



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA 5 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

DNA5-GAD-0095-2022

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

INFORME GENERAL

Examen Especial a la aplicación de las ordenanzas metropolitanas de valoración inmobiliaria, proceso de cálculo del valor catastral de los predios, del impuesto predial y su recaudación, correspondiente al bienio 2020-2021; y, a los procesos de aprobación, licenciamiento, control, seguimiento y procedimientos administrativos sancionadores de varios proyectos, entre los que se encuentra el denominado Panorama, implantado originalmente en el predio 40278; en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2019-01-01

HASTA : 2022-03-31

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Examen Especial a la aplicación de las ordenanzas metropolitanas de valoración inmobiliaria, proceso de cálculo del valor catastral de los predios, del impuesto predial y su recaudación, correspondiente al bienio 2020-2021; y, a los procesos de aprobación, licenciamiento, control, seguimiento y procedimientos administrativos sancionadores de varios proyectos, entre los que se encuentra el denominado Panorama, implantado originalmente en el predio 40278; en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022

**DNA 5 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS**

Quito - Ecuador

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLA	DESCRIPCIÓN
AMC	Agencia Metropolitana de Control
COA	Código Orgánico Administrativo
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CGE	Contraloría General del Estado
DMC	Dirección Metropolitana de Catastro
DMI	Dirección Metropolitana de Informática
DMT	Dirección Metropolitana Tributaria
DNA5	Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados
DNAI	Dirección Nacional de Auditorías Internas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LOSNC	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
m ²	Metros cuadrados
m ³	Metros cúbicos
STHV	Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

ÍNDICE

Carta de presentación	1
CAPÍTULO I.....	2
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA.....	2
Motivo del examen.....	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal.....	4
Estructura orgánica.....	4
Objetivos de la entidad	5
Monto de recursos examinados	8
Información de los procesos	8
Servidores/as relacionados.....	9
CAPÍTULO II.....	10
RESULTADOS DEL EXAMEN	10
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	10
Licencia de construcción LMU 20 sin sustento legal del proyecto " <i>Botánico</i> "	10
Retrasos en resoluciones de procesos administrativos sancionadores.....	18
Informes técnicos incompletos impiden cerrar el proceso sancionador 476-2017-UDCMCL-ZEE del proyecto " <i>Panorama III</i> "	24
Impuesto predial generado con inconsistencias en la identificación de los propietarios	34
No se emitió títulos de créditos para el impuesto predial del bienio 2020 y 2021	41
Anexo 1: Servidores relacionados	
Anexo 2: Monto de recursos a examinar	
Anexo 3: Organigrama de la estructura orgánica del MDMQ	
Anexo 4: Organigrama de la estructura orgánica de la AMC	
Anexo 5: Datos utilizados del sistema SIREC-Q para la valoración de los adicionales constructivos	
Anexo 6: Licencias Metropolitanas Urbanísticas LMU 20 - Analizadas	
Anexo 7: Inconsistencias en la identificación del contribuyente (número de dígitos)	
Anexo 8: Inconsistencias en la identificación del contribuyente	



Ref: Informe aprobado el 2022-11-21

Quito,

Señor
Alcalde
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Presente. -

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a la aplicación de las ordenanzas metropolitanas de valoración inmobiliaria, proceso de cálculo del valor catastral de los predios, del impuesto predial y su recaudación, correspondiente al bienio 2020-2021; y, a los procesos de aprobación, licenciamiento, control, seguimiento y procedimientos administrativos sancionadores de varios proyectos, entre los que se encuentra el denominado Panorama, implantado originalmente en el predio 40278; en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y entidades relacionadas por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022.

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

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

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

Atentamente,

Dra. Samia Fuertes Obando
Directora Nacional Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados,
subrogante

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se realizó con cargo al Plan Operativo de Control año 2022 de la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados – DNA5, de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento a la orden de trabajo 0011-DNA5-GAD-2022 de 7 de abril de 2022, modificada mediante memorando 0642-DNA5-GAD-2022 de 3 de agosto del mismo año.

Objetivos del examen

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

Alcance del examen

Se analizó la aplicación de las ordenanzas metropolitanas de valoración inmobiliaria, proceso de cálculo del valor catastral de los predios, del impuesto predial y su recaudación, correspondiente al bienio 2020-2021; y, los procesos de aprobación, licenciamiento, control, seguimiento y procedimientos administrativos sancionadores de varios proyectos, entre los que se encuentra el denominado Panorama, implantado originalmente en el predio 40278, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022.

El proceso de cálculo de la valoración catastral del impuesto predial, corresponde a la Ordenanza Metropolitana 008-2019 de 23 de diciembre de 2019, que contienen la Norma Técnica para la Valoración de bienes inmuebles urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito para el bienio 2020 – 2021, de la cual en función de diversas

dos

características de los predios como son: urbanos, unipropiedad, que se encuentren con sus estados activos "ACT", se analizó los adicionales constructivos de 127.268 registros (unidades constructivas) de un total de 126.682 predios.

De los valores del impuesto predial sus exoneraciones y/o beneficios generados que constaron en el sistema CERVUS, habilitado a nivel de consulta para el equipo de auditoría se evidenció del proceso de cálculo para 1'067.861 y 1'132.364 predios, para los años 2020 y 2021 respectivamente, distribuidos así:

Registros	2020	2021
Predios municipales	14.857	14.745
Interés social	195.379	197.836
Adulto mayor	144.575	153.175
Predios sin exoneraciones	700.198	721.787
Solares no edificados	-	31.116
Otras exoneraciones	12.852	13.705
TOTAL	1.055.009	1.132.364

La Agencia Metropolitana de Control - AMC, en función a los informes técnicos de control realizados de oficio a los predios que se encuentre en etapa de construcciones inmobiliarias y en atención a denuncias presentadas por la ciudadanía entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, resolvió 440 procesos administrativos sancionadores a proyectos inmobiliarios de los cuales en 30 fueron interpuestos recursos de apelación, razón por la cual fueron remitidos a la Procuraduría Metropolitana a fin de que emita su pronunciamiento; siendo 6 los expedientes analizados, en cuanto a la afectación de cumplimiento a las ordenanzas de construcción y las multas impuestas mayores a 20 000,00 USD y 1 expediente correspondiente al proyecto "Panorama III".

Para el proceso de aprobación de las Licencias Metropolitanas Urbanísticas (LMU 20), en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, las 2 entidades colaboradoras emitieron 9.639 certificados de conformidad, de los cuales en el presente examen especial se analizó el licenciamiento de 5 expedientes por cada Administración Zonal correspondiente; distribuidas en: Calderón, Valle de los Chillos, Tumbaco, Manuela Sáenz, Quitumbe, Eugenio Espejo, Eloy Alfaro y La Delicia; adicionalmente, dos denuncias presentadas por la ciudadanía, lo que da un total de 42 proyectos analizados entre los que consta el proyecto "Botanico".

Tres

Base legal

Mediante promulgación de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en Registro Oficial 345 de 27 de diciembre de 1993, en su artículo 1 "Denominación", se estableció que se denomine Distrito Metropolitano de Quito, al cantón al cual pertenece la capital de la República del Ecuador; señalando en la Disposición Transitoria Primera, que el Distrito Metropolitano sustituye en todos sus derechos y obligaciones al Ilustre Municipio de Quito.

Los artículos 247 y 254 de la Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008, establecen la conformación y representación de los Distritos Metropolitanos Autónomos.

En el Capítulo I, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, de 22 de octubre de 2010, se estableció la conformación, naturaleza jurídica, sede, funciones, competencias y autoridades de los Distritos Metropolitanos Autónomos; el artículo 73 del referido Código, determina que son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal, establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, que ejercen las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales.

Ordenanzas Metropolitanas 008 y 009-2019 aprobadas y suscritas el 23 de diciembre de 2019, por el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

Estructura orgánicaMunicipio del Distrito Metropolitano De Quito

En el artículo 1, de la "Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito" aprobada con Resolución A 0010 de 31 de marzo de 2011, se establecieron los niveles de organización y unidades que los conforman, detallándose a continuación los que tienen relación con el examen especial:

Cuatro 

Estructura Orgánica	Unidad Responsable
POLÍTICO Y DE DECISIÓN	Concejo Metropolitano Alcaldía Metropolitana Secretaría General del Concejo
NIVEL GESTIÓN	Dependen de la Administración General: Dirección Metropolitana Administrativa Dirección Metropolitana de Recursos Humanos Dirección Metropolitana Financiera Dirección Metropolitana Tributaria Dirección Metropolitana de Catastro Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivo Dirección Metropolitana de Informática Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos (*) Registro de la Propiedad
NIVEL OPERATIVO, DE EMPRESAS Y UNIDADES ESPECIALES	Administración Zonal Eugenio Espejo (Norte) Administración Zonal Equinoccio (La Delicia) Administración Zonal Quitumbe Administración Zonal Tumbaco Administración Zonal Valle de los Chillos Administración Zonal Calderón Administración Zonal Manuela Sáenz (Centro) Administración Zonal Eloy Alfaro (Sur)

(*) Es un ente financiero que se encuentra bajo la coordinación de la Administración General del MDMQ.

El organigrama de la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra en anexo 3.

Agencia Metropolitana de Control

La Agencia Metropolitana de Control es un organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que ejerce las potestades y competencias previstas en la Resolución A002 de 2 de enero de 2019, su organigrama de la estructura orgánica del consta en anexo 4.

Objetivos de la entidad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT) entre los años 2015 y 2025, aprobado mediante la Ordenanza

Cinco 

Metropolitana 0041 del 22 de febrero de 2015, contempló 3 ejes como sustento de desarrollo con sus respectivos objetivos estratégicos:

1. Ciudad solidaria, donde nadie se quede atrás. - Quito debe ser una ciudad de conocimiento, todos los niños, niñas y adolescentes pueden recibir una educación con calidad, que los prepare para ser creativos, líderes, investigadores, emprendedores, profesionales de excelencia y buenos ciudadanos. Las guarderías, escuelas, y colegios del DMQ contarán con la infraestructura y tecnología necesarias para cumplir con este propósito y para garantizar a las madres y padres la seguridad, el afecto y el desarrollo integral de sus hijos. Quito puede ser una ciudad activa, dinámica, con ciudadanos que exigen, resuelven y cooperan en el desarrollo de su ciudad. Seremos un Gobierno Metropolitano abierto a los ciudadanos quienes podrán participar en las decisiones sobre su ciudad y conocer de primera mano la información sobre el estado de los distintos proyectos y actividades de la Alcaldía y el Concejo Metropolitano.
2. Ciudad de oportunidades.- Convertir a Quito en una ciudad de oportunidades, con un entorno que estimule la inversión, el emprendimiento, la innovación y el desarrollo productivo, apoyando de forma especial a las micro, pequeñas y medianas empresas, de tal forma que todos los quiteños puedan tener empleo de calidad, incluyendo los jóvenes, a quienes les es difícil obtener su primer trabajo por falta de experiencia, para quienes crearemos el Programa Empleo Joven, y aquellos adultos mayores que quieren seguir trabajando, que tendrán en el Programa Trabajo Digno para Nuestros Mayores la oportunidad de seguir aportando su experiencia y sabiduría en beneficio de la sociedad. Particular atención tendrá el apoyo a la industria del turismo, convencidos que las maravillas que Quito tiene para ofrecer deben traducirse en un mayor número de turistas que estimulen la economía de la Ciudad y generen mayor bienestar para miles de quiteños.
3. Ciudad Inteligente para la gente. - Una ciudad inteligente si se adecua a las necesidades de la gente, donde el espacio natural y antrópico comulguen en una visión de sinergia y optimización de recursos, con el aporte de las mejores prácticas de producción y eficiencia y la aplicación de tecnología limpia. Garantiza las mejores condiciones de crecimiento para asegurar que todos los ciudadanos disfruten de prosperidad. Ciudad compacta, conectada, caminable, cómoda, donde la gente se

Seis 

encuentre, emprenda, cree y construya, con un Municipio que acerque la gestión al ciudadano.

Agencia Metropolitana de Control - AMC

La Agencia Metropolitana de Control fue creada el 18 octubre 2010, mediante Ordenanza Metropolitana 321, donde se establece las potestades y competencias de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los Procesos Administrativos Sancionadores (PAS), manteniendo como objetivo el fortalecer la prevención, disuasión y control, con el apoyo de las entidades jurídicas municipales y la participación ciudadana, para lograr disminuir los comportamientos lesivos, crear conciencia y garantizar el ordenamiento y la convivencia pacífica en el Distrito Metropolitano de Quito.

