



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R

# CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍAS INTERNAS

**DNAI-AI-0258-2019**

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE ASEO**

**INFORME GENERAL**

**Examen Especial a la contratación de servicios de mantenimiento de contenedores en sus fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, control, liquidación y pago, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2018**

**TIPO DE EXAMEN:** EE

**PERIODO DESDE:** 2013-01-01

**HASTA:** 2018-08-31

000002

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE ASEO

---

**El examen especial a la contratación de servicios de mantenimiento de contenedores en sus fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, control, liquidación y pago, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2018.**

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA EMASEO EP

---

Quito - Ecuador

**RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS**

<b>(...)</b>	Utilizado para no transcribir nombres en un informe
<b>(sic)</b>	Utilizado para dar a entender que la palabra o frase que lo precede es literal o textual, aunque sea o pueda parecer incorrecta.
<b>AI</b>	Auditoría Interna
<b>CGT</b>	Coordinación General Técnica
<b>CGWeb</b>	Sistema Informático EMASEO EP
<b>EMASEO EP</b>	Empresa Pública Metropolitana de Aseo
<b>DJ</b>	Dirección Jurídica
<b>DMQ</b>	Distrito Metropolitano de Quito
<b>GME</b>	Gerencia de Maquinaria y Equipo
<b>LOSNCP</b>	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
<b>SIE</b>	Subasta Inversa Electrónica
<b>USD</b>	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

**ÍNDICE**

<b>CONTENIDO</b>	<b>Páginas</b>
Carta de presentación	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b>	
Motivo del examen	2
Objetivo del examen	2
Alcance del examen	2
Base Legal	3
Estructura Orgánica	3
Objetivos de la entidad	4
Monto de recursos examinados	5
Servidores relacionados	5
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
- Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones.	6
- Falta de planificación ocasionó la suscripción de contratos complementarios y prórrogas.	6
- Pago de servicios de mantenimiento de contenedores del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, sin contar con cronogramas e informes de fiscalización.	16
- Presupuesto referencial, modificación del plazo, convalidación de errores y negociación de la oferta del proceso SIE-EMASEO EP-33-2015, sin sustentos suficientes que justifiquen su conformidad.	26
- Falta aplicación del dispositivo móvil, de cronograma e informes de fiscalización in situ de los servicios de mantenimiento de contenedores soterrados	33

- Presupuesto referencial, términos de referencia, modificación del plazo, convalidación de errores y negociación de la oferta del proceso SIE-EMASEO EP-08-2016, sin sustentos suficientes que justifiquen su conformidad. 38
- Mantenimiento de contenedores del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016, con informes de inspección y seguimiento, que no evidencian cumplimiento de la fiscalización del servicio contratado. 50
- Servicios de mantenimiento de contenedores no pagados desde marzo a agosto de 2018. 60

**ANEXOS**

Ref: Informe aprobado el 2019-06-24.

Quito D.M.,

Señores  
Presidente del Directorio  
Gerente General  
**Empresa Pública Metropolitana de Aseo**  
Presente

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a la contratación de servicios de mantenimiento de contenedores, en sus fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, control, liquidación y pago, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2018.

La acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener la certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,

CPA Ing. Miriam Cañar Íñiguez  
**Directora de Auditoría Interna**  
**Empresa Pública Metropolitana de Aseo**

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### Motivo del examen

El examen especial a la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, se realizó en cumplimiento a la Orden de Trabajo 004-EMASEO EP-AI-2018 de 1 de octubre de 2018, con cargo al plan operativo de control del año 2018, de la Dirección de Auditoría Interna.

#### Objetivos del examen

- Verificar la legalidad, propiedad y veracidad de los procesos precontractual, contractual, ejecución, control, liquidación y pago de los contratos de mantenimiento de los contenedores.

#### Alcance del examen

El examen especial comprendió el análisis de los procesos de contratación de servicios de mantenimiento de contenedores, en sus fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, control, liquidación y pago, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2018.

Cabe aclarar que sobre el proceso LICBS-EMASEOEP-1-2013 / contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013 suscrito el 15 de abril de 2013, no se incluyeron las fases preparatoria, precontractual y contractual, por cuanto, en el informe DAI-AI-0171-2016 aprobado el 14 de enero de 2016, correspondiente al *"examen especial al proceso precontractual y contractual de las fases 1 y 2 del Sistema Integrado de Contenerización, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013"*, consta lo siguiente:

*"...En resumen se verificó que todos los procedimientos precontractuales y contractuales que se aplicaron para llevar adelante al Contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013 fueron realizados de acuerdo a la normativa vigente de contratación pública, además que éstos fueron subidos al portal de compras públicas en los tiempos*

do

establecidos...- ...Se evidenció que todos los pagos... fueron registrados en contabilidad(...)."

Es decir, que tanto las fases preparatoria, precontractual y contractual, así como los pagos por concepto de servicios de mantenimiento de contenedores, ya fueron analizados hasta el 31 de diciembre de 2013, como parte del examen especial indicado, por lo que, en la presente acción de control se incluyó las fases de ejecución, control, liquidación y pago, a partir del 1 de enero de 2014.

### Base Legal

La Empresa Municipal de Aseo EMASEO fue creada por el Concejo Metropolitano de Quito mediante Ordenanza Metropolitana 3054 de 18 de noviembre de 1993.

Mediante Ordenanza 309 de 16 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial 186 de 5 de mayo de 2010, el Concejo Metropolitano de Quito creó la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, que sucedió jurídicamente a la EMASEO, siendo su objeto principal "Operar el sistema municipal de aseo en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de las actividades de barrido y recolección de residuos sólidos".

### Estructura orgánica

De acuerdo a la estructura que consta en el Reglamento Orgánico Funcional de la EMASEO EP, aprobado mediante Resolución 102-DIR-EMASEO-17/03/2016 de 17 de marzo de 2016, las áreas relacionadas con el presente examen, se señalan a continuación:

ESTRUCTURA ORGÁNICA POR PROCESOS 17-MAR-2016	
PROC GOBERN A-NTES	CONCEJO METROPOLITANO
	DIRECTORIO
	AUDITORÍA INTERNA
	GERENCIA GENERAL
PROCESOS HABILITANTES DE ASESORIA	ASESORÍA INSTITUCIONAL
	DIRECCIÓN JURÍDICA
	PATROCINIO
	SUBDIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
	COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA
	DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN
	SUB-DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO
	SUB-DIRECCIÓN DE CALIDAD Y CONTROL DE PROCESOS
	DIRECCIÓN DE DESARROLLO EMPRESARIAL
	SUB-DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE TIC's



	SUB-DIRECCION DE MARKETING COMUNICACION SOCIAL Y RELACIONES PUBLICAS
	GESTIÓN DE PROYECTOS
PROCESOS HABILITANTES DE APOYO	COORDINACIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA FINANCIERA
	DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE TALENTO HUMANO
	ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO
	DESARROLLO DE TALENTO HUMANO
	SEGURIDAD INDUSTRIAL Y SALUD OCUPACIONAL
	SUB-DIRECCIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS
	SERVICIOS GENERALES Y GESTIÓN VEHICULAR
	ADQUISICIONES
	GESTIÓN DE BIENES
	DIRECCIÓN FINANCIERA
	PRESUPUESTO
	CONTABILIDAD
	SUB-DIRECCIÓN FINANCIERA
	TESORERÍA
SECRETARÍA GENERAL	
PROCESOS AGREGADORES DE VALOR	COORDINACIÓN GENERAL TÉCNICA
	GESTIÓN DE CONTROL DE SERVICIOS
	DIRECCIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO
	SUB-DIRECCIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO
	GESTIÓN DE MANTENIMIENTO DE SERVICIOS
	GESTIÓN DE CENTROS LOGÍSTICOS
	DIRECCIÓN DE OPERACIONES Y SERVICIOS
	SUB-DIRECCION DE DISEÑO, PLANIFICACIÓN, SERVICIOS Y GESTIÓN AMBIENTAL
	GESTIÓN AMBIENTAL Y RECICLAJE
	SUB-DIRECCION DE PRODUCCIÓN DE SERVICIOS
	SERVICIOS MECANIZADOS Occidental, Forestal Calderón, Valles y Quitumbe
	SERVICIOS NO MECANIZADOS Occidental, Forestal Calderón, Valles y Quitumbe
	MAYORES PRODUCTORES Occidental, Forestal, Calderón, Valles y Quitumbe
	GESTORES URBANOS Occidental, Forestal, Calderón, Valles y Quitumbe y Centro Histórico
NUEVOS SERVICIOS	

**Objetivos de la entidad**

En el Plan estratégico 2016-2019 de EMASEO EP constan los siguientes objetivos estratégicos:

- 1) Incrementar la cobertura de la prestación del servicio de aseo y recolección de residuos sólidos ordinarios en el DMQ, en el marco de un ambiente sano y saludable.
- 2) Incrementar la aplicación de mejores prácticas ambientales, con la participación pública, privada y comunitaria, que optimice el sistema de reciclaje y aprovechamiento de los residuos sólidos.

*Cuatro*

- 3) Incrementar la eficiencia operacional de EMASEO EP, bajo una óptica de costo-beneficio, que garantice el desarrollo sostenible del servicio.

### Monto de recursos examinados

En la presente acción de control, el monto de recursos examinados es de 4 290 014,24 USD, de los cuales 508 500,00 USD fueron pagados con cargo al contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, sus contratos complementarios 29-LOSNC-P-GJ-2014 y 91-LOSNC-P-GJ-2015 y, la prórroga de los mismos; 2 062 423,49 USD fueron pagados con cargo al contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016 hasta febrero de 2018; y, encontrándose 1 687 152,19 USD pendientes de pago por los servicios de mantenimiento ejecutados de marzo de 2018 a agosto de 2018, fecha de corte del presente examen; 26 618,56 USD fueron pagados por el contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015 y sus prórrogas; y, 5 320,00 USD se pagaron a través de la modalidad de ínfima cuantía por solicitud atendida mediante trámite 45375, así:

CONTRATO	SUBTOTAL	IVA	TOTAL USD
- 16-LOSNC-P-GJ-2013 (Inicial) (SERVICIO)	388 700,00	46 644,00	435 344,00
29-LOSNC-P-GJ-2014 (Complementario)	73 390,00	8 806,80	82 196,80
91-LOSNC-P-GJ-2015 (Complementario)	46 410,00	5 569,20	51 979,20
- 16-LOSNC-P-DJ-2016 (Inicial)	2 062 423,49	268 414,15	2 330 837,64
- 56-LOSNC-P-GJ-2015	26 618,56	3 194,24	29 812,80
ÍNFIMA CUANTÍA (SERVICIO) TR 45375	5 320,00	638,40	5958,40
<b>TOTAL PAGADO</b>	<b>2 602 862,05</b>	<b>333 266,79</b>	<b>2 936 128,84</b>
NO PAGADO CONTRATO 16-LOSNC-P-DJ-2016	1 687 152,19	202 458,26	1 889 610,45
<b>TOTAL USD</b>	<b>4 290 014,24</b>	<b>535 725,05</b>	<b>4 825 739,29</b>

Fuente: Comprobantes de pago remitidos por la Dirección Financiera

### Servidores relacionados

Anexo 1.  
cined

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### Seguimiento de recomendaciones

En los informes de exámenes especiales realizados por las auditorías interna y externa de la Contraloría General del Estado, a la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, y que aún no han sido objeto de seguimiento, no se identificaron recomendaciones directamente relacionadas con la presente acción de control, por ello, no se efectuó el seguimiento al cumplimiento de recomendaciones.

#### Falta de planificación ocasionó la suscripción de contratos complementarios y prórrogas

El 15 de abril de 2013, se suscribió entre Sanimobel S.A. y EMASEO EP, el contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, cuyo objeto fue: *"...la contratista se obliga con la CONTRATANTE a suministrar a 987 contenedores;... mantenimiento mensual de los contenedores de la primera y segunda fase, por dos años contados desde la orden de la contratante, como parte de la implementación de la segunda fase (Sector 6 y Quitumbe del Sur de Quito) del proyecto del Sistema de Contenerización con carga lateral(...)"*, cuyo monto del servicio asciende a 388 800,00 USD., con oficio 001-CNSA-2013 de 28 de junio de 2013, el Administrador del Contrato solicitó a Sanimobel S.A., inicie el servicio a partir del 1 de julio de 2013.

Posteriormente, con contratos 7 y 9-EMASEO EP 2013 de 3 de octubre y 10 de noviembre de 2013, se adquirió 50 y 400 contenedores de residuos sólidos, respectivamente, por lo que, el 12 de mayo de 2014 se suscribió el contrato complementario 29-LOSNC-P-GJ-2014, entre EMASEO EP y SANIMOBEL, para el mantenimiento mensual de los 450 contenedores del proyecto del sistema de contenerización, con carga lateral, para el Distrito Metropolitano de Quito, con un plazo de ejecución de (12) doce meses, a partir del 14 de mayo de 2014, por un valor de 54 000,00 USD, siendo su culminación el 14 de mayo de 2015.

Del análisis a los contratos complementarios y prórrogas del contrato inicial, se observó las siguientes novedades:



Prórroga del Contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013 y complementario 29-LOSNC-P-GJ-2014.-

Con memorando 419-GME-2015 de 7 de abril de 2015, el Administrador de los Contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, en razón de que los mismos estaban próximos a terminar su plazo de ejecución, esto es, el 18 de junio y 14 de mayo de 2015, en su orden, solicitó al Gerente General se prorroguen los plazos de los indicados contratos en 231 días y 196 días, respectivamente, exponiendo los siguientes argumentos:

- Justificó un incremento, para la prórroga, del 15% del costo del mantenimiento por contenedor que se venía pagando, según los contratos suscritos, esto es, de 5,00 USD a 5,76 USD, y adjuntó un cuadro con el cálculo de costos de servicios de mantenimiento de contenedores, donde incluyó rubros como: remuneraciones, materiales, inversión en maquinaria y equipo, entre otros.
- Que a partir de agosto de 2015, se recibirían 4520 nuevos contenedores del proceso de contratación LICBS-EMASEO-4-2015, por lo que, se requería la contratación de mantenimiento para un total de 6590 contenedores, por tanto, era conveniente realizar la contratación del servicio con un solo proveedor; además indicó que *"...administrativamente sería complejo manejar dos proveedores diferentes con dos procesos de contratación diferentes para el mantenimiento de los contenedores que están y estarán a cargo de esta gerencia(...)"*.

Mediante nota inserta en el memorando 419-GME-2015 de 7 de abril de 2015, el Gerente General, el mismo día, dispuso a las Gerencias Jurídica, Administrativa Financiera y de Planificación e Innovación Tecnológica, preparen sus informes; y, con memorando 220-GJ-2015 de 15 de abril de 2015, el Gerente Jurídico emitió el Informe jurídico referente a la prórroga de plazo de ejecución del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013 y su contrato complementario 29-LOSNC-P-GJ-2014, donde consta lo siguiente:

*"...en amparo a lo dispuesto en el inciso tercero, de la Cláusula 9.01 del Contrato Principal No. 16-LOSNC-P-GJ-2013 así como, observando la formalidad que sea previamente solicitada por el CONTRATISTA manifiesto la factibilidad jurídica de autorización de la prórroga del referido contrato y su complementario, por el tiempo que el Gerente General estime conveniente, en razón de que, de acuerdo al informe emitido con fecha 07 de abril de 2015 por el Administrador de Contrato mediante el Memorando 419-GME-2015...*

Q  
Siele

*existen las justificaciones financieras y técnicas de conveniencia para que la Institución ordene tal prórroga al CONTRATISTA.- Cabe indicar que este informe se limita únicamente al análisis de la factibilidad jurídica de otorgamiento de la prórroga, sin que pueda avalarse las causas técnicas que lo justifican, al ser esto competencia exclusiva de los funcionarios involucrados en la ejecución de este contrato(...)"*

En virtud del informe referido, el Gerente General dispuso al Gerente Jurídico proceda con los trámites legales pertinentes, luego de lo cual, la Coordinadora de Contrataciones elaboró el oficio 177-GG-2015 de 16 de abril de 2015, el mismo que fue aprobado por el Gerente Jurídico, mediante el cual, el Gerente General autorizó y notificó al contratista, la prórroga del plazo de ejecución de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 por 231 días calendario y 29-LOSNC-P-GJ-2014 por 196 días, en ambos casos, hasta el 31 de diciembre de 2015, con lo cual, se dio continuidad al servicio de mantenimiento de contenedores.

Sobre lo antes expuesto se observó que:

- Tanto el contrato principal (16-LOSNC-P-GJ-2013), como el complementario (29-LOSNC-P-GJ-2014), terminaban su vigencia, el 30 de junio y 14 de mayo de 2015, respectivamente, y la adquisición de los 4520 contenedores estaba planificada para agosto de 2015, por tanto, debió realizarse la prórroga únicamente, hasta esta última fecha y programarse, oportunamente, un nuevo proceso de contratación para que preste el servicio de mantenimiento, a fin de obtener mejores opciones o se demuestre, técnicamente, que mantener al mismo proveedor, era más beneficioso para la entidad, desconociéndose las razones por las cuales se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2015.
- Referente al cálculo del incremento del 15% del costo de mantenimiento realizado por el Administrador del Contrato, no se evidenció la fuente, cotizaciones y el sustento técnico de los valores asignados a cada rubro; además, se desconoce las razones por las cuales el mencionado Administrador planteó un incremento al valor del servicio si no hay documento alguno, en el que se observe que el contratista haya solicitado un aumento al mismo; sin embargo, el valor del contrato original se mantuvo hasta su liquidación.

*Q. M. G. H. C.*

Por lo expuesto, el Gerente de Maquinaria y Equipo que actuó del 7 de octubre de 2014 al 31 de julio de 2015, en su calidad de Gerente del Área Requirente, no elaboró los estudios previos para la realización de un nuevo proceso de contratación de servicios de mantenimiento de contenedores y tampoco lo solicitó oportunamente al Gerente General, a pesar de que se conocía con anterioridad, las fechas de culminación de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014; y en su calidad de Administrador de estos contratos, que actuó del 2 de mayo de 2014 al 6 de septiembre de 2015, no justificó técnicamente la solicitud de prórroga de estos contratos ni su fecha de culminación; y, no solicitó la realización de un nuevo proceso de contratación de este servicio, ocasionando que se asigne al mismo proveedor para la prestación del servicio por 231 y 196 días respectivamente, limitando la participación de otros proveedores y que se desconozca si era la mejor opción para la entidad, por lo que el referido servidor inobservó los artículos 23 y 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación y, el número 2) del artículo 8 y artículo 26 del Reglamento que Contiene el Procedimiento de las Contrataciones de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo.

Contrato complementario 91-LOSNC-P-GJ-2015.-

Debido a que la prórroga de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, culminaba el 31 de diciembre de 2015, ese mismo día, el nuevo Administrador de estos Contratos, designado el 29 de diciembre de 2015; con memorando 508-GME-CPCM-2015 de 31 de diciembre de 2015, solicitó a la Gerente Jurídico emita el criterio jurídico respecto a la posibilidad de ampliarlos por 91 días (hasta el 31 de marzo de 2016), por un monto de 62 100,00 USD más IVA, en base a los siguientes justificativos:

- Necesidad de cubrir la fuerte demanda de recolección contenerizada en el mes de diciembre por todas las festividades, como fundación de Quito, fiestas navideñas y de fin de año.
- Alto índice de contenedores que, durante el mes de diciembre, sufrieron golpes, colisiones con vehículos, vandalismo, incendios, pega de publicidad no autorizada, grafitis y demás agentes que han provocado deterioro y mal estado en los contenedores.

*M. J. S.*

- Inicio imprevisto, en el mes de diciembre de 2015, de la instalación de 4500 contenedores correspondientes a la tercera fase de contenerización del Distrito Metropolitano de Quito, los mismos que no han recibido mantenimiento desde su instalación.

En atención al requerimiento referido, la Analista de Contrataciones elaboró el memorando 729-GJ-2015 de 31 de diciembre de 2015, que contenía el siguiente pronunciamiento jurídico de lo solicitado, el mismo que fue revisado por la Coordinadora de Contrataciones, suscrito por la Gerente Jurídico y remitido al Gerente General subrogante, así:

*“...amparada en lo dispuesto por la Cláusula Décima Sexta del Contrato No. 16-LOSNC-P-GJ-2013, y en razón de que las actividades y servicios adicionales requeridos por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo se generan a raíz del incremento de 4500 contenedores de la tercera etapa, durante el mes de diciembre del 2015 de manera imprevista... esta Gerencia Jurídica... considera que éstas (sic) actividades adicionales justifican la suscripción del contrato complementario requerido por el Administrador del Contrato(...).”*

El 31 de diciembre de 2015, mismo día del requerimiento por parte del Administrador del Contrato y del pronunciamiento jurídico, se suscribió el contrato complementario 91-LOSNC-P-GJ-2015, para la *“...provisión del SERVICIO DE MANTENIMIENTO MENSUAL DE CONTENEDORES DE SUPERFICIE DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA FASE DE (sic) PROYECTO DE CONTENERIZACIÓN MECANIZADA A LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE ASEO(...).”*, en los mismos términos y condiciones del contrato original, por 90 días contados a partir del 1 de enero de 2016 y por el valor de 62 100,00 USD.

Sin embargo, este contrato incluyó los contenedores de los contratos principal y primer complementario, 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, en lugar de autorizarse prórrogas por los contratos ya suscritos y un segundo complementario para el mantenimiento de los contenedores de la fase 3, por lo que se desconoce, cómo establecieron el valor total de 62 100,00 USD, que consta en el contrato complementario 91-LOSNC-P-GJ-2015, para los tres meses.

Por lo expuesto, el Gerente de Maquinaria y Equipo encargado, que actuó del 18 de septiembre al 24 de diciembre de 2015, en su calidad de responsable del Área

91/21

Requiere, no planificó ni elaboró los estudios previos, así como, no solicitó oportunamente, la realización de un nuevo proceso de contratación de servicios de mantenimiento de contenedores, a pesar de que conocía con anterioridad, las fechas de culminación de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014 y de sus prórrogas; y en su calidad de Administrador de los mismos Contratos, que actuó del 7 de septiembre al 28 de diciembre de 2015, no comunicó a las autoridades respectivas, la culminación de los contratos, para que se realice un nuevo proceso para la contratación de este servicio; y, el Administrador del Contrato 91-LOSNC-P-GJ-2015, que actuó del 29 de diciembre de 2015 al 19 de mayo de 2016, no evidenció la forma en que estableció el precio de 62 100,00 USD, que consta en el contrato, razones por las cuales, los referidos servidores inobservaron los artículos 23 y 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación y, el número 2) del artículo 8 y artículo 26 del Reglamento que Contiene el Procedimiento de las Contrataciones de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo.

La Gerente Jurídico que actuó de 14 de julio al 31 de diciembre de 2015 aprobó el contrato complementario 91-LOSNC-P-GJ-2015, el mismo que fue revisado por la Coordinadora de Contrataciones que actuó del 15 de julio al 31 de diciembre de 2015 y, elaborado por la Analista de Contratación Pública que actuó del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2016, sin considerar que el servicio de mantenimiento de contenedores de la primera y segunda fase ya constaban en los contratos anteriores 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, por lo que debieron proceder con sus respectivas prórrogas y elaborar el contrato complementario, únicamente del mantenimiento de los nuevos contenedores, por lo que, las indicadas servidoras inobservaron los artículos 85, 86 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

Situaciones que originaron, se asigne al mismo proveedor para la prestación del servicio por 90 días más, limitando la participación de otros proveedores y que se desconozca si era la mejor opción para la entidad.

