

Señor abogado  
**Jorge Alejandro Villa Marín Molina**  
**Agencia Metropolitana de Control**  
**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**  
Ciudad. –

QUITO Digno SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO  
GADDMQ-SGCM-20  
RECEPCIÓN  
Fecha: 09 FEB 2022 Hora 13:26  
Nº. Hojas: -9 Hojas -  
Recibido por: Jull.

CC: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo  
Alcalde Metropolitano  
Comisión de Uso de Suelo –  
Administración General  
Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda  
Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad  
Supervisor de la Agencia Metropolitana de Control  
Auditoría Interna del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito  
Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción Quito Honesto

Ref. Expediente No. 486-2017: Proyecto Panorama III (ACTUACIONES INDEBIDAS EN FASE DE EJECUCIÓN TENDIENTES A MODIFICAR UNA RESOLUCIÓN FIRME)

Mercedes del Carmen Mora García, en la calidad en que he comparecido en el expediente administrativo No. 486-2017 que se sigue en contra del señor Carlos Vera Meneses, comparezco y manifiesto lo siguiente:

### 1 Pronunciamiento previo

Como es de su conocimiento y de las máximas autoridades municipales y de los órganos de control correspondientes:

- (a) Mediante resolución No. AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017 el funcionario decisor de la época resolvió sancionar al señor Carlos Vera Meneses por el cometimiento de varias infracciones administrativas al régimen jurídico metropolitano. Entre otros temas, las sanciones se refieren a la ejecución de una obra sin licencia de construcción y a las condiciones de inestabilidad e inseguridad que ha creado para las personas y los predios colindantes. Se ha levantado un edificio sobre un área de relleno de quebrada sin los informes correspondientes de la Secretaría de Seguridad y la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.
- (b) Por su parte, la Procuraduría Metropolitana, en atención al recurso de apelación interpuesto en contra de la providencia No. AMC-DME-NH-2019-1565, de 2 de mayo de 2019, sobre la base de información técnica aportada por distintos órganos municipales en el ámbito de sus competencias, como la Dirección



Metropolitana de Catastros y la Secretaría de Territorio, mediante resolución No. 00571B de 08 de octubre de 2020 (la "Resolución No. 00571B"), acogió y determinó la existencia de varias infracciones administrativas derivadas de los desvíos técnicos y normativos que presenta el proyecto constructivo Panorama III relacionados con el incumplimiento del régimen metropolitano.

