

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

Asunto: Informe publicidad exterior en el Distrito Metropolitano de Quito.

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio No. GADDMQ-SGCM-2019-1962-O de 07 de noviembre de 2019, mediante el cual solicitó:

“(...) se envíe el informe requerido hasta el día viernes 08 de noviembre de 2019 a las 08h00 y asista a la sesión No. 034- ordinaria del Concejo Metropolitano que se realizará el día martes 12 de noviembre de 2019, a las 10h00 en la sala de sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, para que se sustente de manera verbal el informe solicitado”.

Al respecto, en mi calidad de Supervisora Metropolitana, y como representante institucional de conformidad al artículo I.2.248 del Código Municipal desde el 16 de mayo de 2019, en virtud de la Acción de Personal No. 0000010252, me permito informar lo siguiente:

1.- Antecedentes:

1.1. Mediante memorando No. GADDMQ-AMC-DMIP-2019-5218-M de 07 de noviembre de 2019, el Director Metropolitano de Inspección informó que *“(...) desde el 15 de mayo de 2019 hasta la presente fecha se han realizado 1515 informes (...), de los cuales algunos administrados han adecuado su conducta a la normativa, otros se han enviado a la Dirección de Instrucción para la apertura de un expediente administrativo sancionador, y los restantes se encuentran sustanciándose en la Dirección de Inspección a espera de los 10 días y 5 más de prorroga a solicitud del administrado.”*

1.2. Con memorando Nro. GADDMQ-AMC-DMIT-2019-1950-M de 07 de noviembre de 2019, la Directora Metropolitana de Instrucción informó lo siguiente:

“Con la finalidad de ejecutar acciones de control la Agencia Metropolitana de Control a través de la Dirección Metropolitana de Instrucción ha realizado 4 macro operativos de fechas 19 y 20 de junio y de 26 y 27 de agosto de 2019, en los cuales además de informar

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

sobre el cometimiento de la infracción, se iniciaron procedimientos administrativos sancionadores a quienes hicieron caso omiso del retiro voluntario de los elementos publicitarios infractores.”

1.3. Mediante memorando Nro. GADDMQ-AMC-DMR-2019-01031-M de 07 de noviembre de 2019, el Director Metropolitano de Resolución, señaló:

“(…) en relación a los procedimientos administrativos sancionadores relativo a los administrados que hayan colocado publicidad exterior sin la autorización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, durante el período de 16 de mayo a octubre 2019, esta Dirección ha resuelto la cantidad de 157 expedientes de los cuales 79 fueron remitidos a la Dirección de Ejecución, 62 se archivaron, 16 fueron remitidos a la Dirección de Instrucción y 5 se verifican en esta Dirección con Recurso de Apelación, con un total de multas de USD 347.032,44.”

1.4. A través de memorando No. GADDMQ-AMC-DME-2019-0807-M 07 de noviembre de 2019, el Director Metropolitano de Ejecución señaló que existen 167 expedientes en la etapa de ejecución por el incumplimiento de la resolución administrativa.

Luego, señala que:

“Es preciso indicar que para el ingreso a predios privados se requiere la autorización del propietario, o en su defecto, la orden judicial respectiva para la ejecución de las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo sancionador, conforme lo establece el artículo 66 numeral 22 de la Constitución de la República, respecto del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Como es de su conocimiento, la gran mayoría de vallas publicitarias ilegales se encuentran instaladas en predios privados, situación que ha requerido la solicitud expresa de ingreso a los propietarios para ejecutar el desmontaje de las vallas, con respuesta positiva en contados casos.

Para los demás casos, se realizó un requerimiento a la función judicial a fin de que designe a un juez para que extienda la orden para el ingreso a predios privados, situación que no prosperó, toda vez que nos supieron manifestar que no existe un campo en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE) que permita el ingreso de este tipo de requerimientos, es decir, que no se evidencia en la legislación nacional esta competencia específica creada para los jueces en las distintas materias.”

2.- Base legal.-

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

2.1.- La **Constitución de la República del Ecuador**, dispone:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...)”

2.2.- El **Código Orgánico Administrativo**, señala:

“Artículo 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley.

A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.

Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva”.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.-

“Art. 248.- Garantías del procedimiento. El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará:

- 1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.*
- 2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.*
- 3. El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*
- 4. Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario”*

“Artículo 260.- Resolución. El acto administrativo que resuelve el procedimiento

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

sancionador, además de cumplir los requisitos previstos en este Código, incluirá:

1. La determinación de la persona responsable.
2. La singularización de la infracción cometida.
3. La valoración de la prueba practicada.
4. La sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad.
5. Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia.

En la resolución no se pueden aceptar hechos distintos a los determinados en el curso del procedimiento.

El acto administrativo es ejecutivo desde que causa estado en la vía administrativa.

2.3.- La **Ordenanza Metropolitana No. 001**, sancionada el 29 de marzo de 2019, (en adelante Código Municipal) establece que:

DE LA AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL

“Artículo 1.2.246.- La Agencia Metropolitana de Control es el 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 este Título”.