Al respecto, las cláusulas octava, novena y décimo sexta del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, establecía:



*"...PLAZO...- El plazo para la ejecución del servicio de mantenimiento de contenedores de la primera y segunda fases (1620 contenedores aproximadamente) es de 2 años contados desde la orden de la contratante.- El plazo del servicio de mantenimiento de contenedores podrá ser prorrogado, por acuerdo de las partes, por un año más.- ... PRÓRROGAS DE PLAZO.- ...El CONTRATANTE prorrogará el plazo total, sólo en los siguientes casos, y siempre que el CONTRATISTA así lo solicite, por escrito, justificando los fundamentos de aquella dentro de las cuarenta y ocho horas subsiguientes a la fecha de producido el hecho que motiva la solicitud: ■ Por causa de fuerza mayor o caso fortuito, aceptados como tales por la CONTRATANTE. La CONTRATISTA tiene la responsabilidad de actuar con toda la diligencia razonable para superar la imposibilidad producida por causa de fuerza mayor o caso fortuito. En estos casos, el plazo se prorrogará por un período igual al tiempo de duración de las causas indicadas.- ■ Por suspensiones o cualquier otra causa ordenadas por la contratante y que no se deban a causas imputables al CONTRATISTA.- ...Cuando las prórrogas del plazo modifiquen el plazo total, se necesitará la autorización del Gerente General de la EMASEO EP... previo el informe de los hechos por parte de los administradores y el informe jurídico de la Gerencia Jurídica.- ...CONTRATOS COMPLEMENTARIOS.- ...no pueden celebrarse contratos complementarios para la adquisición de bienes, pero si podrá hacerse en relación con los servicios(...)".*

Y los artículos 8, número 2 y 26 del Reglamento que Contiene el Procedimiento de las Contrataciones de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, establecen lo siguiente:

*"...Art. 8.- La etapa preparatoria... conlleva los siguientes pasos ordenados e ineludibles...:- ...2) Estudios.- ...el área que requiere la contratación realizará los estudios y diseños completos y definitivos...- ....Art. 26.- Administrador del Contrato.- ...Deberá estar pendiente de todo lo relevante que se presente en la ejecución del contrato, especialmente de los hechos, actuaciones, pedidos y contestación de prórrogas, documentación relacionada con pagos, contratos complementarios, terminación del contrato, ejecución de garantías, aplicación de multas y sanciones, y, recepciones, entre otras(...)".*

Con oficios 060, 061, 062, 069, 070, 071, y 072-0004-EMASEO EP-AI-2018, de 21 de enero de 2019 se comunicaron los resultados provisionales al ex Gerente General, ex Gerentes de Maquinaria y Equipo, ex Gerente de Maquinaria y Equipo encargado, ex Administradores de Contrato, quienes remitieron los siguientes puntos de vista:

El Gerente General, cuyo de período de actuación fue del 13 de junio de 2014 a 9 de junio de 2015, con comunicaciones de 29 de enero y 17 de abril de 2019, manifestó:

*"...El contrato 39-LOSNCP-GJ-2015 para la ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE 2.629 CONTENEDORES DE CARGA LATERAL DE 2400 LITROS Y 1.981 CONTENEDORES DE CARGA LATERAL DE 3.200 LITROS, fue suscrito el 08 de junio de 2015, con un plazo de implementación de 330 días contados a*

*dae*

*partir de la entrega del anticipo, por lo tanto no hubiese sido manejable hacer las prórrogas hasta agosto del 2015 y más bien se realizó hasta 31 de diciembre de 2015 ya que hasta esa fecha se contaba con presupuesto... esto también entendiéndose que el presupuesto de las Empresas Públicas se lo aprueba para un ejercicio fiscal, que culmina el 31 de diciembre.- ...De la documentación que consta en el expediente se desprende que el administrador del contrato realizó un análisis de los costos de mantenimiento de contenedores tomando en cuenta datos promedio referenciales de bodega de EMASEO y estimaciones... Se pudo haber usado otro tipo de cálculo como puede ser **la inflación en los dos años**, que también hubiesen justificado un incremento(...)"*

Lo expuesto por el ex servidor no modifica lo comentado por el equipo de auditoria, debido a que a pesar de conocer con memorando 419-GME-2015 de 7 de abril de 2015, suscrito por el Administrador del Contrato, la finalización de los procesos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, no dispuso al Gerente de Maquinaria y Equipo la elaboración de estudios para la realización de un nuevo proceso de contratación para el servicio de mantenimiento de contenedores, por lo que se realizó prórrogas de dichos contratos con el mismo proveedor.

El Gerente de Maquinaria y Equipo, del periodo de actuación del 7 de octubre de 2014 al 31 de julio de 2015, en comunicaciones de 28 de enero y 17 de abril de 2019, informó:

*"...Lo indicado por el equipo de auditoria, correspondiente a realizar la prórroga (sic) **únicamente hasta agosto de 2015**, no es factible por cuanto, el contrato 39-LOSNC-P-GJ-2015 para la ADQUISICION E INSTALACION DE 2.629 CONTENEDORES DE CARGA LATERAL DE 2400 LITROS Y 1.981 CONTENEDORES DE CARGA LATERAL DE 3.200 LITROS, fue suscrito **el 08 de junio de 2015**, cuyo plazo (clausula sexta) fue de 330 días contados a partir de la entrega del anticipo, con lo cual se demuestra que en el supuesto de haber realizado la prórroga solo hasta agosto 2015, se hubieran generado complicaciones mayores...- Como se desprende del comentario... no era conveniente pedir la prórroga para un tiempo menor, considerando que los nuevos contenedores (4520) se encontraban en fase de entrega. Así mismo, se cotaba (sic) con el presupuesto necesario hasta el 31 de diciembre de 2015...- Los valores utilizados en el análisis de los costos de mantenimiento de contenedores adjunto al memorando 419-GME-2015, corresponden a datos promedio referenciales de bodega de EMASEO y estimaciones, con el fin de demostrar, la conveniencia, de prorrogar el contrato con el mismo costo y, efectivamente representa un beneficio financiero para la entidad, para el efecto también, se podía haber aplicado el incremento según la inflación oficial del INEC correspondiente a cada periodo, llegando en ambos casos al mismo resultado, además se debe considerar que el precio venia (sic) congelado por casi dos años, desde junio de 2013, con base en lo cual también se ratifica la conveniencia...- ...mi periodo (sic) como Gerente de Maquinaria y Equipo fue hasta el **31 de julio de 2015**, y a esa fecha ya se había gestionado la cobertura del contrato para el servicio de mantenimiento de contenedores hasta el **31 de diciembre de 2015**, además se encontraba en fase de recepción los 4.520 contenedores nuevos, producto del*

*Arce*

*contrato 39-LOSNC-P-GJ-2015 firmado el 08 de junio de 2015 cuyo plazo de entrega era de 3330 días.- Y una vez instalados los nuevos contenedores y ubicados en las rutas y posiciones definitivas, es decir posterior a la fase de puesta a punto, solo entonces se podría dar inicio a un nuevo proceso que abarque a todos los contenedores de todas las fases(...)*”.

*“...Mi periodo como Gerente de Maquinaria y Equipo inició el 7 de octubre de 2014 y culminó el 31 de julio de 2015. Dentro de (sic) período citado no consta la suscripción de los contratos Nos. 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014. Por lo tanto, no se me puede atribuir gestión sobre las condiciones contractuales de dichos instrumentos... por lo que mi gestión como administrador de los mismos fue velar por su cumplimiento.- ...el equipo auditor debe considerar que la adquisición de contenedores nuevos no causa una sustitución de los contenedores existentes...- ...En tal sentido la observación del equipo auditor respecto al desconocimiento de las razones por las que se amplió el servicio, no solo que n(sic) considera... el contenido del memorando 419-GME-2015...- ...se debe recordar que el fundamento para la ampliación de los plazos nace de la intención de unificar los mantenimientos de contenedores a futuro, cuestión que efectivamente sucedió.-... el Equipo Auditor, ...ha señalado que en vez de unificar el proceso de mantenimiento de contenedores a futuro, era mejor, en esa época, suscribir contratos individuales de mantenimiento(...)*”.

Lo expuesto por el ex servidor, no modifica lo comentado, por cuanto la observación de auditoría no refiere la suscripción de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, sino su prórroga no justificada técnicamente y la falta de realización de un nuevo proceso de contratación al vencimiento de dichos contratos, ya que este servidor en su calidad de Gerente del área requirente y Administrador de los Contratos no elaboró los estudios previos, ni solicitó oportunamente una nueva contratación, a pesar de que conocía las fechas de culminación de los contratos.

Mediante comunicación de 28 de enero de 2019 y comunicación recibida el 25 de abril de 2019, la Gerente Jurídico, del periodo del 14 de julio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, comunicó:

*“...Quien suscribe la comunicación de resultados, al afirmar que debieron proceder con las prórrogas no analiza que se trata de la necesidad de complementar servicios diferentes técnica y legalmente justificados que implica modificación en la cantidad de los mantenimientos manteniendo rubros del contrato original, lo cual atender con la figura legal de prórroga contractual representa un error jurídico, debiendo aplicar la figura autorizada por la ley denominada contrato complementario...- ...No es posible jurídicamente suscribir prórrogas contractuales respecto de bienes nuevos. La figura jurídica es el contrato complementario(...)*”.

*W. S. R. E.*

Lo expuesto por la servidora no modifica lo observado por el equipo de auditoría, debido a que no se realizó la prórroga de los contratos ya vigentes, esto, en consecuencia de que el contratista ya venía prestando el servicio para las fases 1 y 2 de mantenimiento del sistema de contenerización, al incluirse la fase 3 se debió realizar un complementario únicamente por esta fase, más se evidenció que se celebró el contrato complementario 91-LOSNC-P-GJ-2015 en el que se incluyó las fases 1, 2 y 3, por 90 días

### **Conclusión**

El Gerente de Maquinaria y Equipo, titular y encargado, en su calidad de responsables del Área Requirente, no planificaron ni elaboraron los estudios previos, así como, no solicitaron la realización de un nuevo proceso de contratación de servicios de mantenimiento de contenedores, a pesar de que conocían con anterioridad, las fechas de culminación de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014 y de sus prórrogas; el Administrador de Contrato no comunicó a las autoridades respectivas, la culminación de los contratos, para que se realice un nuevo proceso para la contratación de este servicio; y, el Administrador del Contrato 91-LOSNC-P-GJ-2015, no evidenció la forma en que estableció el precio de 62 100,00 USD, que consta en el contrato.

Así también, la Gerente Jurídico aprobó el contrato complementario 91-LOSNC-P-GJ-2015, el mismo que fue revisado por la Coordinadora de Contrataciones y elaborado por la Analista de Contratación Pública, sin considerar que el servicio de mantenimiento de contenedores de la primera y segunda fase ya constaban en los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, por lo que debieron proceder con sus respectivas prórrogas y elaborar el contrato complementario únicamente del mantenimiento de los nuevos contenedores.

Situaciones que ocasionaron, que el mismo proveedor preste el servicio hasta el 31 de diciembre de 2015, limitando la participación de otros proveedores y que se desconozca si fue la mejor opción para la entidad.

### **Recomendaciones**

#### **Al Gerente General**

1. Dispondrá al Coordinador General Técnico, al Director de Maquinaria y Equipo y, al Director de Operaciones y Servicios, que previo a la solicitud de suscripción de contratos complementarios o prórrogas de los contratos principales, elaboren y presenten estudios

*OLIVERA*

que demuestren la viabilidad técnica y financiera de dichas solicitudes, debiendo adjuntar la documentación de sustento de las aseveraciones contenidas en las solicitudes e informes. A su vez, estos documentos deben contener la respectiva aprobación.

#### **A la Directora Jurídica**

2. Verificará que los informes elaborados por el personal de su área y que son habilitantes para la suscripción de contratos complementarios o prórrogas de contratos principales, incluyan un análisis de los estudios de viabilidad técnica y financiera presentados por las áreas requirentes, a fin de que se verifique si dichas áreas sustentaron técnicamente sus pedidos. Así también, incluyan el análisis de la norma que ampara la viabilidad legal de los pedidos, observando y señalando lo establecido respecto a la elaboración de nuevos contratos complementarios si existen contratos principales en ejecución.

#### **Pago de servicios de mantenimiento de contenedores del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, sin contar con cronogramas e informes de fiscalización**

El 15 de abril de 2013, Sanimobel S.A. y EMASEO EP suscribieron el contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, cuyo objeto establecía que: *"...la contratista se obliga con la CONTRATANTE a suministrar a 987 contenedores;... mantenimiento mensual de los contenedores de la primera y segunda fase, por dos años contados desde la orden de la contratante, como parte de la implementación de la segunda fase (Sector 6 y Quitumbe del Sur de Quito) del proyecto del Sistema de Contenerización con carga lateral (...)", cuyo monto del servicio asciende a 388 800,00 USD(...)"*

Posteriormente, se suscribió los contratos complementarios 29-LOSNC-P-GJ-2014 por 54 000,00 USD y 91-LOSNC-P-GJ-2015 por 62 100,00 USD entre EMASEO EP y SANIMOBEL, para el mantenimiento mensual de los contenedores del proyecto del sistema de contenerización.

Al respecto, en la cláusula *"SERVICIO A.2 MANTENIMIENTO MENSUAL DE LOS CONTENEDORES INSTALADOS EN LA SEGUNDA FASE.- Control y Fiscalización del*

5/12/15

cumplimiento del mantenimiento(...)" del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, se estableció lo siguiente:

*"...Se cumplirá con las rutas establecidas para la ejecución del mantenimiento de acuerdo a un cronograma planteado, cualquier cambio de este cronograma deberá ser comunicado por escrito a la EMASEO EP, si no es reportado y no se dio mantenimiento a la ruta correspondiente, se entenderá que el mantenimiento de la ruta programada no fue ejecutado.- El registro e informe de actividades será reportado diariamente. De igual manera el contratista deberá entregar un informe mensual detallado con los mantenimientos realizados.-... La fiscalización del trabajo la realizará EMASEO EP como lo creyere conveniente(...)"*

La Cláusula novena Aclaración del contrato 29-LOSNC-P-GJ-2014 suscrito el 12 de mayo de 2014, complementario al contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, señaló:

*"...9.01. Se aclara que las demás cláusulas del contrato original se aplican al presente contrato."*

La cláusula octava, Aclaración del contrato 91-LOSNC-P-GJ-2015, suscrito el 31 de diciembre de 2015, también complementario al contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013, señaló:

*"... 8.01.- Las partes dejan expresa constancia y aclaran, que las demás cláusulas contenidas en el Contrato Principal, "CONTRATO DE ADQUISICIÓN DE 987 CONTENEDORES APTOS PARA SU ELEVACIÓN POR CARGA LATERAL, SERVICIO DE ACOMPAÑAMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN Y MANTENIMIENTO MENSUAL DE LOS CONTENEDORES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA FASE, COMO PARTE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGUNDA FASE (SECTOR 6 Y QUITUMBE DEL SUR DE QUITO) DEL PROYECTO DEL SISTEMA DE CONTENERIZACIÓN CON CARGA LATERAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", signado con el No. 16-LOSNC-P-GJ-2013, suscrito el 8 de abril de 2013 que no han sido modificadas por el presente instrumento mantienen plena vigencia y exigibilidad(...)"*

Según constaba en el "Procedimiento para realizar la planificación y fiscalización del mantenimiento de contenedor P-GME-GM-01", vigente desde el 29 de agosto de 2013 hasta octubre de 2016, el proveedor tenía que elaborar y presentar un cronograma anual de mantenimiento de contenedores, y el Coordinador de Maquinaria y Equipo debía revisarlo y pasarlo al Gerente de Maquinaria y Equipo para su aprobación; una vez aprobado, el Coordinador debía enviarlo al proveedor para la realización de los mantenimientos.

*DIESTE*

Cabe indicar, que para el control de la ejecución de este contrato, se empleaba una aplicación denominada MtoSmart, instalada en un Smartphone, donde el proveedor ingresaba, diariamente, el código del contenedor, el mantenimiento realizado y las observaciones (en caso de haberlas); luego, esta información era enviada a EMASEO para el reporte "*Mantenimiento mensual de contenedores*", el que era suscrito por el proveedor y el fiscalizador de EMASEO EP en señal de conformidad, a partir del cual, elaboraban las actas de entrega recepción parciales suscritas por el Administrador del Contrato, el Miembro de Comisión de Recepción y el Proveedor.

Sin embargo, de la revisión a la documentación del período de enero de 2014 a marzo de 2016, que consta en 26 comprobantes que sustentan los pagos mensuales de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013, 29-LOSNC-P-GJ-2014 y sus prórrogas; y, 91-LOSNC-P-GJ-2015, para el mantenimiento de contenedores, se observó que en los comprobantes de pago N°s: TR 28484, 28967, 29301, 29659, 32353, 32906, 33357, 33790, 34344, 34835, 35211, 35787, 37554, 37788, 38324, 38760, 39277, 39560, 41522, 41803, 42287, 42940, 43070, 44127, 44874 y 45123 del 20 de febrero de 2014 al 26 de mayo de 2016, se adjuntaron reportes diarios y mensuales de los mantenimientos ejecutados emitidos por el contratista y el acta de entrega recepción del servicio prestado cada mes, pero, no se evidenció que los trabajos se hayan realizado en función de cronogramas con rutas programadas para este servicio.

Tampoco se demostró que el cronograma anual de mantenimientos haya sido elaborado y entregado por el contratista, revisado por el Coordinador de Maquinaria y Equipo, ni aprobado por el Gerente de Maquinaria y Equipo, tal como lo establece el Procedimiento P-GME-GM-01. Adicionalmente, los Administradores de Contrato y Miembros de Comisión de Recepción, suscribieron las actas a satisfacción, a pesar de no contar con los cronogramas, por lo que se desconoce con qué información validaron la ejecución de los mantenimientos mensuales y su conformidad con el cumplimiento de las necesidades y requerimientos institucionales.

De acuerdo al procedimiento señalado anteriormente, el Coordinador de Maquinaria y Equipo tenía que elaborar mensualmente un cronograma de fiscalización de mantenimiento de contenedores, el cual debía ser aprobado por el Gerente de Maquinaria y Equipo previa su implementación. Posteriormente, el Coordinador de Maquinaria y Equipo debía coordinar con el Supervisor Motorizado para que realice las

DECISION

fiscalizaciones, último servidor al que le correspondía emitir el reporte diario de las novedades encontradas vía correo electrónico y un informe de fiscalización semanal por ruta. El Coordinador de Maquinaria y Equipo debía recibir las novedades encontradas en la fiscalización y elaborar el informe mensual de operación de mantenimiento de contenedores para solicitar el pago al proveedor; sin embargo, durante la revisión de los comprobantes de pago de los mantenimientos mensuales ejecutados en el período de enero de 2014 a diciembre de 2015, no se evidenció que se hayan elaborado los cronogramas de fiscalización por parte del Coordinador de Maquinaria y Equipo ni que éstos hayan sido aprobados, tampoco se evidenció que se haya realizado la fiscalización in situ para la verificación de mantenimiento de los contenedores de acuerdo a los cronogramas, por lo que se desconoce si fue realizada la fiscalización y el criterio utilizado para proceder a validar los mantenimientos de los contenedores ejecutados por el proveedor, a pesar de ello, los Administradores de Contrato y Miembros de Comisión de Recepción suscribieron las actas entrega-recepción a satisfacción.

De una muestra seleccionada, dentro del período de enero de 2014 a marzo de 2016, se evidenció que se realizó la fiscalización in situ en forma esporádica, cuyos informes fueron proporcionados por la Coordinación General Técnica. Éstos eran elaborados por un Supervisor Motorizado, quien dentro de sus funciones que constaban en el Contrato de Servicios Ocasionales 019-2015, tenía que: supervisar y fiscalizar el mantenimiento de los contenedores de carga lateral; por lo cual, incluía dentro de sus Informes de novedades, la ruta, número de contenedor, el daño y si fue reparado por el proveedor, revisiones que no superan el 4% del total de mantenimientos mensuales, así tenemos, por ejemplo:

Fecha	Mantenimientos facturados	Contenedores fiscalizados	Diferencia contenedores no fiscalizados	Porcentaje fiscalizado
Enero/2016	2 033	35	1 998	2%
Febrero/2016	678	27	651	4%
Marzo/2016	1 930	34	1 896	2%

Además de lo indicado, se observó que la mayor parte de fiscalizaciones reportadas como novedades, no constaban en el reporte diario y mensual de mantenimientos o

*[Handwritten signature]*  
P. EY...  
2016



dichas fiscalizaciones fueron realizadas en fechas distintas a las reportadas por el contratista. Tampoco, estas fiscalizaciones constan en cronogramas mensuales, por lo que se desconoce a base de qué parámetros fue ejecutada la fiscalización y elaborados estos informes y sus novedades, así:

Mes	Detalle	Cantidad
<b>Enero-16</b>	Contenedor no costa en ruta ni reporte de mantenimiento	19
	Fiscalización realizada en fechas que el proveedor no realizó el mantenimiento	1
	Fiscalizaciones realizadas en fechas anteriores a las que se dio mantenimiento	4
	Fiscalizaciones en las fechas que se dio mantenimiento	11
	<b>Total enero</b>	<b>35</b>
<b>Febrero-16</b>	Contenedor no costa en ruta ni reporte de mantenimiento	21
	Fiscalización realizada en fechas que el proveedor no realizó el mantenimiento	6
	<b>Total febrero</b>	<b>27</b>
<b>Marzo-16</b>	Contenedor no consta en ruta ni reporte de mantenimiento	20
	Contenedor no consta en ruta, pero si en reporte	3
	Fiscalización realizada en fechas que el proveedor no realizó el mantenimiento	4
	Fiscalizaciones realizadas en fechas anteriores a las que se dio mantenimiento	5
	Fiscalizaciones en la fecha que se dio mantenimiento	2
	<b>Total marzo</b>	<b>34</b>

De igual manera, de acuerdo al procedimiento P-GME-GM-01, el Coordinador de Maquinaria y Equipo debía realizar la fiscalización del mantenimiento de contenedores en forma remota según el cronograma anual de mantenimiento de contenedores o a través del sistema Mto Smart, comunicar las novedades al proveedor para que tome las medidas correctivas y elaborar el informe mensual de operación de mantenimiento de contenedores para solicitar el pago al proveedor; sin embargo, de la revisión efectuada se observó que los reportes diarios y mensuales, eran validados por el fiscalizador, que en algunos casos, era el Administrador del Contrato y en otros, el Supervisor Motorizado, quienes lo suscribían junto con el proveedor, en señal de conformidad; evidenciándose además, que en varios meses, los mencionados reportes no fueron suscritos por el fiscalizador de EMASEO EP, sino únicamente por el proveedor, por lo que, se desconoce si los mismos fueron validados.

UFIESTE

Por lo antes expuesto, los Gerentes de Maquinaria y Equipo que actuaron como: encargados, del 9 de enero al 5 de mayo de 2014; y del 6 de mayo al 15 de junio de 2014 y titulares, del 16 de junio al 30 de septiembre de 2014; y del 7 de octubre de 2014 al 31 de julio de 2015; encargado, del 18 de septiembre al 24 de diciembre de 2015 y los Directores de Maquinaria y Equipo: encargado del 1 de enero al 16 de marzo de 2016 y titular del 17 de marzo de 2016 al 14 de agosto de 2017, no exigieron al contratista y a los Coordinadores de Maquinaria y Equipo, la presentación de los cronogramas anuales de mantenimiento de contenedores y mensuales de fiscalización, y no aprobaron los mencionados reportes, por lo que no se conoce a base de qué información se realizó y controló los respectivos mantenimientos.