Los objetivos institucionales son los siguientes:

1. *"Impulsar el desarrollo de una cultura de cumplimiento de la normativa metropolitana mediante planes, programas y proyectos participativos de comunicación e información ciudadana."*
2. *"Realizar procesos confiables y consistentes de verificación del cumplimiento de la normativa metropolitana, que generen información oportuna y pertinente."*
3. *"Realizar los procesos administrativos que garanticen la debida ejecución de la potestad sancionadora del DMQ, para asegurar el cumplimiento de la normativa Metropolitana"*
4. *"Asegurar posicionamiento competitivo en el DMQ potenciando el modelo de gestión sustentado en el diseño e implementación de planes, programas y proyectos de gestión y desarrollo institucional."*
5. *"Implementar procesos de seguimiento y medición que permitan visualizar los resultados de la gestión institucional, sustenten la rendición de cuentas y orienten la adopción de mecanismos para elevar los niveles de productividad y competitividad."*

Siete 

Monto de recursos examinados

El impuesto predial generado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito durante el bienio 2020 – 2021 fue de 197 610 356,79 USD, su recaudación correspondió a 125 393 926,57 USD, de los cuales se analizó 10 721 048,25 USD, (anexo 2) como se resume a continuación:

DESCRIPCIÓN	2020	2021	TOTAL
GENERADO			
Impuesto Predial Urbano	74 131 432,58	79 956 695,85	154 088 128,43
Impuesto Predial Rural	22 032 861,13	21 489 367,23	43 522 228,36
	96 164 293,71	101 446 063,08	197 610 356,79
RECAUDADO			
Impuesto Predial Urbano	59 137 998,79	66 378 651,51	125 516 650,30
Impuesto Predial Rural	3 244 016,64	4 218 105,60	7 462 122,24
Descuentos	-3 627 838,92	-3 957 007,05	-7 584 845,97
	58 754 176,51	66 639 750,06	125 393 926,57
A EXAMINAR			
Impuesto Predial Urbano	5 523 742,63	4 584 315,29	10 108 057,92
Impuesto Predial Rural	316 144,58	296 845,75	612 990,33
	5 839 887,21	4 881 161,04	10 721 048,25

Nota: 10 721 048,25 USD corresponde a 25 predios urbanos y 15 rurales.

Información de los procesos

Para la valoración de los bienes inmuebles, el MDMQ aprueba cada bienio mediante Ordenanza Metropolitana la "Norma Técnica para la Valoración de Bienes Inmuebles Urbanos y Rurales del Distrito Metropolitano de Quito", la cual contiene los parámetros establecidos para determinar el valor catastral de todos los bienes inmuebles tanto urbanos y rurales; misma que se da en función de la resolución administrativa emitida por la Dirección Metropolitana de Catastro.

Los procesos de aprobación y licenciamiento de proyectos inmobiliarios inician con la obtención de los informes favorables o certificados de conformidad emitidos por las dos entidades colaboradoras acreditadas para su efecto, constatando el cumplimiento de las normas administrativas o reglas técnicas vigentes; para así continuar con la revisión integral de los requisitos que consta en el expediente remitido a la Administración Zonal correspondiente, encargada de emitir la Licencia Metropolitana Urbanística respectiva.

Ccho 

El control y seguimiento a proyectos inmobiliarios está a cargo de la Agencia Metropolitana de Control - AMC, y se da en función de inspecciones por recorridos que realiza y en atención a denuncias presentadas por la ciudadanía derivando en informes técnicos de control que dan inicio a procedimientos administrativos sancionadores cuando el caso y la legalidad lo amerita.

Servidores/as relacionados

Anexo 1.

Huevo 

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

La Unidad de Auditoría Interna del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito efectuó el examen especial *"al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de auditoría externa aprobados por la Contraloría General del Estado, por el período comprendido entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de abril de 2021"*, cuyos resultados constan en el informe DNA5-GAD-0040-2021 aprobado el 2 de diciembre de 2021; en el cual se consideró las recomendaciones del informe DPPch-0017-2020, aprobado el 30 de octubre de 2020, efectuado *"A la integridad y confiabilidad de la información catastral y al proceso de cálculo, recaudación y registro del impuesto predial, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019"*, que entre otros aspectos, se analizó el proceso de cálculo correspondiente el impuesto predial generado para el bienio 2018 – 2019.

Respecto de los procesos de aprobación, licenciamiento, control, seguimiento y procedimientos administrativos sancionadores de proyectos inmobiliarios en el MDMQ en el bienio 2020 -2021, la Contraloría General del Estado no ha efectuado exámenes especiales relacionados hasta el 31 de marzo de 2022, fecha de corte del examen especial.

Licencia de construcción LMU 20 sin sustento legal del proyecto *"Botánico"*

Para el proceso de aprobación de las Licencias Metropolitanas Urbanísticas (LMU 20), en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, las 2 entidades colaboradoras emitieron 9.639 certificados de conformidad, de los cuales en el presente examen especial se analizó el licenciamiento de 5 expedientes por cada Administración Zonal correspondiente; distribuidas en: Calderón, Valle de los Chillos, Tumbaco, Manuela Sáenz, Quitumbe, Eugenio Espejo, Eloy Alfaro y La Delicia; adicionalmente, dos denuncias presentadas por la ciudadanía, lo que da un total de 42 proyectos analizados entre los que consta el proyecto *"Botánico"* del que se determinó lo siguiente.

Diez 

La Dirección Metropolitana de Políticas de Planeamiento del Suelo como dependencia de la Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda mediante Informe Técnico IT-004-DMPPS-STHV-2021 de 25 de enero de 2021, estableció los aportes urbanísticos a desarrollarse en el *"Proyecto Urbano Arquitectónico"* referente al predio 279520. Por lo que, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad el 8 de abril de 2021, suscribió el *"CONVENIO DE ENTREGA DE APORTES URBANÍSTICOS"* con la compañía TOMORAGUADUA S.A., definiendo los siguientes plazos: seis meses a partir de la suscripción del convenio para que la promotora realice los diseños definitivos de las obras; 65 días para la aprobación de los mismos por parte de la EPMMP; y, 36 meses para realizar las obras correspondientes desde la emisión de la LMU 10; no obstante, mediante Adenda EPMMP-2022-01 de 11 de enero de 2022, se amplió en 6 meses el plazo para la entrega de los estudios y diseños definitivos previo a su aprobación por parte de la EPMMP.

El Consejo Metropolitano de Quito mediante resolución C021-2021 de 14 de marzo de 2021, resolvió aprobar las asignaciones de uso de suelo, forma de ocupación y edificabilidad al predio 279520 de 41 827,13 m², indicándose en el artículo 2 que para la mencionada asignación: *"...se deberá suscribir un convenio entre el propietario y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, cuyo objeto será la entrega de los aportes urbanísticos, de conformidad a lo establecido en el literal g) del numeral 1) del artículo Art. IV.1.66 del Código Municipal (...)"*.

La entidad colaboradora ECP CAE-P el 13 de agosto de 2021, emitió el certificado de conformidad para la subdivisión del predio 279520 de 41 827,13 m², distribuido en 3 lotes con números de predio: 3733694, 3733695 y 3733696 de 18 352,89 m², 4.044,80 m² y 11.764,36 m², respectivamente; área verde de contribución pública de 6 261,13 m² y un área de la vía proyectada de 1.403,95 m².

El Director Metropolitano de Gestión Territorial con informes STHV-DMGT-2021-3598-O, STHV-DMGT-2021-3705-O y STHV-DMGT-2021-4616-O de 10, 20 de septiembre y 18 de noviembre de 2021, respectivamente, emitió su criterio técnico respecto al *"PROYECTO ARQUITECTÓNICO "BOTÁNICO"* que presentó un área mayor a 10 000 m² de construcción, a desarrollarse en el barrio La Praga, parroquia Cumbayá, en el

Once 

predio 279520, indicando que el promotor debía considerar la ordenanza 2019-01 que contiene el Código Municipal que señala:

"... Artículo 1907.- Ámbito de aplicación. - Se sujetan al procedimiento administrativo especial las solicitudes de LMU (20) de Intervenciones Constructivas Mayores, no sujetas al procedimiento administrativo ordinario, incluyendo los Proyectos de vivienda de iniciativa del gobierno central o distrital, proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales; y, proyectos de unidades arquitectónicas estandarizadas (...)"

El "FIDEICOMISO BOTÁNICO" el 10 de noviembre de 2021, solicitó la unificación de los predios 3733694 de 18.352,89 m² y 336443 de 5.325,69 m², lo que dio lugar a la creación del predio 3735017 por un área de 23.678,58 m².

El Director Metropolitano de Gestión Territorial, subrogante, mediante oficio STHV-DMGT-2021-5128-O de 23 de diciembre de 2021, emitió su criterio técnico del proyecto arquitectónico "BOTÁNICO" del predio unificado 3735017 en el que indicó:

"... Realizada la revisión de la propuesta, la Dirección Metropolitana de Gestión Territorial, de la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda, considera factible que el Proyecto Arquitectónico "BOTÁNICO" (sic), continúe con el trámite administrativo en una de las Entidades Colaboradoras acreditadas para el efecto (...)"

La entidad colaboradora ECP CAE-P el 3 y 4 de enero de 2022, emitió el certificado de conformidad del proyecto técnico arquitectónico 2021-3735017-ARQ-ORD-02 y el certificado de conformidad de revisión de reglas técnicas del proyecto técnico estructural y de instalaciones 2021-3735017-ESTRUCT-IN-01 respectivamente, en los que consta un área bruta total de construcción de 39.527,82 m² a desarrollarse en el predio 3735017, por lo que, el "FIDEICOMISO BOTÁNICO" solicitó a la Administración Zonal de Tumbaco la "Emisión de autorización para intervenciones constructivas mayores LMU-20" mediante trámite GADDMQ-TE-THV-54-2022-00000020 de 12 de enero de 2022.

El Secretario de Territorio Hábitat y Vivienda no supervisó ni controló la emisión del criterio técnico del Director Metropolitano de Gestión Territorial permitiendo que continúe el trámite administrativo ordinario en una de las Entidades Colaboradoras acreditadas para el efecto, para la obtención de la LMU 20 del proyecto arquitectónico "BOTÁNICO" el cual presentó un área mayor a 10.000 m² de construcción.

Doce 

La Administración Zonal de Tumbaco el 21 de febrero de 2022, procedió a otorgar al "FIDEICOMISO BOTÁNICO" la Licencia Metropolitana Urbanística del Proyecto Arquitectónico Nuevo LMU 20, 2022-3735017-01, y con memorando GADDMQ-AZT-2022-0126-M de la misma fecha, puso en conocimiento de la alcaldía, el "Informe Explicativo sobre la emisión LMU 20 ordinaria del Proyecto Arquitectónico Botánico" (sic), en el que señaló que la licencia fue emitida a un proyecto que se enmarcó en el procedimiento administrativo "ordinario", al cumplir con los requisitos para intervenciones constructivas mayores, LMU-20.

El artículo 1761 del CAPÍTULO III "DE LAS CLASES DE PROCEDIMIENTOS DE LICENCIAMIENTO" del LIBRO III.6 "DE LAS LICENCIAS METROPOLITANAS", del Código Municipal de 1 de septiembre de 2021, establece tres clases de procedimientos de licenciamiento con requisitos particulares:

1. Simplificado, cuyo requisito principal es la presentación del formulario de solicitud de la LMU-20, emitido por la Administración Zonal correspondiente.
2. Ordinario, para intervenciones constructivas mayores cuando la nueva edificación no sea superior a 10 000 m2.
3. Especial, cuando las intervenciones constructivas mayores, no son sujetas al procedimiento administrativo ordinario e incluye proyectos de vivienda de iniciativa del gobierno central o distrital, unidades arquitectónicas estandarizadas y arquitectónicas especiales, con una superficie a partir de 10.000 m2, en suelo urbano y/o rural, como lo señala el subpárrafo VI "DE LOS PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES" del Código Municipal.