“Artículo 1.2.247.- A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Podrá ejercer además, las potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.

La Agencia Metropolitana de Control, para el ejercicio de las potestades que tiene atribuidas, actuará a través de los órganos y con las funciones que le confiere el orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, procurando los mayores niveles de coordinación con todos los órganos y organismos de la Administración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (...).

La Agencia Metropolitana de Control desarrollará sus funciones tanto mediante actuaciones propias como a través de la cooperación. Podrá adoptar acuerdos y convenios o contratos con otras entidades públicas y privadas, sin que esto

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

implique delegación de la potestad sancionadora y de control”.

DE LA LICENCIA METROPOLITANA URBANÍSTICA DE PUBLICIDAD EXTERIOR – LMU (41)

Artículo 111.6.163.- Objeto.- El presente Capítulo tiene por objeto regular las condiciones a las que se sujetarán las instalaciones y el ejercicio de la actividad publicitaria exterior, cualquiera que sea el medio o sistema utilizado para la transmisión del mensaje, con el fin primordial de compatibilizar la colocación de la publicidad exterior con la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, y mantenimiento y mejora del ornato y paisaje en el Distrito Metropolitano de Quito.

NATURALEZA, ALCANCE Y DEFINICIONES DE LA LICENCIA METROPOLITANA URBANÍSTICA DE PUBLICIDAD EXTERIOR

“Artículo 111.6.182.- Acto administrativo de autorización.-

1. La Licencia Metropolitana Urbanística de Publicidad Exterior es el acto administrativo con el que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito autoriza a su titular la utilización o aprovechamiento del espacio público para colocar publicidad exterior fija propia o de terceros o publicidad exterior móvil propia o de terceros dentro de la circunscripción territorial del Distrito.

2. En los casos previstos en el Parágrafo de esta Sección "Del Régimen Jurídico aplicable a la Publicidad Exterior de terceros colocada en Espacio Público de dominio público en el ejercicio de la actividad económica publicitaria", el licenciamiento se entenderá otorgado de manera tácita al momento de la firma del contrato”.

“Artículo 111.6.183.- Título jurídico.- El título jurídico que contiene el acto administrativo de autorización al que se refiere este Título se documentará bajo la denominación de "Licencia Metropolitana Urbanística de Publicidad Exterior", o por sus siglas LMU (41)”.

DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO

“Artículo 111.6.214.- Los administrados que hayan colocado publicidad exterior sin la autorización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, o sin ajustarse a las normas administrativas y reglas técnicas previstas en esta normativa metropolitana y su Anexo Único, serán sancionados con una multa equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario básico unificado por metro cuadrado o fracción, así como el desmontaje o retiro de la publicidad exterior, con reposición de las cosas al estado anterior del

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

cometimiento de la infracción. No obstante, para el caso de la publicidad fija de uno a ocho metros cuadrados y la publicidad móvil de sillas de ruedas, bicicletas y vehículos de hasta 500 c.c., se aplicará una multa del veinte por ciento (20%) del salario básico unificado por metro cuadrado o fracción, sin perjuicio del desmontaje o retiro de la publicidad exterior, con reposición de las cosas al estado anterior del cometimiento de la infracción.

La sanción general prevista en esta disposición será aplicable igualmente cuando el contenido de la publicidad contravenga lo establecido en el artículo 111.6.170, relacionado con los medios de expresión publicitaria no autorizados”.

“Artículo 111.6.215.- El acto administrativo de disposición de desmontaje se notificará al administrado, previniéndole de retirar la Publicidad Exterior en el plazo de cinco días, contados desde la fecha de la notificación. En caso de incumplimiento, los órganos competentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito procederán a la ejecución sustitutoria a costa del administrado que deberá abonar los gastos de desmontaje, transporte, almacenamiento y bodegaje, independientemente de las sanciones que hubieran lugar. Los costos a los que hace referencia este numeral serán determinados por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, de acuerdo al análisis de precios unitarios.

En caso de que los propietarios no hayan procedido al retiro de dichas estructuras embodegadas en el lapso de treinta días, los mismos serán declarados en abandono procediendo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a dar de baja de conformidad con los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano”.

“Artículo 111.6.216.- Los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones tipificadas en esta normativa Metropolitana, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico metropolitano”.

“Artículo 111.6.217.- Iniciado el procedimiento sancionador, podrán adoptarse, de forma motivada, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para evitar que se produzcan o mantengan en el tiempo los perjuicios derivados de la presunta infracción”.

“Artículo 111.6.218.- Cuando hubieren sido violentados los sellos colocados por orden de autoridad competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o en general se hubiese descatado la resolución del órgano decisor competente, éste estará habilitado para imponer multas compulsivas o coercitivas para efectos de exigir el cumplimiento del acto administrativo. Las multas coercitivas, dentro del procedimiento

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

administrativo sancionatorio principal, se aplicarán mediante resolución de conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano”.