Los Coordinadores de Maquinaria y Equipo que actuaron del 1 de noviembre de 2013 al 2 de mayo de 2014, del 11 de agosto de 2014 al 10 de diciembre de 2014 y, del 23 de febrero al 13 de julio de 2015; y, el Coordinador de Servicios de Mantenimiento que actuó del 14 de julio al 13 de octubre de 2015, no revisaron los cronogramas de mantenimiento de contenedores para su implementación, no elaboraron los cronogramas de fiscalización y, no solicitaron los reportes de novedades encontradas para elaborar el informe mensual, originando que, no se conozca a base de qué información se realizó los respectivos mantenimientos y, si fue realizada la fiscalización y el criterio utilizado para proceder a validar los mantenimientos.

Los servidores que actuaron como Administradores de los Contratos: 16-LOSNC-P-GJ-2013 del 3 de enero al 1 de mayo de 2014 y del 2 de mayo del 2014 al 6 de septiembre de 2015; del 29 LOSNC-P-GJ-2014, del 2 de mayo de 2014 al 6 de septiembre de 2015; del 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29 LOSNC-P-GJ-2014, del 7 de septiembre de 2015 al 28 de diciembre de 2015 y del 29 de diciembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015; del 91 - LOSNC-P-GJ-2015, del 31 de diciembre de 2015 al 19 de mayo de 2016; y, como Miembros de Comisión de Recepción de los contratos: 16-LOSNC-P-GJ-2013, del 15 de abril de 2013 al 12 de mayo de 2014; 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29 LOSNC-P-GJ-2014, del 13 de mayo de 2014 al 5 de marzo de 2015, del 6 de marzo al 12 de agosto de 2015 y del 13 de agosto al 31 de diciembre de 2015; y, 91 LOSNC-P-GJ-2015, del 31 de diciembre de 2015 al 31 de marzo de 2016, avalan el servicio de mantenimiento de contenedores prestado por el contratista, a base de los reportes diarios y mensuales emitidos por el mismo contratista, sin contar con cronogramas de programación de rutas que les permita verificar el cumplimiento de éstas, y sin cronogramas e informes de

07  
VEINTICINCO

fiscalización que les permitan detectar posibles novedades; y suscribieron las actas de entrega-recepción de servicios de mantenimiento a entera satisfacción, ocasionando que se desconozca si los servicios recibidos cumplieron con las necesidades y requerimientos institucionales.

El Administrador de los contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y 29 LOSNC-P-GJ-2014, que actuó del 2 de mayo del 2014 al 6 de septiembre de 2015; y, el Supervisor Motorizado cuyo período de gestión fue del 22 de septiembre de 2014 al 5 de febrero de 2017; quienes suscribieron los reportes diarios de mantenimientos de contenedores, como fiscalizadores de estos contratos, no verificaron periódicamente los mantenimientos realizados por el proveedor, ya que de los meses considerados en la muestra, se observó que realizaron sólo en un pequeño porcentaje en relación al número de mantenimientos reportados, de los cuales, la mayor parte correspondían a contenedores que el proveedor no debía realizar los mantenimientos en esos días o no se encontraban en ruta; originando que se desconozca con qué información fue verificada y validada la ejecución de los mantenimientos de contenedores y si los servicios recibidos cumplieron con las necesidades y requerimientos institucionales.

Por lo comentado, los indicados servidores inobservaron la cláusula cuarta Objeto del contrato – Bienes y servicios ofertados con todos sus componentes y características, letra A.2 Mantenimiento mensual de los contenedores instalados en la segunda fase - Control y fiscalización del cumplimiento del mantenimiento, del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2013; el Procedimiento para realizar la planificación y fiscalización del mantenimiento de contenedor P-GME-GM-01, vigente desde el 29 de agosto de 2013 hasta octubre de 2016.

Con oficios 0101, 0102, 0103, 0104, 0105, 0106, 0107, 0108, 0113, 0114, 0115, 0116, y 0118-0004-EMASEO EP-AI-2018 de 28 de febrero de 2019, se comunicaron los resultados provisionales al ex Gerente de Maquinaria y Equipo, titular y encargado; al ex Director de Maquinaria y Equipo, titular y encargado; al ex Coordinador de Maquinaria y Equipo; al ex Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento; al ex Coordinador de Servicios de Mantenimiento; al ex Analista de Repuestos y al ex Analista de Adquisiciones que actuaron como Administradores de Contrato; al Líder de Gestión de Bienes, al ex Analista de Mantenimiento y al ex Coordinador de Nuevos Servicios de Aseo, que actuaron como Miembros de la Comisión de Recepción; y, al ex

2  
UEIN/2015

Supervisor Motorizado que actuó como Fiscalizar del Contrato, quienes presentaron los siguientes puntos de vista:

Mediante comunicación de 14 de marzo de 2019, el Gerente de Maquinaria y Equipo, encargado y el Gerente de Maquinaria y Equipo, del periodo de actuación de 6 de mayo al 15 de junio de 2014 y 16 de junio al 30 de septiembre de 2014, respectivamente, comunicó lo siguiente:

*"...El proceso administrativo y de control del cumplimiento del Contrato de Mantenimiento de contenedores era responsabilidad exclusiva del Administrador del Contrato, por el período comprendido desde el 6 de mayo de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2014. De acuerdo a lo indicado en el documento por Uds. enviado, la responsabilidad era porque "...no exigieron al contratista los cronogramas de mantenimiento de contenedores, y no aprobaron los mencionados reportes ni los de fiscalización; el contratista no entregó (sic) los cronogramas de mantenimiento de contenedores para su ejecución...", cuando esa responsabilidad es claramente la del (sic) Administrador de Contrato. Por lo tanto, me pronuncio que no se evidencia que exista responsabilidad durante el periodo en el cual yo me desempeñe (sic) tanto como Gerente de Maquinaria y Equipo encargado, como cuando ya fui titular del cargo indicado(...)"*

Si bien es cierto, el Administrador del Contrato y Fiscalizador son responsables del estricto y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato y de tomar las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados; sin embargo, en el presente caso, de acuerdo al procedimiento P-GME-GM-01 le correspondía al Gerente de Maquinaria y Equipo aprobar el cronograma anual de mantenimiento de contenedores y el cronograma mensual de fiscalización, remitirlos para su implementación y, solicitar mensualmente el pago por el servicio, funciones cuyo cumplimiento no se evidenció, por cuanto, las labores de mantenimiento y de fiscalización no se desarrollaron en función de cronogramas aprobados, por lo que se desconocen los criterios y parámetros definidos para verificar y validar la ejecución de actividades por parte del contratista.

Con comunicación de 22 de marzo de 2019, el Supervisor Motorizado del período de actuación del 22 de septiembre de 2014 al 5 de febrero de 2017, indicó:

*"...Conforme lo señalado en el Oficio s/n de fecha 07 de febrero del 2019...indiqué las funciones que tenía a cargo como Fiscalizador de la Dirección de Maquinaria y Equipo, mas no de los contratos...Debo aclarar ...que mi trabajo se realizaba conforme las disposiciones de mis jefes inmediatos de ese entonces, las comunicaciones que se realizaban mediante las radios motorola...y denuncias*

2  
CEIANT/2023

*...las fiscalizaciones que usted menciona... eran realizadas conforme las denuncias y requerimiento de visitas solicitadas por los supervisores de operaciones, mas no ligadas a un cronograma del contrato... recalco que dentro de mis funciones no estaba generar informes de fiscalización en ruta, siendo así, no se debe confundir las funciones en mi encomendadas por el Director de Maquinaria y Equipo, ya que en ese entonces reportaba las novedades mediante Memorandos(...)."*

Lo expuesto por el Supervisor Motorizado no justifica lo observado por auditoría, por cuanto, el indicado servidor suscribía los Reportes diarios de mantenimiento de contenedores como "Fiscalizador", con el cual, validaba el servicio prestado por el contratista; reporte que formaba parte de la documentación de sustento para realizar el pago; además, según el contrato de Servicios Ocasionales N° 019-2015, suscrito en enero de 2015, entre las actividades que debía cumplir el Supervisor Motorizado era la de supervisar y fiscalizar el mantenimiento de los contenedores de carga lateral, reportar las novedades encontradas, entre otras, por tanto, sí era su función la de fiscalizar.

Posterior a la conferencia final de resultados, en comunicación de 17 de abril de 2019, el Gerente de Maquinaria y Equipo que actuó del 7 de octubre de 2014 al 31 de julio de 2015, indicó:

*"...se debe considerar que los cronogramas de mantenimiento, al no ser documentos habilitantes para el pago, no se encuentran en los expedientes de pago, pero si en la carpeta correspondiente a la Administración del contrato la cual se encuentra en la EMASEO EP... Por ejemplo, en julio de 2014 se tiene cumplimiento del 91.4% como se puede observar cada día se detalla la cantidad de contenedores por ruta programadas y cuantos (sic) se ejecutaron. También se puede verificar la UMAC (Unidad de mantenimiento de contenedores), asignada a la ejecución del servicio y la opción para aprobar el cronograma... los cronogramas de mantenimiento; a más, de su registro en el sistema eran remitidos por correo electrónico... debo preguntar al equipo auditor ¿ante la falta de aprobación de cronogramas, como se ejecutó el contratista su labor? Y ¿Cómo se validaron las acciones que no fueron aprobadas? ... En tal sentido, existieron cronogramas de mantenimiento aprobados en la herramienta informática de EMASEO EP y que el contratista ejecutó; y, como producto de esa ejecución, existió el reporte de novedades en la misma herramienta, hechos que garantizan la ejecución del servicio de mantenimiento en los términos contratados(...)."*

Lo expuesto por el servidor no modifica lo expresado por el Equipo Auditor, debido a que no existe aprobación por parte de los Gerentes de Maquinaria y Equipo respecto de los cronogramas de mantenimiento de los contenedores, así también los cronogramas a los que hace mención el ex servidor y que están incluidos en el sistema informático, no tienen aprobación alguna y son exclusivos entre el Fiscalizador o el Administrador

*[Handwritten signature]*

del Contrato y la contratista, por lo expuesto el ex Gerente de Maquinaria y Equipo no aprobó cronograma alguno desconociéndose si el servicio fue efectivamente prestado por la contratista.

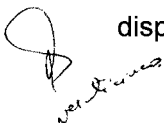
### **Conclusión**

Los Gerentes y Directores de Maquinaria y Equipo titulares y encargados, no exigieron al contratista y a los Coordinadores de Maquinaria y Equipo, la presentación de los cronogramas anuales de mantenimiento de contenedores y cronogramas mensuales de fiscalización y, consecuentemente no los aprobaron para su implementación; los Coordinadores de Maquinaria y Equipo y el Coordinador de Servicios de Mantenimiento, no revisaron los cronogramas de mantenimiento de contenedores previa su aprobación e implementación, no elaboraron los cronogramas mensuales de fiscalización y no solicitaron los reportes de novedades encontradas, a fin de sustentar el mantenimiento realizado por el proveedor; los servidores que actuaron como Administradores de los Contratos: 16-LOSNC-P-GJ-2013, 29 LOSNC-P-GJ-2014, y, 91 LOSSNC-P-GJ-2015, no garantizaron que se cumpla el servicio de mantenimiento, al no contar con cronogramas de rutas establecidas y de fiscalización; los Miembros de la Comisión de Recepción, avalaron el servicio de mantenimiento de contenedores prestado por el contratista, sin contar con el cronograma que les permitía verificar si se cumplió con las rutas establecidas ni con cronogramas e informes de fiscalización in situ, suscribiendo las actas de entrega-recepción a entera satisfacción; y, el Administrador de los Contratos 16-LOSNC-P-GJ-2013 y del 29 LOSNC-P-GJ-2014 y el Supervisor Motorizado, suscribieron los reportes diarios de mantenimientos de contenedores, como fiscalizadores de estos contratos, pero no verificaron periódicamente los mantenimientos realizados por el proveedor, evidenciándose sólo un pequeño porcentaje de verificaciones en relación al número de mantenimientos reportados, lo que ocasionó que se desconozca con qué información fue verificada y validada la ejecución de los mantenimientos de contenedores y si el servicio recibido cumplió con las necesidades y requerimientos institucionales.

### **Recomendación**

#### **Al Gerente General**

3. Una vez que se suscriban contratos para la adquisición de bienes y/o servicios, dispondrá a los Administradores de Contrato y al personal del área requirente, el estricto



cumplimiento de las cláusulas contractuales y los procedimientos establecidos por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, a fin de que se cumpla el objeto del contrato en los plazos señalados y se programen técnica y oportunamente nuevos procesos de contratación en caso de requerirse.

**Presupuesto referencial, modificación del plazo, convalidación de errores y negociación de la oferta del proceso SIE-EMASEO EP-33-2015, sin sustentos suficientes que justifiquen su conformidad**

El Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento, con memorando 171-GME-CPCM-2015 de 8 de mayo de 2015, solicitó al Gerente de Maquinaria y Equipo, la aprobación para dar inicio al proceso de contratación del mantenimiento preventivo de 60 islas de contenedores soterrados de elevación hidráulica de tres buzones instalados en el Centro Histórico de Quito, con la finalidad de garantizar su funcionalidad y asegurar de esa manera que no se conviertan en foco de vectores ambientales o generen mal aspecto ante la ciudadanía, para ello, presentó los términos de referencia, el formulario de pedido de contratación, suscrito por el indicado Coordinador y el Gerente de Maquinaria y Equipo y la cotización del proveedor Sanimobel S.A. de 25 de febrero de 2015, indicando que es la única que ha conseguido en el mercado y la *"imposibilidad manifiesta de obtener otras cotizaciones"*.

Por lo que, con memorando 584-GME-2015 de 11 de mayo de 2015, el Gerente de Maquinaria y Equipo, solicitó al Gerente General, autorice el inicio de la indicada contratación, quien con nota inserta en el mencionado oficio, y en la misma fecha, dispuso: *"GPIT/GAF/GJ sus informes"*.

Con Resolución Administrativa 179-EMASEO EP-2015, de 19 de junio de 2015, elaborada por la Analista de Contrataciones; revisada por la Coordinadora de Contrataciones y aprobada por el Gerente Jurídico; el Gerente General aprobó el inicio del proceso SIE-EMASEO-33-2015 para la contratación del servicio de mantenimiento de 60 islas de contenedores soterrados; y, sus pliegos.

El 6 de agosto de 2015, se celebró el contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015, para el servicio de mantenimiento de 60 islas de contenedores soterrados de elevación hidráulica de tres

  
Veintiséis

buzones en el Centro Histórico de Quito, con un plazo de 90 días y un monto de 19 963,91 USD.

De la revisión a la información del proceso precontractual, se observó las siguientes novedades:


Presupuesto referencial

En el formulario de pedido de contratación se encontraba el presupuesto referencial por un monto global de 49 560,00 USD, en el que se observó que para determinar este valor, el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento consideró un plazo de 210 días y un costo unitario de 118,00 USD, que incluía dos mantenimientos mensuales por contenedor.

Además, para la elaboración de este presupuesto referencial, se observó que solo se consideró la cotización de un proveedor y no se evidenció que hayan realizado un estudio de costos o la búsqueda de otros proveedores que permita realizar una comparación de precio o que demuestren que era el único en el mercado.

Posteriormente, con memorando 754-GME-2015 de 16 de junio de 2015, después de haber transcurrido 37 días, el Gerente de Maquinaria y Equipo, comunicó a la Coordinadora de Contrataciones que: *"En alcance al memorando 584-GME-2015 de 11 de mayo de 2015, respecto a la contratación del servicio de mantenimiento de 60 islas de contenedores soterrados informo que tomando en cuenta el tiempo que toma el proceso contractual se ha considerado la necesidad de cambiar el plazo de ejecución para 90 días conforme el formulario de contratación (...)"*, al cual adjuntó un nuevo presupuesto referencial por 21 240,00 USD. Cabe indicar, que este memorando fue entregado a la Gerencia Jurídica, después de que esta emitió su criterio.

La variación, con relación al presupuesto referencial anterior se debió únicamente, a la reducción del número de días, por lo que se desconoce cuáles fueron los motivos técnicos que originaron su cambio, más aún, cuando a la finalización del plazo establecido para el contrato que fue de 90 días, se solicitó una prórroga por 33 días hasta el 15 de diciembre de 2015 y posteriormente a esta prórroga no se evidenció que se haya realizado el mantenimiento de estas islas soterradas por 88 días, hasta el 14

  
Veintisiete



de marzo de 2016, que se contrató nuevamente este servicio mediante un proceso de ínfima cuantía.

Al respecto, el número 4 del artículo 8 del Reglamento que contiene el procedimiento de las contrataciones de la EMASEO EP, aprobado con resolución administrativa 113-EMASEO EP 2013, de 27 de agosto de 2013, señaló:

***“...4) Presupuesto Referencial y términos de reajuste de precios si los hubiere.- Sacar el presupuesto referencial de una media de por lo menos 3 proformas, excepto que se trate de bienes y servicios únicos en el mercado o proveedor único, en los términos de la normativa de contratación pública o, que se certifique le ha sido imposible obtener las tres, en cuyo caso último, deben ser mínimo dos. De las proformas se podrán obtener también ciertos datos para las especificaciones técnicas o términos de referencia(...).”***

Por lo expuesto, el Gerente de Maquinaria y Equipo que actuó del 7 de octubre de 2014 al 31 de julio de 2015 aprobó el presupuesto referencial para el servicio del mantenimiento de contenedores soterrados que fue elaborado por el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento que actuó del 15 de octubre de 2014 al 13 de julio de 2015, con valores sustentados, únicamente, en la cotización de un proveedor, sin que se evidencie que hayan realizado la búsqueda de otros proveedores, que permita realizar una comparación de precios, o que demuestren que era el único en el mercado, y sin estudios técnicos sobre su tiempo de ejecución, ocasionando que se desconozca si el precio referencial del proceso SIE-EMASEO EP-33-2015, refleja las condiciones reales de mercado y si su plazo fue el adecuado, inobservando el artículo 47 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; el artículo 8, número 4 de la Resolución Administrativa 113-EMASEO EP 2013; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

#### Convalidación de errores

Los proveedores SANIMOBEL S.A. e INGEMACH S.A., el 30 de junio de 2015, presentaron sus ofertas, las mismas que fueron analizadas por el Coordinador de Maquinaria y Equipo.

En los términos de referencia, que son parte integrante de los pliegos, dentro del punto “Equipo mínimo requerido”, se establecía que el contratista debía garantizar la disponibilidad de: 1 sistema de hidrolavado a presión y 2 dispositivos móviles con

*QX*  
Veintiocho

sistema Android 1.5 o superior, GPS, cámara y WIFI, para cargar el aplicativo desarrollado por EMASEO EP; para esto, el proveedor, SANIMOBEL, dentro de su oferta indicó que en el caso de ser adjudicado se comprometía a la adquisición de estos equipos; sin embargo, no se evidenció documento alguno que certifique lo indicado por ellos, situación que no fue calificada como error a ser convalidado, por el Delegado del Gerente General, en el Acta de apertura de sobres de 30 de junio de 2015.

Por lo expuesto, el Coordinador de Maquinaria y Equipo que actuó del 23 de febrero al 13 de julio de 2015, no exigió a la contratista un documento que garantice a EMASEO EP, que los equipos requeridos serían adquiridos una vez que sean adjudicados, lo que ocasionó que el proceso continúe con este error de forma, sin su correspondiente convalidación, inobservando los artículos 23 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 2 y 6 de la resolución INCOP RE-2013-0000083 vigente desde el 27 de marzo de 2013; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

#### Negociación de la oferta.

Con memorando 114-GG-2015, de 14 de julio de 2015, el Gerente General delegó al Gerente de Maquinaria y Equipo, como funcionario para gestionar el proceso de subasta inversa electrónica SIE-EMASEOEP-33-2015 para el mantenimiento de los contenedores soterrados.

Debido a que Sanimobel S.A. fue el único proveedor calificado que pasó a la siguiente fase, se realizó el proceso de negociación de la oferta económica, el 14 de julio de 2015, en la que del costo unitario de mantenimiento de 59 USD, ofertado por este proveedor se negoció a 55,46 USD, es decir, 3,54 USD menos, que representa el 6%; luego de lo cual, se realizó un acta de negociación, en la que el Delegado del Gerente General indicó que *"ha hecho cotizaciones en varios lugares"*, previo a realizar la negociación, afirmación que es contradictoria a lo señalado por el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento en el memorando 171-GME-CPCM-2015 de 8 de mayo de 2015, en el que indicó la imposibilidad manifiesta de obtener otras cotizaciones, documento que fue considerado por el indicado Gerente, cuando solicitó el inicio del proceso; además, no se ha evidenciado los mencionados documentos o informes como:

precios de adjudicación de bienes o servicios similares realizados a través del portal,

*Veintinueve*

cámaras o bolsas de productos, internet u otras fuentes, por lo que se desconoce si el precio negociado fue la mejor opción en relación a las condiciones de mercado.

Por lo comentado, el Gerente de Maquinaria y Equipo, que actuó el 4 de julio de 2015, como delegado del Gerente General para gestionar la adquisición de subasta inversa electrónica SIE-EMASEOEP-33-2015, dentro del proceso de negociación de la oferta de mantenimiento de contenedores soterrados, no presentó las cotizaciones con otros proveedores, ni los precios de adjudicación de bienes o servicios similares realizados a través del portal o de otras fuentes, que demuestren que el precio negociado estaba dentro de los parámetros de las condiciones de mercado, ocasionando que no se pueda establecer si el precio negociado fue la mejor opción en relación a las condiciones de mercado, inobservando los artículos 47 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 47 de su Reglamento; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

Con oficios 127, 128 y 129-0004-EMASEO EP-AI-2018, de 12 de marzo de 2019 se comunicaron los resultados provisionales al ex Gerente de Maquinaria y Equipo, al ex Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento y al ex Coordinador de Maquinaria y Equipo, quienes presentaron los siguientes puntos de vista:

Mediante comunicación de 14 de marzo, el Gerente de Maquinaria y Equipo, del periodo de actuación del 7 de octubre de 2014 al 31 de julio del 2015, comunicó lo siguiente:

*"...1. A la fecha del proceso a nivel nacional, Quito es la única ciudad del Ecuador (y primera en Latinoamérica), que cuenta con el sistema de contenerización soterrada...razón por la cual se cumple con el numeral 4 del artículo 8 del Reglamento que contiene el procedimiento de las contrataciones de la EMASEO EP. 2. Para la referida contratación se aplicó la modalidad de **SUBASTA INVERSA ELECTRONICA** y el portal del SERCOP realizó la invitación a **1072 proveedores**, a nivel nacional, de estos únicamente dos participaron en el proceso, y de los dos solo uno cumplía con los requisitos establecidos en los pliegos...3. Efectivamente, se realizó el análisis correspondiente a fin de preparar la negociación a la cual fui designado...Así mismo se dio cumplimiento al artículo 47 del Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Publica (sic) el cual, en su parte pertinente, textualmente dice "En todo caso el oferente deberá rebajar su oferta económica en al menos el cinco por ciento (5%) del presupuesto referencial de la subasta inversa convocada." **Y se alcanzó el 6%, en beneficio de la empresa(...)**".*

treinta

Lo expuesto por el ex servidor, no modifica lo comentado por auditoria, debido a que no se evidenció el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 47 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 47 de su Reglamento, en los cuales hace referencia a la información que debe poseer la entidad contratante en los casos de negociación única, como proformas de otras empresas, el uso de internet u otras fuentes de bolsas de productos; omisión que ocasionó que no se demuestre que el precio acordado con el contratista esté dentro de los parámetros del mercado.