El artículo 1908 "Trámite" del PARÁGRAFO III "LICENCIAMIENTO SUJETO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL", del Código Municipal de 1 de septiembre de 2021 dispone que el administrado deberá dirigirse al Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda para requerir el otorgamiento de la LMU (20), que contendrá tanto los requisitos establecidos para un procedimiento ordinario como para los previstos para un procedimiento especial, así:

Trece 

- Procedimiento administrativo ordinario: La intervención constructiva no esté sometida a evaluación ambiental; la nueva edificación no sea destinada al uso industrial de alto impacto y de alto riesgo; el volumen de obra de la nueva edificación no sea superior a 10.000 metros cuadrados; proyectos que no sean de vivienda y que requieran de 100 o más estacionamientos, obras de consolidación estructural; entendiéndose por tales, a las obras de carácter estructural que buscan reforzar o sustituir elementos dañados de la estructura portante de la edificación; obras de nueva edificación cuya planificación se realiza bajo el régimen de copropiedad y cualquier tipo de intervenciones constructivas no previstas en el procedimiento simplificado, que suponga modificar, incrementar el área de construcción o el cambio de uso de la edificación, siempre que éste sea permitido.
- Procedimiento administrativo especial: La descripción exhaustiva de la actuación del proyecto a ser desarrollado; detalle y caracterización de los impactos positivos y negativos de la actuación que desarrollaría; detalle de las normas administrativas y reglas técnicas que rigen la actuación que pretende desarrollar; caracterización y ubicación del predio en el que se desarrollaría la actuación; y, la documentación de identificación del solicitante. De considerarse competente el Secretario o su delegado, notificará a las demás Secretarías Metropolitanas relacionadas y conformará una mesa de trabajo para coordinar el ejercicio de las competencias asignadas a cada dependencia municipal, culminando con un informe de recomendaciones para el Concejo Metropolitano que, como órgano legislativo competente del MDMQ, decidirá otorgar o negar la LMU (20) y de ser el caso, expedirá la ordenanza especial correspondiente.

La emisión de la licencia LMU 20 para la construcción del proyecto Botánico, se realizó sin observar el procedimiento expuesto en el "*LICENCIAMIENTO SUJETO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL*" del Código Municipal, ya que no contó con todos los requisitos documentales exigidos dentro del procedimiento administrativo especial, ni con la conformación de mesas de trabajo entre las Secretarías Metropolitanas relacionadas, las cuales de acuerdo a sus competencias, verifican previamente mediante informes preceptivos o facultativos adicionales, la viabilidad de los proyectos, siendo los informes preceptivos, aquellos previstos explícitamente en el ordenamiento jurídico metropolitano para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana de la que se trate; tampoco se puso en conocimiento del Concejo Metropolitano quienes

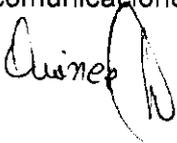
Catorce (14)

son los responsables de la emisión de recomendaciones en caso de existir; sin embargo, el proyecto se tramitó como proceso de licenciamiento ordinario.

El Director Metropolitano de Gestión Territorial, subrogante, que actuó en el período comprendido entre el 13 y el 31 de diciembre de 2021, que elaboró el informe técnico receptivo del proyecto urbano arquitectónico "Botánico" manteniendo el criterio de continuar el trámite administrativo ordinario en una de las Entidades Colaboradoras; el Secretario de Territorio Hábitat y Vivienda que actuó en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 31 de marzo de 2022, que no supervisó ni controló la emisión del criterio técnico para continuar con el trámite administrativo ordinario, sin observar el tipo procedimiento a aplicar dentro del trámite de obtención de la LMU 20, inobservando los artículos 1908 "Trámite" del PARÁGRAFO III "LICENCIAMIENTO SUJETO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL" de la sección VI "DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA METROPOLITANA URBANÍSTICA DE EDIFICACIÓN" y 1761 del CAPÍTULO III "DE LAS CLASES DE PROCEDIMIENTOS DE LICENCIAMIENTO" del LIBRO III.6 "DE LAS LICENCIAS METROPOLITANAS", del Código Municipal, situación que ocasionó que la el proceso para la emisión de la licencia LMU 20 se tramite sin la expedición de la ordenanza especial correspondiente por el Concejo Metropolitano la cual faculta y valida el inicio del proceso de aprobación y licenciamiento, de acuerdo a las condiciones que presentaba el proyecto, ya que no contó con la presentación de requerimientos establecidos para proyectos especiales los cuales avalan la oportunidad y factibilidad de los mismos, ni la conformación de mesas de trabajo para el análisis de la información técnica y su consolidación.

Se comunicó los resultados provisionales mediante oficios 0190-0011 y 1176, -DNA5-GAD-2022 de 20 de septiembre de 2022, a los servidores que guardan relación con el comentario señalado.

El Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda que actuó en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicación de 2 de octubre de 2022, y el Director Metropolitano de Gestión Territorial, subrogante que actuó en el período comprendido entre el 13 y 31 de diciembre de 2021, mediante comunicaciones de 3 y 10 de octubre de 2022, en respuesta a la comunicación de



resultados provisionales y conferencia final de resultados, respectivamente, concluyeron en su parte pertinente en similares términos señalando:

“... para el trámite de obtención de la Licencia Metropolitana Urbanística LMU 20 deben contar con el informe favorable de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, de conformidad con el procedimiento corresponde se continúe con el siguiente paso a conocimiento de la entidad colaboradora, quien previo a la emisión de los certificados de conformidad respectivos revisará el cumplimiento de la norma administrativa y Reglas Técnicas, para que posteriormente se genere el pago de tarifas y tasas correspondientes, para la emisión de la LMU 20 por parte de la Administrador Zonal, cumpliendo los principios de eficiencia, desconcentración y descentralización... Cabe citar que “Los procedimientos especiales”, son las “Intervenciones Constructivas Mayores, no sujetas al procedimiento administrativo ordinario, incluyendo los Proyectos de vivienda de iniciativa del gobierno central o distrital, proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales; y, proyectos de unidades arquitectónicas estandarizadas”, de acuerdo con el Art. 1933 del Código Municipal. En cuanto se refiere a la Licencia Metropolitana Urbanística LMU 20, amerita recalcar que, las intervenciones constructivas mayores que corresponden a proyectos que superan los 10.000 m2 del volumen de obra de nueva edificación de acuerdo al literal i) del Art. 1931 del Código Municipal, referidos en el literal b) de la mencionada disposición legal; en tal razón, al ser emitidos por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda no pagarían la tarifa por la revisión de dichos proyectos, lo cual generaría un perjuicio a los recursos públicos. Debiendo indicar que la normativa establece la revisión de los proyectos especiales de vivienda de interés social por parte de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, y de esta manera evitar el pago de tarifas a las entidades colaboradoras(...).”

El Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda que actuó en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicación de 23 de octubre de 2022, en respuesta al borrador de informe mencionó:

“...los trámites referentes al procedimiento especial, deberán presentar el informe preceptivo favorable de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, posteriormente a ello el administrado procederá a solicitar los certificados de conformidad, arquitectónico, estructural y de instalaciones, entendiéndose que previo a emitir los mencionados certificados, las entidades colaboradoras, revisarán el cumplimiento de norma administrativa y reglas técnicas del proyecto de edificación... los procesos ordinarios de licenciamiento para Intervenciones Constructivas, NO requieren de la emisión de un informe preceptivo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda sobre el cumplimiento de normativa vigente; consecuentemente, el proyecto “Botanico” al cual la CGE hace referencia, no encaja en el procedimiento ordinario ya que, como se mencionó previamente; mediante Oficio Nro. STHV-DMGT-2021-5128- O, de fecha 23 de diciembre de 2021... Director Metropolitano de Gestión Territorial Subrogante, emite el Informe Técnico Preceptivo para el Proyecto Arquitectónico denominado “BOTANIQO”, encasillando este caso particular en un procedimiento especial(...).”

Diego Eij 

Lo señalado por los servidores no modifica lo comentado, debido a que, el proceso para la emisión de la licencia de construcción LMU 20 del proyecto urbano-arquitectónico "Botánico", no se realizó mediante trámite administrativo especial previo a emitir informe técnico perceptivo, debido a que sobrepasaba los 10.000 m2 de volumen de obra para la nueva edificación; además no se evidenció la expedición de la ordenanza especial emitida por el Concejo Metropolitano la cual faculta y valida el inicio del proceso de su aprobación y licenciamiento.

Conclusión

El proceso para la emisión de la licencia de construcción LMU 20 del proyecto urbano-arquitectónico Botánico, se lo realizó como un procedimiento de licenciamiento ordinario y no como especial; debido a que dentro del análisis administrativo y legal para su otorgamiento, no se consideró que el área bruta total de construcción sobrepasaba los 10.000 m2; ocasionando que no se tramite la expedición de la ordenanza especial correspondiente para el inicio del proceso de aprobación y licenciamiento, de acuerdo a las condiciones que presentaba el proyecto.

Recomendación

Al Secretario de Territorio Hábitat y Vivienda

1. Dispondrá y verificará que el Director Metropolitano de Gestión Territorial y el personal a su cargo, previo a la validación para el inicio del proceso de aprobación y licenciamiento específico, realice el análisis administrativo, legal y técnico de viabilidad de conformidad a las condiciones y superficie del predio, a fin de aplicar el procedimiento administrativo que corresponda de acuerdo a esas características, de lo cual se dejará constancia mediante informes preceptivos, para que la emisión de la Licencia Metropolitana Urbanística se encuentre de conformidad con la normativa vigente. En caso de predios que sobrepasen los 10.000 m2, el inicio del proceso de aprobación y licenciamiento se realizará mediante la ordenanza especial correspondiente.

Diecisiete (17)

Retrasos en resoluciones de procesos administrativos sancionadores

La Agencia Metropolitana de Control - AMC, en función a los informes técnicos de control realizados de oficio a los predios que se encuentre en etapa de construcciones inmobiliarias y en atención a denuncias presentadas por la ciudadanía entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, resolvió 440 procesos administrativos sancionadores a proyectos inmobiliarios de los cuales en 30 fueron interpuestos recursos de apelación, razón por la cual fueron remitidos a la Procuraduría Metropolitana a fin de que emita su pronunciamiento; siendo los más representativos en cuanto a la afectación de cumplimiento a las ordenanzas de construcción y las multas impuestas mayores a 20 000,00 USD los que se detalla a continuación:

Expediente	Predio	Fecha de Inicio	Observación
AMC-UDCMCL-ZQ-152-2019	165000	2020-03-03	Existieron 3 construcciones sin contar con permisos
GADDMQ-AMC-MITZQ-2021-078	636665	2021-12-08	Construcción de un hostel sin contar con permisos; incumple altura y retiro
GADDMQ-AMC-DMITZC-2021-035	5334547	2022-02-17	Construcción sin licencia y sin respetar los retiros
AMC-UDCMCL-ZLCH-2019-160	5000509	2020-02-11	Movimientos de tierras, sin permiso de aprovechamiento
GADDMQ-AMC-DMITZZEE-2021-496	528605	2021-11-29	Construcción de un galpón sobre franja de protección
GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044	191062	2021-12-10	Caducidad tiempos en la AMC

Fuente: Papeles de trabajo

Conforme a lo señalado, los referidos procesos sancionatorios hasta el corte de la acción de control, se encuentran en trámite de resolución en Procuraduría Metropolitana, a excepción del expediente GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044, en razón de que el administrado interpuso un recurso de apelación mediante oficio GADDMQ-AMC-SG-2022-01382E de 7 de febrero de 2022, alegando caducidad en el procedimiento debido a la falta de oportunidad en las actuaciones del Instructor y el Resolutor Metropolitanos, conforme al siguiente detalle:

Actuaciones que ocasionaron retraso en la resolución del expediente GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044						
Documento	Fecha	Contenido	Respuesta/Atención al documento	Fecha	Observaciones	Tiempo de Respuesta (días)
Providencia GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-1387-P	10 de diciembre de 2021	Cierra la etapa de instrucción y dispone remitir el expediente a dirección de resolución	Dictamen GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-195	29 de diciembre de 2021	Instructor Metropolitano emite después de 19 días desde el cierre de la etapa de instrucción, el dictamen	19

Diciembre

Dictamen GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-195	29 de diciembre de 2021	El instructor metropolitano remite el dictamen del proceso al resolutor	Resolución GADDMQ-AMC-DMR-2022-0037-R	21 de enero de 2022	Resolutor metropolitano emite después de 23 días de conocer el dictamen del proceso, la resolución	23
---------------------------------------	-------------------------	---	---------------------------------------	---------------------	--	----

Fuente: Providencias y dictámenes del Instructor y Resolutor Metropolitano

Al respecto, el artículo 203 "*Plazo de resolución*" del Código Orgánico Administrativo - COA, señala que el acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en un plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de prueba; sin embargo, la resolución del expediente GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044, fue emitida superando los plazos establecidos así:

Expediente	Predio	Cierre de etapa de instrucción		Resolución		Tiempo de Resolución (días)
		Providencia	Fecha	Documento	Fecha	
GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044	191062	GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-1387-P	10 de diciembre de 2021	GADDMQ-AMC-DMR-2022-00337-R	21 de enero de 2022	42

Fuente: Papeles de trabajo

Caducidad que fue observada por el administrado, razón por la que el expediente fue remitido a Procuraduría Metropolitana para su resolución; es preciso señalar que los mencionados expedientes no se encuentran prescritos de acuerdo al artículo 245 "*Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora*", en el cual menciona los plazos establecidos para infracciones leves, graves y muy graves.