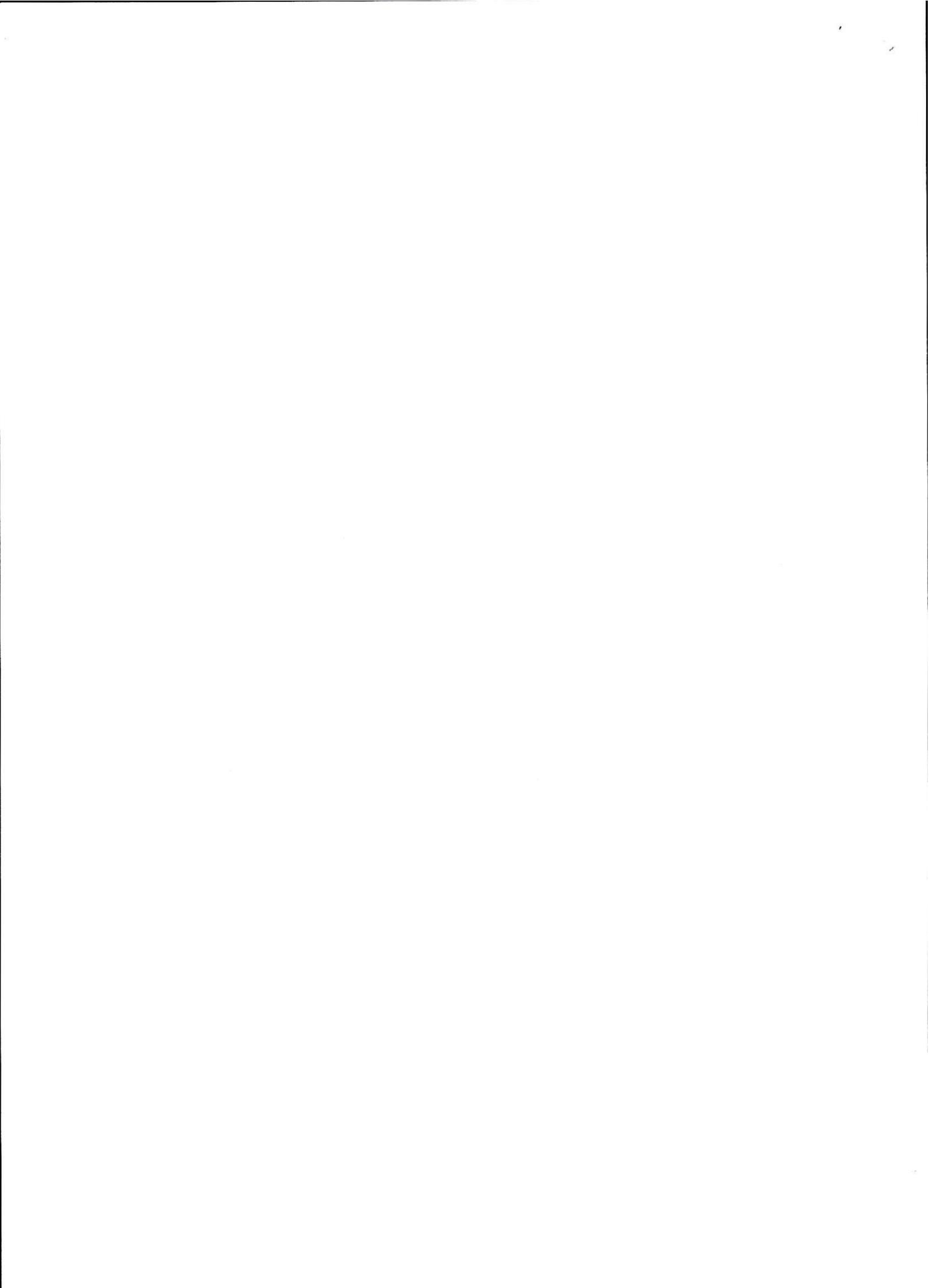
En vista de que han vencido los plazos previstos por el ordenamiento jurídico para impugnarlas, en vía administrativa o judicial, la resolución No. AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017 y, la resolución No. 00571B de 08 de octubre de 2020 (las "Resoluciones Firmes"), constituyen actos administrativos firmes, en los términos del art. 218 del Código Orgánico Administrativo (COA). Además, por su naturaleza, de conformidad con lo dispuesto en el art. 366 del COOTAD constituyen actos que gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y, por lo tanto, están llamados a ser ejecutados en su integridad.

En este sentido, **no corresponde (ni procede) en la fase de ejecución de este procedimiento administrativo modificar ni alterar el contenido de las Resoluciones Firmes**, ni de su parte dispositiva, tampoco de los hechos, vicios, inconsistencias y hallazgos que constan fijados y determinados sobre la base de informes técnicos de las autoridades municipales competentes. Lo contrario **significaría desconocer una disposición legítima de autoridad competente** con la consecuente responsabilidad y sin perjuicio de la que correspondería en el ejercicio de acciones de control de parte de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) y la Contraloría General del Estado que ya se encuentran en conocimiento del caso.

Dada la naturaleza de esta instancia administrativa y las circunstancias previamente descritas, no se justifica la realización reiterada de inspecciones y emisión de informes, sobre todo si se considera que la obra está suspendida y sus condiciones físicas no podrían variar ni han variado desde la emisión de las Resoluciones Firmes. Es decir, no corresponde al funcionario ejecutor volver a verificar los vicios de fondo del proyecto Panorama III que ya fueron previamente verificados por las autoridades mencionadas y que constan declarados en las Resoluciones Firmes que no pueden ser revisadas.

En este sentido, todos los informes que se han solicitado y emitido en la etapa de ejecución del presente procedimiento administrativo sancionador resultan inútiles e inoficiosos a efectos de la ejecución de las Resoluciones Firmes pues, el procedimiento administrativo sancionador reglado no contempla: (i) ni la posibilidad de que se evacúe prueba en la etapa de ejecución, (ii) ni que aquello que se haya resuelto como producto del procedimiento administrativo sancionador pueda ser modificado en la etapa de ejecución.