Con comunicación de 18 de marzo, el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento, cuyo período de gestión fue del 28 de noviembre de 2013 al 13 de julio de 2015, indicó lo siguiente:

*“...2. A la fecha del proceso SIE-EMASEO EP-33-2015, Quito es la única ciudad del Ecuador (y primera en Latinoamérica), que cuenta con el sistema de contenerización soterrada, como se puede observar en la publicación del Diario...En tal virtud, se cumple con el numeral 4 del artículo 8 del Reglamento que contiene el procedimiento las contrataciones de EMASE EP. 3. En la mencionada contratación se aplicó la modalidad de **SUBASTA INVERSA ELECTRONICA**, para lo cual, el SERCOP realizó la invitación a 1072 proveedores a nivel nacional...de éstos (sic) invitados, únicamente dos (2) participaron en el proceso, y de los dos solo uno (1) cumplía con los requisitos establecidos en los pliegos, lo cual ratifica lo mencionado en el punto anterior.4. El estudio correspondiente para la determinación del precio referencial y plazos, fue parte de los términos de referencia elaborados para el mencionado proceso de contratación, que fueron debidamente analizados y aprobados por el área jurídica de la EMASEO EP(...).”*

Lo expuesto por el ex servidor, no modifica lo comentado por auditoria, debido a que no se evidenció que para la preparación del presupuesto referencial se tengan cotizaciones de otros proveedores o documentación que permita realizar una comparación de costos; así como evidenciar que es el único proveedor, lo que ocasionó que se desconozca si el precio referencial reflejó la situación real del mercado.

Con comunicación de 19 de marzo de 2019, el Coordinador de Maquinaria y Equipo, del período de gestión del 23 de febrero al 13 de julio del 2015, señaló lo siguiente:

*“...Al respecto manifiesto que el presupuesto referencial fue establecido con una sola cotización ya que para ese entonces el Distrito Metropolitano de Quito, era la única ciudad en todo el territorio ecuatoriano en contar con Contenedores Soterrados para la recolección de residuos sólidos, y la primera de Latinoamérica...En virtud de lo señalado el mercado no contaba en ese entonces con proveedores especializados para prestar el servicio requerido. Esto se puede*

treintauno

corroborar ya que para el mencionado proceso de contratación fueron invitados **1072 proveedores**...de los cuales solo 2 presentaron sus ofertas, demostrando que el servicio requerido era un **"servicio único en el mercado"**; el cual no permitió contar con más cotizaciones; y, en virtud de que, el servicio requerido era de imperiosa necesidad ya que se corría un gran riesgo de crisis sanitaria o problemas de insalubridad en el Centro Histórico...-...De igual manera, se puede corroborar que es un servicio único en el mercado ya que solo una oferta de las presentadas cumplía con los requerimientos solicitados y las condiciones que aseguren un correcto mantenimiento...Con los antecedentes expuestos y tomando en cuenta la Resolución Administrativa 113-EMASEO EP-2013 de 27 de agosto de 2013, que indica: "Sacar el presupuesto referencia de una media de por lo menos tres proformas, excepto que se trate de bienes y servicios únicos en el mercado...", el presupuesto referencial establecido para la contratación fue con base a que este era un servicio único en el mercado en ese entonces...debo aclarar que en los términos de referencia mencionados **no se estipuló o solicitó que los oferentes adjunten un documento específico o un certificado** que establezca lo señalado en la foja 4; el Equipo mínimo requerido, fue solicitado conforme al Artículo 28 del RGLONSCP...De tal manera que no existe ningún error de forma o error de naturaleza convalidable en lo referente al compromiso de disponibilidad del equipo mínimo requerido por parte del oferente, debido a que no se solicitó en los términos de referencia ningún documento o certificado puntual o específico, ya que el compromiso de disponibilidad de equipo mínimo, está expreso en (sic) oferta presentada, y es válido de acuerdo al literal "c." del anteriormente mencionado artículo que menciona que **"de ser el caso"** se debe presentar por parte del oferente **"cualquier forma de disponibilidad"**, y este **compromiso fue presentada inicialmente en la oferta**. Los certificados de compromiso deben ser presentados siempre y cuando sean solicitados puntualmente dentro de los pliegos o los términos de referencia por la entidad contratante, tomando en cuenta el literal "c." del artículo mencionado anteriormente, por lo tanto, el compromiso presentado por el oferente se enmarca dentro de la ley y se calificó de la misma manera(...).

Lo expuesto por el ex servidor, no modifica lo comentado por el equipo de auditoría, debido a que el sustento para la elaboración del presupuesto referencial es únicamente la cotización proporcionada por un solo proveedor, sin que se evidencie documentadamente que se hayan solicitado otros precios y, de no obtenerlos, certificar la no existencia de proveedores de este servicio; de igual manera, al ser delegado del Gerente General para la convalidación de errores, no exigió al oferente un documento de compromiso que garantice que los equipos requeridos serían adquiridos una vez que sean adjudicados.

### Conclusión

El Gerente de Maquinaria y Equipo aprobó el presupuesto referencial para el servicio del mantenimiento de contenedores soterrados del proceso SIE-EMASEO EP-33-2015 el cual fue elaborado por el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento,

treintaidos

con valores sustentados, únicamente, en la cotización de un proveedor, sin que se evidencie que hayan realizado la búsqueda de otros proveedores, que permita realizar una comparación de precios, o que demuestren que era el único en el mercado, y sin estudios técnicos sobre su tiempo de ejecución; así también, el Coordinador de Maquinaria y Equipo, no exigió a la contratista un documento de compromiso que garantice a EMASEO EP, que los equipos requeridos para la prestación del servicio, serían adquiridos una vez que sean adjudicados; adicionalmente, el Gerente de Maquinaria y Equipo, que actuó como Delegado del Gerente General, dentro del proceso de negociación de la oferta, no presentó las cotizaciones con otros proveedores, ni los precios de adjudicación de bienes o servicios similares realizados a través del portal o de otras fuentes, lo cual ocasionó que se desconozca si el precio referencial del proceso SIE-EMASEO EP-33-2015, reflejaba las condiciones reales de mercado y si su plazo fue el adecuado.

## **Recomendación**

### **Al Gerente General**

4. Dispondrá a la Directora Jurídica, instruir al personal que intervenga en las diferentes etapas de las fases preparatoria y precontractual, sustenten sus actuaciones en las normas legales, aplicables a cada proceso de contratación, contando con la documentación suficiente y pertinente, a fin de asegurar la legalidad de los mismos.

### **Falta aplicación del dispositivo móvil, de cronograma e informes de fiscalización de los servicios de mantenimiento de contenedores soterrados.**

El 6 de agosto de 2015, Sanimobel S.A. y EMASEO EP suscribieron el contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015, cuyo objeto era ejecutar el servicio de mantenimiento de 60 islas de contenedores soterrados de elevación hidráulica de tres buzones en el Centro Histórico de Quito.

En los números 4.1.1 Metodología de Trabajo; 4.1.3 Productos y Servicios Esperados; y, 4.1.4 Control y Fiscalización, se estableció lo siguiente:

*“... 4.1.1... El contratista deberá cumplir con las rutas establecidas para la ejecución del mantenimiento de acuerdo al cronograma aprobado por EMASEO*

*EP.-...La ejecución de cada servicio que se realice en cada isla se deberá registrar en el aplicativo móvil...-...El tiempo de mantenimiento mínimo será de 45 minutos y será validado con la información de la aplicación desarrollada por EMASEO EP, además la localización geo-referencial de cada isla deberá coincidir con la tomada con el dispositivo que se utilizó para validar el registro. (...)*".

*"... 4.1.3... 1. La contratista remitirá mensualmente a EMASEO EP para su aprobación, el cronograma de ejecución de actividades.-...El contratista entregará un informe mensual detallado con los mantenimientos realizados, el cual es generado a partir del sistema de registro mediante el aplicativo móvil. (...)*".

*"... 4.1.4... El control y la fiscalización del servicio contratado será realizada por el personal que EMASEO EP defina para el efecto, a fin de garantizar el cabal cumplimiento de lo requerido (...)*".

Y, la cláusula sexta del Contrato, "Forma de Pago", establece:

*"... Los pagos se realizarán mensualmente, contra factura, hasta en 15 días término, contados a partir de la fecha de suscripción del acta entrega parcial y/o definitiva, a entera satisfacción de la empresa (...)*".

Producto de la revisión al procedimiento realizado al mantenimiento de contenedores soterrados, se observó que del 1 al 15 de diciembre de 2015, no se planificaron las labores y no se validó su ejecución por parte del personal de EMASEO EP, por cuanto, no se evidenció el cronograma con las rutas programadas para este servicio, por lo que no se pudo verificar que este reporte haya sido validado con los mantenimientos ejecutados que constan en el "Informe de actividades diarias del servicio", emitido por el contratista y si se cumplieron las rutas establecidas conforme lo estipula el contrato, a pesar de la cual, el Administrador de Contrato suscribió las actas entrega-recepción a satisfacción; por lo que se desconoce a base de qué parámetros se desarrollaron los mantenimientos de este período y si estaban de acuerdo a las necesidades y requerimientos institucionales.

Durante el período de ejecución del contrato, esto es, desde el 14 de agosto al 15 de diciembre de 2015, no se utilizó el aplicativo móvil para validar la información de la ejecución de este servicio, porque el Administrador del Contrato, decidió la no utilización de esta herramienta, debido a que el plazo del contrato era tan solo de 90 días, según consta en las actas de entrega- recepción de este servicio, empleándose en su lugar, hojas electrónicas Excel para presentar los reportes en donde se registró las actividades de mantenimiento de los contenedores soterrados, por lo que, se desconoce con qué


TEF... y cu... 12

información el Administrador del Contrato y Fiscalizador validaron el tiempo mínimo de mantenimiento de 45 minutos establecido en el contrato.

De acuerdo al Procedimiento para realizar la planificación y fiscalización del mantenimiento de contenedor P-GME-GM-01 vigente desde el 29 de agosto de 2013 hasta octubre de 2016, al Coordinador de Maquinaria y Equipo le correspondía elaborar mensualmente un cronograma de fiscalización de mantenimiento de contenedores el cual debía ser aprobado por el Gerente de Maquinaria y Equipo, y una vez aprobado, lo debía remitir nuevamente al mencionado Coordinador de Maquinaria y Equipo para su implementación, éste a su vez coordinaba con el Supervisor Motorizado para que realice: las fiscalizaciones, el reporte diario, las novedades encontradas vía correo electrónico y el informe de fiscalización semanal por ruta.

Así también, el Coordinador de Maquinaria y Equipo debía recibir las novedades encontradas en la fiscalización y elaborar el informe mensual de operación de mantenimiento de contenedores; sin embargo, en el período comprendido entre el 14 de agosto y el 15 de diciembre de 2015, no se evidenció que se hayan realizado los cronogramas de fiscalización por parte del Coordinador de Maquinaria y Equipo, ni que éstos hayan sido aprobados por el Director de Maquinaria y Equipo, ni se realizó la verificación in situ del mantenimiento de las islas soterradas de acuerdo a los cronogramas, por lo que se desconoce si fue realizada la fiscalización y el criterio utilizado para proceder a validar los mantenimientos ejecutados por el proveedor, a pesar de ello, los Administradores de Contrato, en sus períodos de gestión, suscribieron las actas de entrega-recepción a satisfacción.

Por lo antes expuesto, los Gerentes de Maquinaria y Equipo: titular que actuó del 1 de agosto al 17 de septiembre de 2015 y encargado que actuó del 18 de septiembre al 24 de diciembre de 2015, no exigieron la presentación de los cronogramas de fiscalización para su aprobación, al Coordinador de Servicios de Mantenimiento que actuó del 14 de julio al 13 de octubre de 2015 y al Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento que actuó del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2015, quienes no elaboraron dichos cronogramas, ni solicitaron los reportes de novedades encontradas al Fiscalizador para verificar la ejecución del servicio y elaborar el informe mensual.

  
TÉCNICO



El servidor que actuó como Administrador del Contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015 del 6 de agosto al 15 de diciembre de 2015, decidió la no utilización del dispositivo móvil para validar el tiempo mínimo del mantenimiento y suscribió a satisfacción las actas de entrega-recepción de los servicios de mantenimiento de contenedores soterrados, a base de información generadas en hojas electrónicas Excel e informes de actividades diarias del servicio presentadas por el contratista, sin evidenciar su efectiva ejecución y sin requerir al Supervisor Motorizado los informes de fiscalización durante el período contratado; y el Supervisor Motorizado cuyo período de gestión fue del 22 de septiembre de 2014 al 5 de febrero de 2017; quien actuó como fiscalizador del contrato, no realizó las verificaciones de mantenimientos realizados por el proveedor.

Situaciones que ocasionaron que se desconozca con qué información fue verificada y validada la ejecución de los mantenimientos de contenedores y si el servicio cumplió con las características requeridas por la entidad, por lo que, los indicados servidores inobservaron los artículos 80 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 y 124 de su Reglamento; los números 4.1.1 Metodología de Trabajo, 4.1.3 Productos y Servicios Esperados y, 4.1.4 Control y Fiscalización, de la cláusula cuarta del contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015; y, el Procedimiento para realizar la planificación y fiscalización del mantenimiento de contenedor P-GME-GM-01, vigente desde el 29 de agosto de 2013 hasta octubre de 2016.

Con oficios 119, 120, 121, 122, 125 y 126-0004-EMASEO EP-AI-2018, de 12 de marzo de 2019 se comunicaron los resultados provisionales a los ex Gerentes de Maquinaria y Equipo, titular y encargado; al ex Coordinador de Servicios de Mantenimiento; al ex Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento; al ex Supervisor Motorizado que actuó como Fiscalizador del Contrato y al ex Analista de Mantenimiento que actuó como Administrador del Contrato.

Mediante comunicación de 14 de marzo de 2019, el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento, del período de actuación del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2015, indicó:

*“...el procedimiento **P-GME-GM-01** conforme se señala en el oficio 0122-0004-EMASEO EP-AI-2018 es del **29 de agosto de 2013, el cual aplica únicamente a mantenimiento de contenedores de superficie**, debido a que ha(sic) esa fecha, los únicos contenedores que manejaba la empresa eran los de superficie no hacía falta diferenciar en el título del procedimiento si correspondía a superficie o*

*TRENDA y SFLS*

*soterrados, Así mismo, al 2013 no existían los soterrados, por tanto, el referido procedimiento y por ende todas las observaciones derivadas al incumplimiento de este no son aplicables, para soterrados(...)*”.

Lo expuesto por el ex servidor no modifica lo comentado por Auditoría, ya que no presentó argumentos que justifiquen la falta de cronogramas de fiscalización y de solicitud de reportes de novedades encontradas al Fiscalizador para elaborar el informe mensual del servicio; además, el procedimiento “P-GME-GM-01”, vigente desde el 29 de agosto de 2013 hasta octubre de 2016, no hace distinción de contenedores, ya que en los dos casos, el control es el mismo.

En comunicación de 22 de marzo de 2019, el Supervisor Motorizado, del periodo de actuación de 22 de septiembre de 2014 al 5 de febrero de 2017, comunicó lo siguiente:

*“...Conforme lo señalado en el Oficio s/n de fecha 07 de febrero del 2019...indiqué las funciones que tenía a cargo como Fiscalizador de la Dirección de Maquinaria y Equipo ...mi trabajo se realizaba conforme las disposiciones de mis jefes, inmediatos de ese entonces, las comunicaciones que se realizaban mediante las radios motorola...y denuncias de la ciudadanía...las fiscalizaciones que usted menciona..., eran realizadas conforme las denuncias y requerimiento de visitas solicitadas por los supervisores de operaciones, mas no ligadas a un cronograma del contrato...recalco que dentro de mis funciones no estaba generar informes de fiscalización en ruta, siendo así, no se debe confundir las funciones en mi encomendadas por el Director de Maquinaria y Equipo, ya que en ese entonces reportaba las novedades mediante Memorandos(...)*”.

Criterio que no es compartido por el Equipo de Auditoría, en razón de que el indicado servidor suscribía los reportes de servicios de mantenimiento de los contenedores soterrados, elaborados por la contratista, con lo cual validaba el servicio prestado, constituyéndose dicho reporte en un sustento para solicitar el pago.

### **Conclusión**

La falta de aplicación del dispositivo móvil, de cronogramas e informes de fiscalización in situ de los servicios de mantenimiento de contenedores soterrados, ocasionó que se desconozca con qué información fue verificada y validada la ejecución de los mantenimientos de contenedores soterrados y si el servicio cumplió con las características requeridas por la entidad, situación originada, debido a que los Gerentes de Maquinaria y Equipo titular y encargado, no exigieron a los Coordinadores de Servicios de Mantenimiento los cronogramas de fiscalización para su aprobación; el

REVISADO  
2019/03/22

Coordinador de Servicios de Mantenimiento y el Coordinador de Planificación y Control de Mantenimiento, no elaboraron los cronogramas de fiscalización, ni solicitaron los reportes de novedades encontradas al Fiscalizador para elaborar el informe mensual del servicio; así también el Administrador del contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015, no solicitó al Proveedor el cronograma de las rutas establecidas para la ejecución del mantenimiento de diciembre de 2015, al igual que decidió la no utilización del dispositivo móvil para el registro del servicio realizado; además el Supervisor Motorizado no evidenció la comprobación periódica in situ de los servicios, pero suscribió, conjuntamente con el Administrador del Contrato, los reportes de servicios de mantenimiento de los contenedores soterrados generados en hojas electrónicas Excel por parte del proveedor, con lo cual, validaron el servicio prestado.

### **Recomendación**

#### **Al Gerente General**

5. Dispondrá a los servidores que actúen como Administradores de Contrato, Miembros de Comisión de Recepción y Fiscalizadores, responsables de vigilar la ejecución de los contratos, sustenten sus actuaciones con documentación suficiente y pertinente y, verificaciones físicas de las labores ejecutadas por los contratistas, a fin de demostrar la efectiva recepción de bienes y/o prestación de servicios.

**Presupuesto referencial, términos de referencia, modificación del plazo, convalidación de errores y negociación de la oferta del proceso SIE-EMASEO EP-08-2016, sin sustentos suficientes que justifiquen su conformidad**

#### Presupuesto Referencial

Con memorando 15-CGT-GCS-2016, de 18 de marzo de 2016, la Líder de Gestión de Control de Servicios, presentó al Director de Maquinaria y Equipo, el estudio de mercado y análisis técnico respectivo, así como la determinación del presupuesto referencial para el proceso de contratación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los contenedores de superficie y soterrados del DMQ, para su aprobación, por un monto de 4 097 191,68 USD y un plazo de 3 años (1095 días).

TRENTA Y OCHO

En esa misma fecha, con memorando 0136 DME-2016, el Director de Maquinaria y Equipo solicitó al Gerente General de EMASEO, autorice la contratación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los contenedores de superficie y soterrados del DMQ conforme lo refiere el memorando 15-CGT-GCS-2016, quien, con nota inserta en el oficio mencionado dispuso: “DP, DJ, DATH, sus informes”.

Adjunto al memorando 15-CGT-GCS-2016, consta el “Formulario de Pedido de Contratación” de 18 de marzo de 2016, suscrito por la Líder de Gestión de Control de Servicios y el Director de Maquinaria y Equipo; el “*Estudio de costos de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados*”; y las cotizaciones de dos proveedores del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de contenedores, las cuales contienen, entre otros, los siguientes datos:

Detalle	Según cotización							
	Themac Andina S.A. (Valor unitario-USD)				Sanimobel S.A. (Valor unitario-USD)			
	Fecha	A 1 año	A 2 años	A 3 años	Fecha	A 1 año	A 2 años	A 3 años
Servicio de mantenimiento para contenedores de superficie ubicados en el Distrito Metropolitano	2016-02-22	11,46	9,39	8,70	2016-02-25	10,70	8,95	8,35
Servicio de mantenimiento para contenedores soterrados de elevación hidráulica de tres buzones instalados en el Centro Histórico	2016-02-22	118,15	96,78	89,70	2016-02-25	192,00	164,00	145,00

Fuente: Cotizaciones adjuntas al Formulario de pedido de contratación

Sin embargo, se observó que, en el “Formulario de Pedido de Contratación”, se estableció un precio unitario referencial, calculado en función del promedio de los precios ofertados por los dos proveedores si el contrato se suscribiera por un plazo de 36 meses, considerando un descuento del 5% esperado luego del proceso de adquisición; dichos cálculos se encuentran plasmados en el “*Estudio de costos de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados*” que constan adjuntos al Formulario de pedido de contratación; pero se evidenció un error, en cuanto al cálculo del precio del mantenimiento de contenedores soterrados, pues Sanimobel S.A. ofertó este servicio por 145,00 USD por cada mantenimiento, pero EMASEO EP consideró un precio de 72,50 USD, por lo cual el presupuesto referencial obtenido no fue correcto,

así:

TEJAS J. JUEVE

DETALLE	FORMULARIO DE PEDIDO DE CONTRATACIÓN					
	Ofertado		Descontado 5%		Promedio unitario USD	Presupuesto referencial USD
	Themac	Sanimobel	Themac	Sanimobel		
450000 Mant. Cont. superficie	8,70	8,35	8,27	7,93	8,10	3 645 000,00
4320 Mant. Cont. soterrados	89,70	72,50	85,22	68,88	77,05	332 856,00
<b>PRESUPUESTO REFERENCIA TOTAL SIN IVA (Calculado por EMASEO) USD.....</b>						<b>3 977 856,00</b>
DETALLE	SEGÚN COTIZACIONES					
	Ofertado		Descontado 5%		Promedio unitario USD	Presupuesto referencial USD
	Themac	Sanimobel	Themac	Sanimobel		
450000 Mant. Cont. superficie	8,70	8,35	8,27	7,93	8,10	3 645 000,00
4320 Mant. Cont. soterrados	89,70	145,00	85,22	137,75	111,49	481 636,80
<b>PRESUPUESTO REFERENCIA TOTAL SIN IVA (Calculado según cotizaciones) USD</b>						<b>4 126 636,80</b>

Fuente: Cotizaciones, Formulario de pedido de contratación y Estudio de costos de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados

Así también, se evidenció que en el "Estudio de costos de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados", sumillado por la Líder de Gestión de Control de Servicios y el Director de Maquinaria y Equipo, se estableció precios superiores a los de las cotizaciones, así tenemos, que para los contenedores de superficie el valor unitario fue de 12,11 USD y para los soterrados, de 174,43 USD. Para estos costos, consideraron los siguientes rubros: mano de obra; vehículos, equipamiento y herramientas; mantenimiento y combustible; insumos y materiales; servicios básicos y materiales de oficina; y, gastos administrativos, sin que se conozca la fuente de esta información.