“Artículo 111.6.219.- En los casos en que el infractor no sea propietario del predio o inmueble en donde se encuentra colocada la Publicidad Exterior y/o los soportes publicitarios, el órgano decisor competente notificará al propietario con la primera multa compulsiva ordenada dentro del procedimiento administrativo sancionatorio principal, con la prevención de que en caso de que en su predio o inmueble se continúe la actuación en desacato de la resolución del órgano decisor competente, se constituirá en deudor solidario de las subsiguientes multas compulsivas que disponga la Agencia Metropolitana de Control. Igual solidaridad y en las mismas condiciones alcanzará al representante legal y accionistas o socios de la persona jurídica, en caso de que ésta sea la infractora”.

3. Análisis:

3.1. Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, y se formaliza con la emisión del acto administrativo de inicio expedido por el órgano instructor, el cual debe contener la identificación de la persona o personas presuntamente responsables o el modo de identificación, sea en referencia al establecimiento, objeto u objetos relacionados con la infracción o cualquier otro medio disponible; la relación de los hechos sucintamente expuestos que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder; el detalle de los informes y documentos que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho; la determinación del órgano competente para la resolución del caso y norma que le atribuya tal competencia.

La notificación de los actos administrativos de inicio se realiza en los tres días siguientes a partir de su emisión y esta puede ser en persona, por boleta o a través de un medio de comunicación.

Posteriormente, el administrado tiene el término de 10 días para comparecer al procedimiento, en donde establecerá el domicilio para las notificaciones y aportará prueba para su defensa. Recibidas las alegaciones o transcurrido el término de diez días, el órgano instructor evacua la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción.

En el caso de que el presunto infractor no conteste el acto administrativo de inicio en el término referido, este se considera como dictamen, y contiene: la determinación de la

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

infracción con todas sus circunstancias; nombres y apellidos del presunto infractor; los elementos en los que se funda la instrucción; la disposición legal que sanciona el acto por el que se le inculpa; la sanción que se pretende imponer y las medidas cautelares adoptadas. Si no existen los elementos suficientes para seguir con el trámite del procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad. El dictamen se remite inmediatamente al órgano resolutor, junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el mismo, el cual tendrá que emitir su decisión en el plazo máximo de un mes, y excepcionalmente se podrá ampliar el plazo hasta dos meses.

El acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador contiene: la determinación de la persona responsable, la singularización de la infracción cometida, la valoración de la prueba practicada, la sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad y las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia.

Una vez que se ha determinado la responsabilidad administrativa del infractor a través de una resolución, y si éste considera que se hubieren vulnerado sus derechos, podrá interponer los medios de impugnación previstos en la normativa, tales como el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión.

Cuando no se han interpuesto dichos recursos, y el administrado no ha dado cumplimiento voluntariamente a las sanciones determinadas por el funcionario resolutor, se pueden aplicar medios de ejecución forzosa, como las multas compulsorias emitiendo la orden del título de crédito; y, la clausura de establecimientos a efecto de exigir el cumplimiento de las obligaciones impuestas.

En ese sentido, esta entidad al ejercer una potestad pública tiene la obligación de cumplir con las normas y principios propios de cualquier procedimiento administrativo, y más aun tomando en consideración que la potestad sancionadora puede implicar un gravamen para los administrados, lo que compromete a la administración para que sus actuaciones estén apegadas a derecho de tal forma que no exista posibilidad de violentar la seguridad jurídica.

Es por ello, que la Agencia Metropolitana de Control ha buscado fortalecer los mecanismos de legalidad y tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, ya que el principio *nullum crime, nulla poena sine lege*, base del derecho de carácter universal, se constituye en una garantía de protección a favor de los administrados, para evitar que autoridades sin la debida competencia emitan nuevas regulaciones o sanciones que no hayan sido previamente establecidas mediante ley; o que en uso de competencias legales, lleven a cabo acciones u omisiones que constituyan

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

abuso de poder.

Por lo cual, en cumplimiento del artículo 21 del Código Orgánico Administrativo, esta entidad promueve la misión de servicio, probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, confianza mutua, solidaridad, transparencia, dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la diligencia y la primacía del interés general sobre el particular, realizando el control igualitario a todas las personas naturales o jurídicas que utilicen publicidad exterior o presten servicios correspondiente a la LMU 41.

3.2. Licencia Metropolitana LMU 41

La Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Título Tercero de la Ordenanza Metropolitana No. 308, que establece el Régimen Administrativo de la Licencia Metropolitana Urbanística de Publicidad Exterior LMU-41, fue sancionada el 26 de mayo de 2016, con el objeto de regular las condiciones que deberán cumplir las instalaciones para el ejercicio de la actividad de publicidad exterior.

Al tratar sobre la instalación de publicidad en el espacio público de dominio público o privado, incluyendo el espacio privado susceptible de publicidad exterior visible desde el espacio público, se estandarizó los requisitos técnicos de conformidad al anexo único que se denominó "*Reglas Técnicas para la instalación de Soportes Publicitarios y colocación de Publicidad Exterior en el Distrito Metropolitano de Quito*", el que formó parte de la señalada ordenanza. Parámetros técnicos que deben cumplirse para la obtención de la Licencia Metropolitana Urbanística LMU 41.

