ha entrado en funcionamiento la conectividad con la Policía Metropolitana de Bogotá; por tanto las situaciones que se captaron con las cámaras, salvo contadas excepciones, no han conducido a adelantar las acciones contra la delincuencia, lo que conlleva a la falta de credibilidad en el sistema por parte de los estudiantes y de la ciudadanía en general. Adicional a lo anterior, no se ha concientizado a la población estudiantil, del beneficio de carácter preventivo que tiene la instalación de estos equipos al interior del plantel educativo y en las áreas circunvecinas.

2.1.1.6. Percepción de la Población Estudiantil sobre el Sistema de Video Vigilancia.

Una actividad realizada por este organismo de control en las visitas a los colegios de la muestra, consistió en la charla y posterior aplicación de encuesta de percepción a los estudiantes de los últimos grados de bachillerato. Como resultado del análisis de las mismas, se pudo establecer que la población estudiantil

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

considera que el sistema no ha brindado los resultados esperados, en cuanto al mejoramiento de las condiciones de seguridad, en especial en la periferia del colegio; dado que no obstante las acciones de los maleantes puedan ser captadas por las cámaras, no se ejecuta ninguna otra gestión acción encaminada a judicializar a los delincuentes.

La Secretaría de Educación en cabeza de los rectores no ha socializado formalmente el sistema de video vigilancia y sus alcances y los estudiantes no han percibido la utilidad del mismo. Cabe señalar que existe la expectativa de la conectividad con la MEBOG, aspecto determinante para el adecuado funcionamiento del sistema.

2.2. ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DEL SUBSISTEMA.

2.2.1. Deficiencias del Convenio Marco y del Contrato de Suministro

Se evidenciaron vacíos respecto a las responsabilidades de cada una de las partes del Convenio Marco:

2.2.1.1. Planeación del Convenio Marco y del Contrato 620 de 2010.

No resulta aceptable la actuación pasiva de la dueña de los recursos, teniendo en cuenta que el 97.5% de los mismos, son aportados por la SED, y que el Sistema de Video Vigilancia proyectado, es para el servicio de instituciones que están bajo su completa tutela y jerarquía. A través del Convenio la Secretaría, se despojó de toda responsabilidad, dejando que el Fondo de Vigilancia y Seguridad, a su arbitrio y total autonomía, decida qué es favorable o necesario para los colegios, en este sentido, se desprende de cualquier tipo de participación en la evaluación de las propuestas para la adquisición del Sistema de Video Vigilancia y más allá de ello, también le otorga total facultad para adoptar las modificaciones o aclaraciones.

De la misma forma, el objeto del Convenio se dejó en términos amplios e indefinidos y solo hasta el 27 de abril de 2012, cuando había vencido la fecha prevista para su culminación, con la Modificación No. 1, se define el alcance para señalar que se entiende por “*sistema de video vigilancia el comprendido por los siguientes elementos **Cámaras de Video Tipo Domo, Cámaras de Video Tipo Fija, UPS, Monitor, Balums y DVR, debidamente instalados, en funcionamiento y con la correspondiente operatividad**”.*

La imprevisión y falta de planeación fue tan desmedida, que al Convenio le antecedió estudio de mercado que no permite establecer la proporcionalidad de

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

los costos de las diferentes obligaciones que adquirió el FVS y que a su vez, debían imponerse al contratista que resultare favorecido en el proceso de selección a cargo del Fondo, en aras de dar cumplimiento al artículo 3, de la Ley 80 de 1993⁶.

Como consecuencia de la falta de precisión de los estudios de mercado y demás elementos que deben anteceder a cualquier tipo de acuerdo de voluntades que celebren los entes públicos, aun tratándose de convenios interadministrativos; se estableció que el Fondo de Vigilancia y Seguridad, al momento de realizar el proceso contractual y adjudicar el contrato a través del cual se ejecutarían las obras y servicios, **no incluyó la conectividad del sistema, pese a que en la cláusula décima se señaló que ésta se realizaría con cargo al Convenio Marco.**

En este sentido, en la Modificación al Convenio del 27 de abril de 2012, se ratificó en el alcance del Objeto, los elementos que conforman el sistema de video vigilancia y la exigencia de la instalación, funcionamiento y la correspondiente operatividad y conectividad. Así las cosas, se entiende que el aporte de cada una de las partes concebido como el valor del Convenio, tenía previsto no solo lo contemplado en el objeto del contrato de suministro, sino además la conectividad de todo el sistema, la cual fue contratada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad, con recursos adicionales a los asignados al Convenio Marco, mediante la suscripción del Contrato Interadministrativo No. 599 de junio 28 de 2011, con la ETB por \$4.763.0 millones.

2.2.1.2 Directrices a los rectores respecto al sistema de video vigilancia

Adicional al hecho que la SED, tuviera una participación mínima en el desarrollo y seguimiento al contrato de suministro, se evidenció que pese a que la ejecución del Convenio Marco y la implementación del sistema de video vigilancia en los colegios, implica necesariamente dar directrices precisas a los rectores; en todos los colegios visitados se argumenta por parte de ellos, que por no haberse recibido a satisfacción, no tienen responsabilidades frente al mismo.

⁶ Artículo 3 de la Ley 80/93 De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. (...)

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Este organismo de control constató que los rectores no tienen conocimiento de aspectos como: conformación de cada circuito cerrado de televisión, proceso de instalación del sistema, responsables de las cámaras fijas y domos, adecuación del cuarto de control, capacitación por parte del contratista a los responsables del sistema y del monitoreo, contacto para cualquier inquietud sobre el sistema. Situaciones que fueron contempladas solo hasta el 20 de mayo de 2011, en la Circular 001, expedida por la SED, con destino a los rectores de los colegios donde se a instalarían las cámaras.

Igualmente, en cuanto a los videos del sistema, se pudo establecer que ni la SED, ni el Fondo de Vigilancia y Seguridad, determinaron responsabilidades respecto el acceso a los mismos, situación que solo hasta junio de 2012, fue definida por la SED, mediante la remisión de un instructivo que incluye la “Solicitud de copias de video”.

