



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA 6 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE EMPRESAS PÚBLICAS

DNA6-EP-0007-2025

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE QUITO

INFORME GENERAL

Examen especial a los procesos VPN-EPMPQ-004-2022 y LICB-EPMPQ-001-2022; y, a las fases preparatoria, negociación, suscripción y ejecución del Memorandum de Acuerdo entre la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos acerca de Servicios que han de ser proporcionados por UNOPS con respecto al proyecto "Movilidad Sostenible": Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros a través de la Dotación de Trolebuses, sus respectivas enmiendas, así como, la recepción de los bienes adquiridos; en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025.

TIPO: EE

PERIODO DESDE: 2022-08-01

HASTA: 2025-04-30

Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, EPMPQ

Examen especial a los procesos VPN-EPMPQ-004-2022 y LICB-EPMPQ-001-2022; y, a las fases preparatoria, negociación, suscripción y ejecución del Memorandum de Acuerdo entre la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos acerca de Servicios que han de ser proporcionados por UNOPS con respecto al proyecto "Movilidad Sostenible": Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros a través de la Dotación de Trolebuses, sus respectivas enmiendas, así como, la recepción de los bienes adquiridos, en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y entidades relacionadas por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025.

DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE EMPRESAS PÚBLICAS
Quito – Ecuador

✓

✓

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EPMTPQ	Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MOU	Memorando de Entendimiento
PAC	Plan Anual de Contratación
POA	Plan Operativo Anual
SAE	Sistema Integrado de Transporte
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
USD	Dólar de los Estados Unidos de América

ÍNDICE

Contenido	Página
Carta de presentación	1
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo de la acción de control	2
Objetivos de la acción de control	2
Alcance de la acción de control	2
Exclusión	3
Base legal	3
Estructura Ocupacional que contiene: Series de puestos, Grupos ocupacionales y Grados de la escala	3
Objetivos de la Entidad	4
Monto de recursos examinados	5
Servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados	5
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DE LA ACCIÓN DE CONTROL	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	6
Antecedentes	6
Adquisición de trolebuses eléctricos sin acatar las recomendaciones del SERCOP, ni las condiciones del proyecto de inversión y omitiendo los procedimientos de contratación pública	7
Adquisición de trolebuses eléctricos no cumplieron con las especificaciones técnicas establecidas en el contrato	37
Anexos:	
Anexo 1, Servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados	
Anexo 2, Estructura ocupacional de la EPMPQ	
Anexo 3, Detalle de fuentes de financiamiento y usos	
Anexo 4, Especificaciones técnicas, contrato de bienes 1011458	
Anexo 5, Especificaciones técnicas incumplidas	



Informe aprobado el:

2025-12-09

Quito,
Señor
Gerente General
Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito
Ciudad. -

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los procesos VPN-EPMTPQ-004-2022 y LICB-EPMTPQ-001-2022; y, a las fases preparatoria, negociación, suscripción y ejecución del Memorandum de Acuerdo entre la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos acerca de Servicios que han de ser proporcionados por UNOPS con respecto al proyecto "Movilidad Sostenible": Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros a través de la Dotación de Trolebuses, sus respectivas enmiendas, así como, la recepción de los bienes adquiridos, en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025.

La acción de control se realizó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que esta sea planificada y ejecutada para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contiene 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, serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por este Ente de Control, acorde a la normativa vigente.

Atentamente,

Ing. María José Benevides Moreno, MSc.

Directora Nacional de Auditoría de Empresas Públicas, Encargada

Handwritten text, possibly a signature or initials, located in the upper left corner of the page.

Small handwritten mark or signature.

Small handwritten mark or signature.

Small handwritten mark or signature.

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo de la acción de control

El examen especial en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, se realizó en cumplimiento a la disposición de la señora Subcontralora de Auditoría, contenida en el memorando 2061-DNPyEI-AGPSyEI-F-2025 de 14 de abril de 2025, y a la orden de trabajo 0004-DNA5-GAD-2025-I de 1 de mayo del mismo año, con cargo a imprevistos del Plan de Control del año 2025, de la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Contraloría General del Estado.

El Contralor General del Estado mediante Acuerdos 047 y 049-CG-2025 de 26 de agosto de 2025, reformó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado y el Reglamento de Ámbito del Control de las Unidades Administrativas. Por lo tanto, la Dirección Nacional de Auditoría de Empresas Públicas (DNA6), continuó con la ejecución de la mencionada acción de control.

Objetivos de la acción de control

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, contractuales y demás normativa aplicable al objeto del examen.
- Verificar la propiedad, veracidad y registro de las operaciones administrativas, financieras y técnicas relacionadas con el objeto del examen.

Alcance de la acción de control

Se analizó el proceso de verificación de producción nacional VPN-EPMTPQ-004-2022; así como, las fases preparatoria y precontractual del proceso de contratación LICB-EPMTPQ-001-2022; y, las fases preparatoria, negociación, suscripción y ejecución del Memorándum de Acuerdo entre la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos acerca de Servicios que han de ser proporcionados por UNOPS con respecto al proyecto "Movilidad Sostenible": Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitana de Pasajeros a través de la Dotación de Trolebuses, sus respectivas enmiendas, así como, la recepción de los bienes adquiridos relacionados a los trolebuses eléctricos.

El análisis de la fase de ejecución del "Memorándum de Acuerdo", comprendió los siguientes aspectos: a) la evaluación del mecanismo de gestión del proyecto y rendición de cuentas (planes de fase, informes mensuales, especiales y actas de junta y comité del proyecto); y, b) el control al proceso de licitación internacional para la adquisición de trolebuses y el cumplimiento del contrato suscrito con el Consorcio IFS Yutong, por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025.

F. JCS

Exclusión

No fue objeto de análisis en el presente examen, el siguiente rubro:

- La adquisición y recepción de las herramientas y equipos para el taller, la grúa móvil y los repuestos destinados para el mantenimiento de los trolebuses eléctricos, en el marco de la suscripción de la enmienda 3 de 19 de diciembre de 2024, por un monto de 1 116 567,15 USD, derivados de los contratos de bienes: 1013403, 1013421 y 1013444 de 13, 14 y 20 de marzo de 2025, respectivamente, cuyo plazo para la entrega de los mencionados bienes se estableció hasta el 30 de mayo de 2025, es decir fuera del período analizado. Tampoco se consideró el acta de entrega y recepción definitiva de las 60 unidades, por cuanto su suscripción fue el 14 de mayo de 2025, fuera del período sujeto a examen.

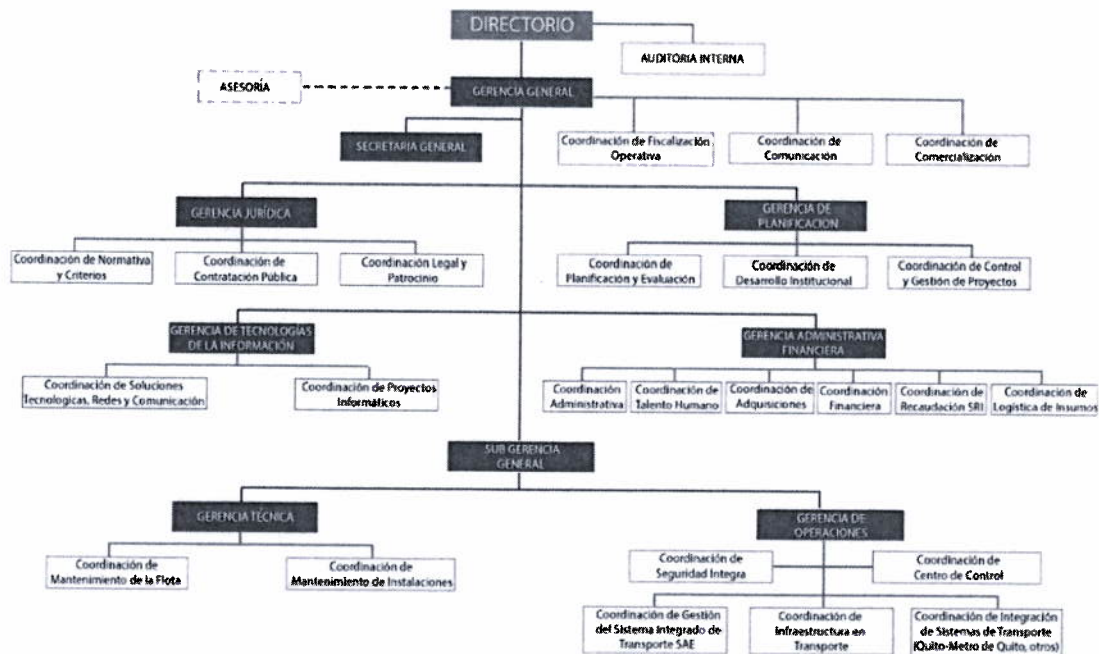
Base legal

El Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, mediante Ordenanza 0314 de 13 de julio de 2010, publicada en Registro Oficial 246 de 29 del mismo mes y año, creó la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, EPMPQ, misma que asumió los derechos y obligaciones de la extinta Compañía Trolebus S.A., encargada de administrar los principales corredores viales de la ciudad.

Estructura Ocupacional que contiene: Series de puestos, Grupos ocupacionales y Grados de la escala

El Directorio de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante Resolución DIR-2015-004 de 30 de septiembre de 2015, aprobó la estructura orgánica de la entidad; posteriormente, a través de la Resolución DIR-EPMPQ-2016-002 de 16 de junio de 2016, incluyó a la Subgerencia General dentro del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública, según se detalla a continuación:

P. TRES



En cuanto a la estructura ocupacional de la EPMPQ vigente durante el período examinado, ésta se encuentra establecida en el "Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos" expedida mediante Resolución Administrativa EPMPQ-GG-2022-025 de 2 de agosto de 2022, suscrita por el Gerente General, Subrogante, de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y reformada mediante Resolución Administrativa EPMPQ-GG-2023-005 de 24 de febrero de 2023, Anexo 2.

Objetivos de la Entidad

En el numeral 1, del artículo 2, de la Ordenanza Metropolitana 314 de 13 de julio de 2010, se establecieron los siguientes objetivos principales:

- Operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito;
- Brindar asesoría técnica especializada a instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras en el ámbito del transporte;
- Explotar el corredor central trolebús del sistema integrado del Transporte Metrobús, de acuerdo con las disposiciones emanadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de gestión del servicio público de transporte de pasajeros; y,
- Cumplir con las demás actividades encomendadas por el Directorio.

[Handwritten signature]

Para el cumplimiento de los objetivos, la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, conforme el numeral 2, del referido artículo, podrá:

- Celebrar todos los actos y contratos civiles, mercantiles, laborales y de cualquier otra naturaleza que sean permitidos por las leyes ecuatorianas; y,
- Participar en forma individual o en alianza con personas jurídicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras en la administración, operación, mantenimiento o asesoría técnica de servicios públicos de transporte de pasajeros, dentro o fuera del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual podrá participar en concursos, licitaciones o procesos de selección convocados con tales propósitos.

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados ascendió a 34 852 307,83 USD durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025, correspondiente a las fases: 1) preparatoria y precontractual de los procesos de contratación nacional; 2) preparatoria, negociación y suscripción del "Memorándum de Acuerdo" con la UNOPS; y, 3) ejecución del citado "Memorándum de Acuerdo" que comprende: planificación y ejecución del proyecto (incluye la recepción de los trolebuses eléctricos), 3 enmiendas de 24 de mayo, 23 de julio y 19 de diciembre de 2024, así como las actas de entrega recepción parciales 1 y 2 de las 46 unidades, y los informes de inspección de 14 unidades, conforme al detalle que se presenta a continuación:

Descripción	Monto (USD)
Adquisición de trolebuses	32 300 000,00
Costos de Implementación (UNOPS)	1 515 863,80
Costos indirectos (UNOPS)	1 036 444,03
Total:	34 852 307,83

Fuente: "Memorándum de Acuerdo" y enmiendas

El detalle respecto a las fuentes de financiamiento de la entidad correspondientes al período examinado, las operaciones, transacciones, contratos y comprobantes de pago, se muestran en Anexo 3.

Servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados

Anexo 1.

f. opa

CAPÍTULO II

RESULTADOS DE LA ACCIÓN DE CONTROL

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

La Contraloría General del Estado no ha realizado acciones de control relacionadas con el alcance del presente examen especial, motivo por el cual, no se efectuó el seguimiento de recomendaciones.

Antecedentes

El Gerente General, Subrogante, de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito mediante Resolución Administrativa PAC-EPMPQ-001-2022 de 7 de enero de 2022, aprobó el Plan Anual de Contratación para el año 2022, en el cual se incluyó la adquisición de 10 trolebuses bajo el procedimiento de licitación, como parte del presupuesto del proyecto de inversión.

Posteriormente, el 29 de julio del mismo año, aprobó el "Proyecto de Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros", con un plazo de ejecución de 48 meses y un monto de 40 224 221,55 USD, financiado con recursos municipales, según consta en la ficha de diseño del proyecto de inversión, como se detalla a continuación:

Componente	Actividad	2022 (USD)	2024 (USD)	Total (USD)
Implementar unidades de transporte masivo de pasajeros, con tecnología eléctrica, que contribuyan a la reducción de las emisiones contaminantes generadas en la prestación del servicio del sistema metropolitano de transporte de pasajeros.	Adquisición de 50 unidades de trolebuses eléctricos	15 000 000,00	15 000 000,00	30 000 000,00
Subtotal		15 000 000,00	15 000 000,00	30 000 000,00
Implementación del sistema de Recaudo (SIR)	Nivel 1: Control de acceso, validadores y terminales de inspección	6 897 438,85	-	6 897 438,85
	Nivel 2: POS, TVM y puntos de atención	1 879 531,03	-	1 879 531,03
	Nivel 3: Sistema central de recaudo	1 447 251,67	-	1 447 251,67
Subtotal		10 224 221,55	-	10 224 221,55
Total		25 224 221,55	15 000 000,00	40 224 221,55

Fuente: Proyecto de Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros (2022)

K. SEIS

En relación con el segundo componente, se indicó que el presupuesto asignado forma parte de la estructura de la Secretaría de Movilidad, dentro del proyecto Primera Línea del Metro de Quito.