En los 5 expedientes tomados como muestra de los procesos administrativos sancionadores, hasta la fecha de corte del examen especial, 31 de marzo de 2022, la Procuraduría Metropolitana no ha resuelto 3 casos, dando continuidad a los procesos sancionatorios y 2 lo realizó en plazos mayores a los determinados en el COA, como se detalla a continuación:

Expediente	Documento de envío de expediente a Procuraduría			Resolución		Observaciones	Tiempo calculado desde envío del expediente a Procuraduría (*) (días)
	No.	Fecha	Tipo de Impugnación	No.	Fecha		
GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044	GADDMQ-AMC-DMR-2022-00051-O	10 de febrero de 2022	Apelación	N/A	N/A	AMC demoró 42 días en resolver; Administrado interpuso apelación por caducidad, por lo que pasó a Procuraduría, quien, hasta la fecha de corte, no ha emitido pronunciamiento.	49

Diego

GADDMQ-AMC-MITZQ-2021-078	GADDM Q-AMC-DMR-2021-02100-M	8 de diciembre de 2021	Apelación	N/A	N/A	No existe pronunciamiento de Procuraduría hasta la fecha de corte del examen	113
GADDMQ-AMC-DMITZC-2021-035	GADDM Q-AMC-DMR-2022-00063-O	17 de febrero de 2022	Apelación	N/A	N/A	No existe pronunciamiento de Procuraduría hasta la fecha de corte del examen	42
AMC-UDCMCL-ZLCH-2019-160	GADDM Q-AMC-DMR-2020-00294-M	11 de febrero de 2020	Apelación	0421 B	27 de agosto de 2020	Procuraduría emite resolución que declara nula la providencia solicitada por el administrado de manera posterior al plazo establecido en el COA	779
GADDMQ-AMC-DMITZEE-2021-496	GADDM Q-AMC-DMR-2021-00236-O	29 de noviembre de 2021	Apelación	0052 B	20 de enero de 2022	Procuraduría emite resolución que rechaza el recurso de apelación interpuesto, posterior al plazo establecido en el COA	83

(*) No se considera en el cálculo del tiempo de respuesta, las suspensiones de jornada laboral decretadas entre el 17 de marzo de 2020 y el 29 de junio de 2020, debidas a la emergencia nacional por el COVID-19.

Fuente: Expedientes de procesos en análisis

El artículo 230 "*Resolución del recurso de apelación*" del Código Orgánico Administrativo, establece un plazo máximo de un mes para resolver y notificar la resolución al Recurso de Apelación, período que se considera desde la fecha de interposición; no obstante, no se evidenció recursos de apelación resueltos por el Procurador Metropolitano dentro de los procesos analizados, afectando los principios de eficiencia y calidad previstos en los artículos 4 y 5 del referido Código.

Mediante orden de procedimiento 00111A de 26 de mayo de 2020, se interpuso un recurso extraordinario de revisión dentro del expediente AMC-UDCMCL-ZQ-152-2019 mismo que fue admitido a trámite. Sin embargo, hasta el 31 de marzo de 2022, fecha de corte del presente examen especial, la Procuraduría Metropolitana no emitió la respectiva resolución, inobservando el artículo 234 "*Resolución*" del COA donde se establece que los recursos extraordinarios de revisión deben resolverse en el plazo de un mes, contado desde la admisión del recurso.

La resolución GADDMQ-AMC-DMR-2022-00337-R de 21 de enero de 2022, fue emitida después de un mes de terminada la etapa de instrucción del expediente GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044; los recursos de: apelación y extraordinario de revisión, interpuestos para los expedientes GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044, GADDMQ-AMC-MITZQ-2021-078, GADDMQ-AMC-DMITZC-2021-035, AMC-UDCMCL-ZLCH-2019-160, GADDMQ-AMC-DMITZEE-2021-496 y AMC-UDCMCL-ZQ-152-2019, no

Vainita

han sido resueltos por Procuraduría Metropolitana; por cuanto, la Instructora Metropolitana que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, y el Resolutor Metropolitano que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, que intervinieron en el proceso administrativo sancionatorio del expediente GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044 de 10 de diciembre de 2021, así como los Procuradores Metropolitanos que actuaron en los períodos comprendidos entre el 17 de mayo de 2019 y el 31 de diciembre de 2020, y entre el 12 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022, respectivamente, y Subprocuradores Metropolitanos, que actuaron en los períodos comprendidos entre el 4 de noviembre de 2021 y el 31 de marzo de 2022; y entre el 12 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022, respectivamente, no cumplieron los tiempos establecidos en la Ley para emitir sus actos administrativos en cada etapa correspondiente, inobservando los artículos 4 “Principio de eficiencia”, 5 “Principio de calidad”, 203 “Plazo de resolución”, 230 “Resolución del recurso de apelación” y 234 “Resolución”, del Código Orgánico Administrativo; lo que ocasionó que los procesos se encuentren pendientes de resolver imposibilitando que se apliquen las sanciones impuestas.

Se comunicó los resultados provisionales mediante oficios del 0192 al 0197-0011-DNA5-GAD-2022 de 20 de septiembre de 2022, a los servidores que guardan relación con el comentario señalado.

La Instructora Metropolitana de la Agencia Metropolitana de Control que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicación de 29 de septiembre de 2022, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, indicó:

“...la fecha que se debe tomar en cuenta en el presente caso, es el 27 de diciembre de 2021, fecha en la que se notificó la providencia Nro. GADDMQ-AMCDMITZLCH-2021-1387-P emitida el 10 de diciembre de 2021, notificación que se efectuó de conformidad a lo establecido en el artículo 166 del Código Orgánico Administrativo... - En consecuencia, para que se produzca la caducidad de la potestad sancionadora, deben haberse cumplido los plazos establecidos en el artículo 213 del Código Orgánico Administrativo, es decir, debería haber transcurrido dos meses a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, sin embargo, desde el 27 de diciembre de 2021 hasta el 21 de enero de 2022, transcurrieron menos de 30 días para la emisión del Acto Administrativo(...).”



En comunicación de 7 de octubre de 2022, en respuesta a la conferencia final de resultados, la referida servidora señaló:

"... En el presente caso, la fecha que se ha considerado para emitir las diferentes actuaciones de instrucción y resolución, es la fecha en la que se han efectuado las notificaciones físicas al administrado, a fin de garantizar el debido proceso y su derecho a la defensa. Dentro de este marco, el artículo 101 del Código Orgánico Administrativo, establece que las actuaciones administrativas que se emiten dentro de los expedientes administrativos sancionadores, son eficaces una vez que se haya efectuado la respectiva notificación a los administrados, por consiguiente, la fecha para la contabilización de plazos y términos debe ser considerada desde la fecha de notificación, de este modo, el plazo para resolver el procedimiento administrativo Nro. GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044, corría desde el 27 de diciembre de 2021, fecha en la que se notificó la providencia Nro. GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-1387-P.- En esta línea de ideas, debo hacer referencia a lo que dispone el artículo 244 del Código Orgánico Administrativo, que establece: "Artículo 244.- Caducidad de la potestad sancionadora. La potestad sancionadora caduca cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por este Código."(...)"

No se modifica lo comentado por auditoría debido a que la notificación al administrado, se la hizo mediante correo electrónico de 10 de diciembre de 2021, por lo que a partir de esa fecha no se resolvió el proceso dentro de los 30 días establecidos en el COA; la notificación realizada el 27 de diciembre de 2021, tampoco observó lo previsto en el artículo 173 del mismo Código, al no haberse notificado dentro del término de tres días a partir de la fecha de la emisión del acto administrativo.

El Resolutor Metropolitano de la AMC que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicación de 30 de septiembre de 2022, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, indicó:

"... Conforme el detalle cronológico realizado, se verifica que dentro del expediente administrativo sancionador Nro. GADDMQ-AMC-DMITZLCH-2021-044 no consta el inicio de una etapa probatoria a fin de que sea procedente el considerar per se lo establecido en el artículo 203 del COA que señala: "Plazo de Resolución.-El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir del plazo de prueba" En este sentido, el expediente administrativo que nos ocupa se encuentra sujeto a lo determinado en el artículo 213 ibidem que determina: "Caducidad de Procedimiento de Oficio.- Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de la persona interesada o de oficio en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con este código". Siendo así que se procedió a

Veintidos 

resolver en estricto apego a derecho dentro de los plazos establecidos para el efecto; sin que haya operado la caducidad del procedimiento toda vez que no se evidencia que entre las actuaciones de la administración se haya superado el plazo máximo para emitir el correspondiente el acto administrativo(...)"

No se modifica lo comentado por el equipo de auditoría debido a que, la etapa probatoria se refiere al cierre de etapa de instrucción, lo cual si existió y se dio en función de la providencia GADDMQ-AMC-MITZLCH-2021-1387-P de 10 de diciembre de 2021, por lo que a partir de esa fecha no se resolvió el proceso dentro de los 30 días establecidos en el COA.

El Procurador Metropolitano, que actuó en el período comprendido entre el 12 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022, con oficio GADDMQ-PM-2022-4025-O de 4 de octubre de 2022, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, y la Subprocuradora Metropolitana que actuó en el período comprendido entre el 4 de noviembre de 2021 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicación de 20 de octubre de 2022, en respuesta al borrador de informe, indicaron:

"...si bien el artículo 230 del COA establece el plazo de un mes para resolver y notificar la resolución de un recurso de apelación, no contempla una consecuencia jurídica que imposibilite continuar con el análisis de dicho recurso hasta su culminación con la respectiva resolución; por el contrario, el artículo 202 del COA determina la obligación de resolver, considerando la posibilidad de que puede darse el caso del vencimiento de los plazos previstos para resolver, por cuanto dispone: "El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo"... De conformidad con lo determinado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el órgano de control no es competente para realizar el examen de legalidad del procedimiento administrativo ordinario y especial de los Gobiernos autónomos Descentralizados, puesto que dicha facultad únicamente puede ser ejercida dentro del ámbito jerárquico administrativo y judicial(...)"

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario, por cuanto no se está observando los actos administrativos adoptados por las dependencias municipales sino la oportunidad con la que se resolvieron los procedimientos y en particular el cumplimiento de plazos, que como el funcionario indica, no se cumplieron.

Conclusión

Los recursos de apelación y extraordinario de revisión interpuestos en 5 procesos administrativos sancionadores se mantienen pendientes de resolución de la

Veintitrés

Procuraduría Metropolitana, y 1 se encuentra caducado en las instancias administrativas de la AMC, debido al incumplimiento de los plazos determinados para dictar el acto resolutorio correspondiente, lo que ocasionó que los procesos se encuentren sin resolver imposibilitando que se apliquen las sanciones impuestas.

Recomendaciones

Al Supervisor Metropolitano de la AMC

2. Dispondrá y verificará a los Directores Metropolitanos de: Inspección; Instrucción y Resolución; y, Ejecución que, cumpliendo con el debido proceso, emitan las resoluciones correspondientes de los procesos administrativos sancionadores iniciados, a fin de garantizar la oportunidad en los actos resolutorios y aplicar las sanciones impuestas por incumplimiento a las ordenanzas inmobiliarias.

Al Procurador Metropolitano

3. Dispondrá y verificará que los subprocuradores y los funcionarios de su dependencia, den seguimiento continuo a los recursos de apelación y extraordinario de revisión, interpuestos por los administrados relacionados con proyectos inmobiliarios iniciados por la AMC, a fin de que se resuelvan en los plazos establecidos en la norma; para lo cual emitirán informes trimestralmente que reflejen el estado de los procesos que permita evaluar la oportunidad de sus resoluciones.

Informes técnicos incompletos impiden cerrar el proceso sancionador 476-2017-UDCMCL-ZEE del proyecto "Panorama III"

El proyecto "Panorama III" implantado originalmente en el predio 40278 está ubicado en la calle Panorama S/N y calle Ignacio Bossano, en la ciudad de Quito, obtuvo la licencia de construcción de edificaciones 13-40278-3 el 25 de abril de 2013, con la que se autorizó la edificabilidad de la torre A, de 8 pisos y 5 subsuelos; y, mediante acta de contribución especial por incremento del número de pisos (ZUAE) 40278-50 de 5 de septiembre de 2012, adquirió 2 pisos adicionales por un área de 1 760 m² de área.

Centenario

La Agencia Metropolitana de Control al realizar la inspección correspondiente en el predio 40278, emitió un acta de verificación de infracción 2549 de 20 de julio de 2017, en la que se determinó diversas contravenciones como es la construcción de una torre adicional sin la Licencia Metropolitana Urbanística - 20, dando origen al proceso sancionatorio 486-2017-UDCMCL-ZEE con el auto de inicio 335-UDCMCL-ZEE de 27 de julio de 2017 y posteriormente, una medida cautelar colocando un sello de suspensión de obra.