2.2.1.3. Aspectos de Carácter Contable

Contablemente en el Convenio Marco inicialmente no se hizo claridad respecto al momento en que se deben registrar en los estados contables de la SED, los equipos que se van instalando en los colegios; situación que solo hasta el 14 de abril de 2011, esto es 6 meses después de iniciado el contrato de suministro 620 de 2010, fue aclarada parcialmente mediante Acta de Entendimiento al mencionado contrato en la que se acordó: *“El Fondo de Vigilancia y Seguridad, como parte del desarrollo del contrato recibió los equipos que se relacionan en las actas anexas de recibo de bienes; para lo cual las partes acuerdan que dichos bienes serán custodiados en las bodegas de la sociedad VERYTEL S.A. S.A., el cual asume el compromiso de custodia y responsabilidad de cuidado hasta tanto estos equipos, no sean instalados y los mismos no se pongan en funcionamiento en cada uno de los subsistemas del proyecto, conforme a lo previsto contractualmente para estos efectos.”*

Con Acta de Reunión del 9 de septiembre de 2011, se acordó, según instrucción del Contador Distrital, que debido a que el proveedor VERYTEL S.A., se hace responsable de las cámaras de video vigilancia hasta que se entreguen en funcionamiento, los pagos efectuados se deben registrar en la cuenta 190514 “Bienes y servicios pagados por anticipado” y el sistema de video vigilancia en la cuenta de orden 934619003 “Sistema de Video vigilancia” del FVS.

Consultado el Contador del FVS, se estableció que una vez entrado en funcionamiento el sistema, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, expedirá recibo a satisfacción a VERYTEL S.A. y procederá a entregar a la SED, a su vez, ésta registrará el ingreso de los elementos en su Almacén. Posteriormente, se suscribirá contrato de traspaso de estos elementos, entre la SED y el FVS y

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

finalmente el Fondo, elevará a contrato de comodato los elementos que queden bajo la responsabilidad de la MEBOG.

Uno de los compromisos formulados en la reunión del 9 de septiembre de 2011, consistía en *“El área jurídica del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá en coordinación con el área jurídica de la Secretaría de Educación, deben revisar el convenio y analizar si amerita algún cambio, el que se reflejará en OTRO SI, para efectos de clasificar la legalización y traspaso de los bienes y su mantenimiento en el futuro inmediato.”* Cabe señalar que el término para el cumplimiento de este compromiso fue a 31 de diciembre de 2011 y que de acuerdo con el texto de la Modificación No. 1 del Convenio Marco, del 27 de abril de 2012, este compromiso no se cumplió, lo cual permite evidenciar otro vacío, en el sentido de no tenerse claro, cuáles serán los elementos que se registrarán en el almacén de la SED y cuáles serán objeto de comodato con la MEBOG. Es importante mencionar que de acuerdo con lo manifestado por los rectores, se harían cargo de los equipos instalados al interior del plantel, pero no de los equipos a ser monitoreados por la MEBOG, es decir, los domos.

Así las cosas y teniendo en cuenta que la SED, aportó el 97.5% del presupuesto destinado a este subsistema y que los equipos de mayor valor son los domos, se advierte que el Fondo de Vigilancia y Seguridad, no ha aclarado con la SED, quien asumirá y bajo qué parámetros queda el sistema de video vigilancia a nivel externo, dada la renuencia de los rectores de los colegios a adquirir responsabilidad al respecto.

2.2.1.4. Respecto al recibo a satisfacción

Solo hasta el 27 de abril de 2012, con la Modificación al Convenio Marco se estableció que el recibo a satisfacción del sistema de video vigilancia para cada colegio por parte de la Secretaría, debía ser consignado por escrito en la respectiva acta donde se tendrá en cuenta que los equipos y accesorios, estén debidamente instalados y puestos en funcionamiento y dictada la respectiva capacitación, lo que se entenderá cumplido con el visto bueno de los supervisores designados por el Fondo y la Secretaría, para la ejecución del Convenio Marco; lo que quiere decir, que en los colegios en los que ya fue instalado, no fue recibido a satisfacción el sistema, situación que fue corroborada por este organismo de control mediante las visitas a los colegios seleccionados en la muestra.

Adicional, si bien existen actas de entrega firmadas por los representantes del FVS, MEBOG, VERYTEL S.A., SED y rectores de colegio, éstas no contienen los formalismos necesarios que impliquen la legalización de la entrega del sistema, en concordancia con lo consignado en Acta de Visita Fiscal del 30 de julio de 2012, el

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

supervisor del Contrato 620 de 2010, manifestó en lo relacionado con el recibo a satisfacción al contratista: “...en conclusión nada se ha recibido a satisfacción lo que se ha hecho es una verificación que se está cumpliendo con el avance de obra y de igual forma se le ha transmitido a la SED y la Secretaría ha realizado el pago de acuerdo con lo que ha recibido es decir lo correspondiente a 100 colegios.”

Lo expresado anteriormente es procedente advertir que este aspecto es de gran relevancia, dada su incidencia en los mantenimientos tanto preventivo como correctivo y las garantías de los equipos.

2.2.1.5. Mantenimiento de los equipos

En la cláusula novena de la Modificación del Convenio Marco, se estableció que el FVS o a través del contratista, durante un año a partir del **ingreso de los elementos al almacén de la SED**, es responsable no solo de los mantenimientos preventivos y correctivos sino de la conectividad con la MEBOG.

Teniendo en cuenta que la terminación del Contrato 620 de 2010, está prevista para el 18 de octubre de 2012, se colige que esta es la fecha máxima para el recibo a satisfacción, por tanto, VERYTEL S.A. sigue siendo responsable del mantenimiento y de la conectividad mínimo hasta el 18 de octubre de 2013.