Además, se estableció que la adquisición de los 25 trolebuses eléctricos, prevista para el año 2022, se financiaría con un anticipo del 50%, y el saldo restante mediante una certificación plurianual.

En el numeral 2.1 Cronograma de Actividades, se detallaron las acciones a ejecutarse en las etapas preparatoria, precontractual y contractual, como parte del proceso de contratación, así:

Descripción	Etapa	Desde	Hasta
Adquisición de las primeras 25 unidades	Preparatoria	2022-02-01	2022-10-14
	Precontractual	2022-10-14	2022-12-30
	Contractual	2022-12-25	2023-06-23
Adquisición de las 25 unidades siguientes	Preparatoria	2024-02-01	2024-05-12
	Precontractual	2024-05-13	2024-07-31
	Contractual	2024-07-26	2024-12-29

Fuente: Proyecto de Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros (2022)

La Gerente Administrativa Financiera, mediante Resolución Administrativa RPAC-EPMPQ-052-2022 de 24 de octubre de 2022, reformó el PAC inicial, respecto de la adquisición de trolebuses eléctricos, incrementando de 10 a 25 unidades por 14 793 750,00 USD.

Adquisición de trolebuses eléctricos sin acatar las recomendaciones del SERCOP, ni las condiciones del proyecto de inversión y omitiendo los procedimientos de contratación pública

El Coordinador del Sistema Integrado de Transporte (SAE), el Gerente de Operaciones y el Subgerente General, Encargado, el 8 de noviembre de 2022, elaboró, revisó y aprobó, respectivamente, el "ESTUDIO TÉCNICO PARA DETERMINAR LA NECESIDAD DE LA ADQUISICIÓN". En dicho estudio, se concluyó que, a finales de ese año, 41 unidades de trolebuses saldrían de circulación por cumplimiento de su vida útil, por lo que resultaba necesario que la flota estuviera acorde con la planificación de la demanda, rutas y circuitos para inicios del año 2023.

En este contexto, el Gerente General, Subrogante de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante memorando EPMPQ-GG-2022-0450-M de 17 de noviembre de 2022, designó en calidad de integrantes de la comisión técnica para el proceso de licitación, cuyo objeto fue la adquisición de 25 trolebuses articulados 100% eléctricos, a los siguientes servidores:

- Gerente Administrativa Financiera, como profesional designada por la máxima autoridad,
- Subgerente General, Encargado, como delegado del área requirente, y

JSIETE

- Técnico de Mantenimiento, como profesional afín al objeto de la contratación.

Los referidos servidores, en reuniones realizadas el 29 y 30 de noviembre de 2022, suscribieron el "ACTA DE ELABORACIÓN DE PLIEGOS", con base en las especificaciones técnicas elaboradas por el Coordinador de Mantenimiento de Flota, Encargado, y revisadas y aprobadas el 1 de diciembre de 2022, por el Gerente Técnico y el Subgerente General, encargados, respectivamente.

Posteriormente, solicitaron la aprobación de los pliegos a la máxima autoridad, quien mediante Resolución Administrativa AP-LICB-EPMTPQ-001-2022 de 1 de diciembre de 2022, autorizó el inicio del proceso de licitación LICB-EPMTPQ-001-2022, con un presupuesto referencial de 14 793 750,00 USD más IVA.

Con el fin de continuar con el proceso de contratación, la Presidenta de la Comisión Técnica remitió al Gerente General Subrogante, de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, el Acta de Preguntas, Respuestas y Aclaraciones contenida en el memorando EPMTPQ-GAF-2022-1565-M de 15 de diciembre de 2022, conforme el cronograma que fue notificado por el Coordinador de Adquisiciones, mediante memorando EPMTPQ-GAF-CADQ-2022-0871-M de 2 del mismo mes y año; sin embargo, el Director de Supervisión de Procedimientos del SERCOP mediante oficio SERCOP-DSP-2022-5997-OF de 14 de diciembre de 2022, dispuso a la máxima autoridad de la empresa pública, que no genere ningún acto administrativo dentro del procedimiento LICB-EPMTPQ-001-2022, hasta que no se reciba lo requerido y se emita un pronunciamiento respecto a la revisión efectuada a las especificaciones técnicas y pliegos, en las que determinó entre otras, las siguientes observaciones:

- Las especificaciones técnicas de los bienes definidas por la entidad, son uniformes y, por tanto, comparables, lo que las clasifica como "bienes normalizados". Al no encontrarse catalogadas en el sistema del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), correspondía aplicar el procedimiento de contratación por Subasta Inversa.
- Las especificaciones técnicas establecieron: "... Condiciones de Fabricación. - El oferente certificará que los trolebuses eléctricos son nuevos y de fábrica (indicar país de origen(sic) por cuanto no se han fabricado en el Ecuador) (...)".
- Mediante oficio SERCOP-DCPN-2022-1768-O, de 18 de noviembre de 2022, el Director de Control para la Producción Nacional del SERCOP informó al Gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito: "... En función a la normativa anteriormente expuesta y al análisis realizado, el Certificado de Producción Nacional del proceso con código Nro. VPN-EPMTPQ-004-2022 ha sido aprobado con autorización AUT-SERCOP-9168. El código de autorización indicado deberá ser utilizado para la adquisición de los bienes a través de un procedimiento de contratación

je. oclio

en el **ÁMBITO NACIONAL**, debido a que se ha identificado productores locales que pueden fabricar los automotores requeridos, por lo cual corresponde a su entidad continuar con el procedimiento de adquisición de conformidad con lo que prevé la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás normativa emitida por este Servicio Nacional, debiendo precautelar la aplicación de procesos competitivos dentro del territorio ecuatoriano (...)"

- En el punto 2 "Trabajos similares" de la sección 4.2 "Evaluación por puntaje" de los pliegos, se estableció: "... presentar 1 o 2 certificados, actas, facturas o contratos suscritos con entidades contratantes públicas en los últimos 5 años, que certifiquen la realización de trabajos similares en América Latina, que sumen al menos 6 millones de dólares entre estos. (podrá servir el o los certificados presentados en la experiencia general o específica) Si cumple obtendrá dos puntos o cero (...)" ; sin embargo, conforme lo establece el artículo 86 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, dispone que la metodología por puntaje se aplica únicamente cuando el objetivo sea el establecer mejores condiciones o capacidades técnicas o económicas entre los oferentes que previamente han acreditado una condición o capacidad mínima requerida; por lo que, no correspondía otorgar puntaje a condiciones similares ya consideradas en el parámetro "Experiencia General" y "Experiencia Específica".
- En la metodología de evaluación del parámetro "Garantía Técnica", se estableció: "... Se obtendrá el puntaje determinado, al proveedor que presentará un documento de garantía técnica emitido por el fabricante, que respalde el cumplimiento de parámetros técnicos. Si cumple obtendrá un punto o cero sino (sic) cumple (...)" . No obstante, la presentación de la garantía técnica constituye un requisito obligatorio para el oferente adjudicatario, que debe entregarse a la entidad contratante previo a la suscripción del contrato. Por lo tanto, no correspondía establecerla como parámetro de calificación y/o requisito mínimo.
- Se consideró como parámetro de calificación el plazo, sin tomar en cuenta que este ya había sido definido en la etapa preparatoria y, al igual que las especificaciones técnicas, deriva de un estudio previo. En consecuencia, un tiempo menor no garantiza una condición más favorable para ser evaluada.

A pesar de los descargos presentados por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito, con oficios EPMPQ-GG-2022-1002 y 1009-O, de 15 y 16 de diciembre de 2022, respectivamente, el Servicio Nacional de Contratación Pública, a través del oficio SERCOP-DSP-2022-6140-OF, de 28 de diciembre de 2022, concluyó que las observaciones no fueron totalmente solventadas y recomendó declarar el proceso como desierto.

La Comisión Técnica, con base a lo señalado por el SERCOP, emitió el "Informe de Recomendación de Cancelación" de 5 de enero de 2023, en el cual sugirió

J. PUEJE

al Gerente General, Subrogante, declarar la cancelación del proceso de licitación, por lo que mediante Resolución Administrativa CP-LICB-EPMTPQ-001-2022, de 6 de enero de 2023, se resolvió acoger la recomendación de la Comisión Técnica y declarar la cancelación del proceso de licitación de bienes LICB-EPMTPQ-001-2022, cuyo objeto fue la "ADQUISICIÓN DE TROLEBUSES ARTICULADOS CIEN POR CIENTO ELÉCTRICOS", de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Posteriormente, el Gerente General, Subrogante, mediante oficio EPMTPQ-GG-2023-0036-O de 13 de enero de 2023, solicitó al SERCOP la desvinculación del código de autorización del proceso de licitación, con el fin de iniciar un nuevo procedimiento para la adquisición de 25 trolebuses eléctricos; a lo que el ente rector en contratación pública, mediante oficio SERCOP-DCPN-2023-0152-O de 13 de febrero del mismo año, señaló:

*"... El código de autorización otorgado por el SERCOP **AUT-SERCOP-9168**, puede ser utilizado bajo los términos de referencia y condiciones previamente autorizadas en el oficio Nro. **SERCOP-DCPN-2022-1768-O** de 18 de noviembre de 2022 (...)"*

Sin embargo, según consta en comunicación de 11 de julio de 2025, el Gerente General, Subrogante, que actuó entre el 1 de agosto de 2022 y el 8 de junio de 2023, indicó:

"... al momento de emitirse el Oficio Nro. SERCOP-DCPN-2023-0152-O, con fecha 13 de febrero de 2023, ya existía la autoridad electa para la Alcaldía Metropolitana, cuya posesión estaba prevista para mayo de ese mismo año.- En ese contexto, y conforme a lo expresado públicamente por el alcalde electo a través de distintos medios de comunicación, se conminó a la administración saliente a no ejecutar contratos en los últimos meses del periodo, (sic) con el objetivo de permitir que estos sean revisados y gestionados por la nueva administración (...)"

La Comisión Técnica, integrada por la Gerente Administrativa Financiera, la profesional designada por la máxima autoridad, el Subgerente General Encargado, como delegado del área requirente, y por el Técnico de Mantenimiento, profesional afín al objeto de la contratación, elaboraron los pliegos, en base a las especificaciones técnicas realizadas por el Coordinador de Mantenimiento de la Flota Encargado, el Gerente Técnico Encargado y el Subgerente General Encargado; sin embargo, dicha Comisión no identificó mejores condiciones ni capacidades técnico-económicas. Además, asignó puntajes adicionales sobre parámetros definidos como requisitos mínimos; e, incluyó como criterio de evaluación la garantía técnica, sin considerar que esta debía presentarse antes de la firma del contrato.

El Gerente de Planificación y el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, el 19 de julio de 2023, revisó

J. DIEZ

y aprobó, respectivamente, el Proyecto de Inversión "Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros", en el que constó la adquisición de 55 trolebuses 100% eléctricos, así:

Componente	Actividad	2023 (USD)	Total (USD)
Adquisición de trolebuses eléctricos 100% eléctricos - fase 1	Adquisición de 55 trolebuses eléctricos - fase 1	33 000 000,00	33 000 000,00
Subtotal		33 000 000,00	33 000 000,00
Implementación del Sistema Integrado de Recaudo (SIR)	Nivel 1: Control de acceso, validadores y terminales de inspección (Incluye Infraestructura, Electricidad y Comunicación)		-
	Nivel 2: POS, TVM y puntos de atención		-
	Nivel 0: Adquisición de Tarjetas Ciudad		-
Subtotal		-	-
Total		33 000 000,00	33 000 000,00

Fuente: Proyecto de Inversión Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros (2023)

Con un plazo de ejecución de julio de 2023 a diciembre de 2024, la adquisición según lo señalado en los numerales 1.14, "Alcance" y 2.1., "Cronograma de Actividades", del proyecto de inversión, se planificó realizarla a través de las fases preparatoria, precontractual y contractual dentro de la gestión de contratación pública.

En el Anexo 1 "FICHA DE DISEÑO DE PROYECTO DE INVERSIÓN" de 17 de julio de 2023, se indicó como fuente de financiamiento: "Municipal/Propios"; es decir, no se contemplaron recursos externos como créditos o cooperación.

Los integrantes del Directorio en Acta de Sesión Virtual Ordinaria DIR-EPMTPQ-2023-002 de 31 de julio de 2023, conocieron los proyectos prioritarios para garantizar la prestación del servicio de transporte público. Al respecto, la máxima autoridad de la Empresa Pública manifestó:

"... corresponde a la propuesta de electromovilidad para la adquisición de buses cien por ciento eléctricos con una inversión de treinta y tres millones de dólares (...) con la adquisición de las nuevas unidades no sólo es el reemplazo de las que han cumplido la vida útil sino, que busca mejorar el servicio, dar calidad al mismo atendiendo las necesidades de la ciudad (...)"

El Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito posesionado el 14 de mayo de 2023 y la Directora de la Oficina Multipaís de UNOPS para el Área Andina, el 18 de agosto del mismo año, suscribieron el "Memorando de Entendimiento", cuyo objeto fue definir un

** CPCE*

marco de cooperación y facilitar la colaboración entre las partes, sin carácter exclusivo, en ámbitos de interés común.

En el artículo 2 del documento, se establecieron, entre otros, los siguientes ámbitos de cooperación: contribuir al logro y/o fortalecimiento de una gestión pública justa y equitativa en materia de adquisiciones sostenibles, infraestructura pública y gestión de proyectos; así como brindar asistencia técnica e implementación de proyectos, especialmente en el sector de movilidad, previa coordinación o con la participación de las Empresas Públicas.