Además, es importante indicar, que el servicio de mantenimiento de contenedores, tanto de superficie como de soterrados, lo venía prestando Sanimobel S.A. desde el año 2013 y 2015, en su orden; sin embargo, la Líder de Gestión de Control de Servicios, para la elaboración del presupuesto referencial, no consideró estos costos sino que solicitó a la misma empresa y a Themac Andina cotizaciones, las cuales tenían valores superiores a los que venían cobrando a EMASEO EP, es así, que en el proceso de ínfima cuantía realizado en el mes de marzo de 2016, el servicio de mantenimiento de contenedores soterrados que lo prestó SANIMOBEL S.A., tenía un precio unitario de 56,00 USD; sin embargo, el 22 de febrero del mismo año, esta empresa presentó a la mencionada Líder, una cotización por 145,00 USD, es decir, con un incremento del 159% más. Lo mismo sucedió con el mantenimiento de contenedores de superficie, pues entre abril de 2013 y diciembre de 2015, esta empresa venía cobrando 5,00 USD por este servicio, pero la cotización de febrero de 2016 la presentó por 8,35 USD, es decir, 67% más, desconociéndose las razones técnicas y económicas que justifiquen el procedimiento utilizado por la indicada servidora, lo cual no fue observado por el Director

*CONTRATA*

de Maquinaria y Equipo, por lo que no se estableció un presupuesto referencial ajustado a la realidad.

Adicionalmente, cabe mencionar que, con memorando 419-GME-2015 de 7 de abril de 2015, el Gerente de Maquinaria y Equipo que actuó como Administrador de los contratos 16-LOSNC-P-GJ 2013 y 29-LOSNC-P-GJ-2014, relacionados con el mantenimiento de los mismos contenedores, al solicitar la prórroga a estos contratos, argumentó que de acuerdo a un estudio realizado por él, este servicio costaría 5,76 USD y adjuntó un cuadro con el cálculo de costos de este servicio donde incluyó rubros como: remuneraciones, materiales e inversión en maquinaria y equipo; por lo que, se desconoce las razones por las cuales no se consideró los datos históricos, si EMASEO EP ya venía contratando este servicio y disponía de esa información.

También, se desconoce la metodología utilizada para haber establecido el cupo abierto de repuestos por 119 335,68 USD, para el caso de reemplazo de componentes cuando se realice el mantenimiento correctivo.

Al respecto, el número 4 del artículo 8 del Reglamento que contiene el procedimiento de las contrataciones de la EMASEO EP, aprobado con Resolución Administrativa 113-EMASEO EP 2013, de 27 de agosto de 2013, señala:

***“...4) Presupuesto Referencial y términos de reajuste de precios si los hubiere.- Sacar el presupuesto referencial de una media de por lo menos 3 proformas, excepto que se trate de bienes y servicios únicos en el mercado o proveedor único, en los términos de la normativa de la contratación pública o, que se certifique le ha sido imposible obtener las tres, en cuyo caso último, deben ser mínimo dos. De las proformas se podrán obtener también ciertos datos para las especificaciones técnicas o términos de referencia.(...)”.***

Por lo expuesto, el Director de Maquinaria y Equipo, que actuó del 17 de marzo de 2016 al 14 de agosto de 2017, aprobó el presupuesto referencial para el servicio del mantenimiento preventivo y correctivo de contenedores, que fue elaborado por la Líder de Gestión de Control de Servicios que actuó del 4 de enero de 2016 al 31 de enero de 2017, sin que se haya realizado un análisis de precios de procesos de contratación anteriores y datos históricos, considerando valores que no están sustentados íntegramente en cotizaciones de proveedores y comparándolos con un estudio de costos de mantenimiento que arrojó precios mayores a los proformados; y, sin que se haya evidenciado la metodología utilizada para el establecimiento del cupo abierto de

repuestos por reemplazo de componentes, ocasionando que se establezca un presupuesto referencial no ajustado a la realidad del mercado y en beneficio de la institución, por lo que, los referidos servidores inobservaron número 4 del artículo 8 de la Resolución Administrativa 113-EMASEO EP 2013; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

#### Términos de referencia

Dentro de los términos de referencia, elaborados por la Líder de Gestión de Control de Servicios y el Director de Maquinaria y Equipo, que son parte de los pliegos, en el número 12, Experiencia requerida de la Empresa y Equipo de Supervisión, se requería:

*"...**EMPRESA**.-... Contenedores de superficie: El oferente deberá presentar tres copias de factura, contrato o acta de entrega recepción por un monto igual o mayor a US\$ 500.000,00 sumadas, referidos a la **PROVISIÓN** de servicio de mantenimiento de contenedores de superficie, dentro de los últimos (5) años y probar presencia activa en el mercado nacional.-...Contenedores Soterrados: El oferente deberá presentar una copia de la factura, contrato o acta de entrega recepción por un monto igual o mayor a US\$ 25.000,00 referidos a la provisión del servicio de mantenimiento de contenedores soterrados hidráulicos de iguales características, dentro de los últimos (3) años y probar presencia activa en el mercado nacional.-...**EQUIPO DE SUPERVISIÓN**...**EXPERIENCIA MINIMA**.- Certificación de haber manejado servicios de mantenimiento a contenedores soterrados hidráulicos de iguales características por un monto mayor o igual a US\$ 20.000,00.- Certificación de haber manejado proyecto de provisión del servicio de mantenimiento a contenedores de superficie de carga lateral por un monto igual o mayor a US\$ 100.000,00 (...)"*

Observándose, que los términos de referencia estaban enmarcados en la experiencia del proveedor que venía prestando los servicios a EMASEO EP, desde abril del 2013, para los contenedores de superficie con un monto aproximado de 600 000,00 USD y desde el agosto del 2015, para los soterrados, por aproximadamente 25 000,00 USD. Además, con respecto a la Supervisión, se incluyó experiencia exclusiva del personal en contenedores de superficie y soterrados y no de similares, tal como se lo estableció en los términos de referencia del contrato 56-LOSNC-P-GJ-2015 de 6 de agosto de 2015, para el mantenimiento de contenedores soterrados, situaciones que limitaban la participación de otros oferentes, por cuanto este tipo de servicio no es común en nuestro país, por lo que se desconoce cuáles fueron los parámetros técnicos que consideraron los servidores que elaboraron los mencionados términos de referencia, para haber establecido ese número de años y el monto de los contratos, facturas y/o actas de

cuarenteidos


entrega-recepción requeridas, por lo que no se garantizó que se cumpla los principios de transparencia, trato justo e igualdad.

El Director de Maquinaria y Equipo que actuó del 17 de marzo del 2016 al 14 de agosto de 2017 aprobó los términos de referencia elaborados por la Líder de Gestión de Control de Servicios que actuó del 4 de enero de 2016 al 31 de enero de 2017, sin que se justifique el por qué se requirió ese monto mínimo de facturación, la cantidad de años y la experiencia exclusiva en mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados, cuando la experiencia en este tipo de mantenimientos en el país, a esa fecha, era limitada, ocasionado que no se garantice que se cumplan los principios de trato justo e igualdad, por lo que los indicados servidores inobservaron el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; los artículos 2 y 4 de la Resolución INCOP 054-2011 Normas relacionadas con las especificaciones técnicas, términos de referencia y el establecimiento de plazos y términos que forman parte de los pliegos para los procedimientos de contratación pública; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

#### Convalidación de Errores y Calificación de Ofertas

- En el número 4.1.2 Equipo mínimo de los pliegos del proceso de contratación, dentro de la sección IV, "Evaluación de ofertas técnicas", se estableció que el oferente debía contar con 10 vehículos con capacidad para transporte del equipo, herramientas y técnicos especializados. Sobre este requisito, el Consorcio Themac Sanimobel, único proveedor que presentó la oferta, indicó que cuenta con 4 vehículos y los 6 vehículos que le faltaban serían adquiridos si son adjudicados; sin embargo, no presentó a su oferta el compromiso de compra venta con el concesionario y el reconocimiento de firmas ante el Notario Público, error que fue considerado como convalidable en "*Acta de apertura de sobres (...)*" de 11 de abril de 2016, en donde la Comisión Técnica, solicitó que el oferente presente la documentación antes indicada.

Dentro de la documentación que presentó este oferente en el proceso de convalidación de errores, se verificó el compromiso de compra venta con el concesionario de 8 de abril de 2016, pero el reconocimiento de firmas ante el Notario Público fue de 15 de abril de 2016, fecha posterior a la del límite de presentación de

  
cuarentaitres



ofertas de 11 de abril de 2016, situación que no fue objetada por la Comisión Técnica en el acta de verificación de convalidación de errores de 15 de abril de 2016, calificándose esta oferta para la siguiente fase.

- El Acta de verificación de convalidación de errores y cumplimiento de requisitos mínimos de 15 de abril de 2016, no fue puesta en conocimiento del Gerente General o su delegado, tal como lo establece el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por lo expuesto, los Miembros de la Comisión Técnica, conformada por el Coordinador General Técnico Encargado, el Director de Maquinaria y Equipo, y la Líder de Gestión de Control de Servicios, que actuaron del 5 al 21 de abril de 2016, convalidaron en el "Acta de verificación de convalidación de errores", la presentación del compromiso de compra venta entre el concesionario y el oferente, a pesar de que el reconocimiento de firmas ante el Notario Público, tenía una fecha posterior a la del límite de presentación de ofertas; y, no pusieron en conocimiento del Gerente General o su delegado la calificación de la oferta, situación que ocasionó que no se garantice los principios de transparencia y legalidad en el proceso de contratación SIE-EMASEO EP-08-2016, por lo que, los referidos servidores inobservaron los artículos 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 45 de su Reglamento; el artículo 6 de la Resolución INCOP RE-2013-0000083 de 27 de marzo de 2013, Regulación para la etapa de convalidación de errores; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

#### Negociación de la oferta.

El 19 de abril de 2016, la Comisión Técnica realizó el acta de sesión de negociación con el único proveedor habilitado para presentar su oferta económica, el Consorcio Themac-Sanimobel, en la que se concluyó realizar una rebaja del 8,48% de los valores ofertados, determinándose un precio unitario final de 7,40 USD para el mantenimiento de contenedores de superficie y 69,50 USD para el mantenimiento de contenedores soterrados, decisión que fue comunicada al Gerente General, con memorando 01-CT-SIE-EMASEOEP-08-2016 de 19 de abril de 2016, quien a su vez, con memorando 060-CG-2016 de 21 de abril de 2016, solicitó a esta Comisión remita un informe comparativo de los procesos anteriores y el proceso actual.

44  
Cuarenta y cuatro

La Comisión Técnica, con memorando 02CT-SIE-EMASEO-EP-08-2016 de 21 de abril de 2016, presentó un detalle de los costos unitarios y parámetros de mantenimiento de contenedores de superficie de años anteriores y un resumen de la negociación en la que se alcanzó el 8,48% de disminución en relación al presupuesto referencial, pero no se incluyó el análisis de costos de contratos anteriores de mantenimiento de contenedores soterrados, cotizaciones con otros proveedores, cámaras o bolsas de productos, internet u otras fuentes, por lo que se desconoce si el precio negociado fue la mejor opción en relación a las condiciones de mercado.

Por lo expuesto, los Miembros de la Comisión Técnica, conformada por el Coordinador General Técnico Encargado, el Director de Maquinaria y Equipo, y la Líder de Gestión de Control de Servicios, que actuaron desde el 5 al 21 de abril de 2016, dentro del proceso de negociación de la oferta de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados, no realizaron un análisis de costos de contratos anteriores con datos de inflación acumulada, a fin de determinar costos actuales; y, no incluyeron un análisis de costos de contratos anteriores de mantenimiento de contenedores soterrados, cotizaciones con otros proveedores, cámaras o bolsas de productos, internet u otras fuentes que demuestre que el precio negociado estaba dentro de los parámetros de las condiciones de mercado, ocasionando que no se garantice el principio de transparencia, por lo que, los indicados servidores inobservaron los artículos 47 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 47 de su Reglamento; y, la Norma de Control Interno 406-03 Contratación.

Con oficios 0134, 0135, 0136, 0138, y 0139-0004-EMASEO EP-AI-2018, de 13 de marzo de 2019, se comunicaron los resultados provisionales al ex Director de Maquinaria y Equipo, a la ex Líder de Gestión de Control de Servicios, y al ex Coordinador General Técnico Encargado, que actuó como Miembro de la Comisión Técnica.

Con comunicación de 19 de marzo de 2019, el Director de Maquinaria y Equipo, del periodo de gestión del 17 de marzo de 2016 al 14 de agosto de 2017, comunicó lo siguiente:

*“...1. Sí, se realizó el análisis de precios respectivo detallado, el cual se puede ver en los archivos publicados del proceso en el portal del SERCOP...2.El cupo abierto corresponde al 3% del presupuesto referencial, con base en el histórico de consumo de repuestos por correctivo.3.El presupuesto referencial establecido obedece a la realidad en beneficio de la EMASEO EP, ya que en caso de que la*

*cuarenta y cinco*

*empresa hubiera decidido por (sic) realizar de manera interna el costo sería mayor como se puede apreciar en el "ESTUDIO DE COSTOS" realizado...-...El monto de la experiencia establecido(sic) es conforme a derecho, además debe guardar coherencia con el presupuesto referencial.- Sí, se está contratando un servicio especializado de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados es lógico pedir experiencia específica en eso, en el campo técnico del objeto de la contratación no cabe una aplicación, similar ya que son contenedores que manejan residuos y que requieren formación y experiencia.- Cabe indicar que el proceso de contratación fue por **SUBASTA INVERSA** en la cual el portal del SERCOP invitó a 2254 a participar en este proceso...-...Sí, se realizó el análisis de costos, esto ya se ha descrito anteriormente.- Sí, se consideraron los contratos anteriores y se mejoraron las condiciones en favor de la EMASEO EP. Los valores contratados considerando, entre otros cambios que se han incluido en el costo los repuestos de mantenimiento preventivo, están acorde a la realidad del mercado en beneficio de la empresa, valores que se mantendrán a lo largo del contrato(...)"*

Lo expuesto por el ex servidor, no modifica lo comentado por auditoría, debido a que aprobó el presupuesto referencial que fue elaborado sin un análisis de precios de procesos de contrataciones anteriores, adicionalmente, no se realizó una comparación con proformas de proveedores, además se lo coteja con precios mayores obtenidos del estudio de costos en los cuales no se evidenció la fuente de obtención de la información, esto originó que el presupuesto referencial y el establecimiento del cupo abierto no represente valores ajustados a la realidad en beneficio de la entidad.

Mediante comunicación de 19 de marzo de 2019, la Líder de Gestión de Control de Servicios, del período de gestión del 4 de enero de 2016 al 31 de enero de 2017, informó lo siguiente:

*"...Presupuesto referencial...a) En el "Formulario de Pedido de Contratación", se evidencian los precios unitarios cotizados por la empresa Themac Andina S.A. y Sanimobel S.A., incluido un (5%) de descuento, el cual se estableció con el único objeto de mejorar la oferta económica durante la etapa precontractual. En caso de que los precios no hubieran sido reales o vigentes los oferentes podían en la Fase Precontractual de Preguntas y Aclaraciones, indicar este particular; sin embargo, no se registró ninguna inquietud entorno a este tema...b) Por otro lado, se debe considerar que antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, se realizó el estudio completo, actualizado y definitivo en base a las proformas de los proveedores Themac Andina S.A. y Sanimobel S.A., debidamente aprobados por las instancias correspondientes...-... a) Con fecha el 22 de febrero de 2016 la empresa SANIMOBEL S.A. presentó su oferta respecto (sic) con un precio por contenedor mensual de USD 145,00 para un total de 60 contenedores por un monto total de USD 8.700,00...-... Con Orden de Compra No. 49910 de fecha 14 de marzo de 2016, ...la empresa SANIMOBEL S.A. presentó su oferta respecto con (sic) a 95 mantenimientos por equipos soterrados a USD 56,00 por un monto total de USD 5.958,40 incluido IVA...-... En la proforma el proveedor detalla que se "tenga usted en cuenta que el precio que*

*cuarenta y seis*

le ofertamos es el mismo del anterior contrato, en atención a que se sigan realizando los mantenimientos a estos equipos hasta que saque a licitación el nuevo concurso.”...-... En virtud de lo expuesto, a fin de realizar un análisis comparativo, para la determinación del presupuesto referencial, se debió tomar como referencia el monto cotizado por la prestación de servicio de un alcance similar al requerido por la entidad contratante. Ya que como se evidencia en los Términos de Referencia del presente proceso, el alcance de la presente contratación difiere al alcance de la Ínfima Cuantía realizada con fecha posterior.

c) Mediante Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de fecha 31 de agosto de 2016, se expide la codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública; en la cual se establece en su Capítulo IV, el cálculo del presupuesto referencial a ser utilizado en un procedimiento de contratación pública de bienes o servicios. Por lo expuesto, me permito señalar que el presupuesto referencial se determinó en función del análisis / estudio previo y detallado de su naturaleza, existencia / disponibilidad en el mercado nacional; y de conformidad con el tiempo requerido para su prestación...-...Así también, se debe mencionar que las disposiciones expedidas en la presente Codificación son de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP, a partir del mes de agosto del 2016, fecha posterior a la publicación del proceso en mención. Por lo expuesto, a la fecha de publicación del presente procedimiento no se tomó como referencia el último valor de adjudicación que haya realizado la propia entidad contratante o cualquier otra entidad referente a la prestación de servicio; de características, especificaciones técnicas o términos de referencia que determinen un alcance similar a los requeridos por la entidad contratante...Términos de referencia... Mediante Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de fecha 31 de agosto de 2016, se expide en su Capítulo II, las reglas de participación sobre experiencia, existencia legal y patrimonio para los procedimientos de contratación pública. Dentro de la cual se establecen los requisitos que las entidades contratantes deberán exigir y verificar el cumplimiento obligatorio de la experiencia técnica del oferente, tiempo de existencia legal de personas jurídicas, entre otros...En virtud a lo expuesto, los términos de referencia se determinaron en función del análisis / estudio previo y detallado de su naturaleza, existencia / disponibilidad en el mercado nacional y de conformidad con el tiempo requerido para su prestación...-...Convalidación de Errores y Calificación de Ofertas...-...Mediante Resolución Administrativa No. 037-EMASEO EP-2016 de 5 de abril de 2016, el Gerente General resuelve DESIGNAR a la Comisión Técnica, para que: “a mi nombre y representación conteste las preguntas que se formulen a través del portal institucional, apertura, pida convalidación de errores, evalúe y califique o deseche las ofertas técnicas presentadas, así como para que negocie, de ser el caso, con el único oferente calificado y sugiera la adjudicación o declaratoria de desierto el presente proceso”...Negociación de la Oferta...tomando en consideración que la negociación se realizó en el mes de abril, no aplicaba la regulación expedida con fecha agosto. La cual establece que: “La entidad contratante deberá actualizar el precio a partir de la inflación acumulada entre los meses de diferencia.”(...).”

Lo expuesto por la servidora, no modifica lo comentado, debido a que en la elaboración del presupuesto referencial no se observó el número 4 del artículo 8 del Reglamento que contiene el procedimiento de las contrataciones de EMASEO EP, así también, en la preparación de los términos de referencia no se justificó el por qué se requirió ese


cuarenta y siete

monto mínimo de facturación, la provisión de contar con 5 años de experiencia por parte del proveedor; además, de no objetar y poner en conocimiento del Gerente General o su delegado el retraso de la presentación del compromiso por parte del oferente respecto de la compra-venta de vehículos, documento que tiene reconocimiento de firmas ante Notario Público con fecha posterior al límite de presentación de ofertas, adicionalmente, dentro del proceso de negociación no se observó lo establecido en el artículo 47 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual hace referencia a los casos de negociación única, sin evidenciar que se hayan realizado consultas a otros proveedores, verificación con bolsas de ofertas o internet.

### **Conclusiones**

Para el caso del proceso de contratación SIE-EMASEOEP-08-2016, la Líder de Gestión de Control de Servicios elaboró el presupuesto referencial para el servicio del mantenimiento preventivo y correctivo de contenedores, sin realizar un análisis de precios de procesos de contratación anteriores y datos históricos, considerando valores que no están sustentados íntegramente en cotizaciones de proveedores y comparándolos con un estudio no sustentado de costos de mantenimiento que arrojó precios mayores a los proformados, y sin evidenciar la metodología utilizada para el establecimiento del cupo abierto de repuestos por reemplazo de componentes; también, elaboró los términos de referencia, pero no justificó los motivos por los cuales estableció como requisito un monto mínimo de facturación, una cantidad de años y experiencia exclusiva en mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados, cuando la experiencia en este tipo de mantenimientos en el país, a esa fecha, era limitada, documentos que fueron aprobados por el Director de Maquinaria y Equipo sin realizar objeción alguna.

Así como, los Miembros de la Comisión Técnica, conformada por el Coordinador General Técnico Encargado, el Director de Maquinaria y Equipo, y la Líder de Gestión de Control de Servicios, convalidaron en el "*Acta de verificación de convalidación de errores*", la presentación del compromiso de compra venta entre el concesionario y el oferente, a pesar de que el reconocimiento de firmas ante el Notario Público, tenía una fecha posterior a la del límite de presentación de ofertas, y no pusieron en conocimiento del Gerente General o su delegado la calificación de la oferta; de igual manera, esta

  
Cuarenta iacho

Comisión Técnica, dentro del proceso de negociación de la oferta de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados, no realizaron un análisis de costos de contratos anteriores, con datos de inflación acumulada a fin de determinar costos actuales; y no incluyeron un estudio de costos de contratos anteriores de mantenimiento de contenedores soterrados, cotizaciones con otros proveedores, cámaras o bolsas de productos, internet u otras fuentes que demuestre que el precio negociado estaba dentro de los parámetros de las condiciones de mercado.

Situaciones que ocasionaron que en el proceso de contratación SIE-EMASEOEP-08-2016 se establezca un presupuesto referencial no ajustado a la realidad en beneficio de la EMASEO EP, al igual que, no se garantice que se cumplan los principios de trato justo e igualdad en la realización de los términos de referencia, así también, que durante la convalidación de errores y negociación, no se garantice los principios de transparencia y legalidad; al igual que durante la negociación del mismo no se observe el principio de transparencia.

## **Recomendaciones**

### **Al Gerente General**

6. Dispondrá, a los Directores de las áreas requirentes, que el cálculo del presupuesto referencial y los requisitos establecidos en los términos de referencia, para cada proceso de contratación, se encuentren, técnica, legal y económicamente, sustentados y supervisados, a fin de que el presupuesto referencial que se fije, se ajuste a la realidad del mercado y que se garantice el cumplimiento de los principios de trato justo e igualdad para los participantes.
7. Dispondrá a la Directora Jurídica, instruir a los Miembros de las Comisiones Técnicas, de los diferentes procesos de contratación, que en las etapas de evaluación de ofertas y convalidación de errores, verifiquen el estricto y oportuno cumplimiento de los requisitos señalados en los pliegos y/o términos de referencia; y, que para negociar las ofertas consideren un análisis de costos de contratos anteriores y de otras fuentes, a fin de obtener precios favorables para la entidad y se garantice los principios de transparencia y legalidad.

Cuarenta y nueve

**Mantenimiento de contenedores del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016, con informes de inspección y seguimiento, que no evidencian cumplimiento de la fiscalización del servicio contratado**

El 9 de junio de 2016, el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo y el Procurador Común del Consorcio Themac Andina Sanimobel, suscribieron el contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016, cuyo objeto era el "*Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los contenedores de superficie y soterrados instalados en el Distrito Metropolitano de Quito*"; dentro del cual, se estableció que el proveedor debía presentar a la EMASEO EP, los siguientes productos y servicios:

- Cronograma de mantenimientos, realizado conjuntamente entre el proveedor y el administrador del contrato, el cual debía ser remitido a la Dirección de Maquinaria y Equipo, hasta una semana antes del inicio de la ejecución del servicio.
- Procedimientos e instructivos de trabajo con diagramas de flujo sobre la ejecución de cada tarea detallada en los planes de mantenimiento, tanto para contenedores de superficie como soterrados, en forma impresa y digital.
- Informes mensuales de ejecución del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de contenedores de superficie y soterrados, al término de cada mes, donde se incluya: contenedores atendidos, tiempo de cada servicio, tareas realizadas, nombre de los técnicos, materiales e insumos utilizados, repuestos reemplazados y novedades.
- Reportes diarios al Administrador de Contrato sobre los contenedores con conflictos solucionados y no solucionados, con localización exacta y solución requerida.