La Licencia Metropolitana Urbanística LMU 41 constituye el acto administrativo emitido por el MDMQ, que autoriza el aprovechamiento de un determinado espacio público para la ubicación de publicidad exterior fija o móvil, la cual se entiende otorgada de manera tácita al momento de la firma del contrato. La emisión de la LMU 41 implica que el administrado cumplió con los procedimientos establecidos y con los requisitos administrativos y reglas técnicas aplicables para cada elemento publicitario.

Las autoridades administrativas competentes para emitir u otorgar la LMU 41 son el ente rector de Territorio, Hábitat y Vivienda o las Administraciones Zonales, dependiendo del caso, correspondiéndole a la Agencia Metropolitana de Control ejercer las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución del procedimiento administrativo sancionador.

En este sentido, la Agencia Metropolitana de Control ha generado los instrumentos necesarios que le permiten dar cumplimiento con los elementos dispuestos para los procedimientos administrativos, mismos que se encuentran determinados a partir del

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

artículo 183 del COA.

El artículo III.6.214 del Código Municipal, dispone que cuando los administrados han colocado publicidad exterior sin la autorización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, o sin ajustarse a las normas administrativas y reglas técnicas previstas en esta normativa metropolitana, son sancionados con una multa equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario básico unificado por metro cuadrado o fracción, así como el desmontaje o retiro de la publicidad exterior, con reposición de las cosas al estado anterior del cometimiento de la infracción.

Para el caso de la publicidad fija de uno a ocho metros cuadrados y la publicidad móvil de sillas de ruedas, bicicletas y vehículos de hasta 500 c.c., se aplica una multa del veinte por ciento (20%) del salario básico unificado por metro cuadrado o fracción, sin perjuicio del desmontaje o retiro de la publicidad exterior, con reposición de las cosas al estado anterior del cometimiento de la infracción.

La sanción general prevista es aplicable igualmente cuando el contenido de la publicidad contravenga lo establecido en el artículo III.6.170, relacionado con los medios de expresión publicitaria no autorizados.

Con el acto administrativo de disposición de desmontaje se notifica al administrado, previniéndole de retirar la Publicidad Exterior en el plazo de cinco días, contados desde la fecha de la notificación.

En caso de incumplimiento, los órganos competentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito procederán a la ejecución sustitutoria a costa del administrado, quien deberá abonar los gastos de desmontaje, transporte, almacenamiento y bodegaje, independientemente de las sanciones que hubieran lugar. Dichos costos son determinados por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, de acuerdo al análisis de precios unitarios.

Si los propietarios no hubieren procedido al retiro de dichas estructuras embodegadas en el lapso de treinta días, los mismos son declarados en abandono procediendo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a darlos de baja.

Cuando hubieren sido violentados los sellos colocados por orden de autoridad competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o en general se hubiese descatado la resolución del órgano decisor, éste estará habilitado para imponer multas compulsivas o coercitivas para efectos de exigir el cumplimiento del acto administrativo. Las multas coercitivas, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio principal, se aplicarán mediante resolución de conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

En los casos en que el infractor no sea propietario del predio o inmueble en donde se encuentra colocada la Publicidad Exterior y/o los soportes publicitarios, el órgano decisor competente notificará al propietario con la primera multa compulsiva ordenada dentro del procedimiento administrativo sancionatorio principal, con la prevención de que en caso de que en su predio o inmueble se continúe la actuación en desacato de la resolución del órgano decisor competente, se constituirá en deudor solidario de las subsiguientes multas compulsivas.

Igual solidaridad y en las mismas condiciones alcanza al representante legal y accionistas o socios de la persona jurídica, en caso de que ésta sea la infractora.

Es preciso señalar que el 29 de marzo de 2019, el Concejo Metropolitano de Quito, sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en la cual se procedió a codificar varias de las ordenanzas metropolitanas, entre ellas la Ordenanza Metropolitana No. 119.

La disposición derogatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 001 señala: *“Deróguese toda las Ordenanzas que se detallan en el cuadro adjunto (Anexo Derogatorias), con excepción de las disposiciones de carácter transitorio hasta la verificación del efectivo cumplimiento de las misma; y, sin perjuicio de la continuación de los procedimientos iniciados al amparo de las normas descritas en el anexo derogatorias, hasta su culminación conforme la normativa vigente al momento de su inicio.”*, con lo cual se derogaron todos los anexos de las ordenanzas contenidas en el listado, lo cual deja a la Municipalidad sin la norma técnica para la instalación de los soportes para publicidad y, en ese sentido, las Administraciones Zonales no pueden emitir nuevas licencias Metropolitanas, lo cual ocasionaría que aumente la informalidad en la instalación de publicidad exterior en el Distrito Metropolitano de Quito.

Por lo cual, la falta de vigencia de los anexos técnicos correspondientes al título de la Licencia Metropolitana Urbanística (LMU41) podría ocasionar la nulidad de los actos administrativos de autorización que emite la Administración Zonal competente; y consecuentemente, la nulidad del procedimiento administrativo sancionador que realiza la Agencia, ya que el mismo tiene como sustento técnico y legal el acto administrativo que contiene la licencia de publicidad exterior.