Con base en el citado "Memorando de Entendimiento", el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante oficio EPMPQ-GG-2023-0772-O de 21 de agosto de 2023, dirigido a la Directora y Representante de la UNOPS, remitió el documento con asunto "Cooperación Técnica para el desarrollo del "Proyecto Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitana de Pasajeros", mediante el cual invitó a la UNOPS a presentar su manifestación de interés y la correspondiente propuesta, a fin de establecer las condiciones técnicas, jurídicas y financieras que permitan la suscripción del instrumento jurídico pertinente.

El borrador de propuesta para el "Convenio Específico de Cooperación para la Movilidad Sostenible: Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitana de Pasajeros a través de la dotación de trolebuses", remitido por la Directora y Representante de la UNOPS al Gerente General de la EPMPQ, mediante oficio UNOPS/PER/141567-C de 22 de septiembre de 2023, estableció costos de implementación por 1 314 121,00 USD y costos indirectos por 1 267 509,00 USD; propuesta que fue revisada y actualizada con oficio UNOPS/PER/141663-C de 31 de octubre del mismo año, en la cual se fijaron dichos costos en 1 382 257,00 USD y 937 100,00 USD, respectivamente, señalando:

"... Una vez que hemos mantenido varias reuniones técnicas y operativas ... y aclarando que la propuesta se encontraba aún en proceso de revisión y aprobación interna, por lo que podría sufrir variaciones antes de su versión definitiva (...)".

Cabe indicar que el Directorio de la Empresa Pública Metropolitana, mediante Resolución DIR-EPMPQ-2023-13 de 6 de octubre de 2023, aprobó el Plan Operativo Anual y el Presupuesto, presentados por la máxima autoridad de la entidad, en los cuales se estableció que la adquisición, en concordancia con lo previsto en la ficha de diseño del proyecto, sería financiada con recursos fiscales, municipales y propios, asignados a la partida presupuestaria 780204 "Transferencias o Donaciones al Sector Privado no Financiero", así:

✦ Doc E

Fuente de recursos	Monto (USD)	%
Municipales	27 356 918,86	83%
Fiscales	2 890 380,69	9%
Propios	2 752 700,45	8%
Total	33 000 000,00	100%

Fuente: Matriz POA 2023

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante memorando EPMPQ-GG-2023-0386-M de 30 de octubre de 2023, con base en el borrador de propuesta remitido por la UNOPS, dispuso a los Gerentes de Operaciones, Administrativo Financiero y Jurídico, la elaboración de los respectivos informes técnico, financiero y jurídico, con el fin de determinar la viabilidad para la suscripción del "Convenio de Cooperación", presentándose los siguientes informes:

Informe Técnico

La Gerente de Operaciones, Encargada, mediante memorando EPMPQ-GO-2023-1528-M, remitió el documento "INFORME TÉCNICO ADQUISICIÓN DE TROLEBUSES CIEN POR CIENTO ELÉCTRICOS" ambos de 30 de octubre de 2023, elaborado conjuntamente con el Gerente Técnico, Encargado, del cual se derivaron las siguientes observaciones:

- En los numerales 2, "Justificación", 2.1, "Operación Actual", y 2.2, "Situación propuesta", se incorporaron en términos similares los numerales 6, Justificación de cantidades y el literal a) del numeral 3, constantes en el estudio de necesidad de la contratación, de 27 de octubre de 2023;
- El numeral 3, "Análisis del beneficio, eficiencia o efectividad", es el mismo que consta en el numeral 7 del estudio de necesidad;
- Las dos conclusiones incluidas en el informe técnico coinciden con las del estudio de necesidad, al señalar la renovación de 87 unidades por cumplimiento de vida útil y nivel de servicio en superficie, conforme al plan de movilidad sostenible.

Y recomendó:

"... Tomando en consideración que UNOPS presta a nivel mundial, servicios de infraestructura, adquisiciones y gestión de proyectos enfocados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se sugiere considerar la propuesta para generar esta adquisición con mayor transparencia y confiabilidad (...)".

Por lo expuesto, no se evidenció un análisis técnico respecto a los recursos, tecnología e infraestructura que permita determinar la viabilidad de suscribir el "convenio de cooperación" con la UNOPS, comparando los beneficios frente a otras opciones.

Informe Financiero

El Especialista de Presupuesto, el Coordinador Financiero y la Gerente Administrativa Financiera, encargados, elaboró, revisó y aprobó, respectivamente, el documento "INFORME FINANCIERO ADQUISICIÓN DE TROLEBUSES CIEN POR CIENTO ELÉCTRICOS", suscrito el 17 de noviembre de 2023,

J. TRECE

cuyo "Objeto" fue presentar la disponibilidad del presupuesto institucional para la adquisición de trolebuses cien por ciento eléctricos, mismo que fue puesto en conocimiento del Gerente Jurídico, Encargado, mediante memorando EPMPQ-GAF-2023-1647-M de la misma fecha.

En el punto 4, "Desarrollo", se determinó la naturaleza y características de la UNOPS, así como el monto del proyecto por 32 916 961,00 USD, de los cuales 50 000,00 USD, se indicó que procederían de la mencionada oficina, concluyendo:

"... La Coordinación Financiera informa que la EPMPQ dispone de presupuesto para el "Convenio Específico de Cooperación para la Movilidad Sostenible: Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros a través de la dotación de trolebuses", conforme la Disponibilidad Presupuestaria Nro. 166-2023, por un valor de USD 32.866.961,00 (...)"

Y recomendó:

"... Poner en conocimiento del señor Gerente General el presente Informe Financiero, comunicando que la EPMPQ si dispone de presupuesto suficiente para la tarea "Adquisición de trolebuses articulado cien por ciento eléctricos", por medio del "Convenio Específico de Cooperación para la Movilidad Sostenible: Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros a través de la dotación de trolebuses" (...)"

Sin embargo, el informe, no incluyó el análisis costo beneficio que permita establecer la valoración de los servicios y la conveniencia de suscribir el "convenio de cooperación" que garanticen la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Criterio Jurídico

La Coordinadora de Normativa y Criterios y el Gerente Jurídico, Encargado, elaboró, revisó y aprobó, respectivamente, el criterio jurídico "PERTINENCIA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO ESPECÍFICO DE COOPERACIÓN PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE, MODERNIZACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO DE PASAJEROS A TRAVÉS DE LA DOTACIÓN DE TROLEBUSES" de 20 de noviembre de 2023, en cuyas conclusiones se refirieron a los informes técnico y financiero, coligiendo que sería factible la suscripción del mencionado "Convenio de Cooperación".

Es preciso señalar que, en el numeral 5.1 "Sobre la Asistencia Técnica" del citado criterio jurídico, se hizo referencia al memorando EPMPQ-GJ-2023-0873-M de 6 de noviembre de 2023, suscrito por la anterior Gerente Jurídico de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, presentado como alcance al criterio emitido respecto a la pertinencia de suscribir el "convenio

J. C. OJEDA

específico de cooperación" para la movilidad sostenible con la UNOPS, transcribiendo lo siguiente:

"... comunica al Señor ... Gerente General de la EPMPQ, "[e]n forma previa a la toma de decisiones por parte de su Autoridad respecto de la suscripción del MOU, es imperativo que las unidades requirentes verifiquen que el alcance de la propuesta de Asistencia Técnica que presente UNOPS a la EPMPQ, se adecúe a lo dispuesto por la normativa aplicable al caso que nos ocupa, particularmente, por los artículos 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 2 de su Reglamento General." (...)"

En consecuencia, no se evidenció un análisis jurídico que justifique los presupuestos legales para determinar la conveniencia de suscribir el "convenio de cooperación", pese a que la anterior Gerente Jurídica recomendó a la máxima autoridad de la EPMPQ se evalúe si el alcance de la propuesta de la UNOPS se adecuaba a la excepcionalidad establecida en la normativa de contratación pública.

Además, el artículo 2 del Reglamento General a la LOSNCP, establece que se procurará la concurrencia de proveedores nacionales. Sin embargo, a pesar de estar señalado en los antecedentes del criterio jurídico, no se observó un análisis sobre los procesos de contratación pública efectuados previamente.

Respecto a la aplicación de los artículos 3 y 2 de la LOSNCP y su Reglamento, el Gerente Jurídico, mediante oficio EPMPQ-GJ-2025-0178-O de 25 de julio de 2025, manifestó que existen condiciones de financiamiento, ya que en el convenio se estableció la contribución directa de 50 000,00 USD provenientes de la UNOPS, fondos que formaron parte de la ejecución del proyecto de movilidad sostenible; situación que no pudo ser evidenciada por el equipo de control.

Aunque los distintos informes técnicos, jurídicos y financieros emitidos entre octubre y noviembre de 2023, concluyeron que la suscripción del convenio era factible y que existía disponibilidad presupuestaria, ninguno de estos evidenció de manera documentada en qué consistió el apoyo técnico y financiero de la UNOPS, ni cómo éste constituía una cooperación efectiva que complementara los esfuerzos institucionales, como lo exige la normativa nacional. Incluso, desde la Gerencia Jurídica se advirtió expresamente que debía verificarse el alcance de la asistencia técnica ofrecida por la UNOPS y su conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento. Sin embargo, no se evidenciaron informes que atiendan esta observación, previo a la toma de decisiones.

Además, en el informe jurídico, no se incluyó un análisis sobre la naturaleza del aporte de 50 000,00 USD entregado por la UNOPS.

15 quince

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante oficio EPMTQP-GG-2023-1006-O de 9 de noviembre de 2023, dirigido a la Directora y Representante UNOPS, indicó:

"... Al respecto, conforme a las revisiones del equipo técnico de la EPMTQP y las mesas de trabajo conjuntas realizadas, se remite la aprobación formal de dicha propuesta, a fin de continuar con las gestiones pertinentes para la suscripción del Convenio de cooperación internacional entre ambas partes (...)".

Es así que, el 30 de noviembre de 2023, se suscribió el "Memorándum de Acuerdo" entre el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y la Directora de la Oficina Multipaís Región Andina y Representante de UNOPS, para la adquisición de 50 trolebuses cien por ciento eléctricos, con un monto estimado de ejecución de 32 916 961,00 USD y una duración de dieciocho meses, contados a partir de la transferencia total de los fondos, en cuyo numeral 8, "Presupuesto", del Apéndice I, "Descripción del Proyecto", se desglosaron los valores y el origen de los fondos, así:

DESCRIPCIÓN	Origen de los fondos	
	EPMTQP (USD)	UNOPS* (USD)
Costos de implementación	1,441,053.00	
Monto Inversión: adquisición de Trolebuses	30,457,440.00	
1- Total Costos Directos	31,898,493.00	
2- Total Costos Indirectos	968,468.00	50,000.00
3- TOTAL COSTO DEL PROYECTO (1+2)	32,866,961.00	50,000.00

Fuente: Memorándum de Acuerdo

De este monto de 32 916 961,00 USD, la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito destinó 32 866 961,00 USD provenientes de sus propios recursos, de los cuales:

- 30 457 440,00 USD se asignaron a la adquisición de los trolebuses, que representa el 93% del costo total del proyecto; y,
- 50 000,00 USD correspondieron a la contribución por parte de la UNOPS para cubrir los costos indirectos, equivalente al 0,15% del costo total, es decir, fue utilizada para actividades propias del servicio prestado.

De acuerdo con la Nota del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el documento A/53/788 del 11 de enero de 1999, sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección, se indica expresamente que: "... Es importante señalar lo que es la UNOPS y lo que no es (...) no es una organización de financiación (...)"

DIFF Y SEIS

Este pronunciamiento deja claro que UNOPS no posee mandato financiero como lo tendrían los organismos multilaterales de crédito (BID, BM o CAF) o las agencias bilaterales de cooperación financiera. Por tanto, no puede considerarse una entidad financiadora, ni los recursos que canaliza califican como financiamiento bajo ninguna de las modalidades tradicionalmente reconocidas (reembolsable o no reembolsable).

En consecuencia, al no haberse demostrado la existencia de financiamiento externo que sustente una modalidad de cooperación internacional, el convenio no se ajusta a los parámetros establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), que delimita expresamente los casos en los que no se aplica dicha ley, entre ellos, los procesos financiados por cooperación internacional.

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante oficio EPMPQ-GG-2025-1198-O de 17 de julio de 2025, señaló:

"... La EPMPQ comprometida con el proyecto de modernización de transporte público identificó la posibilidad de establecer un mecanismo de cooperación institucional con UNOPS, organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas con amplia trayectoria en asistencia técnica y fortalecimiento institucional, infraestructura pública, gestión de adquisiciones complejas, que ya contaba con un marco jurídico habilitante para operar en el Ecuador (...)"

No obstante, el "Memorandum de Acuerdo" suscrito con la UNOPS para la adquisición de los trolebuses, no contó con los informes técnico, financiero y jurídico que justifiquen su participación. Cabe señalar que esta adquisición fue concebida bajo la normativa de contratación pública, según consta en el proyecto de inversión, y el SERCOP determinó que la misma debió realizarse a través de un proceso dinámico de subasta inversa, por tratarse de un bien normalizado y contar con CPC, como se demuestra en los oficios SERCOP-DSP-2022-5997 y 6140-OF de 14 y 28 de diciembre de 2022, respectivamente, suscritos por el Director de Supervisión de Procedimientos y que fueron puestos en conocimiento de la máxima autoridad de la entidad, en los siguientes términos:

"... De la revisión al procedimiento de contratación, se ha evidenciado que la entidad contratante ha seleccionado como tipo de contratación "Licitación de bienes", sin embargo, de la revisión a las especificaciones técnicas, se puede evidenciar que la adquisición corresponde a bienes normalizados, siendo el procedimiento adecuado una Subasta Inversa Electrónica (...)"