También, en el Anexo Técnico 6.4 de la Licitación Pública 09 de 2010, se establece que el contratista preste el mantenimiento correctivo y preventivo por un año cada 4 meses, contados a partir del recibo a satisfacción del CCTV y del centro de monitoreo por el FVS o quien designe; exigencia que es aceptada por VERYTEL S.A., en su propuesta. Como se observa, entre el pliego de condiciones y la modificación al Convenio Marco, se detecta una diferencia respecto al momento en que inicia el año para que VERYTEL S.A., preste el mantenimiento, diferencia que no se daría, solo en el evento en que el recibo a satisfacción por parte del Fondo de Vigilancia y Seguridad, se haga en la misma fecha del ingreso de los elementos al Almacén de la SED.

Adicional a lo anterior, con las visitas efectuadas por esta Contraloría a los colegios de la muestra, se evidenció que en algunos, VERYTEL S.A., había prestado el servicio de mantenimiento, una o más veces, como consta en las “Actas de visita de mantenimiento No. Colegios contrato 620 de 2010”; pese a no existir el recibo a satisfacción por parte del FVS y tampoco el ingreso de los elementos al Almacén de la SED.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Igualmente, en la comunicación con radicado 2012 EE3354, del 15 de agosto de 2012, firmada por el Subgerente Técnico del FVS, se señala: “Dando respuesta a su solicitud, se hace entrega formal de la documentación correspondiente a los soportes del mantenimiento preventivo y correctivo generados hasta la fecha de cuarenta y seis (46) de los cien (100) colegios implementados con el sistema de video vigilancia. Los mantenimientos preventivos y correctivos programados se estuvieron realizando cada cuatro meses como estaba previsto en el contrato, y los mantenimientos correctivos por demanda de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) se atienden a diario según los reportes enviados por los rectores de los colegios a través del correo electrónico pqr1898@fvs.gov.co, creado especialmente para tal fin.

Cabe aclarar que la nueva Supervisión estimó conveniente la suspensión de los mantenimientos preventivos y correctivos programados cada cuatro meses, en razón a que aún no se recibe la obra a plena satisfacción y los colegios carecen todavía de conectividad con los centros de monitoreo para poder valorar su desempeño integralmente, con lo que se busca evitar confundir las actividades de mantenimiento con las correcciones obligatorias que debe hacer el contratista por requerimientos de la Supervisión.”

Se advierte que no le es dable a VERYTEL S.A., argumentar que ha cumplido parcialmente con la obligación del mantenimiento en los 46 colegios que menciona la comunicación del FVS, puesto que en todo caso el Fondo de Vigilancia y Seguridad, no ha recibido a satisfacción y los elementos no han ingresado al Almacén de la SED.⁷

Los mantenimientos que ha realizado el contratista no corresponden a los establecidos en los pliegos, en la oferta y en el Contrato No. 620 de 2010, (incluidas sus modificaciones), lo que denota deficiencias de la supervisión, dado que no los objetó oportunamente.

2.3. SOBRECOSTOS EN LA ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE LOS EQUIPOS

2.3.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal, Disciplinaria y Penal

CASO 1: Sobrecostos en la adquisición de cámaras tipo domo, cámaras fijas y DVR:

⁷ Con relación a los inconvenientes presentados tanto de las cámaras fijas como de los domos, en los 100 colegios instalados en la vigencia 2011, de las 118 comunicaciones que se han dado en el período del 20-01-12 al 10-08-1, por el método de tickets, se han realizado el 74.6% (88) por correo electrónico y el 25.4% (30) por llamadas telefónicas a la línea de atención 4444 - soporte interno. El 40.7% (48) del total de los tickets, corresponden a inconvenientes con los domos, el 32.2% (38) a deficiencias de las cámaras fijas y el resto, es decir el 27.1% (32), son por: contraseña, MEBOG, clave, ventilador, instalación, capacitación, monitor, grabador, ETB, etc.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

De acuerdo con los requerimientos de la SED, el subsistema se compone entre otros, de 607 cámaras tipo domo, 673 cámaras fijas⁸, 192 grabadoras digitales, 192 monitores de visualización, 192 teclados y 192 joystick, entre otros; para ser suministrados e instalados dentro y fuera del plantel educativo. La parte interna será operada por el Colegio o quien el mismo designe y la externa por la Policía Metropolitana de Bogotá.

En primer lugar, resulta altamente preocupante para este ente de control, que las declaraciones de importación de los equipos necesarios para la instalación del sistema de video vigilancia en colegios, entregadas al F.V.S, se encuentren alteradas, se borraron los valores FOB, fletes y seguros, por lo que una vez obtenidas en la DIAN, se encontró que además de la alteración de estos documentos públicos, los valores presentados por VERYTEL S.A. en la propuesta económica superan el real en las cuantías que se detallan a continuación:

- Cámaras tipo domo:

Con base en los precios contenidos en la factura No. 6884 expedida por VERYTEL S.A., el 16 de junio de 2011, que obra a folio 3826 de la carpeta No. 13 del Contrato 620 de 2010, cuyo valor total es \$321.654.674 y que corresponde al pago por el suministro de 32 cámaras tipo domo y 32 transformadores; soportada en las Actas Entrega y Recibo a Satisfacción de Bienes o Servicios del 14 de junio de 2011, (folios 3830 al 3832); se calculó el valor unitario por domo en \$9.800.840, incluyendo impuestos; este valor se comparó con el resultado del cálculo de la Declaración de Importación con número de formulario 032010001306376-1, expedida por la DIAN, a nombre de VERYTEL S.A., del 24 de diciembre de 2010, que se presenta a continuación:

**CUADRO 1
CÁLCULO VALOR UNITARIO CÁMARA DOMO**

	CONCEPTO	VALOR
1	Valor flete	US\$ 7.886.99
2	Valor FOB	US\$ 1.236.599.00
3	Total 1 + 2	US\$ 1.244.485.99
4	3 X TRM \$1.916.09	\$ 2.384.547.160.58
5	Valor impuestos	\$ 519.831.000
6	Total 4 + 5	\$ 2.904.378.160.58
7	Cantidad de cámaras	650
8	Valor unitario cámara antes de utilidad y transporte = 6 / 7	\$ 4.468.274.09
9	Valor cámara + 25% utilidad (\$1.117.068.52)	\$ 5.585.342.62