En este contexto, llama poderosamente la atención que la AMC pretenda alterar los hechos fijados en las Resoluciones Firmes sobre la base de informes emitidos por la entidad colaboradora a cargo de la emisión de los certificados de conformidad que es, en este caso, parte interesada. El Colegio de Arquitectos es un sujeto de control al cual la AMC debió haber iniciado los procedimientos de sanción respectivos por haber permitido la emisión de las licencias con las irregularidades que obran del expediente. Ninguna validez puede tener sus pronunciamientos en esta etapa de ejecución.



Llama también la atención que en un expediente relacionado (No 409-2019) se haya declarado, ilegalmente, la caducidad del procedimiento de sanción, con la evidente responsabilidad que recae en los servidores públicos, para, aparentemente, allanar el camino que permita la continuidad de una obra viciada. Ese contexto no puede obviarse y lo deben conocer las autoridades.

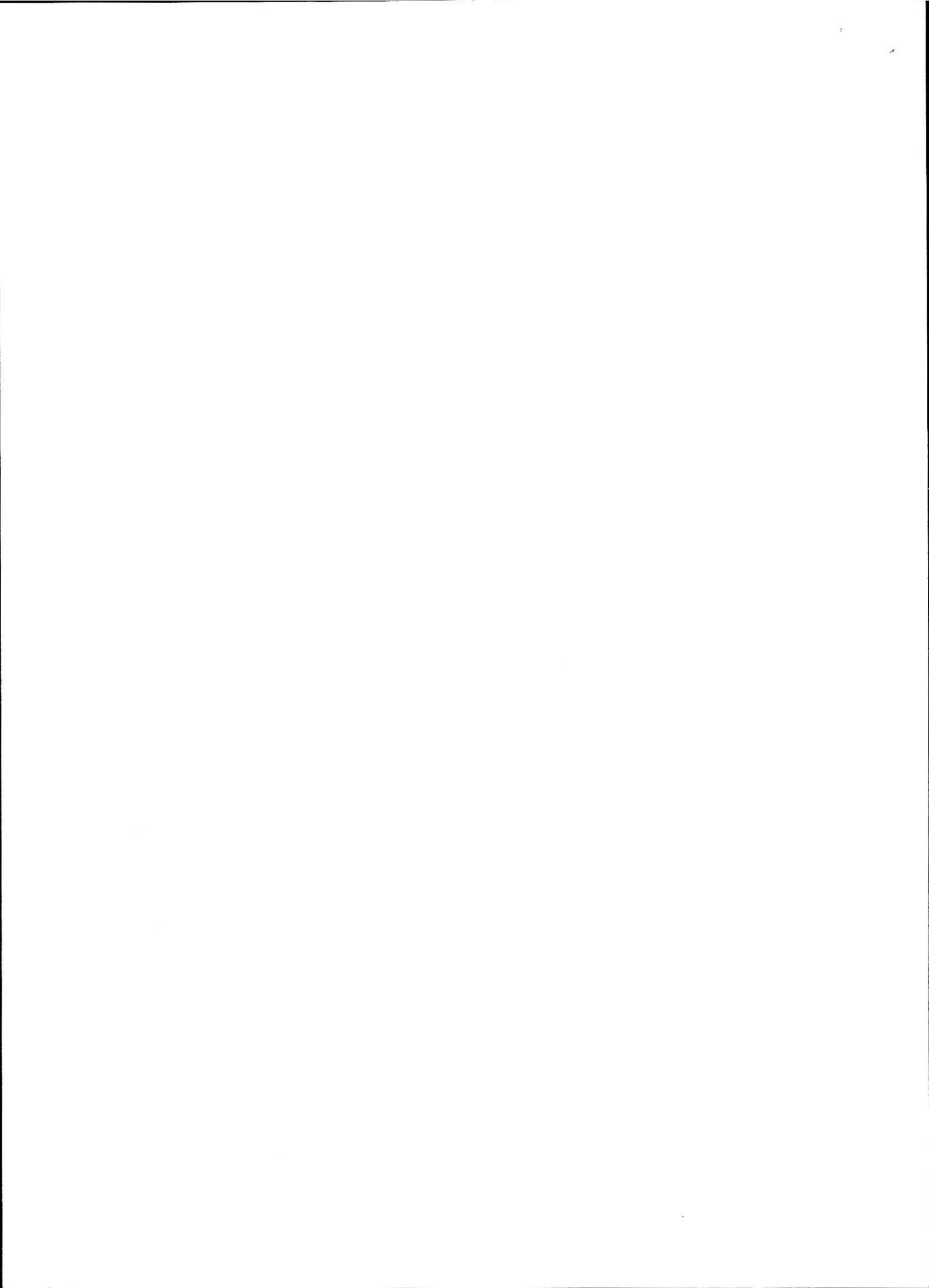
Finalmente, vale mencionar que de conformidad con lo dispuesto en el art. 233 de la Constitución, art. 15 del COA, art. 39 y siguientes de la Ley de la Contraloría General del Estado y, art. 41 y siguientes de la Ley Orgánica de Servicio Público, el retardo injustificado en la ejecución de las Resoluciones Firmes (han transcurrido más de 15 meses sin que se hayan ejecutado integralmente) que pueda ser atribuible a negligencia de los funcionarios públicos implicados, podrían generar responsabilidad administrativas, con independencia de (i) la responsabilidad civil por los daños ocasionados o que se lleguen a ocasionar a las personas, sus bienes y al ambiente por los riesgos que implica la construcción de una edificación que, según los informes de los órganos municipales, adolece de una serie de vicios y defectos de orden técnico que generan riesgo, (ii) la responsabilidad derivada del desconocimiento de una disposición legítima de autoridad competente (Resoluciones Firmes) y, (iii) la responsabilidad extracontractual de la entidad pública por los daños que se puedan provocar con el correspondiente derecho de repetición en contra de los funcionarios intervinientes.