Conforme lo señalado en el primer inciso del numeral 8.1.1. del Memorandum de Acuerdo, los costos de implementación, corresponden a:

f. DIEZ Y SIETE

"... presupuesto previsto para el pago de personal profesional y de soporte administrativo: administración del proyecto, manejo de las finanzas y administración del proyecto, asistencia técnica supervisión y monitoreo, etc. Este rubro incluye seguros, servicios de seguridad de la ONU en el país, etc. (...)"

Además, los costos indirectos, según lo indicado en el numeral 1. de la cláusula 8.1. del mismo Memorándum de Acuerdo, son:

"... recuperación de los costos corporativos y de los servicios globales de UNOPS, que son utilizados sólo indirectamente en la ejecución del proyecto, entre otros: el funcionamiento global de la UNOPS, el mantenimiento y profundización de las certificaciones y estándares globales, el funcionamiento del Grupo de Auditoría e Investigaciones, de la Oficina de Ética y de otras unidades de la UNOPS cuya acción genera indirectamente impactos en el proyecto; uso de los servicios de supervisión, monitoreo y control de calidad proporcionados por la Sede central de UNOPS (...)"

Finalmente, los integrantes del Directorio en Acta de Sesión Virtual Extraordinaria DIR-EPMTPQ-2023-006 de 13 de diciembre de 2023, aprobada el 31 de enero de 2024, conocieron el informe de evaluación del cumplimiento de la gestión empresarial del Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, quien indicó:

"... para la adquisición de los buses se encuentra firmado el Convenio con Naciones Unidas a través de la Agenda UNOPS y que se transfirió los recursos para poder lanzar el concurso a nivel Internacional (...)"

Y, a pesar que el proyecto de Inversión "Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros" fue elaborado por la Gerencia de Planificación, en el ámbito de sus competencias, no se evidenció que tanto el Gerente de Planificación como el Coordinador de Planificación y Evaluación realizaron las actividades de coordinación, supervisión y seguimiento del avance del proyecto de inversión, ni llevaron a cabo el monitoreo de su ejecución. Además, se identificó que la adquisición de los trolebuses estaba prevista efectuarla a través de procedimientos de contratación pública y sin financiamiento externo, lo cual contradecía lo señalado.

Posterior al "Memorándum de Acuerdo", el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y la Directora y Representante de la UNOPS, suscribieron las siguientes enmiendas:

de DIF y solo

Documento	Fecha	Monto (USD)	Intereses al 2024-05-31 y al 2024-10-30 (USD)	Productos/actividades principales
Memorándum de Acuerdo	2023-11-30	32 866 961,00	-	-Especificaciones técnicas revisadas -Términos de referencia revisados -Licitación pública internacional para la adquisición de 50 trolebuses -Transporte y trámites de aduana
Enmienda 1	2024-05-24	32 866 961,00	-	-Contratación de los servicios del agente aduanero
Enmienda 2	2024-07-23	34 782 496,00	179 654,00	-Adquisición de 10 trolebuses adicionales -Licitación para la contratación del estudio operacional para las troncales Trolebús, EcoVía y sus alimentadores
Enmienda 3	2024-12-19	35 925 349,11	271 954,81	-Adquisición de repuestos para el mantenimiento de trolebuses -Adquisición de equipamiento y grúa para el mantenimiento de trolebuses

Elaborado por: CGE

Actividades y/o productos que no estaban contemplados en el Proyecto de Inversión, fueron financiados con montos transferidos mediante los comprobantes de egreso 02490, 01439 y 2222, por un total de 35 925 349,11 USD, que incluyeron tanto los costos de implementación por 1 515 863,80 USD así como los costos indirectos por 1 036 444,03 USD, dando un total de 2 552 307,83 USD.

Tampoco, se sustentó la manera en que se definieron las condiciones económicas del Memorándum de Acuerdo, detalladas a continuación:

- Según el numeral 5, el monto del Memorándum de Acuerdo incluye la recuperación de los costos directos e indirectos, como parte de estos últimos, se contempla los 50 000,00 USD provenientes de la UNOPS.
- En el numeral 7, letra a), se establece la entrega de la totalidad de los recursos municipales en un solo pago inicial, sin que exista un plan de desembolsos previamente conocido y aprobado.
- De acuerdo con el numeral 7, letra c), los intereses generados por los saldos en efectivo de los fondos entregados a la UNOPS, se abonan a esta Entidad y no a la cuenta del proyecto; situación que fue rectificadada en forma posterior mediante enmienda 1 al "Memorándum de Acuerdo" el 24 de mayo de 2024.

En base a los antecedentes expuestos, se solicitó al Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado, el criterio legal respecto a que si el "Memorándum de Acuerdo" utilizado por la EPMPQ para la adquisición de trolebuses eléctricos con la UNOPS, cumplió con la concurrencia de los tres elementos establecidos por el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública mediante oficio SERCOP-CGAJ-2025-0036-OF de 9 de abril de 2025 y, en general, con la normativa legal vigente aplicable al procedimiento de

F. DIEZ Y NUEVE

contratación, quien con memorando 000706-DNJ-2025 de 16 de octubre de 2025, señaló:

"... del análisis efectuado se determina que el Memorandum de Acuerdo suscrito entre la EPMPQ y la UNOPS, no cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; así como lo señalado por en (sic) Servicio Nacional de Contratación Pública, mediante Oficio SERCOPCGAJ-2025-0036-OF de 09 de abril de 2025, toda vez que, si bien existe un instrumento suscrito entre la EPMPQ y la UNOPS, este no constituye un convenio de cooperación internacional ni un acuerdo con un organismo multilateral de crédito, sino un contrato de prestación de servicios con una oficina de las Naciones Unidas de servicios para proyectos que no tiene carácter financiero. Adicionalmente, se verifica que el financiamiento total del proyecto proviene de los recursos propios de la EPMPQ, mientras que el aporte de la UNOPS, equivalente a USD 50.000,00, mismo que se destinó exclusivamente a cubrir costos indirectos de operación, sin constituir financiamiento aplicable a la contratación; y, finalmente, no se evidencia que los fondos aportados por la UNOPS hayan sido destinados directamente al objeto contractual, toda vez que su intervención se limita a la gestión de adquisiciones y no al otorgamiento de recursos financieros. En tal virtud, se concluye que la aplicación del régimen especial de contratación pública con base en dicho instrumento resulta improcedente, al contravenir lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...)"

La adquisición de los trolebuses eléctricos no se efectuó mediante un proceso dinámico de subasta inversa, por tratarse de bienes normalizados, y ajustarse a la normativa de contratación pública establecida en el proyecto de inversión, debido a que el Alcalde Metropolitano del GAD del MDMQ que actuó entre el 14 de mayo de 2023 y el 30 de abril de 2025, suscribió el "Memorando de Entendimiento" con la UNOPS, en base a lo cual, y sin una coordinación previa, el Gerente General de la EPMPQ, en funciones entre el 8 de junio de 2023 y el 30 de abril de 2025, invitó a esta Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, a presentar una propuesta y firmó un "Memorandum de Acuerdo" para la adquisición de trolebuses eléctricos, sin considerar lo establecido en el proyecto de inversión para la Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros, situación que no fue supervisada por el Coordinador de Planificación y Evaluación y por el Gerente de Planificación de la EPMPQ, quienes actuaron en los períodos comprendidos entre el 20 de julio de 2023 y el 22 de enero de 2024; y, 1 de agosto de 2022 y el 28 de febrero de 2024, respectivamente, y con base en informes que fueron elaborados, revisados y aprobados por los Gerentes Técnico y de Operaciones, Encargados, de los períodos 1 de agosto de 2022 y el 2 de julio de 2024; y el 7 de septiembre al 18 de diciembre de 2023, en su orden; por el Especialista de Presupuesto actuante en el período 1 de agosto de 2022 y el 13 de febrero de 2024, Coordinador Financiero y Gerente Administrativa Financiera, Encargados, de los

F. VEINTE

períodos 3 de marzo de 2023 y el 2 de enero de 2024; y, 5 de octubre de 2023 al 2 de enero de 2024; y, por la Coordinadora de Normativa y Criterios, del período 26 de octubre de 2023 y el 31 de enero de 2024 y el Gerente Jurídico, Encargado, que actuó entre el 14 de noviembre de 2023 y el 13 de febrero de 2024, los cuales no justificaron la viabilidad ni la participación de la UNOPS en el proceso.

El Delegado del Alcalde del DMQ, Presidente del Directorio de la EPMTQ que actuó entre el 15 de julio de 2023 y el 27 de octubre de 2024, los Secretarios Generales de Planificación que actuaron en los períodos del 15 de mayo al 21 de diciembre de 2023 y del 27 de diciembre de 2023 al 10 de junio de 2024, así como el Secretario de Movilidad del período 16 de mayo de 2023 y el 30 de abril de 2025, en calidad de Integrantes del Directorio de la EPMTQ, conocieron que la adquisición de trolebuses se realizó a través de la UNOPS y no solicitaron al Gerente General las aclaraciones, ampliaciones o informes que permitan adoptar las resoluciones que correspondan para garantizar que la misma se adecúe a lo estipulado en el proyecto de inversión así como no efectuaron el seguimiento y evaluación al Plan Anual Operativo aprobado.

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, no solicitó, coordinó ni supervisó que las reuniones técnicas, operativas o las mesas de trabajo realizadas durante el proceso previo a la suscripción del "Memorándum de Acuerdo", entre el equipo de la EPMTQ y la UNOPS, contaran con los respaldos documentales que permitan conocer cómo se establecieron los costos de implementación e indirectos pagados a la organización en función de los productos y plazos acordados, así como las condiciones económicas convenidas.

Estas actuaciones ocasionaron un perjuicio de 2 552 307,83 USD, correspondiente a los pagos realizados a la UNOPS por concepto de costos de implementación e indirectos, omitiendo los procedimientos de contratación pública, sin garantizar la concurrencia y los objetivos de legalidad, eficiencia, equidad en la contratación efectuada y la transparencia en la administración de los recursos estatales.

Por lo que, los servidores en sus períodos de actuación, incumplieron el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador; el segundo inciso del artículo 64 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y el artículo 49 de su Reglamento; el numeral 2 del artículo 34 de la LOEP; artículos 1, 3, 4, y el primer inciso de la Disposición General Segunda de la LOSNCP y 2 de su Reglamento. Además, los numerales 1.14, 2.1 y Anexo 1 del Proyecto de Inversión "Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros".

El Alcalde Metropolitano, incumplió el literal s) del artículo 90 del COOTAD, que dispone:

* VEINTE Y UNO

"... s) Coordinar la acción distrital metropolitana con las demás entidades públicas y privadas (...)"

El Gerente de Planificación y el Coordinador de Planificación y Evaluación incumplieron los numerales 9.3.1, literales b), h) y j) y 9.3.1.1, literal e) del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y las Normas de Control Interno 401-03, Revisión de procesos y operaciones y 401-04, Supervisión, vigentes desde el 1 de julio de 2023.

Los integrantes del Directorio de la EPMPQ incumplieron los artículos: 134 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, literales a) y e); 12, literales a) y e) de la Ordenanza Metropolitana 0301 de 4 de septiembre de 2009; 6, último inciso, del Reglamento Interno de Funcionamiento del Directorio, reformado en la Resolución de Directorio DIR-EPMPQ-2023-007 de 19 de junio de 2023, que señala:

"... Las atribuciones legales del Directorio se ejercerán en el marco de garantizar la alineación a lo estipulado (...) y otros instrumentos de planificación presentados por el Gerente General, y aprobados por el Directorio. El Directorio adoptará sus decisiones con fundamento en los estudios e informes presentados por el Gerente General (...). Los Directorios, de considerarlo necesario, podrán requerir del Gerente General aclaraciones, ampliaciones o nuevos estudios e informes, para adoptar las resoluciones pertinentes (...)"

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, incumplió los artículos: 142, literales a) y b) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; 11, numeral 2 de la LOEP y el literal b) del numeral 9.1.2 de las Atribuciones y Responsabilidades contenidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, aprobado mediante Resolución DIR-EPMPQ-2016-002.

Mediante oficios del 0001 al 0011, del 0019 al 0020 y del 0022 al 0023-0004-DNA5-GAD-2025-I-CRP de 24 de septiembre y 14 de octubre de 2025, se comunicaron resultados provisionales al Alcalde Metropolitano, su delegado, Presidente del Directorio, a los Secretarios Generales de Planificación y Movilidad en calidad de Integrantes del Directorio de la EPMPQ; a los Gerentes General; y, Jurídico, de Planificación, de Operaciones, Técnico y Administrativo Financiero, encargados; al Coordinador Financiero, Encargado, a la Coordinadora de Normativa y Criterios y al Coordinador de Planificación y Evaluación; y, al Especialista de Presupuesto, Encargado.

El Alcalde Metropolitano con oficio GADDMQ-AM-2025-1958-OF de 3 de octubre de 2025, respecto a la suscripción del Memorando de Entendimiento con la UNOPS, señaló que lo hizo en base a las facultades determinadas en los artículos

J. VERA y D.S.

264, numeral 14 y 131 de la Constitución del Ecuador y del COOTAD, respectivamente, los cuales permiten a los Gobiernos Autónomos Descentralizados gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, así como el Canje de Notas intercambiado entre el Estado Ecuatoriano y la Organización de las Naciones Unidas de 25 de marzo y 12 de mayo de 2022.

Sin embargo, en el presente caso no se configuró la cooperación internacional, por cuanto no se demostró la existencia de financiamiento externo por parte de la UNOPS.

Y, tampoco se refirió a las actividades de coordinación comentadas, pese a que en los artículos 2 y 3 del Memorando de Entendimiento, incluye en su contenido, en su orden, lo siguiente:

"... previa la coordinación o participación con sus entidades desconcentradas y descentralizadas, adscritas o empresas públicas (...)".

"... Las Partes se reunirán periódicamente para revisar las actividades en curso en virtud de este MOU y para planificar actividades futuras (...)".

Por lo tanto, se mantiene el comentario.