La Dirección de Resolución y Ejecución de la AMC en función del acta de verificación 2549 de 20 de julio de 2017 y el informe ITDI-17-2096-C de 15 de noviembre de 2017, emitió la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017, con la que se sancionó al propietario del predio 40278 por un valor de 43 725,00 USD.

El propietario del predio 40278 a fin de remediar las infracciones observadas por la AMC, obtuvo: los certificados de conformidad arquitectónico 2018-40278-ARQ-ORD-01 de 7 de junio de 2018 y estructural 2018-40278-ESTRUCT-IN-01 de 28 de junio de 2018; licencia LMU-20, 2018-40278-04 de 13 de junio de 2018; regularizó el área del predio, a través de la resolución 117-2018 de 23 de abril de 2018; y, con comprobante de pago 00015418326 de 24 de julio de 2018, canceló las multas impuestas en la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 por el valor de 43 725,00 USD, hechos mencionados por el Inspector Técnico de la AMC mediante informe técnico ITC 18-0608-C de 4 de septiembre de 2018; no obstante, el mismo servidor emitió el informe técnico ITC 18-0777-C de 22 de noviembre de 2018, concluyendo que no se cumplió en su totalidad, la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017.

En función de los informes técnicos ITC 18-0608-C e ITC 18-0777-C y declaraciones juramentadas de los ingenieros ejecutores en las que indicaron que el proyecto cumple con las certificaciones técnicas estructurales y brinda seguridad a predios colindantes, el funcionario decisor de la AMC mediante providencia AMC-DRYE-RY-2018-4544 de 28 de noviembre de 2018, ratificó el cumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376, y dispuso archivar el expediente, así como el levantamiento de la medida cautelar de suspensión de obras de sello 01339 en el predio 40278.

El Subprocurador Metropolitano encargado, en atención al recurso de apelación interpuesto por una denunciante, emitió la resolución 0094 de 25 de marzo de 2019,

Venturoso (P)

donde resolvió la nulidad de la providencia AMC-DRYE-RY-2018-4544 de 28 de noviembre de 2018, por cuanto:

“... los hechos expuestos en su contenido no fueron analizados en forma técnica por parte del funcionario responsable del informe ITC-18-0777-C que sirvió de sustento para fundamentar la providencia AMC-DRYE-RY-2018-4544 emitida por el funcionario decisor de la Dirección Metropolitana de Resolución y Ejecución de la Agencia Metropolitana de Control, quien tampoco realizó pronunciamiento alguna (sic) al respecto(...)”.

El Inspector Técnico de la Dirección de Inspección de la AMC con informe ITC 19-0309-C de 18 de abril de 2019, amplió el informe ITC 18-0777-C de 22 de noviembre de 2018, concluyendo que en el bloque B del proyecto Panorama III, los muros de contención perimetrales sur y este no fueron construidos de acuerdo a los planos estructurales del certificado de conformidad 2018-40278-ESTRUCT-IN-01, ya que se especificó la ejecución de muros de contención con columnas vistas (contrafuertes), no obstante, en obra se evidenció que las columnas conformaban una sola pantalla, en esta razón, la Funcionaria Decisora de la Agencia Metropolitana de Control emitió la providencia AMC-DME-NH-2019-1565 de 2 de mayo de 2019, en la que dispuso la colocación del sello de suspensión de obra 00549-AMC, ya que los muros perimetrales ejecutados no demostraron el cumplimiento de la totalidad de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376, esto es, justificar la infracción administrativa al excavar creando condiciones de inestabilidad en predios colindantes.

La entidad colaboradora DESINTECSA S.A., emitió el certificado de conformidad 2019-3689480-AR-ORD-01 de 18 de febrero de 2020, validando el cumplimiento de la normativa vigente en los aspectos arquitectónicos, sin que se evidencie permisos que comprenda una evaluación de estabilidad de taludes por el cambio de diseño estructural de las columnas en contrafuerte, previstas en el diseño original para el muro de contención, pero que fue ejecutado como una sola pantalla. Al 31 de marzo de 2022, fecha de corte del examen especial, y de la visita efectuada por el equipo de auditoría, no se observó afectación alguna sobre esa estructura, a pesar de la implantación de la estructura en ejecución que comprende el proyecto “Panorama III”.

La Procuraduría Metropolitana en atención a recurso de apelación interpuesto por una denunciante, emitió la resolución 00571B de 8 de octubre de 2020, donde declaró la nulidad parcial de la Providencia AMC-DME-NH-2019-1565, argumentando en su

Ventiseis 

ordinal quinto: "... incurrir en la causal del artículo 105, número 1, del COA, al violar el deber de motivación previsto en los arts. 76, número 7, letra I, de la Constitución y 100 del COA (...)", es decir por falta de motivación jurídica; disponiendo al funcionario ejecutor corregir las inconformidades que motivaron la nulidad y se emita el acto administrativo sustitutivo. El Ejecutor Metropolitano de la AMC mediante Providencia GADDMQ-AMC-DME-2021-3842-P de 26 de marzo de 2021, dispuso a la Dirección Metropolitana de Inspección de la AMC, designar un técnico para que realice una inspección y determine el cumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376.

El Inspector Técnico de la Dirección Metropolitana de Inspección, mediante informe técnico de control ITC-21-1106 de 14 de mayo de 2021; determinó que no se ha dado cumplimiento a la providencia AMC-DRYE-PG-2017-2376; debido a que la construcción de muros portantes de contención se ejecutó sin las mencionadas columnas vistas que constan en los planos del certificado de conformidad emitido; dentro del expediente 486-2017-UDCMCL-ZEE no se verificó como anexo el correspondiente estudio y mecánica de suelos, o estudio geotécnico por las excavaciones ejecutadas previo al levantamiento del objeto arquitectónico, tampoco, se justificó de manera documentada la remediación por excavar creando condiciones de inestabilidad hacia los predios colindantes inobservando las especificaciones técnicas y de seguridad establecidas en la normativa local y nacional vigente, ni se verificó el anexo de un plan de seguridad en obra con las firmas de responsabilidad protocolizadas (notariadas), como establece la resolución AMC-DRYE-PG-2017-237.

El Inspector Técnico de la Dirección Metropolitana de Inspección de la AMC responsable del informe ITC-21-1106 mencionó la falta de sustentos legales y técnicos que respalden el cumplimiento de la providencia AMC-DRYE-PG-2017-2376, sin embargo, no se evidenció acciones o procedimientos como: solicitar informes específicos de suelos o estructurales que permitan determinar el cumplimiento de la providencia en cuestión, evaluación IN SITU de aceras, vías, infraestructura pública y a predios colindantes que permitan verificar la existencia de señales de asentamientos, agrietamientos o deslizamientos que evidencien condiciones de inestabilidad causadas por la construcción del proyecto "Panorama III".

Mediante resolución GADDMQ-AMC-DME-2021-0038-R de 16 de junio de 2021, se resolvió: declarar la responsabilidad administrativa al propietario del predio 40278 por

García de


encontrarse inmerso en la infracción tipificada en el artículo I.2.262, literal a., II, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, imponer una multa compulsoria de primer control de cumplimiento equivalente a cuatro remuneraciones unificadas mensuales es decir 1 600,00 USD al denunciado por incumplimiento de los numerales octavo, noveno, décimo y décimo primero de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 y se conminó al cumplimiento de la resolución objeto de la sanción, por lo que la Dirección Metropolitana de Ejecución emitió la providencia GADDMQ-AMC-DME-2021-11188-P de 6 de julio de 2021, donde se dispuso el cobro de la multa de 1 600,00 USD por la vía coactiva y se remitió a la AMC la información presentada por el propietario a fin de que prepare un informe técnico.

El equipo de auditoría determinó que el administrado conoció la responsabilidad de cumplir la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 en términos generales; sin embargo, pese a múltiples inspecciones y providencias realizadas sin un resultado concluyente, ya que no se evidenció acciones o gestiones realizadas por parte de la AMC, respecto a solicitar documentos específicos, informes o estudios como señalan los artículos 122 "Dictamen e informe" 123 "Alcance del dictamen o informe" y 124 "Contenido del dictamen o informe" del Código Orgánico Administrativo, para determinar de manera definitiva el cumplimiento de los ordinales pendientes de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376.

El propietario del predio 40278 mediante oficio GADDMQ-AMC-SG-2021-06186-E el 5 de julio de 2021, entregó: planos habilitantes para la obtención de la licencia 2018-40278-04; "Informe de apelación de las columnas y muros perimetrales" incluyendo la memoria de cálculo de las columnas de mayor sección en lugar de los contrafuertes, previsto para el muro de contención conforme a los planos aprobados; estudio de mecánica de suelos para diseño de cimentaciones; oficio de respuesta a la solicitud de revisión de cumplimiento de normas administrativas y reglas técnicas de los planos modificatorios ingresado a la entidad colaboradora DESINTECSA S.A.; declaración juramentada notariada por parte del ingeniero constructor del proyecto "Panorama III", que indicó el cumplimiento de normas técnicas constructivas, informe de descripción del nivel natural del terreno y pendiente referencial, certificados de conformidad 2018-40278-ESTRUCT-IN-01, 2018-40278-ARQ-ORD-01, 2018-40278-PH-ORD-01_1, notificación de inicio de proceso constructivo NIO-19-0070C, Reglamento Interno de Trabajo aprobado por el Ministerio del Trabajo, Plan de Seguridad y Protección

Veintiocho

Ciudadana en el Proceso de Construcción del proyecto "Panorama III" bloque B y declaratoria de propiedad horizontal del proyecto integral.

La Inspectora Técnica de la Dirección de Inspección de la AMC emitió el informe técnico ITC-22-155 de 20 de enero de 2022, donde determinó que la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 no fue cumplida en su totalidad, toda vez que no se incluyó en el "INFORME DE APELACIÓN DE LAS COLUMNAS Y MUROS PERIMETRALES", el certificado de conformidad arquitectónico 2019-3689480-ARQ-ORD-01 y el plan de seguridad sin acogerse a lo previsto en el Código Municipal ya que tampoco contiene el reconocimiento de firmas solicitado, ni señala que procedimiento era requerido para definir el cumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376; no se recomendó al Funcionario Resolutor, incluir en la providencia la solicitud del informe específico necesario al propietario para cerrar el proceso administrativo.

El Administrado mediante oficio GADMQ-AMC-SG-2022-01334-E de 4 de febrero de 2022, en atención al informe ITC-22-155 e incumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376, indicó:

"...de la conclusión del informe, se colige que se pretende utilizar el informe de apelación como documento previo para la aprobación del certificado de conformidad; el informe de apelación fue un alegato técnico ante la supuesta infracción; la adecuación a la norma se evidencia en el mismo "Certificado de Conformidad del Proyecto Técnico Arquitectónico No. 2019-3689480-ARQ-01" pues en los comentarios de dicho documento en su acápite 1 se señala con absoluta claridad que el 25 de junio de 2019 se entregó a la entidad colaboradora la solicitud con la documentación para revisión de cumplimiento de normas administrativas y reglas técnicas (dentro de las cuales estaban los planos estructurales)(...)"

El Ejecutor Metropolitano de la AMC emitió la providencia GADMQ-AMC-DME-2022-1170-P de 9 de febrero de 2022, disponiendo a la Inspectora Técnica la ampliación del Informe ITC-22-155.

La providencia GADMQ-AMC-DME-2022-1170-P se notificó al administrado mediante GADMQ-AMC-DME-2022-2839-P de 29 de marzo de 2022 y se solicitó a la Administración Zonal Eugenio Espejo, el cobro por vía coactiva el valor de 1 600,00 USD correspondientes a la multa establecida y se dispuso que previo a ejecutar las sanciones previstas en la providencia AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 2017, se entregue la ampliación del informe ITC-22-155.

Veintinueve 

Hasta el 31 de marzo de 2022, fecha de corte del examen especial, no se ha dado cumplimiento a la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376, debido a que se emitieron varias providencias y resoluciones, solicitando ampliar informes técnicos sin establecer los mecanismos para resolver el proceso administrativo, lo que generó un ciclo de presentación y requerimientos entre la AMC y el administrado, como providencias de solicitud de revisión de documentos e informes de incumplimiento y resoluciones, donde se vuelve a solicitar al administrado dar cumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376. Al respecto, el artículo 5 "*Principio de Calidad*" del Código Orgánico Administrativo – COA, indica:

"... Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos(...)".

Los artículos 5 "*Principio de Calidad*" y 239 "*Ejecución sustitutoria*" del Código Orgánico Administrativo, prevén la presentación de informes o estudios, a empresas o técnicos particulares calificados para tal efecto como peritos, consultoras o laboratorios de materiales particulares, ajenos a los procesos, como insumo para dar cumplimiento a la referida resolución.