En este contexto, he de señalar la relevancia de prevenir riesgos relacionados con las edificaciones levantadas en rellenos de quebrada, como es el caso, en función de los lamentables eventos que ha sufrido la ciudad en días pasados. Si estos siniestros se llegan a presentar pese a la abundante información técnica existente en relación con el Proyecto Panorama III, por la tolerancia injustificada de los funcionarios, deberán asumir su responsabilidad. Acompaño, finalmente, copia de la sentencia No. 2167-21-EP/22 de la Corte Constitucional emitida el 19 de enero de 2022 que, en relación con la cuenca del río Monjas, en lo relevante, declaro que el Municipio de Quito vulneró los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, determinó que, la responsabilidad de la reparación integral de la cuenca hidrográfica del río Monjas es del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

## **2 Antecedentes**

Mediante orden de procedimiento Nro. GADDMQ-AMC-DME-2022-0618-P de 21 de enero de 2022 (la "Orden de Procedimiento") emitida dentro del expediente administrativo No. 486-2017 se manifestó lo siguiente:

ESTA AUTORIDAD EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES DISPONE:  
PRIMERO. - Agregar al expediente los documentos que constan en VISTOS.- SEGUNDO.- Continuar con la ejecución del expediente administrativo sancionador No. 486-2017-UDCMCL-ZEE.- TERCERO.- Previo a proceder con la aplicación de las sanciones establecidas en la Resolución No. AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017; córrase traslado al administrado, señor VERA MENESES CARLOS ROMEO, por el término de diez (10) días, con copia del Informe técnico No. ITC-22-155 de 20 de enero de 2022, suscrito por la Arq. Marilyn Travez, Inspectora Técnica de la Dirección de Inspección de la AMC, el



cual fue remitido a esta instancia con memorando No. GADDMQ-AMC-DMIP-2022-0274-M de 20 de enero de 2022, por la Abg. Andrea Isabel Jimenez Roche, Directora Metropolitana de Inspección de la AMC.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.- (resaltado me pertenece)

Al respecto, en ejercicio de los derechos que me asisten como tercero interesado en el procedimiento, a continuación, me pronuncio respecto del Informe técnico No. ITC-22-155 de 20 de enero de 2022 (el "Informe Técnico").

### **3 Pronunciamiento respecto de la Orden de Procedimiento y el Informe Técnico**

#### **3.1.1 Se ha omitido mitigar el riesgo que implica el Proyecto Panorama III para la ciudad: No se han cumplido los requisitos de habilitación y autorización para edificar en áreas correspondientes a rellenos de quebradas**

Del No. 5.1.; ¶100; literal (g) de la Resolución No. 00571B, se desprende que el Proyecto Panorama III se ha levantado sobre un área de relleno de quebrada sin los requisitos previstos en el art. IV.1.117 del Código Municipal, es decir, sin el estudio de suelos otorgado y certificado por una entidad competente previa autorización de la Secretaría de Seguridad y la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.