El Delegado del Alcalde del DMQ, Presidente del Directorio de la EPMPQ, el Secretario General de Planificación del período 15 de mayo y 21 de diciembre de 2023 y el Secretario de Movilidad, en comunicaciones y oficio GADDMQ-SM-2025-3915-O de 3 de octubre de 2025, en términos similares, hicieron mención a la normativa respecto de las atribuciones del Directorio, la aprobación del presupuesto del año 2023 por parte del Concejo Metropolitano, la formulación de la proforma presupuestaria de la EPMPQ y las resoluciones con las que aprobaron el Plan Operativo Anual; sin embargo, no señalaron cuáles fueron las actuaciones en su calidad de miembros del Directorio para evaluar la ejecución de dicha planificación. Tampoco se refirieron a las acciones realizadas para garantizar que la adquisición de trolebuses se efectúe de acuerdo a los instrumentos de planificación aprobados, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

El Secretario General de Planificación actuante en el período comprendido entre el 27 de diciembre de 2023 y el 10 de junio de 2024, en oficio JCPF-2025-001 de 3 de octubre de 2025, puntualizó que la base legal que rigieron sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones, entre otras, se enmarcaron en los artículos: 226 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador, relacionados con las competencias y facultades establecidas en la Ley y el orden jerárquico de aplicación de las normas, respectivamente; 131 del COOTAD (Gestión de la cooperación internacional), 9 de la LOEP y 134, literales e), i) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; y señaló:

✚. VEINTE Y TRES

"... Debo aclarar que mi participación como miembro de Directorio ha sido en la sesión de directorio de 29 de diciembre de 2023, cuyo orden del día fue el siguiente: "Punto 1: Conocimiento y aprobación del presupuesto general, Plan Operativo Anual y Plan de Inversión 2024, de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (...)"

No obstante, conforme el ámbito de las atribuciones establecidas en el último inciso del artículo 6 del Reglamento Interno de Funcionamiento del Directorio, no se evidenció que previo a aprobar el informe del Gerente General de la EPMTQP presentado al Directorio el 13 de diciembre de 2023, en el Acta de Sesión Virtual Extraordinaria DIR-EPMTQP-2023-006, aprobado el 31 de enero de 2024, haya solicitado aclaraciones que sustenten o motiven la resolución adoptada.

Además, sobre lo señalado respecto de la sesión de 29 de diciembre de 2023, no fue observado por el equipo de auditoría, por lo que el comentario se mantiene.

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito con oficio EPMTQP-GG-2025-1665-O de 3 de octubre de 2025, remitió como parte de sus descargos documentos que fueron puestos en conocimiento del equipo auditor durante el transcurso del examen especial; no obstante, respecto a la invitación formulada a la UNOPS para que presente su propuesta y posterior suscripción del "Memorándum de Acuerdo", pese a las condiciones establecidas en el proyecto de inversión, y que el SERCOP determinó la pertinencia de un proceso de subasta inversa dinámica para la adquisición de trolebuses, no presentó puntos de vista que ameriten su análisis. En relación a la coordinación y supervisión de las reuniones técnicas, operativas y mesas de trabajo, en la que se establecieron los costos cancelados a la UNOPS y las condiciones económicas convenidas, señaló:

*"... De allí que, las reuniones mantenidas entre equipos **TÉCNICOS**, fueron para revisar los documentos anexos a la invitación de manifestación de interés para cooperación (Oficio Nro. EPMTQP-GG-2023-0772-O de fecha 21 de agosto de 2023); con el objetivo de entender el alcance del proyecto, lo que incluye el perfil del proyecto, los estudios técnicos y toda la documentación remitida; **a fin de que UNOPS construya su propuesta** (...) no era necesario generar supervisión de las reuniones mantenidas entre los equipos técnicos para la revisión y análisis de los documentos enviados a UNOPS y posterior envío de su propuesta; reuniones que solamente se limitaron a aclarar temas en los **ámbitos técnicos y operativos**. Ahora bien, recibida la propuesta por parte de UNOPS, se verifica la estructura de costos para la ejecución del proyecto, mismos que UNOPS establece con estricto apego en las condiciones dispuestas en su Reglamento Financiero (EOD - Financial Regulations and Rules) (...)"*

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, por cuanto no presentó documentación para definir cómo se establecieron las condiciones

X UZLITE J QUITO

económicas del Acuerdo. Además, el Reglamento Financiero de la UNOPS remitido, regula las actividades de la UNOPS y no guarda relación con lo comentado por auditoría.

Sobre los informes técnico, financiero y jurídico que no justificaron la participación de la UNOPS, trasladó las conclusiones y recomendaciones constantes en los referidos documentos, mismas que no desvirtúan lo comentado por el equipo de auditoría.

Sobre la suscripción del "Memorándum de Acuerdo", señaló que cumplió con los requisitos previstos en el artículo 3 de la LOSNCP y 2 de su Reglamento, situación que contradice el criterio jurídico emitido por la Dirección Nacional Jurídica de la Contraloría General del Estado.

Además, adjuntó el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado emitido mediante oficio 13319 de 30 de septiembre de 2025, a través del cual el Alcalde Metropolitano formuló la siguiente consulta:

"... ¿En el marco de convenios internacionales de financiamiento suscritos por entidades del sector público, y en concordancia con lo previsto en el artículo 3 de la LOSNCP, cuál debe ser la forma de cumplimiento respecto de cláusulas que contemplen estándares o salvaguardas internacionales superiores a la normativa nacional? (...)"

A lo que el Procurador General del Estado, respondió:

"... En atención a los términos de la consulta se concluye que, ... deberá observarse lo establecido en las cláusulas de los respectivos convenios, incluso por sobre el contenido de la normativa nacional que regula la contratación pública (...)"

Pronunciamiento que no guarda relación con lo comentado por auditoría, por cuanto el criterio emitido por el Procurador General del Estado se relaciona a la consulta formulada respecto de los estándares o salvaguardas internacionales, mientras que lo comentado por auditoría se refiere a los requisitos para la aplicación de los artículos 3 de la LOSNCP y 2 de su Reglamento, cuyo fundamento se expone en el oficio SERCOP-SDG-2025-0262-OF suscrito por la Subdirectora General del Servicio Nacional de Contratación Pública el 3 de julio de 2025, mediante el cual remitió el memorando SERCOP-CGAJ-2025-0395-M firmado por el Coordinador General de Asesoría Jurídica Encargado, el 16 de junio de 2025, de conformidad con el criterio contenido en el oficio SERCOP-CGAJ-2025-0036-OF de 9 de abril del mismo año, que señala:

"... Por lo tanto, Para aplicar el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y artículo 2 de su Reglamento General, deben concurrir tres elementos indispensables: 1. Que exista un instrumento o convenio previo suscrito entre una entidad definida en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y un

F. VEINTE Y CINCO

organismo de cooperación internacional o un organismo multilateral de crédito; o, un acuerdo de gobierno a gobierno, con la finalidad de ejecutar uno o varios proyectos. 2. Que el financiamiento a través del crédito o fondos del o los proyectos, ya sea en forma total o parcial, provengan del organismo internacional. 3. Que el financiamiento a través del crédito o fondos del organismo multilateral de crédito o del organismo de cooperación internacional sea destinado a la contratación que se instrumente. Como se puede evidenciar, el artículo 2 del RGLOSNCP de aquel tiempo, exige la concurrencia de todos los elementos previstos en la referida disposición, para determinar que el régimen jurídico aplicable sea el que se establezca en el respectivo convenio de financiamiento internacional. Es preciso indicar que el mencionado artículo fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 595 publicado el 14 de abril del 2025 en Registro Oficial Suplemento No. 19 (...)"

La Gerente de Operaciones Encargada, mediante oficio GCA-2025-002 de 3 de octubre de 2025, señaló:

"... el informe técnico se enfocó en el análisis de la situación de la operación de ese momento, así como en la **necesidad de contar con flota para mantener la prestación del servicio**, considerando la normativa nacional vinculada a la eficiencia energética y los compromisos de la ciudad en materia ambiental. Es decir, el informe técnico fue elaborado **dentro de las competencias expresamente asignadas a la Gerencia de Operaciones**, que, conforme lo establece el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, se circunscriben a la administración y control de la flota operativa, la planificación de la operación y la recopilación de indicadores técnicos, mas no a la definición de esquemas de financiamiento ni a la determinación de procedimientos de Contratación (...)El informe de Operaciones se limitó a complementar y ratificar hallazgos sobre demanda, rutas y flota (...) **Es fundamental recalcar que mi informe técnico nunca recomendó la suscripción del Memorandum de Acuerdo con UNOPS**, como erróneamente se señala en la página 16 del Oficio de la Contraloría, sino que se limitó a sugerir la consideración de su propuesta como alternativa de análisis, en atención a su experiencia. Además, debe destacarse que mi informe era uno de los tres solicitados por la Gerencia General y **no tenía carácter vinculante ni decisorio (...)**".

Lo señalado por la servidora no modifica el comentario de auditoría, por cuanto el informe técnico no cumplió con la disposición de la máxima autoridad de la EPMPQ constante en el memorando EPMPQ-GG-2023-0386-M, en los siguientes términos:

"... En ese sentido, dispongo la elaboración de los informes técnico (...) que, permitan determinar la viabilidad respectiva para la suscripción del

R. UELME Y SEIS

Convenio de Cooperación, al amparo de las normas y principios que rigen la Administración Pública (...)".

Respecto a que el informe técnico presentado no tenía el carácter vinculante ni decisorio, en la recomendación, se sugirió considerar la propuesta de la UNOPS, pese a que ni en los antecedentes, ni en la justificación, ni en el análisis del beneficio, se aportó información que sustente lo sugerido.

La Gerente Administrativa Financiera Encargada, con oficio 001-NGRJ-2025 de 3 de octubre de 2025, en relación a la elaboración del informe financiero dispuesto por el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, constante en memorando EPMPQ-GG-2023-0386-M de 30 de octubre de 2023, señaló:

"(...) dispuse que cada área, conforme su naturaleza y competencia, analice, valore y lógicamente, determine la existencia o no de viabilidad respecto de la suscripción de un convenio de cooperación (...)".

Sin embargo, en el referido informe no se evidenció un análisis para determinar la viabilidad financiera para su suscripción, de conformidad a lo solicitado por el Gerente General y a lo comentado por la servidora, por lo que se mantiene el comentario de auditoría.

La Coordinadora de Normativa y Criterios mediante oficio 002-PJBS-2025 de 3 de octubre de 2025, indicó:

"... los informes y dictámenes jurídicos se encuentran definidos en el artículo 122 del COA como actos que "aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa", mas no constituyen decisiones que produzcan efectos jurídicos o que pongan fin a un procedimiento. Establece el artículo 124 del COA los requisitos mínimos que deben cumplir los informes para garantizar su motivación adecuada, los cuales fueron cumplidos en el informe jurídico emitido durante mi gestión, en cuanto a base legal, análisis de contexto, remisión a informes técnicos y financieros, y observaciones de alcance (...)".

Al respecto, previo a la suscripción del "Memorándum de Acuerdo" con la UNOPS, la máxima autoridad de la EPMPQ solicitó a la Gerencia Jurídica, el criterio que le permita determinar o sustentar la viabilidad jurídica para dicho acto, a partir del cual tomó su decisión. No obstante, no se advirtió respecto que la adquisición propuesta no fue concordante con el proyecto de inversión de modernización del sistema de transporte público, el tipo de contratación recomendada por el SERCOP y el análisis sugerido por la anterior Gerente Jurídica sobre la aplicación de los artículos 3 de la LOSNCP y 2 de su Reglamento, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

F. VICENTE J. SIBRE

El Coordinador Financiero y el Especialista de Presupuesto, Encargados mediante comunicaciones de 6 de octubre de 2025, en términos similares indicaron:

"... El Informe Financiero fue elaborado con el objeto de verificar la disponibilidad presupuestaria institucional para la ejecución del proyecto "Movilidad Sostenible: Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros a través de la Dotación de Trolebuses", en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 71 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece la obligación de contar con la certificación presupuestaria previa a la contratación. Dicho informe se enmarca en la fase preparatoria del proceso contractual, conforme al artículo 90 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), y tiene como finalidad exclusiva acreditar la existencia de recursos disponibles, sin que ello implique la evaluación integral de conveniencia técnica o económica del convenio (...)"

Lo señalado por los servidores no modifica el comentario por auditoría, por cuanto el informe financiero no incluyó el análisis para determinar la viabilidad económica para suscribir el "Memorándum de Acuerdo" con la UNOPS, dispuesto por el Gerente General de la EPMT PQ; y, además, lo manifestado ratifica que la máxima autoridad de la entidad no consideró que dicho documento contempló que la adquisición de trolebuses eléctricos se debía efectuar en el ámbito de la contratación pública nacional de conformidad con lo establecido en el proyecto de inversión aprobado el 19 de julio de 2023.

El Gerente de Planificación mediante comunicación de 26 de octubre de 2025, señaló:

"... la Gerencia de Planificación y la Coordinación de Planificación y Evaluación tienen competencias circunscritas al diseño metodológico, seguimiento programático y consolidación de informes de planificación institucional, mas no a la ejecución técnica, contractual o financiera de proyectos de inversión ... la Gerencia de Planificación y Coordinación de Planificación y Evaluación, no tienen competencia para definir el tipo de procedimiento de contratación ni intervenir en la ejecución técnica, jurídica o financiera de los proyectos de inversión, limitándose su actuación al levantamiento de necesidades, su articulación con las competencias empresariales y la alineación estratégica institucional (...)"