3.3. Tiempos de trámite del procedimiento administrativo sancionador.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

- **Dirección Metropolitana de Inspección**

El procedimiento de inspección de elementos publicitarios en el todo el Distrito Metropolitano de Quito, consiste en que funcionarios inspectores de publicidad exterior de la Agencia Metropolitana de Control, procedan con una verificación al establecimiento, donde se solicita el permiso municipal correspondiente, es decir, la Licencia Metropolitana Urbanística de Publicidad Exterior (LMU41).

En caso de no ser presentada, se elabora un informe para poner en conocimiento al administrado de las actuaciones previas, de conformidad a los artículos 175 y siguientes del Código Orgánico Administrativo, para que una vez realizadas las dos notificaciones del informe de dichas actuaciones a los interesados, emitan su criterio respecto a los hallazgos preliminares en el término de diez días, que podrá prorrogarse hasta por cinco días más a petición de la persona interesada.

En caso de que el administrado en los 10 días que otorga el artículo 178 del COA, adecue la conducta a la normativa, es decir, realice el retiro del elemento publicitario, el informe preliminar se archivara.

Si el administrado no adecuó su conducta a la norma, el inspector procede a elaborar un informe de fin de actuación previa, que consiste en incorporar el criterio del administrado al informe preliminar, con lo que se procede a enviar a la Dirección de Instrucción para que aperture un expediente administrativo sancionador.

El Art. 179 del Código Orgánico Administrativo manifiesta que hay un plazo de 6 meses para que opere la figura de la caducidad, el que manifiesta:

“Caducidad.- Una vez iniciadas las actuaciones previas sobre algún asunto determinado, la decisión de inicio del procedimiento administrativo se notificará a la persona interesada en el plazo de seis meses contados desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, a cuyo término caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o cualquier otra, de carácter gravoso. La declaración de caducidad puede ser obtenida en vía administrativa o mediante procedimiento sumario”.

Con respecto a las implicaciones para ejercer control por la derogación de los anexos técnicos, se evidencia que al momento de realizar la inspección, los administrados manifiestan que se les ha informado que los anexos de las parte técnica no están vigentes en la Ordenanza Metropolitana 001, y por tal razón, las Administraciones Zonales no les pueden otorgar el permiso de la LMU41 sin una base técnica.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

El contenido de anexos utilizados por la Dirección Metropolitana de Inspección para tramitar denuncias o inspecciones de oficio, es elemental ya que imparten las bases del metraje y de construcción para la instalación de los elementos publicitarios, incluso en publicidad móvil.

- **Dirección Metropolitana de Instrucción**

Respecto del trámite de los procedimientos administrativos sancionadores, principalmente en los actos flagrantes u ordinarios, se sustancian el tiempo máximo de un mes siempre y cuando no exista contestación por parte del administrado al acto de inicio ni diligencias probatorias que despachar en la fase de instrucción, de esta forma se agiliza el procedimiento en virtud de que se consideraría como dictamen el acto de inicio.

Cuando se ha contestado dentro del término de diez días, establecido en el Código Orgánico Administrativo artículo 255, y se requiere por parte del administrado diligencias probatorias, el tiempo que puede existir desde la emisión del acto de inicio hasta la emisión del dictamen, varía según su complejidad desde un mes hasta el tiempo máximo de seis meses, después de lo cual se remite el expediente al órgano resolutor para su respectiva consecución del trámite.

Además es importante indicar que en la codificación realizada a través de la Ordenanza Metropolitana No. 001-2019, se codificó la Ordenanza Metropolitana 119 (de publicidad exterior), sin embargo, la disposición derogatoria de la codificación no exceptuó a las normas técnicas y anexos de las ordenanzas codificadas, por lo que actualmente no es factible aplicar las reglas técnicas en los procedimientos administrativos sancionadores.

Lo que implica, que en la fase de instrucción, en la cual se sustancia el procedimiento administrativo sancionador no cuenta con normativa vigente para la correcta emisión de los actos administrativos y de simple administración que emiten los instructores metropolitanos.

- **Dirección Metropolitana de Resolución**

Una vez recibido el procedimiento administrativo sancionador, se consolida el grupo de expedientes para ser sorteados, los mismos que son sorteados semanalmente a cada funcionario decisor, quienes tienen un plazo máximo para resolver de 5 a 8 días, sin embargo, salvo que existiere la necesidad de realizar una reinspección o requerimiento a autoridad competente (administración zonal), se pueden realizar actos jurídicos con la respectiva solicitud y a partir de esta petición, se interrumpiría el tiempo para resolver al plazo máximo 2 meses.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

Es decir que el tiempo mínimo para resolver un procedimiento administrativo sancionador conforme normativa jurídica vigente es de 1 mes, una vez que se ha cerrado la etapa de instrucción; y, 2 meses si en etapa de resolución, por la complejidad del asunto, se requieren diligencias previas. (Art. 203 y 204 del Código Orgánico Administrativo).