Este hecho fijado en la Resolución No. 00571B, que no puede ser alterado en la etapa de ejecución, tiene base en los siguientes informes emitidos por la Dirección Metropolitana de Catastro:

- (a) Oficio No. GADDMQ-DMC-2020-02918-O, de 11 de julio de 2020.
- (b) Oficio No. GADDMQ-DMC-2020-03256, de 4 de agosto de 2020.

Naturalmente, un edificio que se levanta sobre un área de relleno de quebrada sin que se hayan emitido los informes favorables de la Secretaría de Seguridad y la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento implica un grave riesgo para la ciudadanía en términos de seguridad y, por supuesto para el ambiente. Este riesgo se incrementa si se considera que el Proyecto Panorama III se levanta directamente sobre el túnel de Guayasamin (en el ingreso sentido Quito-Cumbayá).

Los funcionarios a cargo de la ejecución de las Resoluciones Firmes han tenido conocimiento de estos hechos, al menos, desde octubre de 2020 y, lo cierto es que no han realizado ninguna acción tendiente a que se corrija este vicio, ni solicitado la anulación de la correspondiente Licencia de Construcción (LMU-20). Tal omisión de la AMC coloca en grave riesgo a las personas, las cosas y el ambiente. No es entendible el nivel de tolerancia e inactividad que, ojalá, no repercuta en la consumación de daños mayores que deban ser reparados.

Lamentablemente han ocurrido graves tragedias en la ciudad por la falta de atención de los funcionarios municipales a los problemas constructivos relacionados con áreas de quebradas, por lo que, en la presente etapa de ejecución, en lugar de solicitar la emisión de informes inoficiosos y sin valor legal (pues no existe etapa de prueba en la ejecución), los funcionarios implicados deberían procurar garantizar el cumplimiento del régimen jurídico metropolitano y, así, la seguridad de la ciudadanía.



### **3.1.2 Se han determinado inconsistencias respecto de la altura del proyecto constructivo Panorama III**

La AMC tiene pleno conocimiento de que, mediante Informe Final De Actuaciones Previas No. SOT-IZ9-INPU-IF-003-2020, la SOT determinó que no existen los documentos que avalen la compra de edificabilidad de los dos pisos adicionales para el Proyecto Ampliatorio Modificadorio de la TORRE B, del edificio denominado "PANORAMA III.

En este sentido, el informe mencionado determinó que no se debían conceder los certificados de conformidad No. 2018-40278-ARQ-ORD- 01 y No. 2018-40278-ESTRUCT-IN-01, ni la Licencia Metropolitana Urbanística LMU-20 No 2018- 40278-04 de 13 de julio de 2018. Sobre esta base, puso este hecho en conocimiento de la Contraloría General del Estado.

Sin embargo, lo cierto es que, los funcionarios a cargo de la ejecución en el presente procedimiento administrativo no han realizado acción alguna a fin de corregir los vicios indicados y, de forma concreta, solicitar la anulación de la licencia de construcción correspondiente. Se generaría la responsabilidad civil por el perjuicio a los recursos de la Municipalidad que dejó de percibir el monto que correspondía a la compra de pisos en altura.

En otras palabras, la AMC y, de forma específica, los funcionarios a cargo de la fase de ejecución del presente procedimiento administrativo, conocen que la emisión de la LMU-20 correspondiente al Proyecto Panorama III se encuentra gravemente viciada y, en lugar de poner promover la nulidad de tal licencia ante la Administración Zonal correspondiente, se han concentrado en la solicitud de nuevos informes inútiles en la correspondiente etapa procedimental, como si los hechos, hallazgos y, aspectos jurídicos determinados en las Resoluciones Firmes pudieran modificarse.

No existe ninguna posibilidad legal de compensación de estos rubros con otros supuestamente pagados para la obtención de una licencia distinta. El requisito no se ha cumplido y se mantiene impune por la inactividad del órgano de control municipal.