Lo mencionado por el servidor no modifica lo comentado por auditoría por cuanto no se evidenció responsabilidad de la Gerencia de Planificación en la definición el tipo de contratación ni en la intervención técnica, jurídica, contractual o financiera del proyecto de inversión. La observación se refiere a la falta de seguimiento preliminar, que permitan coordinar con los responsables para asegurar que las actividades planificadas se cumplan conforme lo

F. VEJITE y echo

establecido en el referido proyecto, y se alerte oportunamente sobre cualquier cambio que debió ser controlado, advertido y que ameritara las reformas o reprogramaciones del caso.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, la Gerente de Operaciones, Encargada, mediante oficio GCA-2025-003 de 29 de octubre de 2025, respecto a la suscripción del informe técnico, señaló:

*"... si contemplaba el análisis de los "recursos" operativos, lo que se evidencia en los numerales 2.1 y 2.2 (flota, pasajeros, circuitos y demás recursos necesarios para la operación). De igual manera, consta un análisis de la "infraestructura", específicamente en el numeral 3, donde se mencionan aspectos esenciales sobre la línea aérea de contacto, infraestructura indispensable para el funcionamiento de trolebuses eléctricos. En cuanto al componente "tecnología", la Gerencia Técnica emite las Especificaciones técnicas, anexas al mencionado informe. Por lo expuesto, el informe técnico emitido por la Gerencia de Operaciones y Gerencia Técnica **si cumplió** con el análisis de los recursos, infraestructura y tecnología observada por la Contraloría General del Estado, así como se evidenció la necesidad de la compra de trolebuses (...)"*

Lo mencionado por la servidora no modifica lo comentado por auditoría, por cuanto la observación es a la falta de un análisis técnico respecto a los recursos, la tecnología e infraestructura, considerados exclusivamente en la propuesta remitida por la UNOPS, en comparación con otras alternativas disponibles para evaluar la viabilidad de suscribir el "convenio de cooperación" con la UNOPS, y no se refiere al análisis de los recursos, tecnología e infraestructura incluidos en el informe técnico suscrito, los cuales guardan relación con la operación de los trolebuses.

La Coordinadora de Normativa y Criterios mediante oficio 004-PJBS-2025 de 29 de octubre de 2025, señaló:

"... La Coordinación de Normativa y Criterios, conforme lo establece el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la EPMT PQ, tiene como responsabilidad principal la emisión de informes o criterios jurídicos de carácter consultivo, destinados a orientar la actuación de la autoridad nominadora y de las unidades técnicas, operativas y financieras. Se trata de un rol no decisorio, sin atribuciones para adjudicar, suscribir convenios, comprometer presupuestos ni disponer contrataciones (...)"

El criterio jurídico se realizó tomando en cuenta lo solicitado en el memorando EPMT PQ-GG-2023-0386-M de 30 de octubre de 2023, sobre la viabilidad para la suscripción del "convenio de cooperación", sin considerar lo establecido en el proyecto de inversión, el tipo de contratación recomendado por el SERCOP, ni el análisis efectuado por la anterior Gerente Jurídico respecto de la aplicación del artículo 3 de la LOSNCP, por no ser de su competencia, por lo que no modifica el comentario de auditoría.

** VEINTE Y NUEVE*

El Alcalde Metropolitano, mediante oficio GADDMQ-AM-2025-2096-OF de 30 de octubre de 2025, indicó que el instrumento suscrito (Memorando de Entendimiento) es de carácter general y macro, por lo que no contempla el objeto específico de ejecución de ningún proyecto en particular, ni la adquisición de bienes o definición de una forma de contratación; no obstante, en el mismo documento se señaló que, en forma previa a cualquier cooperación en el ámbito de sus competencias, se debía coordinar o involucrarse a la Empresa Pública, situación que, en este caso, no se evidenció, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

El Delegado del Alcalde del DMQ, Presidente del Directorio de la EPMPQ, el Secretario de Movilidad y el Secretario General de Planificación que actuó entre el 15 de mayo y el 21 de diciembre de 2023, mediante comunicaciones y oficio GADDMQ-SM-2025-4418-O de 30 de octubre de 2025, en términos similares señalaron:

*"... el Directorio **NO** está facultado a ejercer actos administrativos relacionados a las modalidades de ejecución de los proyectos del presupuesto... la gestión de lo aprobado por el directorio no es responsabilidad del mismo... no le corresponde valorar las modalidades de gestión y contractuales que la Gerencia y demás estamentos de la empresa hayan adoptado (...)"*

No obstante, respecto al seguimiento y evaluación al POA aprobado, indicaron que el Directorio realizó evaluaciones permanentes a la gestión de la empresa y citaron como ejemplos las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de 31 de julio y 13 de diciembre 2023, 31 de enero y 30 de mayo de 2024, y 27 de marzo de 2025, en sus respectivos períodos de gestión. En dichas sesiones, como Directorio conocieron acerca de los proyectos prioritarios, los informes presentados por el Gerente General, y la memoria anual del año 2023, que incluyó la puesta en marcha, operación y avances de los trolebuses 100% eléctricos.

Situación que contradice a lo expresado en el sentido de que no era función del Directorio efectuar el seguimiento a la gestión de la planificación aprobada; además, que la evaluación realizada en las actas de los años 2023, 2024 y 2025 respecto de la adquisición de los trolebuses eléctricos, no eximen al Directorio de su responsabilidad de garantizar que los proyectos se efectúen en concordancia a lo estipulado en los instrumentos de planificación presentados por el Gerente General, en este caso el POA, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

El Secretario General de Planificación actuante entre el 27 de diciembre de 2023 y el 10 de junio de 2024, mediante oficio JCPF-2025-002 de 30 de octubre de 2025, señaló que la aprobación del presupuesto no constituye autorización de gasto u orden de pago, que los procedimientos previos al inicio de la contratación son responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad y que no existen atribuciones del Directorio para evaluar la ejecución de la

R. DEJADA

planificación de un contrato y garantizar que la adquisición de trolebuses se adecúe conforme los instrumentos de planificación; sin embargo esto último contradice los deberes señalados para el Directorio en el literal e) del artículo 134 del Código Municipal para el DMQ, respecto a evaluar la ejecución de la planificación, no en relación a un contrato, sino más bien a lo definido en el proyecto de inversión que formó parte del Plan Operativo Anual del año 2023.

Además, indicó que no existe relación entre los hechos observados, ni con la temporalidad de sus funciones; no obstante, en su calidad de integrante del Directorio, aprobó el Acta DIR-EPMTPQ-2023-006 de 13 de diciembre de 2023, durante la Sesión Virtual Ordinaria DIR-EPMTPQ-2024-001 de 31 de enero de 2024, en la cual se conoció el informe de evaluación del cumplimiento de la gestión empresarial del Gerente General, quien señaló que se había suscrito un convenio con la UNOPS para la adquisición de trolebuses, sin considerar lo establecido en el proyecto de inversión ni solicitar aclaraciones o ampliaciones al respecto, por lo que no modifica el comentario de auditoría.

El Gerente General de la EPMPQ, mediante oficio XRVH-2025-001-RCF de 30 de octubre de 2025, se ratificó en todo lo señalado en su respuesta contenida en el oficio EPMPQ-GG-2025-1665-O de 3 del mismo mes y año, indicando además, la relación existente entre el estado ecuatoriano, la Organización de las Naciones Unidas y la UNOPS, su capacidad jurídica, el marco legal aplicable y sus efectos jurídicos, situaciones que no fueron observadas por el equipo auditor, la observación fue porque en el proyecto de inversión no se consideró la participación de este organismo internacional para la contratación de los trolebuses eléctricos.

En relación a la definición de los costos cancelados a la UNOPS, señaló que los mismos son *"estandarizados y determinados por un proceso interno de validación que atraviesa por varios filtros y controles administrativos internos, previamente aprobados por la Dirección Ejecutiva conforme a las políticas determinadas por la Junta Ejecutiva"*, en concordancia con sus reglamentos internos, los cuales serán estimativos y en las cantidades determinadas en el documento del proyecto correspondiente, por lo que ratifica lo comentado por el equipo auditor respecto a que la EPMPQ no contó con los respaldos documentales para conocer cómo se establecieron los costos de implementación e indirectos pagados a la UNOPS.

En relación al artículo 3 de la LOSNCP, resaltó la existencia del organismo internacional como opción para aplicar la excepción de ejecutar la adquisición a través de los procesos determinados en la referida ley, lo que contradice lo determinado en el criterio jurídico contenido en el memorando 000706-DNJ-2025 de 16 de octubre de 2025 que determinó que el Memorandum de Acuerdo suscrito entre la EPMPQ y la UNOPS, no cumplió con los presupuestos establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

** REINTO Y UNO*

Respecto a que no se cumplió con la recomendación del SERCOP de efectuar la contratación por Subasta Inversa al tratarse de bienes normalizados, señaló que en el presente caso es excluyente por la aplicación del artículo 3 de la LOSNCP; sin embargo, esta situación como se ha demostrado, tampoco se cumplió, por lo cual el comentario se mantiene.

El Gerente Jurídico, Encargado, mediante comunicación de 30 de octubre de 2025, se refirió en términos similares a lo señalado por la máxima autoridad de la entidad; con relación al criterio jurídico emitido el 20 de noviembre de 2023, adicionalmente señaló:

*"... el convenio no requiere de la fundamentación de informes, **pues el acto administrativo por norma expresa no ha señalado que deban realizarse con estos insumos (...)**".*

Sin embargo, según consta en el memorando EPMPQ-GG-2023-0386-M de 30 de octubre de 2023, mediante el cual el Gerente General dispuso la elaboración de los informes, dicha instrucción se emitió con base a lo previsto en el artículo 15 de la Resolución de Alcaldía A-003 2021, de 15 de enero de 2021, en los siguientes términos:

"... Los convenios de cooperación que involucren erogación de recursos públicos municipales se celebrarán exclusivamente para proyectos de inversión calificados como tales por la Secretaria General de Planificación y, contarán con el sustento técnico, financiero y jurídico debido, de conformidad con el régimen jurídico aplicable (...)".

En relación a que el informe jurídico no incluyó el análisis sobre la naturaleza de los 50 000,00 USD entregados por la UNOPS, señaló:

"... la asesoría jurídica, no puede ser endosada sobre el análisis de situaciones puramente económicas y que nada tiene que ver con una situación reglamentaria y legal por lo que el comentario se contrapone totalmente a la naturaleza de la gestión jurídica establecida en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (...)".

No obstante, el mismo servidor, mediante oficio EPMPQ-GJ-2025-0178-O de 25 de julio de 2025, realizó un análisis sobre la aplicación del artículo 3 de la LOSNCP, manifestando que existieron las condiciones de financiamiento, ya que en el convenio se estableció una contribución directa de 50 000,00 USD provenientes de la UNOPS. Dichos fondos formaron parte de la ejecución del proyecto de movilidad sostenible, por lo que no modifica lo comentado por auditoría.

La Gerente Administrativa Financiera, Encargada, mediante oficio 002-NGRJ-2025 de 30 de octubre de 2025, respecto a la aprobación del informe financiero de 17 de noviembre de 2023, indicó:

R. TRINIDAD Y DOS

*"... Dicho informe financiero tiene como finalidad exclusiva analizar la existencia de recursos disponibles, sin que ello implique la evaluación integral de conveniencia técnica o económica del convenio (...) .- Por lo tanto, como se puede verificar en la normativa antes citada y en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la EPMT PQ, correspondía a la Gerencia de Planificación, a través de la Coordinación de Control de Proyectos y a la Gerencia de Operaciones (área requirente), la elaboración de los estudios de prefactibilidad y factibilidad; **no correspondía a la Gerencia Administrativa Financiera a través de la Coordinación Financiera, realizar el análisis costo beneficio que permita establecer la valoración de una contratación y la selección de una alternativa específica (...)**".*

Lo señalado por la servidora no modifica lo comentado por auditoría, por cuanto el hallazgo no guarda relación con la elaboración de estudios de prefactibilidad y factibilidad, mismos que no aplican en este caso; la observación de auditoría se refiere a que el informe no hizo referencia a la evaluación que permita determinar a la máxima autoridad la conveniencia financiera de suscribir el convenio con la UNOPS frente al análisis de otras opciones disponibles.

El Coordinador Financiero, Encargado, mediante comunicación de 30 de octubre de 2025, señaló:

"... La certificación presupuestaria, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y sus reglamentos, es el acto administrativo que garantiza la existencia y disponibilidad de recursos para un gasto específico. Su función es certificar que hay presupuesto aprobado y disponible, no analizar la viabilidad técnica, económica o de costo-beneficio del proyecto, que corresponde a otras fases del ciclo de inversión y a otras unidades administrativas ... La responsabilidad de realizar los estudios de sustento técnico (sic) así como el análisis costo-beneficio corresponden a las áreas técnicas de la entidad (...)".

Lo mencionado por el servidor ratifica lo comentado por auditoría, en el sentido que la finalidad del informe fue exclusivamente certificar la disponibilidad de recursos, más no analizar desde el punto de vista financiero la existencia de otras opciones, que le permitieran a la máxima autoridad comparar las mismas y tomar decisiones respecto a la propuesta remitida por la UNOPS, al amparo de las normas y principios que rigen la administración pública y en atención a la base legal expuesta en el memorando EPMT PQ-GG-2023-0386-M de 30 de octubre de 2023, la cual requería un sustento financiero y no únicamente la emisión de una certificación presupuestaria.

El Especialista de Presupuesto, Encargado, mediante comunicación de 30 de octubre de 2025, indicó:

T. TREINTA Y TRES

"... 2. Competencia y Responsabilidad del Especialista de Presupuesto..."

NO corresponde al Especialista de Presupuesto: - Determinar la viabilidad jurídica de convenios internacionales – Realizar análisis técnicos de especificaciones de trolebuses – Evaluar procedimientos de contratación pública – Determinar la naturaleza de organismos internacionales (...)"