De la revisión a la documentación que reposa en los archivos del departamento de contabilidad y que sustentan los pagos mensuales del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2016, se observó lo siguiente:

↓  
CINCUEBIS

- A partir del mes de julio de 2017, los cronogramas de mantenimiento, tanto para contenedores de superficie como para islas soterradas, fueron elaborados por la contratista y aprobados por el Administrador de Contrato, sin tomar en consideración la planificación de rutas, frecuencias y horarios de recolección, que debía entregar EMASEO EP, por medio de la Dirección de Operaciones y Servicios, al proveedor, y sin que sean revisados por el Director de Maquinaria y Equipo, por lo que se presentaron casos en los que varios contenedores habían sido cambiados de lugar y rutas, en las cuales no se había realizado la recolección, lo que dificultaba la ejecución de los mantenimientos, desconociéndose, a base de qué criterios la Contratista programaba el mantenimiento.
- Los Administradores de Contrato solicitaban cada mes, mediante memorandos dirigidos al Director Financiero, la cancelación de los servicios prestados por el contratista, para lo cual, adjuntaban el acta de entrega – recepción del servicio de mantenimiento de contenedores de superficie y soterrados, en la que constaba el número de mantenimientos realizados; y, el reporte de mantenimiento emitido por el proveedor, donde constaba la sumilla y firma del Administrador de Contrato y/o el Fiscalizador, en señal de validación y aceptación de los trabajos.

Del análisis a una muestra representativa de las rutas atendidas y no atendidas por parte de la Dirección de Operaciones y Servicios durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017, se verificó que existieron 20 rutas cuya recolección no se realizó en determinadas fechas; sin embargo, la empresa contratista, el Administrador del Contrato y la Miembro de la Comisión de Recepción informaron en las actas de entrega-recepción y reportes de mantenimiento, que sí se realizó el mantenimiento de los contenedores que se hallaban ubicados en esas 20 rutas, totalizándose 1421 contenedores de los cuales no existe la certeza de las condiciones en que se efectuó su limpieza y mantenimiento.

- Existen Informes de “Fiscalización y/o de Inspección y Seguimiento”, elaborados por servidores que realizaban la función de Fiscalizador y Administrador del Contrato, en los que se adjuntaba como evidencia unas pocas fotografías, que no exceden de 10, de los contenedores revisados; así como, mapas de geolocalización, en los cuales

ENCUENTRO 10



se mostraba la ubicación de los contenedores que debieron ser atendidos; escasas evidencias que no garantizan que se haya prestado el servicio en su totalidad, debido a que el Fiscalizador y/o Administrador del Contrato, sólo validaban la información ingresada por el proveedor en el sistema Mto. Smart, pero no verificaban físicamente el estado de los contenedores después de realizado el mantenimiento y no informaban sobre la efectividad de las labores, según lo establece el Procedimiento para administrar y fiscalizar el mantenimiento de contenedores soterrados y de superficie GME-APC-MPP-01-P07 vigente desde noviembre de 2016.

En los informes de Fiscalización, también se evidenció que el control no fue oportuno, por cuanto, en su gran mayoría, los días reportados de la fiscalización eran anteriores a la fecha de realizado el mantenimiento o posteriores a los trabajos que constan en el reporte de actividades diarias del contratista, hasta después de 15 días, o la fiscalización se habría realizado en días en los que no se hizo dicho mantenimiento; además, no se identificaban las rutas en las cuales se ejecutó la verificación; se realizaban en rutas que no constaban en los cronogramas; o la fotografía del mismo contenedor y con el mismo daño se incluía como verificado en rutas distintas, lo que no garantizó que se haya realizado la fiscalización de los contenedores una vez ejecutado su mantenimiento.

Sobre los informes mensuales de seguimiento, control y verificación de mantenimientos, el Coordinador General Técnico, con oficio 003-CGT-2019 de 16 de enero de 2019, adjuntó los informes del ex Fiscalizador dirigidos al Director de Maquinaria y Equipo, en funciones en los períodos analizados, los mismos que reposan bajo la custodia del indicado fiscalizador e indicó que:

*"...Una vez que esos informes han llegado a conocimiento de esta Coordinación, se concluye que el seguimiento en ese período habría sido aleatorio, y que no se constató la totalidad de trabajos aparentemente ejecutados y reportados por el contratista (...)"*

Al respecto, el Procedimiento para administrar y fiscalizar el mantenimiento de contenedores soterrados y de superficie GME-APC-MPP-01-P07, vigente desde noviembre de 2016, establece, que le corresponde al Fiscalizador de Mantenimiento elaborar mensualmente el cronograma de mantenimiento, fiscalizar el estado de los contenedores una vez que se ha realizado su mantenimiento; y, notificar al Administrador del Contrato los mantenimientos efectivos y/o el incumplimiento del mantenimiento; y, al Administrador de Contrato, aprobar el cronograma mensual de mantenimiento y enviarlo al proveedor para su ejecución, supervisar la fiscalización del mantenimiento, verificar la efectividad del mantenimiento; y, emitir la orden de pago correspondiente.

*discusión y...*

De igual manera, la cláusula cuarta OBJETO DEL CONTRATO, número 4.03. Productos o servicios esperados del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016, determinó:

*"...El proveedor conjuntamente con el administrador del contrato elaborará el cronograma de mantenimientos, el cual deberá ser remitido a la Dirección de Maquinaria y Equipo hasta una semana antes del inicio de la ejecución del servicio.- El contratista garantizará el cumplimiento cabal y a entera satisfacción de EMASEO EP del cronograma de mantenimiento de los contenedores de superficie y soterrados aprobado mensualmente, materia de este contrato (...)"*

Y el número 4.07. Control y fiscalización del cumplimiento de mantenimientos, del referido contrato, establece:

*"...El contratista deberá cumplir con las rutas y cantidades establecidas en el cronograma para la ejecución de los mantenimientos de acuerdo al cronograma aprobado por EMASEO EP...- Personal de EMASEO EP realizará diariamente la fiscalización de la ejecución de los servicios contratados y reportará novedades las cuales deberán ser subsanadas... por el proveedor, en caso de incumplimientos los contenedores reportados no serán considerados para el pago mensual respectivo(...)"*

Por lo expuesto, los Directores de Maquinaria y Equipo que actuaron del 17 de marzo de 2016 al 14 de agosto de 2017; del 15 de agosto de 2017 al 3 de enero de 2018 no revisaron que los cronogramas para el servicio de mantenimiento de contenedores del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016, se hayan ajustado a las necesidades operativas de la institución; los Administradores de Contrato que actuaron del 16 de agosto de 2016 al 27 de abril de 2017, 28 de abril al 27 de septiembre de 2017 y 28 de septiembre de 2017 al 27 de marzo de 2018, aprobaron los cronogramas mensuales de mantenimiento de contenedores, sin que se evidencie que éstos hayan sido presentados al Director de Maquinaria y Equipo para su revisión; además, solicitaron el pago de este servicio y emitieron las actas entrega recepción junto con los Miembros de la Comisión de Recepción que actuaron del 9 de junio de 2016 al 18 de octubre de 2017 y del 19 de octubre de 2017 al 31 de agosto de 2018, sin contar con todos los informes de fiscalización y/o seguimiento que permita evidenciar el trabajo ejecutado por el Contratista; el Supervisor de Ruta y el Auditor de Servicios, que actuaron en los períodos desde el 9 de junio de 2016 al 2 de enero de 2018 y desde el 6 de febrero de 2017 hasta el 31 de agosto de 2018, quienes suscribieron los reportes diarios de mantenimientos de contenedores, como fiscalizadores del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016, no elaboraron los cronogramas de mantenimiento de contenedores y, no verificaron ni informaron el

*CONCLUSIÓN*

estado de los contenedores luego de su mantenimiento, lo que ocasionó que no exista la certeza de la calidad de las labores de mantenimiento de los contenedores y se desconozca si el proveedor brindó los servicios requeridos a conformidad de la EMASEO EP, por lo que, los referidos servidores inobservaron el artículo 80 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 de su Reglamento; la Norma de Control Interno 406-03 Contratación; la cláusula cuarta del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2016 de 9 de junio de 2016; y, el Procedimiento para administrar y fiscalizar el mantenimiento de contenedores soterrados y de superficie GME-APC-MPP-01-P07 vigente desde noviembre de 2016.

Con oficios 0088, 0089, 0090, 0092, 0093, 0094, 0095 y 0097-0004-EMASEO EP-AI-2018 de 26 de febrero de 2019, se comunicaron los resultados provisionales a los ex Directores de Maquinaria y Equipo; al ex Líder de Gestión de Centros Logísticos que actuó como Administrador de Contrato; la ex Asistente de Maquinaria y Equipo, que actuó como Miembro de la Comisión de Recepción; al ex Supervisor Motorizado, que actuó como Miembro de la Comisión de Recepción; al ex Supervisor de Ruta en calidad de Administrador de Contrato, Miembro de la Comisión de Recepción y Fiscalizador; y, al ex Analista de Maquinaria y Equipo como Administrador del Contrato

Con comunicaciones de 18 de marzo y 17 de abril de 2019, el Administrador de Contrato del período de 28 de abril a 27 de septiembre de 2017, manifestó que:

*“...Esta actividad de **elaboración de cronograma**, contractualmente establecida, obligatoria para las partes, debía llevarse a cabo de manera conjunta, entre el Administrador del Contrato y el proveedor y remitida a la Dirección de Maquinaria y Equipo...-...2. Segunda conclusión:....Esta tarea de control o de fiscalización, como se la ha llamado en el contrato, efectuada por el personal de EMASEO EP, durante el tiempo que ejercí la calidad de Administrador de Contrato, se realizaba permanentemente, tal como podrán evidenciar, de la copia materializada de las conversaciones de chat – whatsapp que adjunto,...en ninguna parte del instrumento, se establece o se acuerda, que debe existir un INFORME, por parte de los servidores que realizan esta gestión de control; más aún, el llamado a establecer un sistema a fin de verificar el cumplimiento del contrato, es el Administrador...-...en las cláusulas del contrato, se contemplan actividades de fiscalización, es decir de CONTROL, pero no otorga ni establece la existencia de FISCALIZADORES...-...la figura de fiscalizador per se, no se encuentra contemplada en el contrato ni tampoco existió designación formal alguna, por parte de la Máxima Autoridad de la empresa (único competente para realizar este tipo de designaciones...), para que servidores de la EMASEO EP realicen tal actividad...-...con la información ingresada en el aplicativo y la suscripción del Acta de Entrega Recepción, quedaba legalmente habilitado el pago por el servicio*

2  
CUCULES J COSTA

contratado...-...En el texto de las observaciones de auditoría, se hace mención a "Informes de Fiscalización y/o de Inspección y Seguimiento"(sic) al respecto debo acotar, que durante mi gestión levanté los documentos denominados reportes de "Inspección y Seguimiento", los cuales bajo ningún respecto tuvieron carácter oficial de la empresa, ya que se trató de documentos de control interno...para uso exclusivo de su trabajo mas no para sustento de pago por los servicios ...Otra observación realizada, es que no existe constancia de la VERIFICACION IN SITU(sic) de la presentación del servicio, criterio que carece de toda lógica, ya que humana y físicamente se constituye en un imposible, por la cantidad de contenedores instalados en la ciudad(...)"

"...el numeral 4.07 del Contrato, párrafo final expresa: "El personal de EMASEO EP realizará diariamente la fiscalización de la ejecución de los servicios..."...Esta tarea contractual obliga al **personal** de la empresa, sin especificar ni nombrar a los Administradores con esta obligación...-.....Como descargo adicional presento y adjunto la certificación conferida por el señor Director de Maquinaria y Equipo, en el sentido de que no se ha designado un fiscalizador exclusivo para el contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016. Para la solicitud de pago por los servicios de mantenimiento, como Administrador de Contrato lo presenté con base en lo expresado en el numeral 4.07, párrafo dos, de la Cláusula Cuarta del Contrato, adjuntando el registro validado por mi persona de la ejecución del mantenimiento del contenedor en el aplicativo móvil, que **contractualmente es el único habilitante de pago**, proceso observado por los funcionarios que autorizan el gasto y el pago, más no un pretendido informe de fiscalización...Adicional, ...se operativizó el control mediante el chat ...el cual estaba integrado por el personal de Emaseo EP de las áreas de operaciones ...maquinaria y equipo, así como también el Administrador del Contrato y miembro de la Comisión de Recepción, en este se reportaban las novedades ...en los contenedores, mismas que eran comunicadas al contratista para que estas sean subsanadas ...-... la **verificación diaria in situ** como la ha llamado el auditor, tampoco se encuentra contemplada en el texto del instrumento contractual y como ejecutor ...no se me puede responsabilizar de las falencias o validez de resultados por la aplicación de malos términos de referencia, que podría tener en el contrato (...)"

Los argumentos presentados por el servidor no modifican lo comentado, por cuanto, el número 4.03 del contrato 16-LOSNC-P-GJ-2016 establecía que era su obligación remitir mensualmente a la Dirección de Maquinaria y Equipo el cronograma de mantenimiento, antes de su ejecución, sin embargo, no evidenció el envío de este documento todos los meses durante su período de gestión. Así también, los Administradores de Contratos, según la LOSNCP, son responsables de tomar todas las medidas necesarias para su adecuada ejecución, con estricto cumplimiento de sus cláusulas, programas, cronogramas, plazos y costos previstos y esta responsabilidad es administrativa, civil y penal según corresponda, por tanto, debía asegurarse que el servicio prestado por el contratista, se cumpla, y esto lo conseguía a través de la supervisión de la fiscalización diaria de la ejecución de los servicios contratados y verificación de las novedades

↓  
CINCUEBOS y CINCO

reportadas, según lo establece el contrato en su cláusula cuarta y el Procedimiento para administrar y fiscalizar el mantenimiento de contenedores soterrados y de superficie, labor que no fue cumplida por este servidor, ya que solicitó el pago de los servicios a base de la misma información que era ingresada y generada por el proveedor. Además, si humana y físicamente le era imposible cumplir con el control del mantenimiento, debió comunicar a las autoridades respectivas para que se tomen las medidas correctivas necesarias, a fin de conocer si el contratista realizó las actividades de mantenimiento de los contenedores de superficie como para islas soterradas.

En comunicación de 28 de febrero de 2019, el Director de Maquinaria y Equipo, del período de actuación de 15 de agosto de 2017 a 2 de enero de 2018, indicó:

*"...2. El Contrato para el mantenimiento de contenedores es previo a mis funciones. 3. Adjunto anexos de memorandos acerca de la constante preocupación sobre el tema del manejo específico de la administración del contrato de mantenimiento de los contenedores de propiedad de Emaseo que brindan el servicio de recolección de basura en el DMQ. 4. Emaseo en el poco tiempo que brinde (sic) mi servicio y conocimiento en esta empresa, pasó por muchos cambios de entrada y salida de personal, razón por la cual hubo excesivos cambios en el tema de personas que debían llevar la administración de este y muchos contratos más, pero nunca descuide (sic) el control y estar al tanto de los temas de continuos mantenimientos a los bienes, en este caso contenedores de Emaseo.- 5. Adicional mente(sic) el tema de fiscalizar 6000 contenedores en todo el DMQ por una sola persona no era suficiente y se solicitó una persona adicional que no contemplaba las partidas de mi dirección, pero era la ayuda que necesitaba en ese momento para poder atender de mejor manera la fiscalización y manejo del contrato en mención.-7. Se atendió y se pidió la renovación de contratos a los trabajadores de emaseo (sic) para que sigan trabajando en las funciones de fiscalización(...)"*

Adicionalmente, con comunicación del 1 de marzo de 2019, indicó:

*"...Mi respuesta ante esta mención, es que la evidencia consta documentadamente por memorandos de la persona responsable que fiscalizaba los trabajos realizados de mantenimiento y reparación, en anexo...adjunto lo dicho...-Cabe(sic) agregar que en la respuesta al oficio 00096-0004-EMASEO EP-AI-2018 explico detalladamente que la desvinculación de gente de la empresa y movimiento de personal interno era demasiado problemático ya que se debía gestionar el tema de administradores de contratos y miembros de comisión de los mismos,...siempre manteniendo la responsabilidad de no descuidar el mantenimiento de los contenedores y bienes de la empresa, para poder brindar el servicio... Señalo también que todos los mantenimientos a contenedores eran registrados en un software de Emaseo (MTO SMART), El (sic) cual brinda la mejor ayuda tecnológica georeferenciada (...)"*

*Cincuenta y seis*

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario de Auditoría, debido a que los cronogramas adjuntos a sus comunicaciones, fueron realizados por la empresa contratista y no se evidenció que hayan sido revisados o exista observación alguna, por su parte; y, aunque gestionó la designación y cambio de Administradores del Contrato, no exigió a los servidores designados, que le presenten mensualmente los cronogramas del servicio de mantenimiento.

Posterior a la conferencia la final de comunicación de resultados, el Director de Maquinaria y Equipo que actuó del 17 de marzo de 2016 al 14 de agosto de 2017, señaló:

*“...Los cronogramas de mantenimiento si eran puestos bajo revisión del Director de Maquinaria y Equipo...-Cada registro que se muestra en el sistema ha sido capturado directamente desde la app móvil, en el sitio donde se encuentra ubicado cada contenedor...-Cabe indicar que entre el 01/01/2017 al 17/10/2017 producto de la fiscalización realizada por el personal 1914 registro(sic) no fueron validados entre varias razones, por no cumplir con el tiempo establecido, por no estar aprobado entre otras contratado(sic)...-ES EL PROPIO CONTRATO EL QUE OBLIGA A QUE SE REALIZA(sic) EL CONTROL Y VALIDACIÓN A TRAVÉS DE DICHO INSTRUMENTO...En tal sentido existieron cronogramas de mantenimiento aprobados en la herramienta informática de EMASEO EP y que el contratista ejecutó; y, como producto de esa ejecución, existió el reporte en la misma herramienta, hechos que garantizan la ejecución del servicio de mantenimiento en los términos contratado ...-...el Equipo Auditor no puede poner en duda la ejecución contractual a satisfacción de la entidad, si no ha revisado la información de la herramienta informática y no la adopta como válida, ya que no observar la información que consta en la herramienta es inobservar el contrato suscrito(...)”.*

El contratista ingresó en la aplicación informática los datos de ejecución de sus labores e imprimió desde dicha aplicación los reportes de mantenimiento, que posteriormente fueron validados por el Fiscalizador y/o Administrador del Contrato. Dichos reportes resultaron de la ejecución de una programación previamente establecida y que no fue actualizada periódicamente con la información de las rutas, frecuencias y horarios de recolección, situación que debió identificarse durante la elaboración y revisión mensual de los cronogramas de mantenimiento, cuya presentación no fue exigida por el Director de Maquinaria y Equipo, razón por la cual e el comentario de auditoría se mantiene

Posterior a la conferencia la final de comunicación de resultados, el Administrador de Contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016 que actuó del 16 de agosto de 2016 al 27 de abril de 2017, con comunicación de 17 de abril de 2019, informó:

*Cincuenta y siete*

*“...es necesario aclarar, que no tenía conocimiento del “procedimiento para administrar y fiscalizar el mantenimiento de contenedores”, y me guie(sic) únicamente con lo que indica el contrato, siguiendo y cumpliendo con las cláusulas que indica el contrato, también debo indicar que en las cláusulas del contrato, se contemplan actividades de fiscalización, es decir de CONTROL, pero no otorga ni establece la existencia de FISCALIZADORES en su sentido lato...debo indicar que el Director de Maquinaria y Equipo no aprobaba los cronogramas, solo le ponía en conocimiento. También debo indicar que a efectos de solicitar el pago correspondiente por los servicios prestados por el contratista, en el contrato se estableció lo siguiente: Cláusula Cuarta: OBJETO DEL CONTRATO, numeral 4.07, párrafo dos “La ejecución de cada servicio que se realice en cada contenedor e isla se deberá registrar en el aplicativo móvil, el cual es el habilitante para el pago respectivo”; por lo tanto, el registro en el aplicativo, es la actividad que contractualmente se acordó, para la habilitación o viabilizarían(sic) del pago ...Es de importancia resaltar, que es la misma EMASEO EP, quien al elaborar los términos de referencia...no requirió documento o actividad adicional, que se constituya en habilitante para el pago(...)”.*

En efecto, los pagos por los servicios de mantenimiento de contenedores fueron habilitados con la información que ingresó la contratista en el aplicativo móvil respecto de la ejecución de los mantenimientos; sin embargo, también en el número 4.07 del contrato, se establece que el personal de EMASEO EP debía realizar diariamente la fiscalización de la ejecución de los servicios contratados y, en el procedimiento GME-APC-MPP-01-P07 se señala que le correspondía al Administrador del Contrato supervisar la fiscalización de los mantenimientos, labor cuyo cumplimiento no fue evidenciado, ya que este servidor suscribió actas de entrega recepción sin que se cuente con los informes de fiscalización correspondientes, hecho que es observado en el presente comentario y que por tanto se mantiene.

Con comunicación del 24 de abril de 2019, el servidor que actuó como Administrador de Contrato 16-LOSNC-PD-2016 del 28 de septiembre de 2017 al 27 de marzo de 2018, y como Fiscalizador del 9 de junio de 2016 al 2 de enero de 2018, expresó:

*“...El control y verificación de los mantenimientos de superficie y soterrados eran realizados en forma aleatoria de acuerdo a la ubicación, frecuencia y utilización de los usuarios del servicio. Los informes correspondientes eran emitidos por correo electrónico y memorándums al área de maquinaria y equipo, en dicha área existió un déficit de personal encargado de fiscalizar los trabajos; situación que se hizo conocer en su momento por el Director de Maquinaria y Equipo a los Directores Administrativo y de Talento Humano y de Operaciones y Servicios. En calidad de Administrador corroboré(sic) el requerimiento...En calidad de Administrador cumplí con el objeto de dar solución a los requerimientos y coordiné en forma oportuna con los Directores de las áreas involucradas en este trabajo...-*

*C. M. G. 2019  
J. C. R.*

*En lo que respecta a los 1421 mantenimientos en ruta de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017 señalo que la recolección de basura se realizó con los camiones del consorcio y no es verdad que los contenedores estuvieron llenos durante este tiempo. Los pagos se realizaron en forma justa, ya que fue de conocimiento de las autoridades de esta situación(...)*”.

Lo expuesto por el ex servidor no modifica lo comentado por Auditoría, por cuanto, producto de sus labores, únicamente evidenció informes de inspección de los servicios de mantenimiento correspondientes a los períodos de julio, noviembre y diciembre de 2017 y, en éstos se verificó inconsistencias en las fechas de ejecución y fiscalización, en la ruta de ubicación de los contenedores, en la programación del mantenimiento y en la evidencia fotográfica que se adjuntaba; y, en relación a los 1421 mantenimientos que se habrían realizado con camiones de la contratista, este servidor no adjuntó ninguna evidencia documental que pruebe sus aseveraciones, por tanto, no existe la certeza de las condiciones en que se efectuó la limpieza y mantenimiento.