Desde que se resolvió la nulidad de la providencia AMC-DRYE-RY-2018-4544 de 28 de noviembre de 2018 al 31 de marzo de 2022 fecha de corte del examen especial, transcurrieron 1102 días sin que se resuelva este expediente administrativo, vulnerando el artículo 4 "*Principio de eficiencia*" del COA, que establece:

"... Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. - Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales(...)".

No se ha subsanado las infracciones cometidas por el propietario del predio 40278 durante la etapa de construcción del proyecto "*Panorama III*", por cuanto los Inspectores técnicos de la Dirección de Inspección de la AMC que emitieron los informes técnicos ITC-21-1106 e ITC-22-155, y actuaron en los períodos comprendidos entre el 2 de diciembre de 2019 y el 31 de marzo de 2022; y entre el 21 de agosto de 2019 y el 31 de octubre de 2021 respectivamente, no requirieron el certificado de conformidad arquitectónico y el plan de seguridad, ni exigieron el cumplimiento de los procedimientos

Treinta 

pendientes relacionados con la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017; y, el Ejecutor Metropolitano de la AMC que actuó en el período comprendido entre el 18 de octubre de 2019 y el 31 de marzo de 2022, y emitió la resolución GADDMQ-AMC-DME-2021-0038-R y la providencia GADDMQ-AMC-DME-2022-1170-P, sin solicitar informes técnicos de especialidad que permitan determinar el cumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 y así cerrar el proceso administrativo que permanece abierto durante 4 años 93 días desde el 29 de diciembre de 2017 hasta el 31 de marzo de 2022, corte de la acción de control; inobservando los artículos 5 "Principio de Calidad", 4 "Principio de eficiencia", 122 "Dictamen e informe", 123 "Alcance del dictamen o informe", 124 "Contenido del dictamen o informe" y 239 "Ejecución sustitutoria" del Código Orgánico Administrativo; ocasionando que no se cierre el proceso administrativo sancionador 486-2017-UDCMCL-ZEE del proyecto "Panorama III".

Se comunicó los resultados provisionales mediante oficios del 0198 al 0200-0011-DNA5-GAD-2022 de 20 de septiembre de 2022, a los servidores que guardan relación con el comentario señalado.

El Ejecutor Metropolitano de la AMC que actuó en el período comprendido entre el 18 de octubre de 2019 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicaciones de 28 de septiembre y 12 de octubre de 2022, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales y a la conferencia final de resultados respectivamente, manifestó:

"... no corresponde al funcionario ejecutor (profesional del Derecho), solicitar "informes técnicos de especialidad", direccionados o específicos respecto a una casuística netamente técnica, sino únicamente los informes técnicos previstos por el ordenamiento jurídico (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito), que permitan conocer en términos absolutos, el cumplimiento de los numerales de la parte resolutive de la Resolución No. AMCDRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017... la mayor parte de providencias emitidas por el suscrito funcionario decisor, corresponden a respuestas a las varias solicitudes e inquietudes presentadas por las partes administrada y denunciante, respectivamente, atendiendo a su derecho de petición, contemplado en el artículo 32 del COA; y, no para ordenar "varias" ampliaciones de informes técnicos de manera injustificada... Es así que, con únicamente con la Providencia / Orden de procedimiento de ejecución No. GADDMQ-AMC-DME-2022-1170-P de 09 de febrero de 2022; y, memorando No. GADDMQ-AMC-DME-2022-0420-M de 09 de febrero de 2022, el suscrito funcionario decisor, corrió traslado a la Dirección Metropolitana de Inspección de la AMC, para su análisis técnico, con el escrito recibido en la Secretaría General de la AMC como documento No. GADDMQ-AMC-SG-2022-01275-E de 03 de febrero de 2022, presentado por la denunciante

Treinta y uno 

(...); y, con el oficio de 04 de febrero de 2022, recibido en la Secretaría General de la AMC como documento No. GADDMQ-AMC-SG-2022-01334-E de 04 de febrero de 2022, presentado por el administrado (...); solicitando a la Dirección de Inspección de la AMC, la ampliación y aclaración del Informe técnico No. ITC-22-155 de 20 de enero de 2022(...)."

No se modificó lo comentado por auditoría por cuanto, el Ejecutor Metropolitano de la AMC una vez que absolvió solicitudes e inquietudes referentes al estado del proyecto, emitió la providencia GADDMQ-AMC-DME-2022-1170-P de 9 de febrero de 2022, solicitando a la Inspectora Metropolitana la ampliación del informe; evidenciado su facultad para gestionar los informes técnicos definitivos para el proceso.

La Inspectora Técnica de la Dirección de Inspección de la AMC que actuó en el período comprendido entre el 21 de agosto de 2019 y el 31 de octubre de 2021, mediante oficio 2022-MCTO-004 de 11 de octubre de 2022, en respuesta a la conferencia final de resultados indicó:

"...mis funciones descritas en la Resolución A002, fueron: Realizar verificaciones de cumplimiento insitu con el fin de detectar infracciones a la normativa vigente en el Distrito Metropolitano de Quito en cumplimiento de sus facultades, "...Suscribir y comunicar los resultados de los informes de la inspección técnica; a excepción de aquellas que sean solicitadas por las máximas autoridades de entidades municipales, nacionales o concejales en cuyo caso la Supervisión Metropolitana será quien previo informe de la Dirección de Inspección comunique a estas autoridades, las acciones adoptadas, Elaboración de informes de gestión respecto de las actividades del área..." y no como pretendió señalar que la suscrita fue responsable por: "...cuanto los inspectores que emitieron los informes técnicos ITC21-1106 e ITC-22-155, al no requerir el certificado de conformidad arquitectónico y el plan de seguridad, ni exigieron el cumplimiento de los procedimientos pendientes relacionados con la resolución AMC-DRYE-PG2017-2376 de 29 de diciembre de 2017(...)."

No se modificó lo comentado por auditoría por cuanto, en su informe ITC-22-155 comunicó el incumpliendo, más no, incluyó lo que se debía solicitar al administrado como la presentación de documentación que permita cumplir con la resolución AMC-DRYE-PG2017-2376.

El Inspector Técnico de la Dirección de Inspección de la AMC que actuó en el período comprendido entre el 2 de diciembre de 2019 y el 31 de marzo de 2022, mediante comunicación de 12 de octubre de 2022, en respuesta a la conferencia final de resultados señaló:

Treinta y dos (20)

“... Se debe aclarar que en los resultados del borrador de informe de auditoría, no se ha determinado la relación de la tarea de inspección con el procedimiento de ejecución y no se ha tomado en cuenta la estructura interna de la Agencia Metropolitana de Control, por lo que no determina la relación del cargo del suscrito en relación con el procedimiento administrativo, destacando que el funcionario inspector no es competente para tomar decisiones respecto de la sustanciación de un expediente administrativo, y que la tarea de inspección es solo un insumo para la ejecución del cumplimiento de la resolución en firme(...)”.

No se modificó lo comentado por auditoría debido a que, el Inspector Técnico de la AMC, no evidenció que, durante su intervención, haya realizado pronunciamiento alguno respecto a la falta de certificados, planes de seguridad o de los procedimientos pendientes relacionados con la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376 de 29 de diciembre de 2017.

Conclusión

El propietario del predio 40278 no subsanó las infracciones cometidas durante la etapa de construcción del proyecto “Panorama III”, referente al cambio de diseño estructural de las columnas en contrafuerte previstas en el diseño original, debido a que previo a emitir los informes técnicos en las etapas correspondientes no se contó con la entrega del certificado de conformidad arquitectónico y el plan de seguridad; y, no se solicitó los informes técnicos para el cumplimiento de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376, lo que ocasionó que no se cierre el proceso administrativo sancionador 486-2017-UDCMCL-ZEE del proyecto “Panorama III”.

Recomendación

Al Supervisor Metropolitano de la AMC

4. Dispondrá y supervisará que los Inspectores Técnicos, Resolutores y Ejecutores de la Agencia Metropolitana de Control, previo a la emisión de providencias y resoluciones respectivamente, cuenten con informes técnicos de inspección y de fin de actuaciones, con toda la documentación técnica de sustento precisando las formalidades a ser implementadas, que permitan ejecutar las resoluciones emitidas por la AMC.

Treinta y tres 

Hechos subsecuentes

La Dirección de Inspección de la AMC, realizó una inspección al predio el 15 de abril de 2022, producto de lo cual se emitió el informe técnico de inspección ITC-22-1264 de 4 de mayo de 2022, en el cual se concluyó:

“... El documento denominado “Informe de apelación de las columnas perimetrales lado sur y lado este Proyecto Panorama III” de acuerdo a lo descrito por la Entidad...se encuentra incluido en el Certificado del Proyecto Estructural y de instalaciones No. 2020-3689480-ESTRUCT-IN-01 de 12 de abril de 2022, por lo cual se ha dado cumplimiento al numeral NOVENO de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376. – DECIMO. – Al respecto, en el memorando GADDMQ-AMC-DME-2022-0420-M no adjunta documentación alguna referente al PLAN DE SEGURIDAD, es decir el documento que consta en el expediente corresponde a copias simples y no presenta las formalidades de acuerdo a lo señalado en informes anteriores. Adicional, informo que dicho plan debe acoger lo descrito en el numeral 3853 del Código Municipal el cual señala:- (...)3. Planificación. – Tendrá como finalidad identificar y evaluar los riesgos, en forma inicial y periódicamente, con la finalidad de planificar adecuadamente las acciones preventivas para proteger a la ciudadanía(...)”.

Con base al informe ITC-22-1264 y al memorando GADDMQ-AMC-DMIP-2022-0274-M de 20 de enero de 2022 emitido por la Directora Metropolitana de Inspección de la AMC donde se indicó la no conformidad de la Dirección de Inspección de la AMC con la LMU-20 2018-40278-04 de 13 de julio de 2018; se emitió la resolución GADDMQ-AMC-DME-2022-0034-R de 11 de mayo de 2022, donde se dispuso imponer una multa compulsoria de segundo control de ocho remuneraciones unificadas mensuales, es decir 3 400,00 USD, por incumplimiento de los ordinales OCTAVO y DÉCIMO de la resolución AMC-DRYE-PG-2017-2376; sin embargo el propietario mediante documento GADDMQ-AMC-SG-2022-04948-E de 16 de mayo de 2022, impuso un recurso de apelación a la resolución GADDMQ-AMC-DME-2022-0034-R, por lo que todo el expediente administrativo sancionador, fue remitido a la Procuraduría Metropolitana para resolución.

Impuesto predial generado con inconsistencias en la identificación de los propietarios

El Director Metropolitano Informático y su subrogante mediante oficios GADDMQ-DMI-2022-00812 y 846-O de 27 de mayo y 6 de junio de 2022, respectivamente, remitieron al equipo de auditoría la base de datos del sistema CERVUS, que incluyó información

Trenta y cuatro (4)

respecto a la cédula de identidad y nombre del propietario, número y tipo de predio (urbano/rural) y el valor del impuesto, entre otros.

El alcalde del Distrito Metropolitano de Quito suscribió la Ordenanza Metropolitana 009-2019, de 23 de diciembre de 2019, donde se expidió la norma técnica para la valoración de bienes inmuebles urbanos y rurales del DMQ para bienio 2020 – 2021, con la que la Dirección Metropolitana Tributaria definió las directrices para el cálculo del impuesto predial mediante los Requerimientos Funcionales de Software (CERVUS).

El Director Metropolitano de Catastro mediante oficio GADDMQ-DMC-2019-11976-O de 16 de diciembre de 2019, indicó al Director Metropolitano de Informática, que una vez aprobada la Ordenanza Metropolitana Reformativa del Capítulo I de "*Valoración Inmobiliaria del Título III*" de las Normas para el Pago de Impuestos del libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, remitió adjunto el Requerimiento Funcional RSW-SIREC-Q-2019-020, con la Metodología Software de la Norma Técnica para la Valoración de los Bienes Inmuebles Urbanos y Rurales del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que se aplique en el Sistema Integrado de Registro Catastral Quito - SIREC_Q, con el cual se realizará el proceso de cálculo del impuesto predial del bienio 2020-2021.

La información correspondiente a la identificación de los propietarios de los predios que constan en el catastro del DMQ, tales como cédula de identidad, nombre del propietario número de predio, entre otros, provienen de los datos ingresados en el "*Sistema de Personas*", el cual fue administrado hasta el 25 de mayo de 2021, por la Dirección Metropolitana de Catastro, a través de la Jefatura de la Unidad de Sistemas de Información Geográfica Catastral, presentando información errónea en el campo cédula de identidad, el cual se consultó mediante "*ID PERSONAS*", campo común con el sistema CERVUS.