En este sentido, los funcionarios decisores de Dirección de Resolución, analizan el expediente administrativo en lo referente a la presentación o no de la autorización metropolitana (LMU 41) y no en base a los anexos técnicos, mismos que se revisan al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Una vez concluido el análisis de las actuaciones realizadas dentro del procedimiento, se emite la resolución correspondiente, con archivo o sanción de la infracción imputada, en consideración a la multa prevista en la norma ut supra; es preciso señalar que el administrado tiene la potestad de presentar recursos administrativos ante el jerárquico superior.

- **Dirección Metropolitana de Ejecución**

En relación a los tiempos en los que se desarrolla la etapa de ejecución se debe indicar, que el tiempo óptimo para proceder con la imposición de la primera medida de ejecución forzosa (MULTA COMPULSIVA / RETIRO O DESMONTAJE DEL ELEMENTO PUBLICITARIO), se debe considerar a los tres meses contados a partir del vencimiento del plazo otorgado por la resolución administrativa para la presentación de la Licencia LMU 41, bajo la prevención que el COOTAD en su artículo 379 establece: "(...) *Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.(...)*"; de igual manera el Código Orgánico Administrativo dispone: "*Art. 236.- Aplicación de los medios de ejecución forzosa. En la aplicación de los medios de ejecución deben respetarse los derechos constitucionales de las personas y el principio de proporcionalidad, optando, en todo caso, por el medio menos gravoso que sirva para cumplir un acto administrativo.*"

Es decir, es necesario realizar una valoración de proporcionalidad de la medida de ejecución forzosa frente a la infracción cometida; por tanto, en expedientes de elementos publicitarios de grandes dimensiones por la complejidad, el costo de los elementos, se opta por la imposición de multas compulsivas como medidas de presión para el cumplimiento de la Resolución. Por otra parte se debe indicar que el tiempo máximo que contempla el COOTAD y el COA, para la ejecución de un expediente administrativo, es de cinco años contados a partir de la notificación al administrado con la Resolución administrativa sancionatoria (Prescripción de la sanción).

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

Respecto a la derogatoria de los Anexos de la Ordenanza de Publicidad Exterior, se debe indicar que esta no afecta de manera directa a la etapa de ejecución debido a que en este procedimiento se ejecuta de manera exclusiva lo dispuesto por la Resolución Administrativa. En tal sentido, el alcance de la ejecución se encuentra delimitado por el acto administrativo. Por lo expuesto, los anexos afectan directamente al control que se realiza en las fases previas a la emisión del acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo sancionador.

3.4. Acciones Judiciales.

La Agencia Metropolitana de Control desde el mes de mayo del 2019 hasta la presente fecha no ha sido legalmente citada con nuevas demandas de acciones constitucionales como acciones de protección o medidas cautelares autónomas.

En cuanto a las acciones subjetivas contempladas en el Código Orgánico General de Procesos se presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, signada con el número 17811-2019-00548, por la compañía publicitaria INDUVALLAS S.A., en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Agencia Metropolitana de Control, impugnando la resolución del expediente administrativo sancionador Nro. 001-2018 UDCP-AMC, demanda que ya fue admitida a trámite.

En cuanto a la Acción de Protección Nro. 17371-2019-01630 propuesta el 12 de abril de 2019, por la empresa de publicidad CREAMEDIOS S.A en contra de la Agencia Metropolitana de Control, la EPMMOP, la Administración Zonal “Eloy Alfaro”, y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en contra del retiro de elementos publicitarios ubicados en espacio público en el mes de marzo de 2019, se desarrolló de la siguiente manera:

- **Con fecha 12 de abril de 2019**, el Representante Legal de la Compañía SERVICIOS PUBLICITARIOS CREAMEDIOS, interpone la Acción de Protección en contra del Distrito Metropolitano de Quito, de la Agencia Metropolitana de Control, Procuraduría Metropolitana de Quito, Administración Zonal Eloy Alfaro, Procuraduría General del Estado porque se han retirado varias vallas publicitarias ubicadas en las calles Av. Mariscal Sucre y Aushyris, Ardían Pérez y Adrián Navarro, Juan de Alcázar y Juan del Valle y Gualberto Pérez y Pucará, es decir puntos de publicidad exterior que se encontraban en espacio público.

- En el día y hora señalados la Jueza que sustanció la causa dio a conocer a las partes procesales la resolución en forma oral que en lo principal expresa lo siguiente: “(...) *ACEPTA la Acción de Protección presentada por el señor JUAN CARLOS*

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

PALACIOS ANDRADE en calidad de Gerente y representante legal de la Compañía SERVICIOS PUBLICITARIOS CREAMEDIOS S.A, y declara vulnerados los derechos del accionante contemplados en los artículos 76 numerales 2.7 literales a, b, c, d, h y 82 de la Constitución de la república del Ecuador, esto es el derecho al debido proceso y derecho a la defensa y a la Presunción de Inocencia y a la SEGURIDAD JURÍDICA y en tal virtud dispone: Como medida de reparación integral se ordena que la EPMMOP proceda a la reinstalación de las estructuras publicitarias desinstaladas y que son objeto de esta acción en las mismas condiciones de que antes de que fueran retiradas.