### **Conclusión**

Los Directores de Maquinaria y Equipo no exigieron la presentación de los cronogramas para el servicio de mantenimiento de contenedores del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016 a fin de verificar que éstos se ajusten a las necesidades operativas de la institución; los Administradores de Contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016 solicitaron el pago de este servicio y emitieron las actas entrega recepción junto con los Miembros de la Comisión de Recepción, sin que se cuente con informes de fiscalización y/o seguimiento que permitan evidenciar el trabajo ejecutado por el Contratista; los Fiscalizadores del contrato, no elaboraron los cronogramas de mantenimiento de contenedores y, no verificaron ni informaron el estado de los contenedores luego de su mantenimiento, lo que ocasionó que no exista la certeza de la calidad de las labores de mantenimiento de los contenedores y se desconozca si el proveedor brindó los servicios a conformidad de la EMASEO EP.

### **Recomendación**

#### **Al Gerente General**

8. Dispondrá a los Directores de las áreas, que cuando soliciten la contratación de prestación de servicios y se requiera la fiscalización del servicio recibido, deberán establecer mecanismos de revisión y supervisión que permitan validar la efectividad de los trabajos, a fin de conocer si se cumplió a satisfacción con el objeto del contrato.

*2*  
CICU 7/15/17 P. 05/17



### **Servicios de mantenimiento de contenedores no pagados desde marzo a agosto de 2018**

El 9 de junio de 2016, EMASEO EP y el Consorcio Themac Andina Sanimobel, suscribieron el contrato N° 16-LOSNC-P-DJ-2016, para la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los contenedores de superficie y soterrados instalados en el Distrito Metropolitano de Quito, por un valor de 3 749 575,68 USD y en un plazo de ejecución contractual de 1095 días, contados desde la suscripción del contrato.

Según oficio 006-DRFN-2019 de 30 de enero de 2019, la Directora Financiera de EMASEO EP, informó que por el contrato vigente, han cancelado 21 planillas por este servicio, es decir, hasta febrero de 2018, por un monto de 2 330 837,64 USD; y que hasta la fecha de este oficio, no había trámites pendientes de pago a favor del Consorcio; sin embargo, según oficio CTHS/UIO-081-2018 de 27 de diciembre de 2018, dirigido al Contralor General del Estado, el Consorcio comunicó que continuó con el cumplimiento de sus obligaciones y prestando sus servicios conforme los cronogramas, puesto que no podía suspender unilateralmente, el cumplimiento de sus obligaciones; además señaló que, registró diariamente sus actividades utilizando el aplicativo informático proporcionado por EMASEO EP, reporte que contiene la identificación de cada contenedor, el inicio y finalización de las tareas de limpieza y reparación; y, la ubicación georeferenciada del contenedor.

Respecto de los cronogramas, es importante indicar que de marzo a agosto de 2018, fecha de corte del presente examen, éstos fueron presentados al Administrador del Contrato, a través de correos electrónicos, y negados por el indicado servidor; sin embargo, el Consorcio continuó prestando el servicio, y según comunicación de 17 de mayo de 2018, suscrita por el Representante Legal de la contratista y dirigida al Gerente General de EMASEO EP, ejecutaron las labores de mantenimiento de los contenedores siguiendo el mismo parámetro de actividades y con los cronogramas presentados que han sido similares a los aprobados con anterioridad a febrero de 2018, sin que se evidencie documentación alguna en la que el Administrador del Contrato haya comunicado al Consorcio la suspensión del mantenimiento, excepto los 15 días autorizados por el Gerente General y comunicado al Consorcio con oficio 170-GG-2018

*Sesenta*

000088

de 24 de mayo de 2018, permitiendo que la contratista continúe prestando un servicio que no era coordinado ni aprobado por el Administrador del Contrato.

El Administrador de Contrato, designado el 23 de marzo de 2018, con memorando -085-GCS-2018, de 5 de abril de 2018, presentó al Coordinador General Técnico, el informe del contrato N° -16-LOSNC-P-DJ-2016, en el que indicó:

*“...luego de un revisión rápida y preliminar de la documentación contractual, me permito informar lo siguiente: ...-... en las consideraciones y especificaciones como se aprobó el contrato, se establecen obligaciones y responsabilidades por parte del Contratista, probablemente suficientes y aplicables a la fecha de suscripción, pero que, en la revisión actual, no son suficientes para cumplir el objeto del contrato. No se ha incluido determinado tipo de actividades que son inherentes al servicio requerido, tales como:- 6. Elaboración de un formulario que permita llevar el registro conjunto del tipo de mantenimiento a efectuar antes y después, en cada uno de los contenedores e islas soterradas.- 7. La supervisión de todos los trabajos realizados, no son sujetos de revisión previa, por parte de EMASEO, para la aprobación y determinar los requerimientos de cumplimiento de los mismos, incluyendo parámetros de eficiencia y eficacia. No solamente de tiempo de intervención.- 8. Obligaciones de reporte del estado, novedades y manipulación de los contenedores.-Estas consideraciones debían haber estado constando, entre otras en el contrato firmado y que no fueron consideradas.- ...EMASEO, ...procedió con una planificación emergente de descontenerización a fin se agilizar la evacuación de los desechos contenidos en cada contenedor, además la movilización total de los mismos a las estaciones de transferencia para la evacuación, limpieza y desinfección de acuerdo a la necesidad inmediata, para finalmente ser reubicados en las vías. En algunos casos, en sitios diferentes a que inicialmente fueron ubicados...-...En atención a los antecedentes descritos, considero que el contrato, de la forma cómo está contemplado actualmente, es inaplicable. Considero conveniente, que EMASEO y el Contratista definan la conveniencia de terminar el contrato por mutuo acuerdo o renegociar los términos de ejecución. Hasta que eso suceda, la ejecución del contrato estará suspendida(...)”.*

Al respecto, con comunicación de 17 de mayo de 2018, el Consorcio, comunicó al Gerente General de EMASEO EP, lo siguiente:

*“...El 11 de abril de 2018, mantuvimos una reunión de trabajo con el actual administrador del contrato, en la cual planteó la posibilidad de terminar, por mutuo acuerdo, la relación contractual que nos ocupa; mas el Consorcio observa que no existe causal alguna, de las que prevé el artículo 93 de la LOSNCP, para que pueda jurídicamente acogerse a esa alternativa, tampoco ha existido ni existe externalidad alguna que deleve inconveniente legal o económica para continuar con la ejecución del contrato suscrito. Por ello, conforme la LOSNCP, el Consorcio ha señalado que esa propuesta no es viable ha expresado su negativa...”.*

*Sesenta i uno*

Sin embargo, del planteamiento realizado por el Administrador del Contrato, sobre la terminación por mutuo acuerdo, no se evidenció que esta iniciativa se haya concretado y que luego de la negativa por parte del Contratista, se haya recomendado la elaboración de un contrato complementario, en el que se considere las necesidades actuales de la EMASEO EP, como consecuencia de la declaratoria de emergencia.

Con oficio CTHS/UIO-019-2018 de 15 de junio de 2018, en razón de la falta de pago de los meses de abril, mayo y junio de 2018, el Representante Legal del Consorcio y sus abogados patrocinadores, realizaron los siguientes petitorios al Gerente General de EMASEO:

*"... Ejecución de las acciones atinentes a la regulación del pago por las actividades y trabajos realizados por el Consorcio Themac Andina Sanimobel, dentro del presente contrato: a fin de solucionar los incumplimientos contractuales de EMASEO EP, incluyendo el pago por los servicios efectivamente prestados...- Regularización del cronograma de actividades y los mantenimientos de carácter correctivo sobre los contenedores...-...Modificación del cronograma de actividades habida cuenta de la suspensión en la ejecución contractual(...)"*

En atención al oficio mencionado en el párrafo anterior, con memorando 177-GCS-2018 de 22 de junio de 2018, el Administrador del Contrato indicó:

*"...En cuanto a los pagos de los meses de marzo, abril, mayo debo informar primero que la Contratista no ha presentado documento alguno hasta la fecha, igualmente debo puntualizar que en los meses de marzo, abril, mayo, no se aprobó los cronogramas de mantenimiento en razón a que por la declaración de emergencia declarada por EMASEO, se procedió a descontenerizar algunos barrios a fin de facilitar la operación emprendida por la empresa...En esta razón el Contratista no ha cumplido con sus actividades normales. De aquí se deduce que obviamente al momento de solicitar el Contratista el pago por los servicios prestados en los meses de marzo, abril y mayo, este estará sujeto exclusivamente a los servicios prestados y validados por Emaseo...-...De los controles realizados por nuestros supervisores, antes de la suspensión del contrato, el contratista no estuvo cumpliendo con su trabajo de limpieza de los contenedores, ni del área adyacente, o el trabajo que realizaron no fue efectivo, pues los puntos de ubicación de contenedores se reportaron permanentemente como sucios(...)"*

Respecto a la modificación del cronograma de actividades, en el mismo documento, indicó que en reuniones mantenidas con el Coordinador General Técnico, el Director de Operaciones y Servicios y él, como Administrador del Contrato, se dieron a conocer las nuevas condiciones técnicas que EMASEO EP exigía al contratista y planteó se inicie un proceso de revisión del alcance de los términos de referencia constantes en el

*Sesentaidos*

contrato, con el objeto de establecer protocolos claros y efectivos de mantenimiento y limpieza de los contenedores y su entorno; y que sin embargo, el Consorcio no la ha aceptado. Además, señaló que dado que la emergencia continuaría, sería finalmente la Dirección de Operaciones y Servicios la que determine el cronograma de limpieza y mantenimiento a ejecutarse y que se ajuste a las necesidades operativas planificadas, mismas que serían puestas en conocimiento del Consorcio para su cumplimiento y ejecución. Así también, el Director Jurídico en el oficio 064-DRJU-2018 de 6 de junio de 2018, dirigido al Procurador Común del Consorcio, le indicó que en reuniones mantenidas entre el Administrador del Contrato y un representante del Contratista acordaron que el cronograma elaborado se pondrá en conocimiento del Consorcio para su ejecución, tal es así, *"...que luego de la suspensión del contrato, se remitió vía correo electrónico la programación correspondiente del 25 al 30 de junio de 2018 y la de la semana del 2 al 7 de julio de 2018 y que se mantendrá con esquema semanal para la ejecución el servicio contratado(...)"*, pero no se ha evidenciado si las partes llegaron a un acuerdo de aceptación de las nuevas condiciones del contrato, a través de un contrato complementario, especialmente en lo relacionado al cambio de responsabilidad de quien debía elaborar el cronograma de mantenimiento y cuándo hacerlo.

Así también, en el mismo oficio, suscrito por el Director Jurídico indicó:

*"...El contratista, no ha presentado documentación relacionada con el informe de mantenimiento mensual (meses de marzo, abril y mayo) de contenedores de superficie e islas soterradas, el cual deberá ser avalado por el Administrador del Contrato; no ha presentado a la vez el informe diario de novedades...el cual también se encuentra, sujeto a las observaciones del Administrador(...)"*.

Al respecto, cabe indicar, que a partir del 22 de mayo de 2018, conforme consta en los oficios CTHS/UIO-081-2018 y CTHS/UIO-006-2019, Anexo 5, de 27 de diciembre de 2018 y 1 de febrero de 2019, respectivamente, se restringió al Consorcio, el acceso a la herramienta informática a través de la cual, realizaba los reportes de actividades diarias y consolidaba la información para el informe mensual de actividades y recién el 17 de julio obtuvieron respuesta del Administrador del Contrato y que el 5 de julio el Consorcio adquirió por su cuenta dicha herramienta, para poder registrar la información de los mantenimientos y emitir los informes de los meses adeudados (marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto, 2018), fecha de corte del presente examen, y también indicó el contratista, que en el caso que la persona delegada por EMASEO EP no valide los mantenimientos

realizados, el sistema no genera los informes.

Sesenta y tres

Con oficios CTHS/UIO-023, 025, 027, 029, 031 y 034-2018 de 26 de julio, 2 y 16 de agosto y 11 de septiembre de 2018, el Consorcio entregó al Administrador del Contrato, los reportes de los mantenimientos diarios de los meses de abril, mayo, junio, julio y agosto de 2018, para que se emita el acta correspondiente para proceder con la facturación del servicio, en los que indicaba:

*"...mi representada ha realizado las tareas de mantenimiento de los contenedores según las frecuencias y cronogramas acordados con la EMASEO EP con el uso de la maquinaria, equipos, y recurso humano requeridos en el contrato(...)"*

Es importante mencionar que, con oficio CTHS/UIO-074-2018 de 23 de noviembre de 2018, el Gerente de Operaciones del Consorcio, en razón de la falta de pago del servicio de mantenimiento prestado, indicó al Gerente General de EMASEO EP y al Administrador de Contrato, lo siguiente:

*"...acudo ante su autoridad con el propósito de que no se continúe afectando el equilibrio económico contractual; y, en tal sentido, a fin de alivianar las obligaciones económicas a las que está siendo sometida (sic) el Consorcio, solicito que **disponga la suspensión del contrato N° 16-LOSNC-P-DJ-2016 desde el 1 de diciembre de 2018**, hasta cuando EMASEO EP proceda con el pago de los servicios prestados y adeudados durante estos ocho (8) meses(...)"*

El Administrador del Contrato N° 16-LOSNC-P-DJ-2016, en respuesta al oficio del Consorcio, con oficio 004-CGS-2018 de 14 de diciembre de 2018, manifestó:

*"...en el mes de abril del 2018 en reuniones mantenidas con el Contratista se planteó la terminación del contrato por mutuo acuerdo, debido a su inejecutabilidad para la totalidad de servicio establecidos inicialmente.- En reunión del 4 de diciembre del 2018, con el procurador (sic) común (sic) del consorcio contratista, se ha revisado el estado actual de asignación de rutas, situación que podría afectar el desempeño del Contratista, pero que impide a la EMASEO EP asignar más rutas por no encontrarse disponibles. Esto ratifica que no es conveniente para ambas partes continuar con la ejecución del contrato, y que no se vislumbra un cambio de condiciones en el corto plazo, debido a la falta de maquinaria de EMASEO. Con estos antecedentes, reitero el criterio técnico tanto como Administrador del Contrato, como de la Coordinación Técnica de EMASEO EP **de la conveniencia de terminar el contrato de mutuo acuerdo con el contratista**...-...Considerando el antecedente señalado y en amparo a lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública...se le solicita al Consorcio Themac Andina Sanimobel remitir, en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de este oficio, la aceptación o negativa a la alternativa de terminación de mutuo acuerdo del Contrato N° 16-LOSNC-P-DJ-2016; en caso de aceptar la*

*67*  
*sesenta y siete*

*terminación de mutuo acuerdo, se deberá suspender la asignación de rutas y proceder con la suscripción del Acta correspondiente(...)*"

El Procurador Común del Consorcio, en atención a la solicitud del Administrador del Contrato, expresada en el párrafo anterior, mediante oficio CTHS/UIO-079-2018 de 17 de diciembre de 2018, señaló:

*"...una entidad pública no puede requerir un pronunciamiento de un contratista respecto a la terminación de un contrato por mutuo acuerdo, sin antes indicar las condiciones sobre las cuales versará dicha terminación. Lo que incluye la liquidación económica de las obligaciones pendientes a fin de obtener su consentimiento...-...resulta imposible, por falta de cumplimiento de requisitos por parte de EMASEO EP, dar la aceptación o negativa a la propuesta de terminación del contrato por mutuo acuerdo; sin embargo, proponemos mantener una reunión de trabajo...con la finalidad de llegar a los consensos necesarios de forma previa a emitir nuestro pronunciamiento(...)"*.

Sin embargo, hasta la fecha de la comunicación de resultados provisionales, no se ha llegado a algún acuerdo, ni se ha tomado decisión alguna respecto a la inejecutabilidad de seguir prestando y recibiendo el servicio, considerando las condiciones actuales de la operación de recolección contenerizada.

El Coordinador General Técnico, en respuesta a la solicitud de información del Equipo Auditor, con oficios 003 y 004-CGT-2019, de 16 y 23 de enero de 2019, indicó:

*"...el cronograma del mes de marzo de 2018 fue aprobado por...el ex Administrador del contrato, sin la coordinación de la Dirección de Operaciones y Servicios y en vista de la situación operativa de la flota de EMASEO EP, a partir de abril de 2018 se negó los cronogramas de mantenimiento, porque en ningún momento se había coordinado la elaboración del cronograma con el administrador de contrato, ni se planificó la ejecución de las actividades contractuales con la Dirección de Operaciones(...)"*.

*"...Debo señalar, además, que vistas las serias deficiencias o vacíos que se han identificado en las especificaciones técnicas del contrato vigente, que posibilitan al contratista a reportar un mantenimiento solamente en función de la posición marcada en una aplicación digital, pero que no se enfocan a demostrar la ejecución real del mantenimiento satisfactorio ni limpieza de los contenedores, hasta niveles satisfactorios para la ciudadanía, esta Coordinación ha recomendado la terminación del contrato vigente, y la convocatoria a un nuevo proceso (sic), con términos de referencia técnicamente completos(...)"*.

Aseveraciones que ratifican el criterio de auditoría, ya que se demuestra una falta de gestión y decisión oportuna, por parte del Coordinador General Técnico y del

66  
Seventy-six.

Administrador del Contrato, para corregir las deficiencias identificadas en el contrato vigente.

Al respecto, la cláusula cuarta, OBJETO DEL CONTRATO, número 4.03. Productos o servicios esperados del contrato 16-LOSNCP-DJ-2016, determina:

*“...El proveedor conjuntamente con el administrador del contrato elaborará el cronograma de mantenimientos, el cual deberá ser remitido a la Dirección de Maquinaria y Equipo hasta una semana antes del inicio de la ejecución del servicio.- El contratista garantizará el cumplimiento cabal y a entera satisfacción de EMASEO EP del cronograma de mantenimiento de los contenedores de superficie y soterrados aprobado mensualmente, materia de este contrato (...).”*

Y el número 4.07. Control y fiscalización del cumplimiento de mantenimientos, del referido contrato, establece:

*“...El contratista deberá cumplir con las rutas y cantidades establecidas en el cronograma para la ejecución de los mantenimientos de acuerdo al cronograma aprobado por EMASEO EP...- Personal de EMASEO EP realizará diariamente la fiscalización de la ejecución de los servicios contratados y reportará novedades las cuales deberán ser subsanadas... por el proveedor, en caso de incumplimientos los contenedores reportados no serán considerados para el pago mensual respectivo(..).”*

Finalmente, la cláusula décima cuarta, estipula que, son obligaciones de la contratante:

*“...1. Dar todas la facilidades para la entrega recepción de los servicios adquiridos...; y, 3.- Pagar al contratista dentro de los tiempos y forma establecidos en este contrato(...).”*

Con oficios 0171, 0172, y 0173-0004-EMASEO EP-AI-2018 de 3 de abril de 2019, se comunicaron los resultados provisionales al Coordinador General Técnico, al Líder de Gestión de Control de Servicios que actuó como Administrador del Contrato, y al Consorcio Themac Andina Sanimobel.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Líder de Gestión de Control de Servicios que actuó como Administrador del Contrato, en el periodo de 23 de marzo al 31 de agosto de 2018, con oficio IRPP-2019-03-O de 23 de abril de 2019, manifestó:

*Sesentaseis*

“... 1. El examen especial abarcó el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2018, sin embargo, auditoria no expresó ningún comentario a los pagos efectuados desde el inicio del contrato, lo que aparentemente hace suponer que fueron debidamente pagados, no obstante, en la revisión efectuada por mi persona a la ejecución de febrero de 2018 resaltó una inconsistencia de aproximadamente US\$ 6,629.30, que fueron notificados al Contratista, sin que emita justificativo alguno. Esto sumado al comentario de auditoria ... despiertan las incógnitas ¿Qué información revisó el equipo de auditoria? Y si los cronogramas no estuvieron aprobados ¿Por qué el Contratista efectuó trabajos sin autorización y reclamo pagos pendientes? 2. El contrato se convierte en Ley para las partes, por lo tanto, en la cláusula cuarta numeral 4.03 se establece:- **“El proveedor conjuntamente con el administrador del contrato, elaborará el cronograma de mantenimientos, el cual deberá ser remitido...hasta una semana antes del inicio de la ejecución del servicio. – El contratista garantizará el cumplimiento cabal y a entera satisfacción de EMASEO EP del cronograma de mantenimiento de los contenedores de superficie y soterrados aprobado mensualmente, materia de este contrato...”**- ...Esto indica claramente, que si el cronograma no estaba aprobado, el Contratista no podía actuar en forma autónoma y sin autorización y realizar trabajos a su conveniencia. Sin embargo a pedido insistente del Contratista en hacer válidos los servicios realizados sin contar con los cronogramas, la concejala intercedió y convoco a las autoridades de EMASEO EP a una reunión en la que se llegó al acuerdo que se consideren como válidos los cronogramas si el Contratista demuestra que prestó los servicios efectivamente, para lo cual se revisaron los cronogramas y se los cruzó con las plantillas mensuales, con los reportes del aplicativo, y se determinaron servicios cumplidos, incumplidos y sin autorización, mismos que fueron notificados al Contratista, y que no fueron justificados por el personal técnico del Consorcio,...3...Si se indica que los cronogramas no estuvieron aprobados y el contratista efectuó trabajos no autorizados, estaría incumpliendo con el contrato, y cabe recalcar que existen reporte(sic) del aplicativo de EMASEO e informes del Consorcio donde exponen los trabajos realizados, por ende se puede determinar si se cumplió o no con los servicios...4. Se emitió un informe en el que se sustenta la terminación por mutuo acuerdo, que fue revisada por las unidades de compras públicas y jurídicas(...).”

Lo expuesto por el ex servidor no modifica lo observado por auditoria, por las siguientes razones:

- Sobre la presunta inconsistencia de aproximadamente 6,629,30 USD que menciona el ex servidor, como producto de la ejecución del mes de febrero de 2018, debemos indicar que con memorando 177-GCS-2018 de 22 de junio de 2018, el Administrador de Contrato informó a la Líder de Contrataciones que *“...luego del análisis de la documentación y además luego de las consultas realizadas y reuniones mantenidas con la Dirección Jurídica ...se concluye que la empresa debe proceder a realizar el pago correspondiente al mes de febrero del 2018(...).”*; y, como consecuencia de aquello, el 11 de julio de 2019, se suscribió el Acta 21 **“ENTREGA –RECEPCIÓN SERVICIO DE**



*MANTENIMIENTO DE CONTENEDOR DE SUPERFICIE Y SOTERRADOS DE FEBRERO 2018*”, la que se encuentra firmada por él, como Administrador de Contrato; la Miembro de Comisión de Recepción y el Procurador Común del Consorcio, en la que se indicó “...*en fe de conformidad y aceptación, firman la presente acta(...)*”; no entendiéndose entonces, cómo puede objetar un servicio si él mismo solicitó se lo pague y que confirmó haberlo recibido a conformidad; además, no adjuntó documentación alguna en la que se evidencie dicha diferencia y en qué fecha fue comunicada al contratista para el descuento o justificación respectiva.