### **3.1.3 Las Resoluciones Firmes han determinado la existencia de varios vicios e inconsistencias adicionales en relación con el Proyecto Panorama III, que no han sido debidamente subsanados hasta la actualidad por la tolerancia injustificada de los funcionarios de la AMC**

Los vicios e inconsistencias determinados en las Resoluciones Firmes y que, además, son de pleno conocimiento de la AMC, no se reducen a aquellos señalados previamente. La resolución la Resolución No. 00571B, ha determinado, al menos, los siguientes hallazgos cuya subsanación no ha sido debidamente verificada, pese han que han transcurrido más de 15 meses de la emisión de la resolución mencionada:

- (i) Inconsistencia en la construcción los muros de contención perimetrales sur y este del proyecto con lo especificado en los planos estructurales Certificado No. 2018-40278-EXTRUCT-IN-01. Esto se debe a que en el certificado indicado se especifican muros de contención perimetrales con columnas vistas, y en obra en los muros de contención perimetrales sur y este (Pasaje Panorama) no se observan estas columnas (No. 5.1.; ¶198; literal (a) de la Resolución No. 00571B).



- (ii) Necesidad del recálculo de los coeficientes de edificabilidad en función de la nueva superficie que sirve de referencia (2.246,84 metros cuadrados), como consecuencia de la regularización catastral de cabidas de áreas. La obtención extemporánea de la regularización de diferencias de superficies, evidencia que se han emitido certificados de conformidad sin la verificación de los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable. (No. 5.1.; ¶100; literal (c) de la Resolución No. 00571B).
- (iii) Incumplimiento de requisitos legales para el trámite efectuado a título de regularización de áreas que es incompatible con los certificados de conformidad emitidos. La obtención extemporánea de la regularización de diferencias de superficies, evidencia que se han emitido certificados de conformidad sin la verificación de los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable (No. 5.1.; ¶100; literal (d) de la Resolución No. 00571B).
- (iv) Incumplimiento de reglas técnicas que regulan los retiros aplicables a las edificaciones del predio No. 40278. En la Resolución No. 00571B se fijó el hecho de que la Torre B incumple la distancia (retiro) entre bloques respecto a la Torre A (distancia Mínima de 6 m) y, que los bloques A y B NO constituyen un solo bloque porque no se encuentran estructural y funcionalmente aislados. (No. 5.1.; ¶100; literal (e) de la Resolución No. 00571B).
- (v) Incumplimiento de reglas técnicas que regulan los retiros de protección de quebradas. En la Resolución No. 00571B se fijó que un tramo de la esquina comprendida entre los ejes de las columnas F y G de la Torre A, se encuentra ocupando el retiro de protección de quebrada. Adicionalmente, en la resolución mencionada se fijó que no se ha presentado la documentación que justifique los requisitos para la estabilización de quebrada y talud (numeral 4 del artículo IV.1.116 del Código Municipal) y; los requisitos de habilitación de edificación en áreas de protección de quebrada y rellenos de quebrada (art. IV.1.117 del Código Municipal) (No. 5.1.; ¶100; literal (f) de la Resolución No. 00571B).
- (vi) Inconsistencia en la altura (número de pisos autorizados) del proyecto constructivo Panorama III. (No. 5.1.; ¶100; literal (h) de la Resolución No. 00571B).
- (vii) Incumplimiento del porcentaje del COS permitido para la zonificación del predio No. 40278 según lo autorizado por la licencia obtenida. La zonificación vigente A21 (A608-50) permite una ocupación del suelo en planta baja (COS PB) del 50%. Este porcentaje no es cumplido por el proyecto "Panorama 3", ya que del análisis realizado por la Secretaría de Territorio se desprende una utilización del 53%. Se construyó en exceso a lo licenciado (No. 5.1.; ¶100; literal (j) de la Resolución No. 00571B).



- (viii) Incumplimiento de medidas de seguridad y de mitigación de riesgos que subsanen las condiciones de inestabilidad e inseguridad generadas para predios colindantes. El predio No. 40278 se ha construido sobre un relleno de quebrada y, por ello, de forma previa a cualquier construcción, se requería cumplir con los requisitos previstos en los arts. IV.1.116 y IV.1.117 del Código Municipal. (No. 5.1.; ¶100; literal (k) de la Resolución No. 00571B).
- (ix) Inconsistencias en el proyecto constructivo panorama III derivados del trámite de regularización de excedentes de áreas. No se acreditado las razones que justificarían el incremento del doble de la superficie del predio en una zona urbana sin que se haya modificado, por no ser viable, los linderos constantes en el título respectivo. Además, no se justifica la titularidad del relleno de quebrada sobre el que se levanta el proyecto (No. 5.1.; ¶100; literal (l) y (m) de la Resolución No. 00571B).
- (x) Inconsistencias en las licencias emitidas para la construcción del proyecto Panorama III derivadas de la información remitida por la administración zonal del municipio, mediante Oficio Nro. GADDMQ-AZEE-DGT-2020-0231-O de 12 de febrero de 2020 (No. 5.1.; ¶100; literal (l) y (m) de la Resolución No. 00571B).