⁸ Según escrito del Supervisor del Contrato 620/10 que corresponde al anexo 1 de la comunicación con radicado 2012IE5653 del 11 de julio de 2012 expedida por el Área de Sistemas y Comunicaciones y dirigido a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del FVS.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

10	Transporte 2%	\$ 111.706.85
11	Valor cámara con utilidad + transporte = valor final unitario cámara	\$5.697.049.47

Fuente: Declaración de Importación con número de formulario 032010001306376-1

Se sumaron los valores de los fletes y FOB y a su resultado se le aplicó la tasa representativa del mercado del 24 de diciembre de 2010, que era de \$1.916.09. Una vez obtenido este valor en pesos, se le sumó el valor del impuesto, a su vez este resultado se dividió en la cantidad de cámaras de la Declaración de Importación. A esta cifra se le sumó el 25% correspondiente a la utilidad y adicionalmente se calculó el 2% para transporte.

El resultado obtenido se comparó con el valor registrado en la factura y de las Actas de recibo a satisfacción mencionadas anteriormente (\$9.800.840), encontrándose diferencia de \$4.103.190.53 por cámara tipo domo.

Tomando como base el informe de supervisión del 24 de mayo de 2012, se determinó que las cámaras domo ya instaladas y aprobadas por esa supervisión son 239, cantidad que se multiplicó por la diferencia (\$4.103.190.53), y que arroja un resultado en sobrecostos de la adquisición de las cámaras tipo domo ya aprobadas y pagadas de **\$ 980.579.716,00**.

- Cámaras Fijas:

Con fundamento en el Acta Entrega y Recibo a Satisfacción de Bienes o Servicios del 25 de febrero de 2011, suscrita por el Almacenista, el supervisor del proyecto 620, un representante de inventarios y otro del Área de Sistemas y Comunicaciones del FVS, y la Coordinadora Administrativa de VERYTEL S.A., (documento que obra a folios 3731 a 3786 de la carpeta No. 13 del Contrato 620/10); se obtuvo que el valor según el contratista, de una cámara fija sin impuestos es \$1.226.297.60. A este monto se le adicionó el 16% correspondiente al IVA obteniéndose como precio \$1.422.505.22 por cada una.

Este último valor se comparó con el resultado del cálculo de la Declaración de Importación con número de formulario 032010001307995-3, expedida por la DIAN, del 22 de diciembre de 2010, que se presenta a continuación:

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

**CUADRO 2
CÁLCULO VALOR UNITARIO CÁMARA FIJA**

	CONCEPTO	VALOR
1	Valor flete	US \$ 2.741.28
2	Valor FOB	US\$192.179.52
3	Total 1 + 2	US\$ 194.920.80
4	3 X TRM \$1.916.09	\$ 373.485.795.67
5	Valor impuestos	\$ 81.420.000
6	Total 4 + 5	\$ 454.905.795.67
7	Cantidad de cámaras	696
8	Valor unitario cámara antes de utilidad y transporte = 6 / 7	\$ 653.600.28
9	Valor cámara + 25% utilidad (\$163.400.07)	\$ 817.000.35
10	Transporte 2%	\$ 16.340.00
11	Valor cámara con utilidad (9) + transporte 2% = valor final unitario cámara	\$ 833.340.36

Fuente: Declaración de Importación con número de formulario 032010001307995-3

Como se observa en el cuadro, a la suma de los valores de los fletes y FOB, se le aplicó la tasa representativa del mercado del 22 de diciembre de 2010, que era de \$1.916.09. Al valor en pesos, se le sumó el impuesto, a su vez este resultado se dividió en la cantidad de cámaras de la Declaración de Importación y finalmente se le sumó el 25% correspondiente a la utilidad, más el cálculo del 2% para transporte.

Teniendo en cuenta que el valor final de cada cámara según el cálculo del manifiesto de importación, es \$833.340.36, se evidencia una diferencia de **\$589.164,86** frente al calculado según Acta de Entrega y Recibo a Satisfacción de Bienes o Servicios, que es \$1.226.297.60, al que se le adicionó \$196.207.62 correspondiente al 16% del IVA, obteniéndose como precio final \$1.422.505.22 por cámara fija.

Tomando como base el informe de supervisión del 24 de mayo de 2012, se determinó que las cámaras fijas ya instaladas y aprobadas por esa supervisión son 296, cantidad que se multiplicó por la diferencia (\$589.164.86), arrojando un resultado en sobrecostos de la adquisición de las cámaras fijas ya aprobadas de **\$174.392.733,44**.

- DVR – Grabadora de Video Digital:

Con fundamento en el Acta Entrega y Recibo a Satisfacción de Bienes o Servicios del 25 de febrero de 2011, suscrita por el Almacenista, el supervisor del proyecto 620, un representante de inventarios y otro del Área de Sistemas y Comunicaciones del FVS, y la Coordinadora Administrativa de VERYTEL S.A.,

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

(documento que obra a folios 3731 a 3786 de la carpeta No. 13 del Contrato 620/10); se obtuvo que el valor según el contratista de un DVR, sin impuestos es \$11.099.591. A este monto se le adicionó el 16% correspondiente al IVA, obteniéndose como precio \$13.213.716,59 por DVR.