Que la Agencia Metropolitana de Control se abstenga de disponer el retiro de las mismas estructuras publicitarias u otras de iguales características de propiedad de del accionante sin la realización previa de un procedimiento administrativo sancionador en el que se garantice el derecho a la defensa del administrado. A fin de verificar el cumplimiento de esta sentencia el accionado EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS deberá incorporar a los autos procesales la prueba documental referente al cumplimiento de esta disposición además de un registro fotográfico en un término no mayor a 10 días contados desde la notificación de esta sentencia.” (énfasis añadido).

Informes de las acciones realizadas con el Consejo de la Judicatura, a fin de obtener el permiso judicial para ejecutar las resoluciones administrativas, medidas provisionales y cautelares de conformidad con lo que señala el artículo 180, 189 y 291 del Código Orgánico Administrativo:

La Agencia Metropolitana de Control, como ente sancionador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ha realizado todas las gestiones correspondientes a fin de que el Consejo de la Judicatura instrumentalice los procedimientos respectivos con la finalidad de que los Jueces de Contravenciones, ahora Jueces de Unidades Judiciales Penales de las Distintas Parroquias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, otorguen la autorización judicial correspondiente.

El Código Orgánico Administrativo, señala que previo al ingreso a un predio privado se debe solicitar la autorización ante el juez de contravenciones.

El Consejo de la Judicatura emitió la Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura No. 148-2019 de 17 de septiembre de 2019 misma que señala:

“Artículo 1.- “Las juezas y jueces de contravenciones conocerán y resolverán las solicitudes de los órganos competentes de la administración pública para la ejecución de actos administrativos o medidas provisionales de protección y medidas cautelares, al tenor de los artículo 180,189 y 291 del Código Orgánico Administrativo, que

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

correspondan a las medidas contempladas en el artículo 66 numerales 14, 19 y 22 de la Constitución de la República del Ecuador.”

En función de lo cual esta entidad de control, solicitó mediante oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1170-O de 03 de octubre de 2019 una reunión de trabajo a fin de establecer los mecanismos idóneos para el cumplimiento de la ley y ordenanzas municipales.

En respuesta de aquello el día 06 de julio de 2019, se llevó a cabo la reunión con el Órgano Administrativo de la Función Judicial representado por el Dr. Pedro Crespo Crespo, Director General del Consejo de la Judicatura, en donde se expuso que en las Unidades Judiciales se negaban a recibir los pedidos de ingreso a predios privados por cuanto no existía el ítem en el sistema informático judicial.

De la reunión en mención la Agencia Metropolitana de Control entregó un proyecto de petición para ingresar a los predios privados con la finalidad de dar cumplimiento lo dispuesto en la Ley.

Adicionalmente, es importante señalar que la norma infra y supra Constitucional prohíbe el ingreso a los predios privados sin una autorización judicial, por lo tanto la Agencia Metropolitana de Control, velando por el cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en los Tratados Internacionales y la normas Nacionales realiza los trámites necesarios a fin de que el Consejo de la Judicatura instrumentalice la aplicación de la Ley.

4. Acciones de la Agencia Metropolitana de Control desde el 16 de mayo de 2019:

La Agencia Metropolitana de Control, ha realizado el control en materia de publicidad contando con los siguientes resultados hasta el momento:

- **1515 actuaciones previas**, en función de las inspecciones realizadas por la Dirección Metropolitana de Inspección, de conformidad al detalle que consta en el memorando No. GADDMQ-AMC-DMIP-2019-5218-M de 07 de noviembre de 2019.

- **292 expedientes sustanciados** por la Dirección Metropolitana de Instrucción, de conformidad al detalle que consta en el memorando Nro. GADDMQ-AMC-DMIT-2019-1950-M de 07 de noviembre de 2019.

- **157 expedientes resueltos** en la Dirección Metropolitana de Resolución, con un total de **multas de USD 347.032,44**, de conformidad al detalle que consta en el memorando Nro. GADDMQ-AMC-DMR-2019-01031-M de 07 de noviembre de 2019.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

- **167 expedientes en etapa de ejecución**, con 11 vallas de más de 8 metros retiradas, de conformidad al memorando No. GADDMQ-AMC-DME-2019-0807-M 07 de noviembre de 2019. Al respecto es preciso señalar que el retiro de cada valla demora en promedio de ocho a nueve horas, y se encuentra supeditado a maquinaria especial de la EPMMOP, debido a la complejidad del retiro.