- La información revisada por Auditoría fue la proporcionada por el Contratista, respecto de la ejecución del contrato, en virtud, de la certificación de la Directora Financiera de que no se había realizado pago alguno de este contrato a partir de marzo de 2018, por tanto, no existía la indicada documentación en la entidad, debido a que los informes de ejecución podían imprimirse sólo si el Administrador del Contrato validaba la información en la herramienta informática.
- Sobre las razones por las cuales el contratista continuó efectuando los trabajos sin contar con los cronogramas aprobados y sin autorización, le correspondía al indicado servidor, como Administrador, suspender la ejecución del contrato, hasta tanto se definía cómo iban a proceder por la situación de la descontenerización y no permitir que la empresa continúe prestando el servicio, considerando que existe un contrato suscrito, que es Ley para las partes, conforme lo determina el artículo 1561 del Código Civil, por lo que no puede ser invalidado sino por consentimiento mutuo o por causas legales.
- Respecto del informe que sustenta la terminación por mutuo acuerdo, mencionado por el Administrador del Contrato, éste fue presentado al Coordinador General Técnico, pero no se evidencia que se haya dado continuidad a dicho trámite, permitiendo que la contratista continúe prestando el servicio, pese a no contar con cronogramas aprobados.

El Coordinador General Técnico, que actuó en el período comprendido entre el 31 de enero y el 31 de agosto de 2018, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 075-CGT-2019 de 22 de abril de 2019, indicó:

Seentaiocho

“...En marzo del 2018, la Dirección de Operaciones preparó un diagnóstico de daños de la flota de carga lateral, identificando las rutas que presentaban mayor frecuencia de daños en las unidades de carga lateral. En consulta con esta Coordinación, se decidió descontenerizar progresivamente las rutas conflictivas, a partir del 6 de marzo de 2018. Así, ese mes se retiró los contenedores de 4 rutas, y en abril de 2 rutas más. En total, se retiró 600 contenedores superficiales del servicio en vías.-Luego de la descontenerización de las primeras rutas, esta Coordinación recibió copia de un informe del Sr. (...), anterior administrador del contrato, que a esa fecha había salido de la empresa, dirigido al Director de Maquinaria y Equipo, donde detallaba rutinas de mantenimiento a contenedores del mes de febrero del 2018, como parte del contrato No. 16-LOSNC-P-DJ-2016. Al revisar ese informe y cruzar información con la Dirección de Operaciones y la Unidad de Control, se encontró que ni el Sr. (...), ni el Director de Maquinaria habrían coordinado los cronogramas de mantenimiento con los cronogramas de recolección de residuos, a cargo de la Dirección de Operaciones, que es la que cuenta tanto con el catastro de los contenedores en ruta, como con la programación de frecuencias de recolección.- En consecuencia, varias frecuencias de mantenimiento coincidían con rutas saturadas sin vaciado de contenedores...Con este antecedente, luego de revisar el contrato, el 20 de marzo de 2018, recomendé el traslado de la administración contractual a la Unidad de Control, por cuanto es la división de la Empresa que tiene acceso a la información actualizada de operaciones; el Líder de la Unidad, ..., tiene formación en gestión de calidad...y dispone de inspectores motorizados para complementar la verificación de la prestación del servicio contratado...No recomendé cambio alguno en la fiscalización del contrato...el 23 de marzo de 2018, el Gerente General designó al Ing....como Administrador del Contrato, mediante Memorando 038-GG-2018.-De la revisión contractual...se encontró otras novedades que debían ser corregidas para precautelar los recursos públicos:- 1. Los cronogramas eran elaborados por el contratista y aprobados sin coordinación alguna...-2. La descripción de los mantenimientos realizados... correspondían básicamente al lavado exterior de los contenedores y a una inspección visual rápida. Pero no se verificaba que el contratista revise el funcionamiento de las partes y piezas, realice el mantenimiento preventivo y correctivo menor...-3. El medio de verificación para pago era insuficiente. Consistía solamente en el registro del geo-posicionamiento del celular del técnico de mantenimiento, captado a través de una aplicación de celular, donde debía demostrar la permanencia de al menos 5 minutos en cualquier contenedor. Ni esa aplicación, ni el proceso de control verificaba el estado inicial de los contenedores, y el estado final luego de adoptadas las acciones de mantenimiento contractuales...- 4. Al revisar un informe de seguimiento, entregado por el fiscalizador del servicio, se encontró reportados como mantenimiento, la atención a contenedores cuya tapa habría sido sustraída, o que habrían sido vandalizados o incendiados. Acciones que, por su origen, debieron ser reclamadas al seguro de bienes de la Empresa, y no ser cubiertos por el contrato de mantenimiento de contenedores.- Con estos antecedentes...se incorporó el levantamiento de contenedores con plataformas y montacargas, para transportarlos a las estaciones de transferencia, donde serían vaciados, lavados y desinfectados, antes de retornar al servicio en vías. Esta acción ocasionó la rotación de contenedores por los diferentes sectores de la Ciudad. Entonces, se determinó la necesidad de evaluar la eficiencia del gasto en el mantenimiento de contenedores, la pertinencia de los controles previstos, y las necesidades institucionales reales. Se determinó las siguientes acciones a cumplir, en el marco del contrato de referencia:- 1. Que se revise con TICS el desarrollo de aplicaciones para que se levante el estado del contenedor antes del servicio, registro de las

69  
 Sesenta y nueve

actividades ejecutadas, estado del contenedor luego del servicio prestado...-2. Que el administrador rechace los cronogramas que no sean elaborados conjuntamente con el delegado de EMASEO y que, para su elaboración, coordine con la Dirección de Operaciones, tomando en cuenta las frecuencias de vaciado con camiones de carga lateral y lavado interno de contenedores con camiones lavacontenedores. Estado físico en el que el contratista puede realizar las verificaciones de operatividad de los contenedores y prestar el servicio contratado. Adjunto el Memorando 099-GCS-2018, con mi sumilla al Administrador de Contrato, del 13-abr-2018, y correo del 16-abr-2018, reiterando al Administrador, su obligación de notificar al contratista...-3. Que se revise el alcance de los TDRs para reflejar la real necesidad institucional, y se verifique el nivel de cumplimiento por parte del contratista.- 4. Que se requiera al contratista el manual de despiece de los contenedores y el protocolo de verificación de funcionalidad de cada componente, que debía estar usando para la prestación de los servicios contratados. En razón de la información proporcionada por el Ing...indicando que el contratista no tenía el manual de despiece...ni protocolos de limpieza...que el contratista se limitaba a la limpieza de los contenedores y al cambio de las partes y piezas que se encuentren defectuosas a la inspección visual; que en seguimientos realizados en campo, a las rutas remitidas unilateralmente por el contratista, se habría evidenciado que el trabajo era cumplido sólo parcialmente en los contenedores no saturados... esta Coordinación acogió el criterio del Administrador del contrato, señalado en el Memorando 085-GCS-2018...y acompañé a la Dirección Jurídica y al Administrador de Contrato, a una reunión sostenida con el Contratista, el 11-abr-2018, en la que se planteó la terminación del contrato, de común acuerdo, por la imposibilidad de EMASEO para asignar al Contratista el número de mantenimientos previstos inicialmente en el contrato, y del Contratista de ejecutar tal número de mantenimientos, debido a la contingencia en recolección que enfrentaba a esa fecha el Distrito Metropolitano de Quito, y la necesidad de reformular los TDRs para que respondieran a la situación que en ese momento vivía la Empresa.- En esa reunión del 11-abr-2018, el Consorcio señaló su apertura para revisar los Términos de Referencia y adecuarlos a la realidad de los contenedores y la recolección de residuos a esa fecha... siguiendo la recomendación de la Dirección Jurídica, la Dirección de Operaciones y el Administrador de Contrato establecieron correctivos a los TDRs...Con esto se viabilizaba la suscripción de un contrato modificatorio de común acuerdo entre las partes. La revisión de los TDRs modificados se extendió hasta el 14-jun-2018...- El Administrador del Contrato envió los TDRs modificados, al Contratista, el 4 de junio de 2018. El Consorcio se pronunció el 15-jun-2018...con oficio CTHS/UIO-018-2018, donde rechazó los TDRs propuestos, y remitió, a su vez, su propia propuesta de Alcance a los TDRs vigentes, donde, en lugar de complementar los servicios necesarios, o de detallar los costos por cada componente de servicio, por el contrario, pretendía reducir el alcance de los trabajos manteniendo el mismo precio unitario. Situación claramente perjudicial para EMASEO y que, por tanto, no fue aceptada...-En razón de la negativa del Consorcio a ajustar el alcance técnico del contrato, para flexibilizar el cumplimiento de obligaciones...recomendé al Administrador que revisara el estado de los contenedores de las rutas atendidas, y no se limitara solamente a la validación de tiempos efectuada por el anterior administrador...-...durante las jornadas de revisión de soportes, se evidenció una falla importante de seguridad en la administración de datos del aplicativo de control...mediante correo electrónico del 12-feb-2019, dispuse el bloqueo inmediato del acceso a ese aplicativo, puesto que no había seguridad en la integridad y confiabilidad de la información almacenada.- Finalmente...el Contratista reconoció que era imposible ejecutar los servicios contratados en los


Setenta

*contenedores rebozados, y accedió a la terminación anticipada del contrato, por mutuo acuerdo(...)*”.

Lo expuesto por el Coordinador General Técnico, confirma lo expresado por auditoría, sobre la falta de coordinación por parte del Administrador del Contrato con la Dirección de Operaciones y el Consorcio, con relación a los cronogramas de mantenimiento de contenedores, por lo que las frecuencias de mantenimiento ejecutadas no se acoplaban a las necesidades institucionales, identificando además, problemas relacionados con vacíos técnicos o inconsistencias en las cláusulas contractuales, la metodología del trabajo, el tipo de control y fiscalización del cumplimiento de mantenimientos, la forma de validación de la información presentada por el contratista y el medio de verificación para el pago; por lo que, se dispusieron medidas como la mejora de la aplicación informática empleada para el control, el rechazo de los cronogramas que no se hayan consensuado con EMASEO, la revisión de los TDRs y el desarrollo de manuales para el servicio; sin embargo, ninguna de esas acciones se llegó a concretar, transcurriendo extensos períodos sin que se logren acuerdos y/o se suscriban instrumentos legales modificatorios para que se cumpla con el servicio en la medida en que requería la entidad luego de la descontenerización, razón por la cual la contratista continuó prestando el servicio bajo sus parámetros y consecuentemente se siguieron acumulando obligaciones para la empresa, debiendo aclarar que en su calidad de Coordinador General Técnico le correspondía coordinar, dirigir y controlar, tanto la prestación de los servicios de aseo, como el mantenimiento preventivo y correctivo de la maquinaria y equipo de la empresa.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, con oficio CTHS/UIO-021-2019 de 18 de abril de 2019, el Procurador Judicial del Procurador Común del Consorcio Themac Andina Sanimobel, comunicó:

*“...1.2.-) ...la aplicación de la metodología de ejecución estipulada en el contrato...derivó en que la prestación de servicios se sujete a estas condiciones:  
- El Consorcio, dentro de la última semana del mes anterior, remitía el cronograma del mes próximo a ejecutarse. Este cronograma inicial era aprobado por el Administrador del contrato. Es decir, que existía una programación mensual de los servicios a prestarse, toda vez que EMASEO EP, quedaba obligada a aprobar el cronograma ejecutado antes del inicio del mes en el cual se ejecutarían los servicios. – El Consorcio, en uso de las prerrogativas constantes en el contrato, podía modificar el cronograma aprobado para el mes, durante el transcurso de este, con el propósito de cumplir con la ejecución de 12500 mantenimiento de contenedores de superficie y 120 soterrados, sin perjuicio de las autorizaciones*

  
Setentauno

que se ejecutaren como consecuencia del mantenimiento correctivo. – Estas variaciones en los cronogramas ejecutados por el Consorcio, ocurrían ante la imposibilidad de cubrir con las rutas programadas inicialmente, ya sea por cierre de vías retiro de contenedores, condiciones climáticas, coordinación con los fiscalizadores o por desbordamiento de los mismos, en general, hechos que no permitían la prestación de servicios en la forma planificada; sin embargo, estas modificaciones no requerían aprobación del administrador, de conformidad a las estipulaciones contractuales, y además, eran reconocidas debido a la obligación de EMASEO de facilitar la ejecución de servicios en los valores constantes en el contrato. Las modificaciones al cronograma se comunicaban por el chat de “MTO Contenedores”, sin perjuicio del aviso que se realizaba por correo electrónico a EMASEO. – Una vez concluido el mes dentro del cual se prestó el servicio, el Administrador del contrato, conforme al artículo 122 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, tenía el término de 10 días para revisar la **información publicada en la herramienta informática, por encontrarse disponible para revisión;** todo esto sin perjuicio que el control de ejecución contractual nace del registro que se realiza en dicha herramienta, solo cuando el Administrador del Contrato, a través de la herramienta informática validaba la información presentada por el Consorcio se activaba la opción para imprimir el reporte final. Esto era comunicado por el Administrador del Contrato a través de correo electrónico.- Por ello, el Consorcio podía imprimir el informe que se desprendía del aplicativo informático de EMASEO EP, solo si el Administrador del contrato validaba la información en la herramienta informática. – Dentro de la suscripción del acta, constaban como documentos habilitantes las validaciones del administrador del contrato efectuadas dentro de los tiempos oportunos...– **1.3.-** A partir del mes de marzo de 2018, el contrato suscrito ha sido objeto de desatención e incumplimientos por parte de EMASEO... - Se ha negado a aprobar con la periodicidad que manda el contrato los cronogramas propuestos por el Consorcio... – ...el Administrador del contrato el día 17 de abril de 2018 desaprobó el cronograma del mes de abril presentado a fines de marzo y ni siquiera planteó alternativas técnicas para la ejecución de los servicios contratados. Misma situación se repite en el mes de mayo del 2018...-El Administrador del Contrato, hasta el día en el cual se mantuvo la reunión con su autoridad no había solicitado el acceso al aplicativo informático que le permite validar los servicios prestados por el servicio(sic) conforme a las estipulaciones contractuales. – Inclusive, el Consorcio inició un proceso de mediación ante la Procuraduría General del Estado ...sin embargo, no ha ejecutado acción alguna que subsane sus incumplimientos ...**DESCARGOS** 3.1.- Mora de EMASEO EP ...el Consorcio, al utilizar la herramienta informática para publicar las prestaciones de sus servicios, ha dotado a EMASEO con la información pertinente para la Empresa Pública realice sus actuaciones en tiempos oportunos, cumpliendo así con las condiciones de que permitan a EMASEO EP verificar la prestación del servicio, considerando para el efecto que la herramienta informática contiene los suficientes datos para que EMASEO EP pueda controlar de forma electrónica el registro de las actividades ejecutadas ...-...la falta de uso de la herramienta informática por parte de EMASEO EP ha dado como consecuencia que la Empresa Pública Metropolitana haya hecho caso omiso a los registros diarios efectuados por el Consorcio en dicho aplicativo informático, cuando el contrato estipula de forma obligatoria el uso de dicha herramienta. Esto derivó en que EMASEO desconozca, sin fundamento legal alguno, los servicios prestados por el Consorcio; y, considere como un incumplimiento la falta de impresión de los registros de la herramienta informática, cuando fue EMASEO EP la que retiró el acceso de dicha herramienta al Consorcio... 3.2.- De la aparente falta de certeza respecto de los servicios

setenta y dos

prestados...el Administrador del Contrato responsable a partir del mes de marzo de 2018, en calidad de funcionario encargado de EMASEO EP para comunicar al Consorcio las novedades surgidas dentro de la ejecución del instrumento, NO EMITIÓ DIRECTRIZ ALGUNA...-El Consorcio mantuvo su forma de ejecución contractual basado en las estipulaciones previstas en el contrato y, en las directrices emitidas por los anteriores administradores de contrato, demostrando así que **el Consorcio ha cumplido con la forma de ejecución del contrato constante en sus estipulaciones...** 3.3.-Respecto a la modificación de condiciones contractuales...-...el Consorcio planteo (sic) una propuesta que ampliaba el objeto del contrato en mención a los requerimientos establecidos por el Ing..., sin modificar el precio del contrato. Sin embargo, el Administrador del Contrato exigió que para aceptar la propuesta, el precio de limpieza de cada contenedor debía reducirse a tres dólares con cuarenta centavos...-...con oficio N° CTHS/UIO-012-2018 del 24 de abril de 2018, el Consorcio envió también un alcance a los términos de referencia originales y alternativas para la mejora del servicio de acuerdo a los requerimientos de EMASEO, enviadas incluso por correo al coordinador general técnico (sic), director de operaciones (sic) y administrador de contrato (sic), pero no se obtuvo respuesta alguna...-...El Consorcio incluso acepto (sic) que los cronogramas a partir de junio de 2018 sean enviados semanalmente e incluso diariamente por el Administrador del contrato. Pese a lo anterior y al compromiso adquirido por dicho funcionario, siempre existió un incumplimiento y un abandono por la autoridad...-3.5.- Del mecanismo de control y fiscalización...cuando se ejecutaba la fiscalización y no existían observaciones, se realizaba la validación pertinente en la herramienta informática y, si la fiscalización arrojaba la ejecución de correcciones, estas se reportaban a través de whatsapp con el propósito de que, una vez ejecutada y verificada la corrección solicitada, esta se reportaba como mantenimiento válido a través de la herramienta informática, tal como el contrato lo estipulaba(...)"

Argumentos que ratifican lo expresado por auditoría, respecto a la falta de aprobación oportuna de los cronogramas de mantenimiento de contenedores, debiéndose aclarar, que éstos debían ser elaborados el Administrador del Contrato, conjuntamente con el Contratista, por cuanto, es la Dirección de Operaciones la que cuenta con el catastro de los contenedores en ruta, como con la programación de frecuencias de recolección y no hacerlo al revés; sin embargo, el Administrador del Contrato en funciones desde el 23 de marzo de 2018, no adoptó las acciones que eran necesarias para corregir este procedimiento, que no afectaría a las cláusulas contractuales, y permitiendo que el contratista continúe prestando el servicio a base de una programación que no había sido coordinada con la Entidad, y por ende, no se apruebe este servicio prestado y tampoco se lo suspenda, hasta tanto encontraban alternativas de solución a la prestación de este servicio, con el consiguiente no pago del mismo, desde marzo a agosto de 2018, fecha de corte de la presente acción de control.

Por lo expuesto, el Coordinador General Técnico que actuó en el período del 31 de enero hasta el 31 de agosto de 2018, una vez que se decidió la descontenerización, no

Setentaitres

tomó las medidas correctivas necesarias, efectivas y oportunas para que la prestación del servicio de limpieza de contenedores, contratado anteriormente, se adapte a la nueva realidad operativa de la entidad y, no exigió al personal de la Dirección de Operaciones y Servicios, actualicen la información del catastro y ubicación de los contenedores en función de las variaciones provocadas por la descontenerización y remitan dicha información al contratista para que la considere en la elaboración de los cronogramas en coordinación con el Administrador del Contrato; el Líder de Gestión de Control de Servicios, que actuó como Administrador del Contrato, en el período de 23 de marzo al 31 de agosto de 2018, no tomó las medidas correctivas inmediatas para elaborar y aprobar los cronogramas de mantenimiento de contenedores en función de las variaciones provocadas por la decisión de descontenerizar determinadas rutas; no adoptó las acciones que eran necesarias para corregir el procedimiento establecido por los Administradores anteriores, relacionado con la elaboración y aprobación de los cronogramas de ejecución; no estableció procedimientos de fiscalización y verificación para asegurarse que el servicio brindado por el Consorcio efectivamente se realizó; no decidió oportunamente la suspensión del mantenimiento de contenedores hasta tanto se definía una nueva estrategia en razón de la descontenerización; así también, no supervisó ni validó oportunamente las actividades diarias del mantenimiento de contenedores reportadas por la contratista; ocasionando que el Consorcio Themac Andina Sanimobel, continúe prestando el servicio a base de una programación que no había sido coordinada con la Entidad, con el consiguiente no pago del mismo, desde marzo a agosto de 2018, fecha de corte de la presente acción de control; inobservando lo establecido en los artículos 80 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 de su Reglamento; las cláusulas cuarta, OBJETO DEL CONTRATO, números 4.03. - Productos o servicios esperados del contrato y 4.07 -Control y fiscalización del cumplimiento de mantenimientos y décima cuarta, OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE, del contrato 16-LOSNC-P-DJ-2016; el Procedimiento para administrar y fiscalizar el mantenimiento de contenedores soterrados y de superficie GME-APC-MPP-01-P07 vigente desde noviembre de 2016; el número 22.1.1, letras a y b de las "Atribuciones y Responsabilidades de la Coordinación General Técnica; y, las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del Control Interno, 200-07 Coordinación de acciones organizacionales y 408-17 Administrador del Contrato.

### Conclusiones

El Coordinador General Técnico, una vez que se decidió la descontenerización, no tomó las medidas correctivas necesarias, efectivas y oportunas para que la prestación del servicio de limpieza de contenedores, contratado anteriormente, se adapte a la nueva realidad

*Señenta icuatro*

operativa de la entidad y, no exigió al personal de la Dirección de Operaciones y Servicios, actualicen la información del catastro y ubicación de los contenedores en función de las variaciones provocadas por la descontenerización y remitan dicha información al contratista para que la considere en la elaboración de los cronogramas en coordinación con el Administrador del Contrato.

El Líder de Gestión de Control de Servicios, que actuó como Administrador del Contrato, no tomó las medidas correctivas inmediatas para elaborar y aprobar los cronogramas de mantenimiento de contenedores en función de las variaciones provocadas por la decisión de descontenerizar determinadas rutas; no adoptó las acciones que eran necesarias para corregir el procedimiento establecido por los Administradores anteriores, relacionado con la elaboración y aprobación de los cronogramas de ejecución; no estableció procedimientos de fiscalización y verificación para asegurarse que el servicio brindado por el Consorcio efectivamente se realizó; no decidió oportunamente la suspensión del mantenimiento de contenedores hasta tanto se definía una nueva estrategia en razón de la descontenerización; así también, no supervisó ni validó oportunamente las actividades diarias del mantenimiento de contenedores reportadas por la contratista.

Servidores que ocasionaron que el Consorcio Themac Andina Sanimobel, continúe prestando el servicio a base de una programación que no había sido coordinada con la Entidad, con el consiguiente no pago del mismo, desde marzo a agosto de 2018, fecha de corte de la presente acción de control.

### **Hecho subsecuente**

El Gerente General de la EMASEO EP, mediante oficio 077-GG-2018 de 8 de marzo de 2019, notificó al Procurador Común del Consorcio Themac Andina Sanimobel, la suspensión del contrato, en los siguientes términos:

*“...En la reunión del 13 de febrero del 2019 en las instalaciones del Municipio Metropolitano, los delegados del Consorcio que usted representa, reconocieron la imposibilidad de ejecutar el contrato en contenedores rebozados, la dificultad de disponer de repuestos para los contenedores, y manifestaron su conformidad para que el contrato se termine de mutuo acuerdo. Y expusieron la petición para que se suspenda el contrato mientras se termina la liquidación técnica económica...-*

*...atendiendo las limitaciones técnicas para la ejecución total de las actividades*

Setenta y cinco

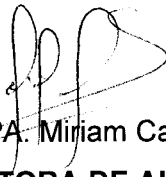


contratadas, notificó al Consorcio la suspensión del contrato 16-LOSNCJ-DJ-2016...".

### **Recomendación**

#### **Al Gerente General**

9. Dispondrá al Administrador del Contrato 16-LOSNCJ-DJ-2016, verifique y valide los reportes del servicio de mantenimiento de contenedores prestado por el Consorcio Themac Andina Sanimobel, desde marzo de 2018 hasta la fecha de suspensión total del servicio y se proceda a realizar la liquidación técnica y económica, a fin de llegar a un acuerdo y solucionar las discrepancias suscitadas.



Ing. CPA. Miriam Cañar Íñiguez

**DIRECTORA DE AUDITORIA INTERNA EMASEO EP**