Este último valor se comparó con el resultado del cálculo de la Declaración de Importación con número de formulario 032010001248848-5, expedida por la DIAN, a nombre del contratista el 14 de diciembre de 2010, que se presenta a continuación:

**CUADRO 3
CÁLCULO VALOR UNITARIO DVR**

	CONCEPTO	VALOR
1	Valor flete	US \$ 2.779,75
2	Valor FOB	US\$287.472,96
3	Total 1 + 2	US\$ 290.252,71
4	3 X TRM \$1.920	\$ 557.285.203,2
5	Valor impuestos	\$ 121.488.000,0
6	Total 4 + 5	\$ 678.773.203,2
7	Cantidad de DVR	144
8	Valor unitario cámara antes de utilidad y transporte = 6 / 7	\$ 4.713.702,8
9	Valor cámara + 25% utilidad (\$1.178.425,7)	\$ 5.892.128,5
10	Transporte 2%	\$ 117.842,57
11	Valor DVR con utilidad (9) + transporte 2% = valor final unitario cámara	\$ 6.009.971,07

Fuente: Declaración de Importación con número de formulario 032010001248848-5

Como se observa en el cuadro 3, a la suma de los valores de los fletes y FOB, se le aplicó la tasa representativa del mercado del 14 de diciembre de 2010, que era de \$1.920. Al valor en pesos, se le sumó el impuesto, a su vez este resultado se dividió en la cantidad de DVR de la Declaración de Importación y finalmente se le sumó el 25% correspondiente a la utilidad, más el cálculo del 2% para transporte.

Teniendo en cuenta que el valor final de cada DVR, según el cálculo del manifiesto de importación, es \$6.009.971,07, se evidencia una diferencia de **\$7.203.745,5** frente al calculado según Acta de Entrega y Recibo a Satisfacción de Bienes o Servicios, que es \$11.099.591 al que se le adicionó \$2.114.194,6, correspondiente al 16% del IVA, obteniéndose como precio final \$13.213.716,59 por DVR.

Tomando como base el informe de supervisión del 24 de mayo de 2012, se determinó que los DVR ya instalados y aprobados por esa supervisión son 100, cantidad que se multiplicó por la diferencia (**\$7.203.745,5**), arrojando un resultado en sobrecostos por la adquisición de los DVR ya aprobados de **\$720.374.551,84**.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Sumados los cálculos de los sobrecostos en la adquisición de las 296 cámaras fijas ya instaladas en 100 colegios, en las 239 cámaras tipo domo y en 100 DVR, se cuantifica un detrimento patrimonial de MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL UN PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS (**\$1.875.347.001,28**), tal como se ilustra en el cuadro 4:

**CUADRO 4
SOBRECOSTOS CÁMARAS TIPO DOMO, CÁMARAS FIJAS Y DVR**

ITEM	VALOR VERYTEL S.A. UNIDAD	VALOR DECLARACION IMPORTACIÓN + 25% UTILIDAD + 2% TRANSP.	SOBRECOSTO EN LA MUESTRA 37 COLEGIOS	SOBRECOSTO PROMEDIO EN 100 COLEGIOS INSTALADOS	SOBRECOSTO PROMEDIO EN 192 COLEGIOS INSTALADOS
CAMARAS TIPO DOMO	\$ 9.800.844,00	\$ 5.698.000,00	\$ 521.061.188,00	\$ 980.579.716,00	\$ 2.490.426.308,00
CAMARAS FIJAS	\$ 1.422.505,00	\$ 833.340,36	\$ 50.078.994,40	\$ 174.392.733,44	\$ 396.507.802,72
DVR	\$ 13.213.716,59	\$6.009.971,07	\$ 270.898.777,77	\$ 720.374.551,84	\$ 1.383.119.139,53

TOTALES			\$ 842.038.960,17	\$ 1.875.347.001,28	\$ 4.270.053.250,25
----------------	--	--	--------------------------	----------------------------	----------------------------

Fuente: Informes de supervisión, manifiestos de importación y Acta Entrega y Recibo a Satisfacción de Bienes o Servicios del 25 de febrero de 2011.

CASO 2: Sobrecostos en la Instalación. Bolsa de Materiales

Al analizar los costos incurridos en la instalación del sistema de video vigilancia en cien (100) colegios, de los ciento noventa y dos (192) programados, se estableció un sobrecosto calculado sobre los diez ítems que presentan mayor diferencia en valores, el que asciende a MIL TRESCIENTOS DIEZ MILLONES SETECIENTOS UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS CON SESENTA Y CINCO (\$1.310.701.282,65), en la ejecución de la bolsa de materiales y que se presenta en el cuadro 5:

**CUADRO 5
DIFERENCIA EN BOLSA DE MATERIALES**

CONS.	ITEM	CANTIDAD	VALOR VERYTEL S.A.	VALOR COTIZACION	DIFERENCIA
1	Caja de Inspección en piso 60x60 Marco y Tapa	244	\$ 169.824.000,00	\$ 48.443.760,00	\$ 121.380.240,00
2	Sistema a tierra cuarto de control	39	\$ 107.692.416,00	\$ 33.930.000,00	\$ 73.762.416,00
3	Sistema a tierra en extremo poste	63	\$ 110.031.075,00	\$ 37.800.000,00	\$ 72.231.075,00

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

CONS.	ITEM	CANTIDAD	VALOR VERYTEL S.A.	VALOR COTIZACION	DIFERENCIA
4	Tendido e Instalación de Cable Encauchado 3x12	8184,57	\$ 73.374.670,05	\$ 24.684.663,12	\$ 48.690.006,93
5	Tendido cable UTP 5E	22634,21	\$ 60.297.535,44	\$ 12.448.815,50	\$ 47.848.719,94
6	Instalación de tubería EMT de ¾" incluye accesorios de fijación. Excluir	8596,65	\$ 124.531.071,90	\$ 83.387.505,00	\$ 41.143.566,90
7	Brazo para instalar Domo en poste	86	\$ 65.155.750,00	\$ 24.080.000,00	\$ 41.075.750,00
8	Suministro e instalación de tableros eléctrico incluye: Cofre, riel, totalizador, 3 mini brackets y todos los materiales requeridos	53	\$ 16.676.450,00	\$ 1.478.700,00	\$ 15.197.750,00
9	Instalación de tubería EMT de 1" incluye accesorios de fijación .Excluir	2696,62	\$ 49.132.416,40	\$ 37.213.356,00	\$ 11.919.060,40
10	Tubería PVC de 1 incluye accesorios de fijación y accesorios	8311,49	\$ 52.437.190,41	\$ 40.726.301,00	\$ 11.710.889,41
TOTAL			\$ 829.152.575,20	\$ 344.193.100,62	\$ 484.959.474,58

Fuente: Hojas de vida de los colegios, anexo 7A de los pliegos, anexo del Otrosí No. 4 de noviembre 4 de 2011 y cotizaciones realizadas por el Equipo Auditor.