Los Directores Metropolitanos de Catastro, con memorandos DMC-DIR-027-2018 de 5 de abril de 2018, y GADDMQ-DMC-2020-0724-M de 3 de septiembre de 2020, asignaron las funciones de Administrador del Sistema de Personas a los Funcionarios Directivos 7, señalando entre otras: "... 1. *Administración del sistema de PERSONAS* 2. *Parametrización del sistema de PERSONAS* 3. *Control del sistema de PERSONAS(...)*".

Treinta y cinco 

El alcalde del DMQ mediante oficio GADDMQ-AM-2021-0725-OF de 26 de mayo de 2021, dispuso a la Secretaría General de Planificación que a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Información asuma el rol de administrador funcional del “Sistema de Personas” en el ejercicio de la implementación del Sistema Metropolitano de Información, conforme la resolución de Alcaldía A-0010 de 31 de marzo de 2011 y el Libro I.3, Título I del Código Municipal, cuyas responsabilidades según lo indica los incisos 6 y 7 del artículo 43 del numeral 3.10 POLÍTICA DE DESARROLLO DE APLICACIONES de las políticas de tecnología de la información, son:

“...generar los requerimientos funcionales y su aprobación respectiva. – El área requirente previo a la operación de un sistema deberá nombre (sic) a un administrador del sistema, quien ejercerá el control, parametrización y administración del sistema en operación(...).”

El Director Metropolitano Financiero con oficio GADDMQ-DMF-2021-0373-O de 21 de abril de 2021; y, la Tesorera encargada, con oficio GADDMQ-DMF-T-2021-1664-O de 23 de noviembre de 2021, informaron a los Directores Metropolitanos de Catastro y Tributario que hasta el 8 de febrero y 26 de octubre de 2021, respectivamente, las bases de datos “transacciones masivas”, que incluyeron 39.316 predios para el año 2020 y 45.035 predios para el año 2021, presentaron inconsistencias en el número de identificación de los administrados; para su revisión, validación y que no se las considere para la generación de impuestos del año tributario 2022.

El Coordinador de Asesoría Tributaria mediante oficio GADDMQ-DMT-AT-2021-0194-O de 1 de octubre de 2021, informó al Director Metropolitano de Catastro, la existencia de propietarios con números de identificación erróneos, con el propósito que se depure la citada información.

El Director Metropolitano de Catastro en atención al requerimiento realizado por la Tesorera Metropolitana, con oficio GADDMQ-STHV-DMC-2021-1531-O de 27 de diciembre de 2021, indicó que, en base a una muestra de los datos remitidos determinó que los mismos eran correctos por lo que, con oficio GADDMQ-DMF-T-2021- 1795-O de 29 del mismo mes y año, la Tesorera ratificó las inconsistencias encontradas.

En relación a la documentación analizada, se determinó que existen órdenes de cobro generadas con cédulas de identidad o registros únicos de contribuyentes (RUC) con 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 15, 19 y 20 dígitos, contrario a lo que determina la Ley

Treinta y seis 

Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y su Reglamento y el artículo 3 del Reglamento a la Ley de Registro Único de Contribuyentes:

Dígitos	Numero de registros	%
1	43 202	67%
2	1 894	3%
3	100	-
4	152	-
5	297	-
6	744	1%
7	447	1%
8	1 301	2%
11	5 630	9%
12	10 472	16%
14	389	1%
15	2	-
19	6	-
20	2	-
Total:	64 638	100%

Fuente: Reglamento a la Ley de RUC

Al respecto, los 64.638 registros que representan el 4% del total generado con inconsistencias en el número de identificación del propietario, (anexo 7), por 18 208 620,98 USD, como se demuestra a continuación:

Impuesto predial	2020	%	2021	%	Total (USD)
Urbano	25 128	3%	24 919	3%	12 408 486,73
Rural	7 464	9%	7 127	8%	5 800 134,25
Total (USD):	8 789 487,45	4%	9 419 133,53	4%	18 208 620,98

Fuente: Base de datos sistema

El equipo de auditoría con base al análisis del algoritmo verificador del décimo dígito o final de la cédula de identidad de los contribuyentes que su registro contó con 9, 10 y 13 dígitos, determinó 14.292 registros no válidos (anexo 8), por 3 764 650,43 USD, conforme el siguiente detalle:

Impuesto Predial	Predios 2020	Predios 2021	Total (USD)
Urbano	6 417	6 285	1 948 139,96
Rural	802	788	1 816 510,47
Total (USD):	1 927 631,56	1 837 018,87	3 764 650,43

Fuente: Equipo de auditoría

Treinta y siete

Los Directores Metropolitanos de Catastro que actuaron en los periodos comprendidos entre el 11 de noviembre de 2019 y el 4 de junio de 2020; y entre el 26 de noviembre de 2020 y el 31 de marzo de 2022, respectivamente; y, los Jefes de la Unidad de Sistemas de Información Geográfica Catastral que actuaron en los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2019 y el 18 de agosto de 2020 y el 1 de enero de 2019 y el 30 de septiembre de 2020, respectivamente, como Administradores Funcionales del Sistema de Personas, al no disponer ni verificar respectivamente, que el sistema provea de una base actualizada y confiable respecto a la información catastral del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y al no realizar las depuraciones y/o modificaciones a los datos que presentaron inconsistencias para la identificación de los propietarios, pese a las solicitudes realizadas por la Dirección Metropolitana Financiera, la información base del sistema CERVUS que al 31 de diciembre de los años 2019 y 2020, generó 64.638 órdenes de cobro sin contar con la identificación del contribuyente y 14.292 con identificación del deudor no válida; y, el Director Metropolitano Tributario que actuó en el periodo comprendido entre el 28 de noviembre de 2019 y el 31 de enero de 2022, al no implementar controles permanentes que aseguren la gestión tributaria, particularmente a los títulos de crédito u órdenes de pago generadas en el sistema CERVUS que presentaron información incompleta y no válida; incumplieron los artículos 68 "Facultad determinadora" y 150 "Requisitos", numeral 2 del Código Tributario, artículos 1379, 2262 y 2283; y, 338 del Libro I.3, Título I "De la Gestión de la Información en el MDMQ" del Código Municipal, artículos 494 "Actualización del catastro" y 511 "Cobro de impuestos" del COOTAD, los numerales 1, 3 y 6 de las "Funciones específicas" del Reglamento Orgánico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito establecido con Resolución de Concejo 76 de 12 de diciembre de 2007; y, el artículo 43 "Generales" incisos sexto y séptimo de las Políticas de Tecnología de la Información, lo que ocasionó que los datos de los contribuyentes se encuentren incompletos, impidiendo su recaudación cuyo derecho de cobro se encuentra vigente en las instancias administrativas correspondientes.

Se comunicó los resultados provisionales mediante oficios 0201, 0202 y del 0204 al 0206-0011-DNA5-GAD-2022 de 22 de septiembre de 2022, a los servidores que guardan relación con el comentario señalado.

La Funcionaria Directiva 7 - Jefe de la Unidad de Sistemas de Información Geográfica Catastral que actuó en los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2019 y el 18

Treinta y ocho

de agosto de 2020, mediante comunicación de 30 de septiembre de 2022, manifestó entre otros aspectos que mediante memorando DMC-DIR-027-2018 de 5 de abril de 2018, en el que fue notificada como Administradora del Sistema de Personas por parte de la Directora Metropolitana de Catastro, no le especificó ninguna función. La Administradora que dejó esa designación no detalló o informó en el acta de entrega recepción de 3 de abril de 2018, novedades sobre el estado en el que se dejaba el sistema. No se evidenció que dentro del área de Catastros, se hayan definido funciones para el Administrador Funcional; no obstante, se ratifica en las responsabilidades de control, administración y generación de requerimientos funcionales del sistema establecida en las políticas de tecnología de la información, actualizadas a partir de marzo 2018. Al respecto, remitió las solicitudes realizadas a la Dirección Metropolitana Informática para la creación de un módulo de homologación manual de códigos de identificación municipal (CIM) inactivos y consulta de CIMs relacionados a un CIM homologado, signadas con los números RSW_PERSONAS_2018_01 y 2019_02 de 5 de junio de 2018 y 13 de marzo de 2019, respectivamente, entre otros, de los cuales durante su gestión se homologaron de forma manual, 2.658 CIMs de un total de 7.401 registros identificados, sin que hayan adjuntando informes de seguimiento que evidencien efectivamente lo descrito.

La administradora del Sistema de Personas cumplió con una de las responsabilidades establecidas en la normativa citada, más no se evidencia acciones tendientes a la mejora de los procesos de control y administración del referido sistema, en conocimiento de datos erróneos derivados del proceso de migración realizado a finales del año 2016. Adicionalmente concluye que el área responsable de la depuración del dato a nivel catastral es la Coordinación de Depuración Catastral; no obstante, auditoría observa su responsabilidad en calidad de Administradora del Sistema de Personas, en cuanto a la depuración de las inconsistencias en los números de identidad, como así lo ratifica la servidora en oficio 2019-DMC-6282 de 5 de junio de 2019, dirigido al Administrador General del Municipio del DMQ. en el que expuso el desarrollo de algunas acciones con este fin, en cumplimiento al oficio AG-0000064 de 31 de mayo del mismo año; finalmente, señala que la custodia del Sistema de Personas es la Dirección Metropolitana Informática de acuerdo a las Políticas de Tecnología de la Información y que su administración es únicamente funcional; no obstante, según lo determina el artículo 16 de las citadas políticas, la responsabilidad de la calidad y veracidad de los

Treinta y nueve

datos ingresados y/o almacenados en las bases y/o aplicativos, es de los dueños de la información. Por lo expuesto, se ratifica lo comentado por auditoría.

El Director Metropolitano de Catastro que actuó en el período comprendido entre el 11 de noviembre de 2019 y el 4 de junio de 2020, mediante comunicación de 12 de octubre de 2022, en respuesta a la conferencia final de resultados indicó:

"...la Coordinación de Estudios y Sistemas de Información Geográfica (hoy Geomática) continuó siendo el Administrador Funcional del Sistema de Personas, es decir es la responsable del funcionamiento del sistema, sin embargo es importante mencionar que son varias las dependencias municipales que ingresan el dato a este sistema de personas, y por lo tanto son las responsables del mismo, tal es el caso de las áreas de Servicios Ciudadanos y Recursos Humanos. El sistema de personas desde su creación (años antes de mi período de gestión) precisamente por ser un sistema cuyos datos eran ingresados por varias Direcciones y Dependencias Municipales presentaba errores en el dato, principalmente de tipeo, por esta razón, en febrero de 2017, (período anterior al mío), se emprendió un proyecto de depuración de los datos del sistema de personas, el cual permitió homologar con el sistema SIREC-Q alrededor del 60% del total de los registros únicos de forma automática con una confiabilidad del 95-100% de similitud que corresponden 511.364 registros. Conforme a las Políticas de Tecnología de la información, la Dirección Metropolitana de Informática es la custodia del Sistema de Personas y, la Administración de este sistema es únicamente Funcional y en consecuencia, todos los cambios solicitados en el sistema y para el mejoramiento del dato se han realizado mediante requerimientos funcionales, tal y como lo especifica el documento de Políticas de Tecnología de la Información, en la sección Políticas de Desarrollo de Aplicaciones(...)"

Lo señalado por el servidor no modifica lo comentado debido a que, la información correspondiente a la identificación de los propietarios de los predios como cédula de identidad, nombre del propietario, número de predio entre otros, proviene de datos ingresados por varias dependencias municipales en el "Sistema de Personas"; sin embargo, bajo la administración de la Dirección Metropolitana de Catastro, a través de la Jefatura de la Unidad de Sistemas de Información Geográfica Catastral, dentro del proceso de cálculo del impuesto predial del bienio 2020- 2021, presentó información errónea y desactualizada, sin que se evidencie la implementación de correctivos que regularicen este particular.

Conclusión

En el catastro del MDMQ no se encontraron identificados los propietarios de 64.638 predios, pues existen errores en los números de cédulas; y, de 14.292 predios la

Cuarenta (40)

identificación del deudor no es válida, debido a la falta de actualización y depuración de la información del sistema de personas, lo que ocasionó que los datos de los contribuyentes se encuentren incompletos, impidiendo su recaudación cuyo derecho de cobro se encuentra vigente en las instancias administrativas correspondientes.

Recomendaciones

Al Secretario General de Planificación

- Dispondrá y verificará que el Administrador Funcional del Sistema de Personas depure y actualice la información a fin de mantener una base completa, válida, exacta y confiable respecto de la información catastral del MDMQ, permitiendo la identificación de los contribuyentes para la emisión de las órdenes de cobro generadas en el sistema CERVUS.