Lo manifestado por el servidor respecto a las competencias de determinar la viabilidad jurídica del convenio, realizar el análisis técnico de las especificaciones de los trolebuses, así como evaluar los procedimientos de contratación pública, no son objeto de observación por parte de auditoría; sin embargo, en relación a esta última función, contradice lo indicado en el numeral 4, "**Desarrollo**" del informe financiero que fue elaborado por el servidor, el cual determinó lo siguiente:

"... La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas creado por la Decisión 48/501, del 19 de septiembre de 1994, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. UNOPS es una organización pública internacional de carácter intergubernamental que no tiene fines de lucro. Adicionalmente, por estatuto y decisión de la propia Asamblea General, UNOPS es desde sus orígenes una entidad totalmente autofinanciada, que no recibe ni puede recibir donaciones, lo que acentúa su eficiencia y disciplina financiera. UNOPS es un recurso de las Naciones Unidas para la prestación de servicios y soluciones en el ámbito de la asistencia humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz y la seguridad. Nuestra misión es ayudar a las personas a mejorar sus condiciones de vida y a los países a lograr paz y un desarrollo sostenible (...)"

Adicionalmente, citó los artículos 90 de la LOSNCP, y 44 y 71 de su Reglamento, en relación a la certificación de recursos por contratos complementarios, obras adicionales u órdenes de trabajo, así como a la determinación de la necesidad y la fase precontractual, respectivamente. Sin embargo, dichos artículos no son aplicables en el presente caso, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

El Gerente Técnico, Encargado, en relación a la elaboración del informe técnico emitido el 30 de octubre de 2023, mediante comunicación de 30 de octubre de 2025, señaló:

"... En atención al memorando EPMPQ-GG-2023-0386-M, se elaboró el informe Técnico en conjunto con la Gerente de Operaciones, enfocado en mi caso exclusivamente a las competencias Técnicas conforme lo establecido en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, siendo la misión de la Gerencia Técnica: Planificar, organizar, dirigir y controlar los procesos de mantenimiento de las unidades de transporte y sus sistemas, suministrando la flota óptima a la operación, para proporcionar un adecuado servicio de transporte a los usuarios del Distrito

F. TRINIDAD Y CUSTO

Metropolitano de Quito. De esta manera dentro del mencionado informe se consideró el análisis técnico operacional analizando la necesidad de contar con flota para mantener la prestación del servicio, tomando en cuenta aspectos de la normativa nacional vinculada a eficiencia energética y los compromisos de la ciudad en materia ambiental, es así que en el apartado denominado "RECOMENDACIONES" textualmente una de ellas menciona: "Tomando en consideración que UNOPS presta a nivel mundial, servicios de infraestructura, adquisiciones y gestión de proyectos enfocados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se sugiere **considerar** la propuesta para generar esta adquisición con mayor transparencia y confiabilidad (...)".

Lo indicado por el servidor no modifica lo comentado por auditoría, por cuanto ni en los antecedentes ni en el desarrollo del informe se incluyó información técnica relacionada con la UNOPS, que permitieran recomendar a la máxima autoridad de la Empresa Pública, considerar su propuesta, tomando como parámetros la transparencia y la confiabilidad en materia de adquisiciones. Además, dicha recomendación no era su competencia según las atribuciones de la Gerencia Técnica.

El Coordinador de Planificación y Evaluación que actuó entre el 20 de julio de 2023 y el 22 de enero de 2024, mediante comunicación recibida el 12 de noviembre de 2025, se refirió en términos similares a la respuesta emitida por el Gerente de Planificación en comunicación de 26 de octubre del mismo año, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

Conclusiones

La adquisición de los trolebuses eléctricos no se efectuó mediante un proceso dinámico de subasta inversa, por tratarse de bienes normalizados, y ajustarse a la normativa de contratación pública establecida en el proyecto de inversión, debido a que el Alcalde Metropolitano suscribió el Memorando de Entendimiento con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, UNOPS, en base a lo cual, y sin una coordinación previa, el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, EPMPQ, invitó a la UNOPS, a presentar una propuesta y firmó un "Memorándum de Acuerdo" para la adquisición de trolebuses eléctricos, sin considerar lo establecido en el proyecto de inversión para la Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano de Pasajeros, situación que no fue supervisada por el Coordinador de Planificación y Evaluación y por el Gerente de Planificación y con base en informes que fueron elaborados, revisados y aprobados por los Gerentes Técnico y de Operaciones, Encargados; por el Especialista de Presupuesto, Coordinador Financiero y Gerente Administrativa Financiera, Encargados; y, por la Coordinadora de Normativa y Criterios y Gerente Jurídico, Encargado, los cuales no justificaron la viabilidad ni la participación de la UNOPS en el proceso.

* RECIBIDA Y CUBO

A pesar de conocer que la adquisición de los trolebuses se realizó a través de la UNOPS, el Directorio de la EPMPQ no solicitó al Gerente General las aclaraciones, ampliaciones o informes que permitan adoptar decisiones que aseguraren la conformidad del proceso con lo estipulado en el proyecto de inversión. Tampoco efectuó el seguimiento ni evaluación del Plan Operativo Anual aprobado.

Las mesas de trabajo técnicas y operativas realizadas entre el equipo de la EPMPQ y la UNOPS, previo a la suscripción del "Memorándum de Acuerdo", no contaron con los respaldos documentales que evidencien cómo se establecieron los costos de implementación e indirectos pagados a la organización en función de los productos y plazos acordados, así como las condiciones económicas convenidas, por cuanto el Gerente General de la EPMPQ no coordinó ni supervisó la ejecución del proceso de negociación. También se desconoce la base para la definición de dichos costos en las enmiendas firmadas con posterioridad, cuyas actividades implementadas en función de las citadas enmiendas no estuvieron contempladas en el proyecto de inversión.

Estas actuaciones ocasionaron un perjuicio de 2 552 307,83 USD, correspondiente a los pagos realizados a la UNOPS por concepto de costos de implementación e indirectos, omitiendo los procedimientos de contratación pública, sin garantizar la concurrencia y los objetivos de legalidad, eficiencia, equidad en la contratación efectuada y la transparencia en la administración de los recursos estatales.

Recomendaciones

Al Directorio de la EPMPQ

1. Aprobará la suscripción de convenios o adquisiciones con intervención internacional presentados por el Gerente General que cuenten con informes previos a fin de garantizar su ajuste al plan de inversión institucional.
2. Realizará un seguimiento y evaluación continua al cumplimiento del Plan Operativo Anual y proyectos de inversión aprobados, que se deriven de acuerdos suscritos con organismos internacionales.

Al Alcalde Metropolitano

3. Previo a suscribir convenios o memorandos con organismos internacionales, requerirá la participación de quienes intervienen en estos a fin de realizar un análisis legal, financiero y técnico, que garantice los recursos municipales.

✱ RECIBIDO Y SEI'S

Al Gerente General

4. Verificará que las adquisiciones de bienes y/o servicios con participación de organismos internacionales, se efectúen en concordancia con los planes y otros instrumentos de planificación debidamente aprobados, e implementará mecanismos de control interno y supervisión durante todas las etapas de negociación y ejecución de los convenios y/o acuerdos; además, se abstendrá de suscribir acuerdos que comprometan recursos institucionales, sin contar con los estudios técnicos, informes jurídicos y financieros que sustenten su viabilidad, lo que permitirá optimizar y transparentar la gestión técnica, operativa, comercial, administrativa y financiera a su cargo.
5. Dispondrá y supervisará que los responsables de llevar a cabo los procesos de negociación para la suscripción de convenios con organismos internacionales, registren y archiven los documentos de respaldo relacionados con las mesas de trabajo, propuestas y decisiones institucionales, lo que permitirá garantizar su seguimiento, verificación, comprobación y análisis posterior.

A los Gerentes de Planificación, Jurídico, Operaciones, Técnico y Administrativo Financiero

6. Dispondrán y supervisarán a las coordinaciones, que emitan informes y criterios técnicos, económicos y jurídicos fundamentados, completos y verificables, que respalden la legalidad, conveniencia y viabilidad de los procesos relacionados con la suscripción de acuerdos con organismos internacionales, acorde a la planificación institucional a fin de verificar que las adquisiciones se encuentren de conformidad con los proyectos y/o planes aprobados y garantizar una adecuada toma de decisiones por parte del nivel directivo.

Adquisición de trolebuses eléctricos no cumplieron con las especificaciones técnicas establecidas en el contrato

El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante oficio EPMPQ-GG-2024-0178-O de 29 de febrero de 2024, aprobó las especificaciones técnicas de los trolebuses eléctricos remitidas por la Directora y Representante de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), a través del oficio UNOPS/PER/141974-C de la misma fecha, las cuales formaron parte integrante del contrato de bienes 1011458, según anexo 4, suscrito el 19 de junio del mismo año con el Consorcio IFS Yutong, para la adquisición de 50 trolebuses articulados 100% eléctricos, por un monto de 26 950 000,00 USD, y un plazo de ejecución de 280 días, esto es, hasta el 26 de marzo de 2025. Posteriormente, mediante enmienda 1 de 30 de

* REVISIA Y SIBE

julio de 2024, se incorporaron 10 unidades adicionales, con un costo de 5 350 000,00 USD.

El Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado y los Especialistas de Mantenimiento 4 de la EPMPQ, mediante Acta de aprobación de diseño de 20 de septiembre de 2024, aprobaron el diseño del nuevo trolebús (unidad prototipo) en base a las especificaciones técnicas ofertadas por el Consorcio IFS Yutong. Esta aprobación fue de manera documental y recomendaron su verificación durante el proceso de fabricación, base sobre la cual el Gerente Técnico de la EPMPQ suscribió conjuntamente con el Coordinador Técnico de la UNOPS, el "Acta de aprobación de diseño del trolebús modelo ZK6180BEVG". El Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante memorandos EPMPQ-GG-2025-0016, 0017, 0018, 0019 y 0020-M de 21 de enero de 2025, designó como integrantes de la Comisión de Recepción de los trolebuses eléctricos a los Gerentes Administrativo Financiero, Tecnologías de la Información, Técnico y de Operaciones, así como a la Coordinadora de Comunicación, quienes, junto con la Gerente del Proyecto de UNOPS, el 24 del mismo mes y año, suscribieron el acta entrega recepción provisional, en la que concluyeron que la unidad prototipo cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas.

Posteriormente, el 17 de febrero de 2025, los integrantes de la Comisión de Recepción, la Gerente del Proyecto de la UNOPS y el delegado del Consorcio IFS Yutong, suscribieron el acta parcial de entrega y recepción 001, confirmando nuevamente dicho cumplimiento.

Los integrantes de la Comisión de Recepción de la EPMPQ suscribieron las actas de entrega recepción provisionales y parcial 002 de 5 y 22 de marzo de 2025, respectivamente, correspondientes a las unidades ET17, ET22, ET44, ET48, ET54, ET56 y ET60, sin que se registraran novedades.

Finalmente, las unidades ET15 y ET35 fueron verificadas entre el 2 y el 11 de abril de 2025, según los formularios de inspección de las unidades de trolebús modelo ZK6180BEVG en destino, suscritas por el Especialista de Mantenimiento 4.

Al respecto, el equipo técnico de la acción de control emitió los informes 1 y 2 de 1 de agosto y 22 de septiembre de 2025, respectivamente, cuyo objeto fue la verificación documental, así como física de las unidades ET01, ET15, ET17, ET22, ET35, ET44, ET48, ET54, ET56 y ET60, a fin de constatar el cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en el contrato.

La constatación física fue realizada en forma conjunta con el Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado, el Especialista de Mantenimiento 1 y los Técnicos de Mantenimiento 1 y Electrónica de la EPMPQ, según delegación constante en el oficio EPMPQ-GO-2025-0080-O de 3 de septiembre de 2025, de lo cual se dejó constancia en acta de inspección física de 18 del mismo mes y

por recepción y echo

año; análisis documental y constatación física que derivaron en el no cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en las observaciones relacionadas con el conexionado eléctrico para equipos auxiliares, control eléctrico, protecciones eléctricas, sistema de información a bordo, carrocería para sistema sobre bastidor o para autoportante, asientos, salidas de emergencia, techos, parachoques delantero / trasero, aislamiento acústico, butaca del conductor, panel de conducción, detalles interiores, sistema eléctrico de baja tensión, pintura y diseño y normativas, cuyo detalle consta en Anexo 5.

Cabe mencionar que las especificaciones técnicas observadas, no fueron cuantificadas debido a que las unidades de trolebús eléctrico no contaron con costos unitarios a detalle que permitan identificar los valores de cada componente; además, antes los requerimientos del equipo auditor, los servidores relacionados, la empresa fabricante, su representante y su distribuidor autorizado en el Ecuador, no proporcionaron información respecto a los costos de los sistemas electrónicos de control de estabilidad y/o su implementación.

Es importante señalar que las especificaciones técnicas detalladas, formaron parte del proceso de revisión y fueron incorporadas en algunos casos por la UNOPS en el marco de la asistencia brindada, según el "Memorándum de Acuerdo", en el cual se estableció:

"... La revisión estará referida a todos los aspectos técnicos de las Especificaciones de los Trolebuses y TDRs, el cumplimiento de normas aplicables, análisis de los costos estimados, plazos establecidos para el servicio y demás aspectos que garanticen la calidad de la adquisición. La UNOPS conjuntamente con la EPMTQP analizará la información desde el punto de vista técnico y de adquisiciones, los requerimientos de desempeño, las características, objetivos, las necesidades, enmarcándose en garantizar procesos de licitación, competitivos, transparentes y garantizando el mejor valor por el dinero (...)"

El Gerente Técnico actuante en el período comprendido entre el 3 de julio de 2024 y el 24 de abril de 2025, el Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado, del período entre el 12 de diciembre de 2023 y el 24 de abril de 2025 y los Especialistas de Mantenimiento 4 de los períodos 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025, y 3 de julio de 2024 y el el 24 de abril de 2025, aprobaron el diseño del prototipo del trolebús eléctrico sin considerar las especificaciones técnicas previstas en el contrato, ni un análisis técnico que justifique su incumplimiento. Estas omisiones tampoco fueron observadas por los Gerentes Administrativo Financiero, de Operaciones y de Tecnologías de la Información, en calidad de Integrantes de la comisión de entrega y recepción entre el 21 de enero y el 30 de abril de 2025; por el Gerente Técnico del período 21 de enero y el 24 de abril de 2025; ni por la Coordinadora de Comunicación, actuante entre el 21 de enero y el 2 de febrero de 2025, lo que originó que los trolebuses eléctricos no garanticen la seguridad íntegra y física de los usuarios.