La información del cuadro 5, se obtuvo del estudio realizado por el equipo auditor en treinta y siete hojas de vida correspondientes a los colegios seleccionados, de las cuales se escogieron diez (10) ítems de la bolsa de materiales. Los que fueron cotizados en diferentes establecimientos de comercio y ofertas vía Internet, frente a los valores unitarios aprobados por la Supervisión, obteniéndose un sobre costo en cuantía de \$484.959.474,58, valor que proyectado a los cien colegios en los que ya se ha instalado el sistema asciende a \$1.310.701.282,65.

Se transgrede el artículo 6º de la Ley 610 de 2000. Los artículos 4, numerales 6 y 12 del artículo 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008 vigente para la ocurrencia de los hechos.

En cuanto a las deficiencias de planeación del Convenio Marco y del contrato 620 de 2010 desarrolladas en los numerales 1.1. y 1.2. de este informe.

Respecto a las deficiencias en la supervisión y control tanto del Convenio Marco como del Contrato No. 620 de 2010, desarrolladas en los numerales 1.1. y 1.2. de este informe de visita de fiscal, y en la Resolución 285 de 2007 expedida por el FVS que adopta el Manual de Supervisión e Interventoría, los artículos 4 y 26; Ley 734 de 2002, artículo 34; Convenio Marco No. 1898 -706 de 2009, parte

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

correspondiente; Contrato No. 620 de 2010, cláusula correspondiente. Ley 80 de 1993, artículo 3.

No hubo un estudio de mercado adecuado y suficiente toda vez que no se realizó cotización de los bienes y servicios requeridos para la instalación del sistema así como tampoco se realizó estudio de conveniencia, oportunidad y necesidades reales para cada uno de los planteles educativos, con el agravante de haber pactado el valor del contrato a precios globales. Es por ello, que se reitera que el comportamiento de la SED, no es aceptable al despojarse de todo tipo de responsabilidades y actividades propias de su función como entidad rectora del sector educación.

Pérdida de recursos por sobrecostos en **la adquisición de cámaras tipo domo, cámaras fijas y DVR**, en cuantía de MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE UN PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS **(\$1.875.347.001,28)** y por **bolsa de materiales** de MIL TRESCIENTOS DIEZ MILLONES SETECIENTOS UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS CON SESENTA Y CINCO, **(\$1.310.701.282,65)**, constituyéndose un presunto detrimento en cuantía de TRES MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS CON NOVENTA Y TRES CENTAVOS **(\$3.186.048.283,93)**.

Igualmente, se corre el riesgo de pérdida de los recursos invertidos en todo el subsistema, de la misma manera se genera pérdida de credibilidad en el mismo e incumplimiento de los fines de la contratación dado que finalmente, las condiciones de seguridad en los colegios no han mejorado.

Análisis respuesta: No es aceptable el argumento según el cual la Contraloría no diferencia la administración anterior de la actual es decir, entre la *Bogotá Positiva* y *Bogotá Humana*. Al respecto se precisa que los proyectos previstos en cada plan de desarrollo, deben tener continuidad y/o cumplirse independientemente de los cambios ocasionados por la adopción de un nuevo Plan; al ente de control le es atribuible vigilar la adecuada inversión de los recursos, lo que implica evitar que se incurra en gestiones antieconómicas y en especial, propender por el cumplimiento de los resultados esperados, que en todo caso deben estar encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

No obstante lo anterior, se debe diferenciar que el tema de la responsabilidad que pueda derivarse de la conducta irregular o no ajustada a las normas, de uno u otro funcionario, en el período que corresponda; no se discute en estos espacios de ejercicio del control fiscal (auditorías), es así que, independiente de los análisis

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

macro que se realicen sobre el conjunto de actuaciones de la administración en cabeza de los diferentes Alcaldes; en desarrollo de las auditorías, llámense regulares, especiales, visitas etc., la Contraloría hará los seguimientos y verificaciones y formulará las acciones a que haya lugar, sin que en los informes deba describir o precisar si la conducta presuntamente irregular, corresponde a servidores públicos vinculados en una u otra administración, ya que este aspecto solo se discutirá dentro del proceso si se llegare a iniciar.

Ahora bien, respecto de los sobrecostos, en principio no aceptados en su escrito, bajo el supuesto de no haberse pactado precios unitarios; adicional, al reproche que le es aplicable a cualquier contrato que se pacte a precios globales, pese a que era claro y explícito la entrega de suministros y servicios varios, que perfectamente se podían individualizar; es precisamente esa falencia, la razón que llevó a este ente de control a verificar los valores individuales en las declaraciones de importación, realizando inclusive el cálculo de ganancia y gastos de transporte.

No resulta claro para esta entidad, el silencio que ha guardado el Fondo de Vigilancia y Seguridad, frente a los contenidos omitidos o alterados en las declaraciones de importación que le fueron entregadas, pues para poder hacer evaluación sobre ellas, se debió acudir a la DIAN, a fin de obtener las que reposan en sus sistemas; es decir, los documentos en los que no están borrados los valores de los precios FOB, impuestos, seguros en USA, Aduanas USA, fletes USA, entre otros.

El Fondo de Vigilancia y Seguridad, menciona en su respuesta que la anterior supervisión incurrió en una equivocación en cuatro sentidos:

“Uno, se confundió una supervisión de rutina del plan de inversión de anticipo, es decir, la verificación de la compra de materiales y equipos con recursos del contrato, con una entrega y recibo a satisfacción.