A los Directores Metropolitanos de Catastro y Tributario

- Dispondrán y coordinarán a los jefes de sus respectivas dependencias, la implementación de mecanismos y acciones de cobro del impuesto predial del bienio 2020 - 2021, observado por auditoría, a fin de precautelar los ingresos institucionales por efectos de la recaudación tributaria, para el cumplimiento de sus objetivos.

No se emitió títulos de créditos para el impuesto predial del bienio 2020 y 2021

Durante el bienio 2020-2021 se emitieron 1'775.732 órdenes de cobro por concepto de impuesto predial (urbano y rural), por USD 197 610 356,79 USD, de acuerdo al siguiente detalle:

Órdenes de cobro generadas						
Impuesto predial	2020		2021		Total (USD)	%
	Ordenes de cobro	Monto (USD)	Ordenes de cobro	Monto (USD)		
Urbano	791.671	74 131 432,58	808 825	79 956 695,85	154 088 128,43	78%
Rural	86.859	22 032 861,13	88 377	21 489 367,23	43 522 228,36	22%
TOTAL	878.530	96 164 293,71	897.202	101 446 063,08	197 610 356,79	100%

Cuarenta y uno 

Recaudado por Tesorería Metropolitana						
Urbano	581.923	59 137 998,79	672.354	66 378 651,51	125 516 650,30	94%
Rural	45.692	3 244 016,64	56.035	4 218 105,60	7 462 122,24	6%
Descuentos Aplicados (*)	-	-3 627 918,22	-	-3 957 237,12	-7 585 155,34	-
TOTAL	627.615	58 754 097,21	728.389	66 639 519,99	125 393 617,20	100%

(*) En base a lo determinado en los artículos 512 y 523 del COOTAD
Fuente: Base de datos de la Dirección Metropolitana de Informática y CERVUS (DMI)

El equipo auditor, al establecer una relación entre el monto recaudado de los años tributarios 2020 y 2021 y el valor generado por tipo de impuesto, para el bienio sujeto análisis sin considerar los descuentos aplicados, determinó una tasa de cobro del 64% para predios urbanos y 13% para predios rurales, como se demuestra a continuación:

Impuesto a la propiedad sobre predios urbanos						
Año	2020	%	2021	%	Total (USD)	%
Corriente	46 286 691,76	62%	51 781 078,15	65%	98 067 769,91	64%
Anterior	7 099 489,80	-	6 969 211,11	-	14 068 700,91	-
Otros (*)	5 751 817,23	-	7 628 362,25	-	13 380 179,48	-
Total	59 137 998,79	-	66 378 651,51	-	125 516 650,30	-

(*) Incluye recaudación desde el año de 1989

Impuesto a la propiedad sobre predios rurales						
Año	2020	%	2021	%	Total (USD)	%
Corriente	2 663 727,82	12%	3 065 652,36	14%	5 729 380,18	13%
Anterior	350 573,70	-	623 702,46	-	974 276,16	-
Otros (*)	229 715,12	-	528 750,78	-	758 465,90	-
Total	3 244 016,64	-	4 218 105,60	-	7 462 122,24	-

(*) Incluye recaudación desde el año de 1989

Fuente: Equipo de auditoría

Es decir, la administración municipal dejó de percibir en el bienio 2020-2021 el valor de los recursos establecidos a través de la generación de órdenes de pago por concepto de impuesto predial hasta el bienio 2020-2021, debido a la falta de gestión para el inicio y emisión de títulos de crédito para la recaudación de 86 220 293,13 USD, distribuidos en 49 051 147,41 USD (urbano) y 37 169 145,72 USD (rural), conforme al siguiente detalle:

Descripción	Urbano		Rústico (Rural)	
	2020	2021	2020	2021
Impuesto generado	74 131 432,58	79 956 695,85	22 032 861,13	21 489 367,23
(-) Impuesto recaudado período corriente	(46 286 691,76)	(51 781 078,15)	(2 663 727,82)	(3 065 652,36)

Cuarenta y dos

(-) Impuesto recaudado período anterior	-	(6 969 211,11)	-	(623 702,46)
Impuesto no percibido	27 844 740,82	21 206 406,59	19 369 133,31	17 800 012,41
Total, no percibido por impuesto	49 051 147,41		37 169 145,72	
Total, no percibido general	86 220 293,13			

Fuente: Equipo de auditoría

Las obligaciones tributarias por concepto de impuesto predial exigibles al 1 de enero de 2021 y al 1 de enero de 2022, para los ejercicios fiscales 2020 y 2021 respectivamente, por no haber sido canceladas, se encontraban vencidas al 31 de diciembre de cada año. A partir de esta fecha, se aplican recargos por mora conforme a lo previsto en la Ley, en los artículos 512 "Pago del impuesto" y 523 "Forma y plazo para pago del impuesto" del COOTAD.

El Director Metropolitano Tributario con memorando GADDMQ-DMT-2020-0499-M de 20 de octubre de 2020, dispuso la formación de un equipo multidisciplinario que se encargue de la emisión manual de títulos de crédito considerando criterios de materialidad y tiempo restante de prescripción (2015, 2016 y 2017), dejando de lado, al bienio 2020-2021, sin considerar lo dispuesto en el último inciso del artículo 512 "Pago del impuesto" del COOTAD, que señala que para predios urbanos, así también para los rurales una vez vencido el año fiscal, el impuesto predial se cobrará por la vía coactiva, situación que no fue evidenciada para la recaudación del impuesto predial correspondiente al bienio 2020-2021, conforme a la documentación proporcionada por la Dirección Metropolitana Financiera.

La Dirección Metropolitana Financiera y Tesorería, al inicio de cada año no reportaron ni alertaron a la DMT respecto a las órdenes de pago generadas para el bienio 2020-2021 que no se recaudó, tampoco planificó ni controló las actividades de la Tesorería y la Jefatura de Coactivas, para que el sistema de recaudación incluidos la gestión de cobro vía coactiva, cumpla conforme lo previsto en las "Funciones Específicas" del Reglamento Orgánico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

De la documentación analizada el equipo auditor, no se evidenció que las Direcciones Metropolitanas Tributaria y Financiera, generaran y emitieran títulos de créditos de las obligaciones vencidas de los años 2020 y 2021 respectivamente, para que el administrado en el plazo de 8 días proceda a cancelar los impuestos pendientes de pago e iniciar de ser el caso, los procesos administrativos de ejecución.

Cuarenta y tres

Es decir, la DMT no cumplió con el procedimiento en el cual es la encargada de efectuar toda notificación que se desprenda del acto de determinación en base a las normativas que rigen este particular y la DMF una vez que se encuentre en firme tal notificación, será la encargada de recaudar los valores correspondientes, conforme al "Criterio de dirimencia" que consta en el memorando GADDMQ-AG-2020-0048-M de 5 de febrero de 2020, de la Administradora General.

El Director Metropolitano Financiero que actuó en el período comprendido entre el 18 de enero de 2021 y el 31 de agosto de 2021 y entre el 6 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022, y la Tesorera Metropolitana que actuó en el período comprendido entre el 12 de junio de 2020 y el 31 de marzo de 2022, no implementaron procesos de recaudación que permitan asegurar el pago oportuno de las obligaciones vencidas ni coordinaron el inicio de la emisión de títulos de crédito y acciones encaminadas para ejercer la jurisdicción coactiva, una vez producida la deuda de los ejercicios económicos 2020-2021, toda vez que vencían al 31 de diciembre de cada año; el Director Metropolitano Tributario que actuó en el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2019 y el 31 de enero de 2022, no notificó ni implementó controles respecto la emisión de títulos de crédito de las obligaciones vencidas de los años 2020 y 2021, debido a que dispuso priorice por materialidad y tiempo restante de prescripción de años anteriores, sin considerar la emisión de los correspondientes al bienio 2020-2021; por lo que incumplieron los artículos 340 "*Deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera*", 344 "*Recaudación y pago*", 493 "*Responsabilidad personal*", 512 "*Pago del impuesto*" y 523 "*Forma y plazo para pago del impuesto*" del COOTAD, 85 "*Notificación de los actos administrativos*", 149 "*Emisión*" y 151 "*Notificación*" del Código Tributario, artículos 4 y 7 numerales a), c) y g) de la Ordenanza A-090 de 9 de diciembre de 2020, los numerales 2, 5, 6, 10, 11, 16, 17 y 21 de las "*Funciones Específicas*" del Reglamento Orgánico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y las Normas de Control Interno 401-03 "*Supervisión*" y 403-04 "*Verificación de los ingresos*", lo que dio lugar a que no se inicien procesos coactivos de estos tributos, cuyo derecho de cobro se encuentra vigente en las instancias administrativas correspondientes.

Se comunicó los resultados provisionales mediante oficios del 0206 al 0208-0011-DNA5-GAD-2022 de 22 de septiembre de 2022, a los servidores que guardan relación con el comentario señalado.

Cuarenta y cuatro 

La Tesorera Metropolitana que actuó en el período comprendido entre el 12 de junio de 2020 y el 31 de marzo de 2022 y el Director Metropolitano Financiero que actuó en el período comprendido entre el 18 de enero de 2021 y el 31 de agosto de 2021 y entre el 6 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2021, mediante oficios GADDMQ-DMF-T-2022-0959-O y GADDMQ-DMF-2022-1299-O de 28 y 29 de septiembre de 2022, respectivamente, en similares términos manifestaron:

“...la Dirección Metropolitana Financiera, mediante Oficio GADDMQ-DMF-2021-0373-O... de fecha 21 de abril de 2021, reportó e informó a las Direcciones Metropolitanas Tributaria y de Catastros, sobre la cartera pendiente de pago por Impuesto Predial y CEM (Contribución Especial de Mejoras)(...)”.

La Tesorera Metropolitana y el Director Metropolitano Financiero evidenciaron que las Direcciones Metropolitanas Tributaria y de Catastros conocieron sobre la cartera vencida; no obstante, no se reportó respecto a las órdenes de pago generadas y no recaudadas en 2020 al inicio del año 2021; las acciones de evaluación y seguimiento empezaron en abril, continuaron en agosto (oficio GADDMQ-DMF-T-2021-1405-O) y finalizaron en diciembre de 2021 (oficio GADDMQ-DMF-T-2021-1799-O); además la información remitida sobre el saldo de cartera vencida por 72 049 772,96 USD no es concordante con la información que entregó la Dirección Metropolitana de Informática al equipo de auditoría.

En relación a la aplicación de la Disposición Transitoria Vigésima Tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19 señalaron:

“... Los cobros de las obligaciones municipales fueron afectadas; lo que provocó, un evidente problema en la recaudación institucional y en los procesos de ejecución coactiva, toda vez que el impulso procesal se lo pudo realizar desde julio del 2021(...)”.

La citada normativa hace referencia a la suspensión de los procesos coactivos durante la emergencia sanitaria y por ciento ochenta días adicionales, lo que aplica exclusivamente a los instaurados o que estuvo en ejecución al 16 de marzo de 2020, es decir por obligaciones prediales que no correspondían al bienio 2020-2021.

En relación al artículo 1698 del Código Municipal sobre las obligaciones tributarias, que concluyen que la Dirección Metropolitana Financiera no es competente en la emisión de

Cuarenta y cinco (45)

los títulos de crédito, es aplicable para el año 2020 no así para el 2021 según lo establece el artículo 149 del Código Tributario reformado de 29 de noviembre de 2021; situación que es confirmada con el inicio de mesas de trabajo para determinar mecanismos para el cobro.

La Dirección Metropolitana Financiera implementó el proceso coactivo masivo para la recaudación del impuesto predial 2017 hacia atrás, considerando que se encontraban próximo a prescribir, no así para el bienio sujeto a análisis, criterio que ratifica lo comentado por auditoría.

Conclusión

No se emitió títulos de créditos correspondientes al impuesto predial del bienio 2020 y 2021 que se encontraban vencidos, por cuanto no se gestionó la recaudación de las órdenes de cobro generadas, lo que ocasionó que no se inicien procesos coactivos de estos tributos, cuyo derecho de cobro se encuentra vigente en las instancias administrativas correspondientes.

Recomendación

Al Director Metropolitano Financiero

7. Dispondrá y verificará que la Tesorera Metropolitana y el Jefe de Coactivas sobre la base de las órdenes de cobro generadas emitan los títulos de crédito de las obligaciones vencidas año a año por concepto de impuesto predial y dentro de los plazos determinados para el efecto, inicien los procesos administrativos correspondientes para su recaudación a fin de precautelar los ingresos públicos institucionales para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Atentamente,



Dra. Samia Fuertes Obando
Directora Nacional de Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados,
Subrogante

Cuarenta y seis 