F. DE JESÚS Y PUEVE

Los servidores incumplieron los incisos 6.1, 7.3, 10.1, 25.4, 45.7, 50.25, 55.1, 57.2, 62.1, 63.26, 66.48, 66.49, 66.51, 66.52, 66.57, 72.1, 73.1, 75.1 y 79.1 constantes en el ANEXO 1 de "TDR. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS" incluido en los anexos al término de referencia, del contrato de bienes 1011458 de 19 de junio de 2024.

Además, incumplieron el numeral 5.1, Componentes, Componente No. 3. Recepción y entrega Fase 2. Ejecución, del Apéndice I, Descripción del Proyecto, del "Memorándum de Acuerdo", suscrito con la UNOPS, que establece:

"... Actividades: Gestión de la recepción y entrega de los Trolebuses. - Se realizará un monitoreo y coordinación constante en el traslado, trámites de aduanas, recepción y entrega a la EPMTPQ de los Trolebuses, de acuerdo con las condiciones y especificaciones técnicas establecidas en los documentos de adquisición. La UNOPS brindará el asesoramiento técnico en la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas de los Trolebuses a través de una revisión a nivel de prototipo como parte del proceso de implementación. La UNOPS efectuará el protocolo de recepción de los Trolebuses de conformidad con la EPMTPQ... **Emisión de actas de recepción de los Trolebuses.** - A la finalización de la recepción de los Trolebuses, previa verificación de que el proveedor ha cumplido con todo lo establecido en el contrato, se procederá a emitir el acta de recepción correspondiente la que firmarán el proveedor, la UNOPS y la EPMTPQ (...)"

En concordancia con lo establecido en el numeral 12, "MATRIZ DE RESPONSABILIDADES" del "Memorándum de Acuerdo" que dispone:

"... Realizar la Recepción y aceptación de los bienes / suministros de acuerdo con las especificaciones técnicas (...)"

Con oficios del 0013 al 0020-0004-DNA5-GAD-2025-I-CRP de 24 de septiembre de 2025, se comunicaron resultados provisionales a los Gerentes Técnico, Operaciones, Tecnologías de la Información, Administrativo Financiero y a la Coordinadora de Comunicación, en calidad de integrantes de la comisión de recepción de los trolebuses eléctricos; al Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado y a los Especialistas de Mantenimiento 4.

El Especialista de Mantenimiento 4, actuante durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de abril de 2025, en comunicación de 3 de octubre de 2025, señaló:

"... Como equipo técnico de la EPMTPQ se realizó el respectivo análisis del diseño del nuevo trolebuses ofertado (Unidad prototipo) por el Consorcio IFS Yutong, en el proceso de licitación internacional a través de UNOPS para la ADQUISICIÓN DE TROLEBUSES ARTICULADOS CIEN POR CIENTO ELÉCTRICOS, realizada de manera documentación (sic) presentada en la etapa de aprobación del diseño y en la cual se recomendó de manera
f. Casanova

clara la verificación del prototipo fabricado, asegurando en (sic) debido cumplimiento de las (sic) especificaciones técnicas (...) es importante aclara (sic) al equipo Auditor que, en las etapas de verificación de la construcción (...) **no he formado parte (...)** .- El análisis del sistema ESP- ESC referencia (sic) solicitado en las especificaciones técnicas para el **bus prototipo** si fue realizada manera (sic) documental y encuentra en (sic) a cargo de las autoridades del EPMPQ, (sic) sin embargo se debe informa (sic) que el fabricante Yutong informo (sic) documentadamente para el análisis del prototipo que empleara (sic) un sistema denominado EBS (Electronic Braking System), que constituye una evolución del ESP y ECS, diseñado específicamente para atender las particularidades de los vehículos articulados. Este sistema integra diversos subsistemas, entre ellos: ECU, ABS, ALS, ATC, PDRA, WSS y SAS, los cuales trabajan en conjunto dispositivo de articulación (cabrestante JVS) antipandeo ("anti-jack-knife joint") equipada con u (sic) sistema de comunicación CAN y un módulo de control (sic) electrónico, información que se encuentra en los (sic) Anexo 11.4 y demás que cuanta (sic) la EPMPQ (...)"

Lo mencionado por el servidor de que únicamente analizó el diseño de la unidad prototipo en forma documental y que no formó parte de la verificación en la etapa de construcción, contradice lo señalado en el oficio UNOPS/PER/142869-C de 7 de noviembre de 2024, en el que constó el informe suscrito por el referido servidor, mismo que contiene las pruebas respecto de especificaciones técnicas, accesibilidad, frenado, consumo energético, evaluación de las funciones eléctricas convencionales y del vehículo, autonomía, eficiencia energética, dinámica y de tiempo de carga eléctrica, realizadas en las instalaciones de la empresa Yutong Bus Co. LTD, ubicadas en la localidad de Zhengzhou, República Popular China, entre el 29 de septiembre y el 20 de octubre de 2024, información que coincide con el certificado de movimientos migratorios proporcionado por la Directora de Servicios Migratorios del Ministerio del Interior mediante oficio MDI-VSC-SDM-DSM-2025-24799-OF de 16 de octubre de 2025.

Respecto a la falta del sistema electrónico de estabilidad ESC/ESP, presentó información del funcionamiento del sistema de frenos EBS, mismo que no guarda relación con la especificación técnica observada; por lo que no modifica lo comentado por el equipo de auditoría.

Los Gerentes: Administrativo Financiero, Tecnologías de la Información, Operaciones y la Coordinadora de Comunicación, en calidad de miembros de la Comisión de recepción mediante oficio 001-NGRJ-2025 y comunicaciones de 3 de octubre de 2025, respectivamente, en términos similares señalaron que fueron responsables de la recepción conforme sus atribuciones y facultades, adjuntando para el efecto la tabla de asignación de responsabilidades, con el número de la especificación técnica verificada, el detalle y el responsable.

E indicaron respecto a la suscripción de las actas de entrega recepción provisionales lo siguiente:

** CARBENTA J UNO*

*"... Un **acta de entrega provisional** es un documento que certifica formalmente que una obra, bien o servicio ha sido entregado por el contratista y que cumple con las especificaciones del contrato, aunque puede presentar errores menores que el contratista debe subsanar en un período de garantía o previo a suscribir un acta entrega recepción definitiva. Un **acta de entrega recepción definitiva** es un documento que certifica que un bien, obra o servicio ha sido completado a satisfacción del contratante, sin defectos pendientes, y que cumple plenamente con lo establecido en un contrato o especificaciones técnicas (...)"*

Sin embargo, la tabla de asignación de responsabilidades en función de las competencias proporcionada como descargo, no formó parte integrante de los memorandos EPMPQ-GG-2025-0016, 0017, 0018, 0019 y 0020-M de 21 de enero de 2025, mediante los cuales se conformó la Comisión de Recepción de los trolebuses eléctricos de la EPMPQ, disposición que buscó garantizar la transparencia, coordinación y el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y responsabilidad en el mencionado proceso; además, la referida tabla no constó en ninguna disposición emitida por parte de la máxima autoridad.

Adicionalmente, las actas provisionales y parciales 1 y 2 fueron suscritas a petición de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y recibidas a entera satisfacción por parte de los representantes de la UNOPS, del Consorcio IFS Yutong y de la Comisión de entrega y recepción, según lo establecido en el numeral 2.1 de las referidas actas que determinaron la conformidad en el proceso de verificación entre el trolebús recibido y el detalle de las especificaciones técnicas del diseño aceptado, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

El Coordinador de Mantenimiento de la Flota Encargado, en comunicación recibida el 3 de octubre de 2025, no se refirió a las observaciones de auditoría, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado, y los Especialistas de Mantenimiento 4, mediante oficio JL-2025-01 y comunicaciones de 30 de octubre de 2025, respectivamente, en términos similares, señalaron:

"... se expone a continuación de manera cronológica, verificable y sustentada en evidencias oficiales el proceso técnico de revisión y aprobación del diseño del trolebús eléctrico modelo ZK6180BEVG, desarrollado conforme a la metodología conjunta UNOPS-EPMPQ. Dicho proceso comprendió una secuencia de revisiones, observaciones, validaciones y actas oficiales, emitidas entre el 1 de agosto y el 20 de septiembre de 2024, que evidencian un procedimiento exhaustivo, transparente y documentado, el cual incluyó reuniones técnicas conjuntas, revisiones cruzadas y coordinación permanente entre la EPMPQ, la UNOPS y el Consorcio IFS Yutong ... Durante más de cincuenta

J. WALTER y DS

días se realizaron sesiones técnicas conjuntas, revisiones cruzadas y validaciones documentales en cada paquete de diseño, abarcando observaciones de ingeniería, seguridad, estructura y funcionalidad. El proceso de aprobación culminó con la suscripción del acta de aprobación del diseño, de manera documental, documento que consolida la conformidad técnica de las partes y certifica el cumplimiento del diseño prototipo frente a las Especificaciones Técnicas contractuales, de manera documental (...)"

No obstante, no presentaron documentación para verificar las razones por las cuales, se aprobó el diseño de la unidad prototipo del trolebús eléctrico, sin incorporar el sistema de control de estabilidad (ESC) ni el programa electrónico de estabilidad tipo (ESP), así como sus señales asociadas, conforme a lo establecido en el numeral 25 de las especificaciones técnicas. En consecuencia, no se modifica lo comentado por auditoría.

El Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado y los Especialistas de Mantenimiento 4 mediante oficio JL-2025-01 y comunicaciones de 30 de octubre de 2023, remitieron anexos adicionales como parte de sus respuestas, los que permitieron verificar el cumplimiento de los siguientes numerales de las especificaciones técnicas, así:

- 1. Condiciones de fabricación; inciso 1.1
- 5. Banco de baterías; incisos 5.11, 5.12, 5.13 y 5.14
- 43. Estructura; incisos 43.3, 43.4, 43.5, 43.7 y 43.9
- 45. Carrocería para sistema sobre bastidor o para Autoportante; incisos 45.6 y 45.8
- 46. Material de la estructura; inciso 46.2
- 48. Visualización lateral; incisos 48.1, 48.6 y 48.15
- 50. Asientos; inciso 50.24
- 54. Parabrisas delanteros; incisos 54.1 y 54.3
- 56. Techo; inciso 56.1
- 64. Cabina del conductor; inciso 64.1
- 71. Iluminación; inciso 71.1

Por lo que, se mantienen las observaciones constantes en los numerales de las especificaciones técnicas, relacionadas con el conexionado eléctrico para equipos auxiliares, control eléctrico, protecciones eléctricas, sistema de información a bordo, carrocería para sistema sobre bastidor o para autoportante, asientos, salidas de emergencia, techos, parachoques delantero / trasero, aislamiento acústico, butaca del conductor, panel de conducción,

* SUSPENDIDA Y TRAF

detalles interiores, sistema eléctrico de baja tensión, pintura y diseño y normativas.

Las Gerentes Administrativa Financiera y Tecnologías de la Información y la Coordinadora de Comunicación, mediante oficios 002-NGRJ-2025 y 002-EV 2025; y, comunicación de 30 de octubre de 2025, respectivamente, se refirieron en términos similares, a sus respuestas presentadas a la comunicación de resultados provisionales de 3 del mismo mes y año.

Adicionalmente, mencionaron que no se consideró el Acta Entrega y Recepción Definitiva suscrita el 14 de mayo de 2025 entre la Comisión de Recepción de la Empresa de Pasajeros de Quito, la UNOPS y el Consorcio IFS Yutong, único documento que cuenta con todas las formalidades correspondientes y que incluye como anexo la "TABLA RESUMEN DE CUMPLIMIENTO DE LAS EETT"; sin embargo, ésta no incorporó cambios respecto de las actas parciales y provisionales elaboradas con anterioridad y de la tabla resumen de cumplimiento señalada, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

Conclusión

Los trolebuses eléctricos adquiridos en el marco del Memorándum de Acuerdo suscrito con la UNOPS, no cumplieron 15 de las 80 especificaciones técnicas establecidas en el contrato firmado entre esta última y el Consorcio IFS Yutong, por cuanto el Gerente Técnico, el Coordinador de Mantenimiento de la Flota, Encargado y los Especialistas de Mantenimiento 4 aprobaron el diseño del prototipo del trolebús eléctrico sin considerar las especificaciones técnicas previstas en el contrato, ni un análisis técnico que justifique su incumplimiento. Estas omisiones tampoco fueron observadas por los Gerentes Técnico, Administrativo Financiero, Operaciones y Tecnologías de la Información; ni por la Coordinadora de Comunicación, quienes integraron la comisión de entrega recepción, lo que originó que los trolebuses eléctricos no garanticen la seguridad integral y física de los usuarios.

Recomendaciones

Al Gerente General

7. Previo al proceso de aprobación de planos, diseños, verificación de pruebas en origen y otros relacionados a futuras adquisiciones de trolebuses eléctricos, conformará una Comisión Técnica, cuyos integrantes serán responsables de efectuar las inspecciones técnicas y documentales necesarias que garanticen que la información constante en las especificaciones, oferta, manuales y normas del fabricante original y contrato, sean consistentes, lo que permitirá que la entidad cuente con bienes de utilidad para el cumplimiento de las actividades institucionales.

R. CORDERO y OTROS

8. Dispondrá y supervisará que los servidores encargados y/o responsables del proceso de liquidación del contrato de bienes 1011458, como parte del cierre financiero y operativo del proyecto, en forma conjunta con la UNOPS y el contratista, subsanen el cumplimiento de las especificaciones técnicas observadas.

f. auditoría y GPC



Ing. María José Benavides Moreno, MSc.

Directora Nacional de Auditoría de Empresas Públicas, Encargada