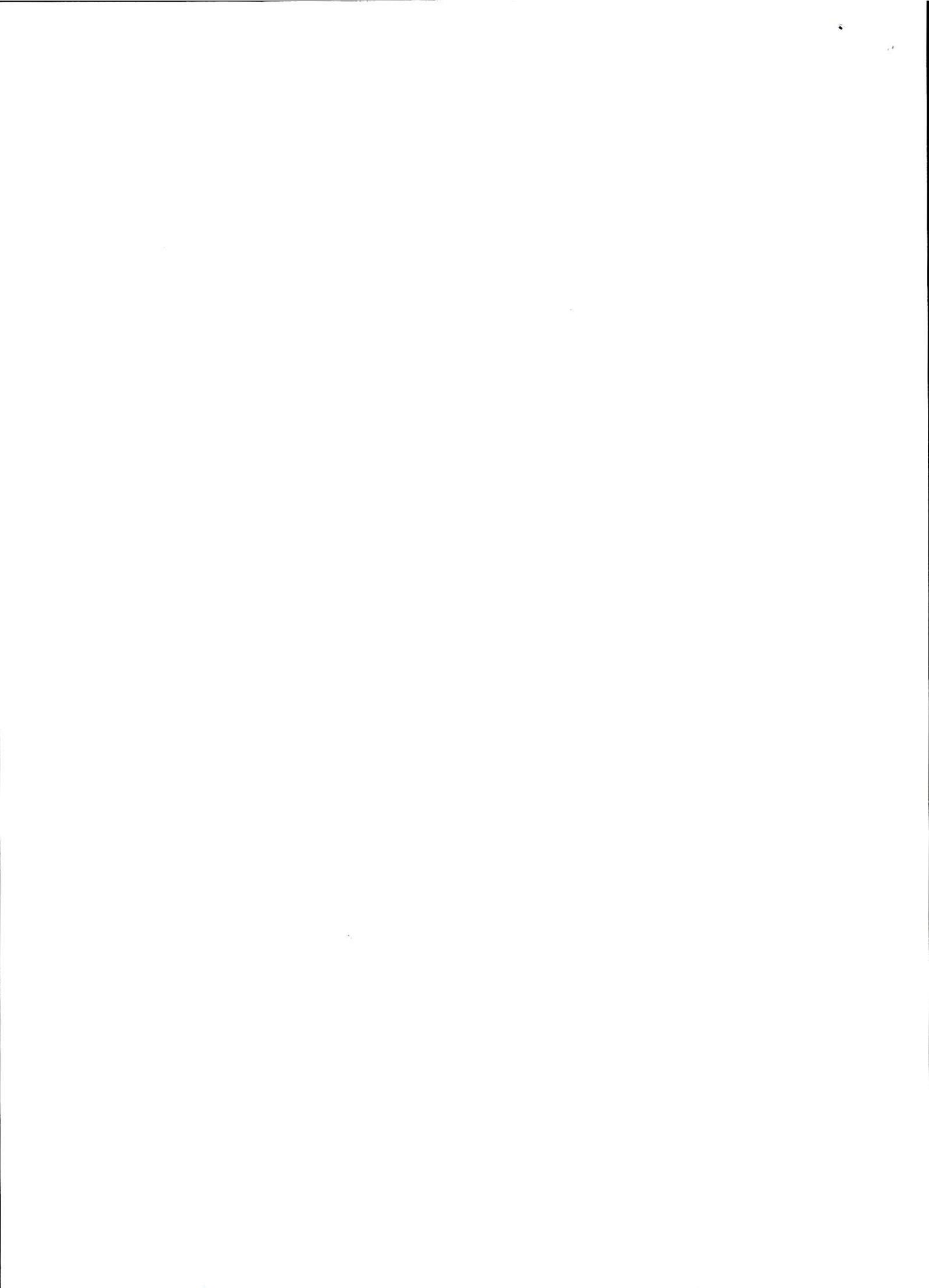
Si acaso estos vicios son susceptibles de subsanación, requerirían la modificación de las licencias vigentes, la obtención de las autorizaciones extraordinarias que correspondan a sanear cada vicio y, por supuesto, las alteraciones en la edificación que permitan adecuarla, en la realidad, a las reglas técnicas y normativa aplicable. Nada de eso ha ocurrido, el infractor, con la tolerancia de la AMC, pretende avanzar con la obra en las mismas condiciones irregulares con las que inició, sin realizar ningún acto de corrección, en abierto desacato a las Resoluciones Firmes. Nada ha hecho la AMC para procurar el saneamiento de las conductas.