Dos, el contrato original se pactó a precio global y los precios de bienes desagradados son solo estimaciones, en tanto se desconocen los precios unitarios; estos precios fueron fijados por Vertytel de manera unilateral y a manera de referente y no para ser pagados a esos precios.

Tres, en ningún caso la anterior supervisión, dada las características del contrato, podía recibir bienes sin instalar.

Cuatro, era improcedente la pretensión de recibir los bienes comprados por el contratista mediante un acta de entendimiento (14 de abril de 2011)...”

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Al respecto se señala que independientemente que el documento corresponda a una u otra actividad desarrollada por la supervisión, lo trascendente es que en el mismo se presentan valores unitarios de las cámaras domo, fijas y DVR, que son el referente no solo de este organismo de control, sino de VERYTEL, S.A. y del Fondo de Vigilancia y Seguridad y que dicho documento es oficial y en consecuencia es válido y sirve como prueba, en especial en eventos como este en el que nos hallamos ante un contrato a precios globales, en el que la misma administración, viene realizando esfuerzos para determinar los valores unitarios.

Es por ello que no puede aceptarse el argumento de la entidad, en que aduce que el documento sobre el cual este ente de control dedujo los sobrecostos es equivocado, lo cual no es válido teniendo en cuenta que dicho documento forma parte del expediente del contrato, que se encuentra firmado por cuatro funcionarios del FVS y por un representante de VERYTEL S.A. y en especial, que el mismo se constituyó en soporte para el pago.

De otra parte, tampoco es acertada la manifestación FVS, al señalar que en el otrosí No. 1 (sic), del 19 de abril de 2011, se estipularon precios unitarios para los domos, lo que no es cierto, como quiera que el otrosí incluyó además de los domos, otros elementos como cámaras digitales, canal de video, sistema de grabación, sobre los cuales no se individualizaron valores; es decir, que se dio a precio global, diferente es que al momento de entregar estos elementos al FVS, el contratista lo hizo a través de acta de entrega y recibo a satisfacción, debidamente respaldada con la factura No. 6884 del 16 de junio de 2011, expedida por VERYTEL S.A., reiterando que **el valor por domo coincide en uno y otro de los documentos antes mencionados.**

El valor de cada uno de los domos que se estableció tanto en la factura como en el acta de entrega y recibo a satisfacción, se comparó con los cálculos efectuados por el ente de control para obtener los valores unitarios, están basados exclusivamente en las declaraciones de importación, las cuales incluyen el 16% de IVA (casilla 97 del formulario) y el 5% de arancel (casilla 92), al que se les adicionó el AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) del 25%, más el 2% de transporte.

No resulta clara la apreciación del Fondo, cuando menciona que a nuestro cálculo se le debe adicionar otro IVA del 25%, toda vez que los artículos mencionados en las declaraciones de importación suministradas por la DIAN a esta Contraloría, no corresponden a artículos con régimen especial de impuestos.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Es preciso resaltar que no es aceptable que solo después de 21 meses de ejecución del Contrato No. 620 de 2010, y 24 meses de suscripción del Convenio Interadministrativo No. 1898-706 de 2009, se esté regresando a la etapa precontractual (planeación) y se estén haciendo los estudios de mercado, para determinar precios unitarios por subsistema; circunstancia que reafirma una vez más las serias deficiencias de planeación en las que se incurrió no solo el FVS, sino también la SED, quien para este subsistema es la dueña del 97.5% de los recursos destinados a la implementación del sistema de video vigilancia en 192 colegios.

Consecuente con lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia administrativa, disciplinaria, fiscal y penal y por tanto, será trasladado a las instancias competentes.

MEDIDAS DE APREMIO

En el oficio sin número del 19 de diciembre de 2011, suscrito por el Gerente encargado del FVS y radicado en la SED el 29 de diciembre de 2011, se menciona que: *“De acuerdo con el informe presentado por la supervisión del proyecto, en esta bolsa se contemplaron inicialmente una serie de ítems entre elementos y materiales indispensables para la puesta en funcionamiento del sistema, los cuales han tenido un control y seguimiento exhaustivo por parte de la supervisión del contrato, con el fin de verificar y determinar las cantidades reales utilizadas, situación que se encuentra plenamente evidenciada en las visitas de entrega, tanto de la firma contratista al FVS como de éste a la Secretaria de Educación Distrital (SED).*

En consecuencia y de acuerdo con el mismo informe, a la fecha se ha consolidado su totalidad el sistema en 72 colegios y se ha proyectado la suficiencia de esta bolsa para los demás. Este análisis de proyección no conduce a estimar que al culminar la meta de 100 colegios la bolsa de materiales se agotará, razón por la cual se deben tomar las medidas correspondientes para garantizar el cumplimiento total y exitoso del proyecto.

Por lo anterior y para continuar con la ejecución de lo convenido y lograr los objetivos trazados, se requiere que la Secretaria de Educación del Distrito destine la suma 4 mil millones de pesos, para el desarrollo de las actividades no cubiertas con el contrato suscrito por esta entidad al haberse ejecutado la totalidad de los recursos destinados para tal fin, suma que se calcula necesaria para la instalación de las cámaras en los 92 colegios faltantes, motivo por el cual la supervisión del proyecto considera pertinente la suspensión de los cronogramas de visitas y obras de implementación de los CCTV de la fases siguientes de colegios, hasta tanto se haya definido el tema presupuestal por parte de la entidad que usted representa.”

Es de resaltar que conforme a lo mencionado en esta comunicación y soportado en el informe de supervisión, la instalación del sistema en los colegios presentaba al 19 de diciembre de 2011, un atraso significativo; pues se habían instalado 100 colegios a 29 de diciembre, según informe de la supervisión quedando pendientes

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

92 y la terminación del Convenio Marco, estaba pactada para el 30 de enero de 2012.