- En función de lo cual se presenta el siguiente cuadro comparativo en relación a las gestiones realizadas durante el año 2018 hasta abril 2019 y desde mayo hasta la fecha actual:

ACCIÓN	ENERO 2018 – ABRIL 2019	MAYO 2019 HASTA LA ACTUALIDAD
Actuación previa	553 inspecciones	1515 inspecciones
Sustanciación de expedientes	370 expedientes	292 expedientes
Resolución de expedientes	201 resoluciones	157 resoluciones
En etapa de ejecución	179 expedientes	167 expedientes

5. Conclusiones:

En función de los antecedentes expuestos y la base legal referida es preciso señalar lo siguiente:

1. La Agencia Metropolitana de Control es la entidad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo sancionador al verificarse el cometimiento de alguna infracción prevista en el ordenamiento metropolitano, como el realizar la actividad de explotación de publicidad exterior sin la Licencia Metropolitana Urbanística (LMU41), y demás actividades contrarias a lo dispuesto en el capítulo respecto a las condiciones a las que se sujetarán las instalaciones y el ejercicio de la actividad publicitaria exterior.
2. La Direcciones Metropolitanas de Inspección, Instrucción, Resolución y Ejecución, son los órganos a cargo de la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador en cada una de sus etapas de conformidad a lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, aplicando el debido proceso y los principios de transparencia, juridicidad, eficiencia y eficacia, observando igualdad de condiciones para las empresas que realicen la actividad de explotación de publicidad exterior sin la licencia correspondiente.
3. Pese al escaso personal que tiene esta entidad, se han realizado los esfuerzos y gestiones necesarias con la finalidad de cumplir con la obligación de controlar este

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

- tipo de actividad económica, para evitar la informalidad en dicha materia, sin descuidar todas las competencias asignadas en el ordenamiento metropolitano vigente.
4. Es preciso señalar que el objetivo primordial del procedimiento sancionador no es la imposición de gravámenes al administrado, sino la adecuación de la conducta a la normativa metropolitana para lograr una convivencia ordenada.
 5. Respecto al contrato suscrito entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Compañía Sarmiento, para la construcción de mobiliario urbano a cambio de explotación de publicidad exterior, pese al informe emitido por la Procuraduría General del Estado, las obligaciones ahí previstas se mantienen vigentes; sin embargo la actuación de la Agencia Metropolitana de Control se da en virtud de lo previsto en el Código Municipal.
 6. Esta entidad ha encontrado inconvenientes para la ejecución de sus resoluciones al momento de ingresar a un predio privado para el retiro del elemento publicitario, toda vez que de acuerdo a la Constitución y al COA se requiere la autorización del propietario del predio o en su defecto autorización judicial para ingresar, por lo cual la Agencia está realizando las gestiones necesarias con el Consejo de la Judicatura para superar esta situación.
 7. La negativa del infractor a cumplir la resolución de retiro del elemento obliga a esta entidad a requerir de cooperación interinstitucional, que supone el aporte de maquinaria y personal necesario para realizar los desmontajes, en especial los de alta complejidad. Es preciso indicar que el valor comercial por el retiro de vallas que superan los ocho metros de altura asciende a USD 2.500 dólares, además al momento la EPMMOP no cuenta con la maquinaria necesaria.
 8. Me permito solicitar gentilmente señores miembros del Concejo Metropolitano se realice una revisión integral del Capítulo referente a la Licencia Metropolitana Urbanística (LMU41), con el análisis técnico respectivo, tomando en consideración que los anexos fueron derogados al momento de expedirse la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, ya que sin estos insumos técnicos la municipalidad se ve imposibilitada para continuar con la emisión de licencias metropolitanas y, en consecuencia, se ve gravemente afectada la regulación de esta actividad comercial, entorpeciendo a su vez la ejecución de las potestades sancionadoras atribuidas a la Agencia Metropolitana de Control.
 9. La falta de los anexos técnicos que no se encuentran previstos en la Ordenanza Metropolitana No. 001 de 29 de marzo de 2019, podría ocasionar que el tema de control deba incrementarse; por lo cual, la Agencia Metropolitana de Control se vería en la obligación de aumentar su capacidad operativa en materia de publicidad exterior, con la cual no cuenta actualmente.

Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2019-1380-O

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2019

Particular que se pone en su conocimiento de acuerdo a lo requerido.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Estefanía Cristina Grunauer Reinoso
SUPERVISORA METROPOLITANA

Anexos:

- Dirección de Inspección - Copia del memorando No. GADDMQ-AMC-DMIP-2019-5218-M de 07 de noviembre de 2019.
- Anexo actuaciones previas Dir. Metropolitana de Inspección
- Dirección de Instrucción - Copia del memorando No. GADDMQ-AMC-DMIT-2019-1950-M de 07 de noviembre de 2019
- Dirección de Ejecución - Copia del memorando NO. GADDMQ-AMC-DME-2019-0807-M de 07 de noviembre de 2019
- Anexo Dirección de Ejecución
- Anexo Dirección de Instrucción - Publicidad exterior.
- Dirección de Resolución - Copia del memorando No. GADDMQ-AMC-DMR-2019-01031-M de 07 de noviembre de 2019

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Anny Elizabeth Andrade Jimenez	aeaj	AMC-DAJ	2019-11-08	
Revisado por: Estefanía Cristina Grunauer Reinoso	ECGR	AMC-SMC	2019-11-08	
Revisado por: Erika del Cisne Jiménez Soto	ECJS	AMC-DAJ	2019-11-08	
Aprobado por: Estefanía Cristina Grunauer Reinoso	ECGR	AMC-SMC	2019-11-08	