### **3.1.4 El Informe técnico ha ratificado varios de los vicios y hallazgos determinados en la Resolución No. 00571B en relación con el Proyecto Panorama III, que no han sido subsanados hasta la actualidad**

Previamente se explicó a detalle que en esta etapa procedimental no corresponde la verificación o confirmación de los hechos, hallazgos y conclusiones determinadas en las Resoluciones Firmes. Resulta improcedente, inútil e inoficioso que se soliciten informes técnicos pues las Resoluciones firmes no pueden ser alteradas. En la presente etapa de ejecución, únicamente corresponde que se verifique la subsanación de todos los vicios y hallazgo contenidos en las Resoluciones Firmes.

Sin perjuicio de lo anterior, del Informe Técnico se desprende que no se han cumplido los numerales noveno, y décimo de la resolución No. AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017.

Adicionalmente, en relación con los asuntos analizados en el Informe Técnico respecto del cumplimiento de la Resolución No. 00571B, debo manifestar lo siguiente:



- (c) No existe ninguna conclusión en el Informe Técnico que determine de forma inequívoca que se habría subsanado al menos uno de los hallazgos determinados en la Resolución No. 00571B;
- (d) Se confirma el incumplimiento respecto de que la distancia mínima entre las torres A y B del Proyecto Panorama III no mantiene la distancia de 6.00 m entre bloques (aunque extemporáneamente se quiera modular que el incumplimiento se presentaría hasta el nivel +5.10m, esto no modifica que existe un incumplimiento).
- (e) Respecto del incumplimiento de reglas técnicas que regulan los retiros de protección de quebradas, se habría determinado que el "Bloque A no invade el área de protección de quebrada, es el volado el que se encuentra sobre el área de protección de quebrada". Al respecto, en la Resolución No. 00571B se fijó que un tramo de la esquina comprendida entre los ejes de las columnas F y G de la Torre A, se encuentra ocupando el retiro de protección de quebrada y, que, de conformidad con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, que constan como anexo del libro IV del Código Municipal, tal esquina no corresponde a un voladizo.

Este hallazgo no puede ser modificado en esta instancia pues la Resolución No. 00571B es firme. Lo que corresponde a la AMC es ejecutar la resolución mencionada en los términos fijados por la misma resolución, es decir, que la Torre A del Proyecto Panorama se encuentra ocupando el retiro de protección de quebrada.

- (f) Finalmente, respecto de COS PB en relación con el proyecto, el Informe Técnico replica el hallazgo contenido en la Resolución No. 00571B, es decir, que el lote incrementa el coeficiente de ocupación del suelo a COS PB 53%, sin embargo, se debe considerar que en la Licencia No. 2018-040278-04 no se encuentra autorizado el coeficiente de ocupación del suelo a COS PB 53%, por lo tanto, se confirma nuevamente que aquello efectivamente levantado en la obra no corresponde a lo autorizado. En otras palabras, este hallazgo no ha sido subsanado por el infractor.

#### **4 Pedido**

Con estos antecedentes, solicito que se consideren los argumentos expuestos a fin de que se continúe con el presente procedimiento administrativo de ejecución evitando la responsabilidad de los funcionarios. En específico, la ejecución debe limitarse a verificar si se han cumplido las disposiciones de las Resoluciones Firmes sin que se admita su modificación o variación.

En este sentido solicito que se descarte la subsanación de los vicios y hallazgos contenidos en las Resoluciones Firmes y, en consecuencia, se apliquen las sanciones y



correctivos determinados en la Resolución No. AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017.

De conformidad con lo previsto en el art. 254 del COA, corresponde al funcionario ejecutor remitir los antecedentes para el inicio de nuevos procedimientos de sanción y atenerse a determinado por la SOT como órgano de control.

Por la compareciente, debidamente autorizado.



**Edgar Ulloa Balladares**  
**Mat. 17-2006-33**

Cd: 0999240340

edulloa@pbplaw.com

edulloa@pbplaw.com