Haciendo un análisis de los hechos, se presenta de una parte el seguimiento de lo ocurrido en términos de actos administrativos y actuaciones jurídicas que afectan el normal desarrollo del Contrato 620 de 2010 y de otra parte, la situación frente a su ejecución física.

En cuanto a las actuaciones jurídicas, se evidencia que posterior al oficio dirigido por el FVS, a la SED, el 12 de enero de 2012, se suspende mediante acta el Convenio Marco, justificada en el contenido de la precitada comunicación, por 2 meses lo que implica que el Convenio terminaría el 30 de marzo de 2012.

Igualmente, el 26 de marzo de 2012, se prorroga la suspensión por un mes más quedando como fecha de terminación el 30 de abril de 2012, este último acto administrativo se fundamenta en: *“la novedad del tema para quien actúa en calidad de supervisor del Convenio por parte de la SED asociado a la especial circunstancia de que su actuar se debe adecuar dentro del marco de las políticas institucionales trazadas por la nueva administración en cuya labor se ha evidenciado la necesidad de revisar otros aspectos de relevancia que implica para ambas entidades un mayor tiempo frente al previsto en la suspensión inicial al cabo del cual se precisarán las condiciones que eventualmente comporten alguna modificación al Convenio y aquellas que deban incorporarse para efectos de ajustar lo pertinente dentro del mejor escenario de eficacia para la materialización del objetivo propuesto.”*

Durante la suspensión del Convenio Marco, se adelantó la revisión del mismo, encontrándose por parte del FVS y la SED, una serie de inconsistencias tanto en la parte considerativa, como en su clausulado, al citar actuaciones contradictorias, inconvenientes e inconducentes en aspectos tales como: El destinatario y procedimiento para los desembolsos y/o pago de los aportes económicos encontrados, el trámite de ingreso al almacén e inventarios y el destino que tendrían los sistemas de video vigilancia para los colegios y demás elementos que adquiriera el FVS, con los aportes del Convenio; así como la determinación de las responsabilidades en los procesos de mantenimiento de dichos elementos en las distintas etapas de su implementación y los tiempos de cobertura, precisión de la designación de supervisores y de los integrantes del Comité de Seguimiento.

Las anteriores revisiones dieron lugar a la suscripción de la Modificación No. 1 al Convenio Interadministrativo Marco No. 1898-706 de 2009, del 27 de abril de 2012, sin que después de esta fecha se haya producido ninguna otra actuación jurídica.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

En cuanto al seguimiento de la ejecución física del contrato, la implementación del sistema de video vigilancia de colegios, de acuerdo con lo manifestado por el supervisor, en Acta de Visita Fiscal del 30 de julio de 2012, no presenta ningún avance durante la vigencia 2012, así mismo, la fecha de la última orden de pago para este subsistema es del 29 de diciembre de 2011.

A 31 de julio de 2012, la empresa VERYTEL S.A., ha efectuado la instalación del sistema en 100 colegios. En términos porcentuales el avance físico del subsistema corresponde al 52.08% del total de colegios en los que se implementará. Respecto a la ejecución de recursos se constató, con base en el valor del Convenio Marco suscrito entre la Secretaría de Educación y el Fondo de Vigilancia y Seguridad No. 1898- 706 del 2009, que del valor total, \$16.196.4 millones, una vez sumadas las órdenes de pago de la SED y del FVS, correspondientes a este subsistema, se ha girado a VERYTEL S.A., \$11.378.5 millones, valor equivalente al 70.25% de este subsistema. Lo anterior permite evidenciar un desfase entre la ejecución de recursos y el número de colegios en los que se ha instalado, con el agravante que parte del valor de los centros de monitoreo debe ser asumido por este subsistema.

Aunado a lo anterior, según el último cronograma de actividades, versión No. 6, se fijó como fecha de vencimiento del plazo de entrega de los 192 colegios, el 10 de enero de 2012 y el 19 de abril de 2012, incluido pruebas, esto de acuerdo con el plazo fijado en el contrato inicial, (18 meses); no obstante, teniendo en cuenta la modificación del 4 de noviembre de 2011, el plazo del contrato se prorrogó por seis (6) meses más, lo que implica que la terminación es el 18 de octubre de 2012. Se reitera que a la fecha de corte de este informe, 31 de julio de 2012, se está a dos meses y medio de su terminación y a un mes de finalización del Convenio Marco 1898 – 706 de 2009, suscrito entre el FVS y la SED.

Pese a las irregularidades e incumplimientos del contratista, la entidad no ha dado cumplimiento a la **cláusula DÉCIMO CUARTA** del Contrato 620 de 2010, relativa a la imposición de *MULTAS* y solo hasta que la Contraloría presentó sendas solicitudes frente a las acciones adelantadas por la entidad al respecto, el FVS inicia proceso sancionatorio, luego de haber transcurrido seis (6) meses de incumplimientos, tal y como se afirma por parte del supervisor en diligencia de carácter fiscal, del 30 de julio de 2012, cuando señala que *“el contratista suspendió desde el 29 de diciembre las actividades en la implementación de colegios , con la terminación de los primeros 100 colegios , aduciendo que se le había agotado la bolsa de materiales, lo que para mí no es ningún argumento para suspender ...En consecuencia de este incumplimiento , la nueva supervisión inicio un proceso de medidas de apremio que va desde el 11 de enero de 2012...”*

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Adicional a lo anterior, verificados los documentos del aludido proceso sancionatorio, se pudo establecer que el proyecto de requerimiento al contratista, (entregado en copia a este ente de control), no se ajusta a los parámetros señalados en el contrato ni a lo estipulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁹, toda vez que a 30 de julio de 2012, ni siquiera se había notificado al contratista ni al garante del incumplimiento.

⁹ **ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.** *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido.

En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.

En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera; (...)

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

3. ANEXOS

3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	2		2.1.1, 2.3.1
CON INCIDENCIA FISCAL	1	\$3.186.048.283,93	2.3.1
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	2		2.1.1, 2.3.1
CON INCIDENCIA PENAL	1		2.3.1

Nota: Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativo