

RESOLUCIÓN Nro. PCI-P-055-2024 RECURSO DE APELACIÓN

Ec. Richard Calderón Saltos
PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Resolución administrativa Nro. DGA-001-2024 de 01 de octubre de 2024, del Régimen Disciplinario- expediente Nro. 005-2024, en el cual resuelve:

“Art. 1. - ACOGER, en todas sus partes el informe técnico emitido mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1006-M que contiene el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. 005-2024, de 25 de septiembre de 2024”. (énfasis del original)

“Art. 2. - DECLARAR, que la Ingeniera Andrea Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, en el ejercicio de sus funciones incumplió con los deberes determinados en el artículo 33, literales d) y h) del Reglamento Interno (...)”. (énfasis del original)

“Art. 3. - IMPONER UNA SANCIÓN ESCRITA, a la servidora Ingeniera Andrea Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, la funcionaria incurrió en la causal establecida en el artículo 63, literal h) del Reglamento Interno (...), conforme el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. 005-2024”. (énfasis del original)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Mediante oficio s/n de 14 de octubre de 2024, la Ing. Andrea Echeverría interpone recurso de apelación administrativo en contra de la resolución Nro. DGA-001-2024 de 01 de octubre de 2024, expedida por el Director General Administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, y alega:

“Se acepte el Recurso de Apelación a trámite y se declare la nulidad tanto del procedimiento disciplinario como de la Resolución Administrativa Nro. DGA-001- 2024, dejando sin efecto la sanción impuesta y se archive la causa”. (énfasis del original)

“Que se deje sin efecto la Acción de Personal Nro. 263, de fecha 01 de octubre del 2024”.

-La Dra. Grace Villacís Mora, Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, es competente para sustanciar en procedimiento administrativo los recursos de apelación que sean interpuestos sobre los procedimientos administrativos disciplinarios en el GAD Provincial de Imbabura.

Mediante Memorando Nro. PCI-PS-2024-0318-M de 12 de noviembre de 2024, se remite al Prefecto Provincial de Imbabura el informe jurídico que recoge las actuaciones administrativas relevantes y fundamentales para la expedición de la correspondiente Resolución administrativa por parte de la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, conjuntamente con las piezas procesales relevantes para resolver el recurso de apelación.

Análisis del procedimiento administrativo sancionador.

1- Mediante memorando N° PCI-DGA-JMPA-2024-1012-M, de fecha 14 de agosto de 2024, el Ing. Wilson Enríquez solicita al Ing. Diego Andrade, Director General Administrativo, lo siguiente: *“Se autorice la elaboración de la orden de compra para la “ADQUISICIÓN DE REPUESTOS Y ACCESORIOS PARA LA VOLQUETA 17-04, VOLQUETA 19-04 DE PROPIEDAD DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE IMBABURA.”*

2- El mismo día a las 15h25, con sumilla inserta en el memorando anterior ut supra, el Ing. Diego Andrade, Director General Administrativo del GPI, dispone a la Ing. Andrea Echeverría: *“favor revisar el expediente y de ser el caso elaborar orden de compra”*.

3- Con sumilla inserta de hoja de recorrido, el 15 de agosto de 2024 a las 15h45, la Ing. Andrea Echeverría remite al Ing. Diego Andrade, lo siguiente: *“se adjunta orden de compra Nro. IC-GADPI-I-056-2024, para su revisión, legalización y notificación al administrador”*.

4- Con sumilla inserta de hoja de recorrido, el 15 de agosto de 2024 a las 15h49, el Ing. Diego Andrade remite la orden de compra señalada supra a la Ing. Damariz Ortiz. Y consta: *“favor revisar”*

5- Con sumilla inserta de hoja de recorrido, el 15 de agosto de 2024 a las 16h20, la Ing. Damariz Ortiz comenta al Ing. Diego Andrade: *“Ingeniero la certificación presupuestaria adjunta no corresponde a la enunciada en la orden de compra”*

6.- En tal sentido, el Ing. Diego Andrade, mediante sumilla inserta en el documento, con

fecha 15 de agosto de 2024 a las 16h26, dispone al Ing. Wilson Enríquez, lo siguiente: *“favor revisar comentario y corregir”*

7- El mismo día a las 16h38, el Ing. Wilson Enríquez, mediante sumilla inserta en el documento indica al Ing. Diego Andrade: *“Ingeniero se anexa la certificación correspondiente”*

8- Con sumilla inserta de hoja de recorrido, el 15 de agosto de 2024 a las 16h49, el Mgs. Diego Andrade reasigna para su revisión a la Ing. Damariz Ortiz la certificación referida supra. Seguidamente, a las 17h10, la Ing. Damariz Ortiz, remite el documento al Ing. Andrade, con el comentario: *“Ingeniero está revisada la orden de compra, favor firmar”*

9- El Ing. Andrade, el 15 de agosto de 2024 a las 17h19, suscribe la certificación antes señalada y remite el documento a la Ing. Gabriela Valdospinos. *Con el fin de que se notifique al proveedor correspondiente*

10- Mediante correo electrónico Zimbra, de fecha 16 de agosto de 2024, a las 10h57 la Ing. Andrea Echeverría informa al Ing. Diego Andrade lo siguiente: *“Ingeniero realizando la revisión de la orden de compra pude evidenciar que se encontraba con error el número de partida presupuestaria y de fecha de emisión, con el antecedente expuesto solicito se firme nuevamente la orden de compra una vez realizada la corrección”*.

11- Mediante memorando N° PCI-DGA-2024-2562-M, de fecha 16 de agosto de 2024, a las 16h03 el Ing. Diego Andrade notifica al Ing. Wilson Enríquez, lo siguiente: la *“Orden de Compra Nro. IC-GADPI-I-056-2024”*. Se indica que la misma fue analizada y revisada, y se especifica que, como administrador, continúe con el proceso respectivo.

Se tiene la Orden de Compra de Ínfima Cuantía, de fecha 16 de agosto de 2024. En ella se detalla lo siguiente:

FECHA	<i>Viernes, 16 de agosto de 2024</i>
ÁREA REQUIRENTE:	<i>Jefatura de mantenimiento y parque automotor</i>
NÚMERO DE CERTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA	<i>34</i>
DOCUMENTO DE REFERENCIA:	<i>Memorando N° PCI-DGA-JMPA-2024- 1012-M</i>
NECESIDAD DE CONTRATACIÓN:	<i>NIC-1060000180001-2024-00227</i>
OBJETO DE CONTRATACIÓN:	<i>“ADQUISICIÓN DE REPUESTOS Y ACCESORIOS PARA LA VOLQUETA 17-04, VOLQUETA 19-04 DE PROPIEDAD”</i>

12- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-2024-2639-M, el 26 de agosto de 2024, el Ing. Diego Andrade remite la documentación hacia el Subdirector de Talento Humano. En la cual consta la solicitud de inicio de régimen disciplinario en contra de la Ing. Andrea Echeverría.

13- Mediante providencia Nro. STH-005-2024, el 29 de agosto de 2024, el Ing. Juan Acosta Chamorro delegado por la autoridad instructora del procedimiento, avoca conocimiento e inicia las actuaciones previas. Para el efecto, sostiene: *“una vez revisada la petición razonada de inicio de este procedimiento administrativo y los elementos de convicción adjuntos se considera necesaria una actuación previa (...)”*. Seguidamente, dispone: se remita la información completa en cuanto a la orden de compra y se esclarezca cuál es la certificación presupuestaria aplicable al objeto de contratación.

14- Mediante providencia Nro. STH-006-2024, el 06 de septiembre de 2024, el Ing. Juan Acosta Chamorro, delegado por la autoridad instructora, emite el Informe de hallazgos preliminares. En él se detalla varios elementos recabados y dispone:

“Póngase en conocimiento de la Ing. Andrea Echeverría Carpio (...) la presente causa y la documentación de sustento a fin de que manifieste su criterio respecto en la presente y ejerza los criterios de descargo que considere pertinentes, en un término de tres días desde la notificación de la presente providencia”

15- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-0919-M, el 06 de septiembre de 2024, la autoridad instructora notifica a la Ing. Andrea Echeverría Carpio el informe referido *ut supra*.

16- Mediante escrito, de fecha 11 de septiembre de 2024, la Ing. Andrea Echeverría contesta al informe de hallazgos preliminares y sostiene: i) que la conducta que se le investiga no se adecúa a la infracción, pues no existe incumplimiento de sus obligaciones, sino que se trata de un error que además es subsanable; por tanto, ii) solicita el archivo de las actuaciones previas.

17- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-0955-M, de 13 de septiembre de 2024, el Ing. Juan Acosta Chamorro remite el expediente STH-005-2024 al Eco. Diego Taboada a fin de que proceda conforme corresponda.

18- Mediante providencia Nro. STH-009-2024, el 13 de septiembre de 2024, el Eco. Diego Taboada, en calidad de autoridad instructora, da inicio al procedimiento administrativo disciplinario en contra de la Ing. Andrea Echeverría. Para ello, se fundamenta en el artículo

76 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura (en adelante: “Reglamento Interno”). Posteriormente, sostiene que la Ing. Andrea Echeverría presuntamente ha infringido el artículo 22 literal b) de la Ley Orgánica de Servicio Público y los literales d) y h) del artículo 33 del Reglamento antes mencionado.

Con lo expuesto, se ordena la notificación del auto inicial a la Ing. Andrea Echeverría para que, en el término de 5 días, se pronuncie sobre los hechos; aporte pruebas de descargo y pueda ejercer su derecho a la defensa. La notificación tuvo lugar el 13 de septiembre de 2024, mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-0959-M.

19- La Ing. Andrea Echeverría, el 20 de septiembre de 2024, presenta por escrito sus alegatos de defensa respecto del auto de inicio en su contra. La funcionaria refuta la existencia de un incumplimiento de sus obligaciones; también expresa la falta de independencia para resolver el proceso; menciona que hubo un error que fue subsanado a tiempo y que además era subsanable. Señala, por último, violación de derechos constitucionales. Como medios probatorios, *“solicita la colaboración de varios documentos”* que se encuentran bajo el dominio del Gobierno Provincial de Imbabura.

20- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1006-M, el 25 de septiembre de 2024, consta el dictamen de régimen disciplinario Nro. 005-2024. Allí se establecen varias conclusiones, entre otras:

“Se ha dado estricto cumplimiento al debido proceso establecido en el Capítulo XIV DEL PROCEDIMIENTO del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Provincial de Imbabura (...). (énfasis del original)

Se ha reconocido y precautelado el legítimo derecho a la defensa consagrado en el numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador; Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, los artículos 69 y literal d) del Art. 76 del Reglamento Interno (...)

Se ha determinado la sanción que se pretende imponer considerando las actuaciones previas, el informe de hallazgos preliminares, el criterio y descargos de la servidora y el derecho a la defensa con la documentación de prueba”.

Entre las recomendaciones se tiene:

“Se recomienda al órgano resolutor, acoja el presente dictamen (numeral 6), en virtud de que se encuentra en estricto apego a la normativa legal y cumple con el procedimiento establecido por la

institución en el Reglamento Interno (...) y expida la resolución administrativa y acción de personal correspondiente en concordancia con el artículo 78 de dicho Reglamento”.

“Se recomienda que, desde la Dirección General Administrativa se establezca un procedimiento para la elaboración de órdenes de compra a fin de reducir el riesgo de errores en futuros trámites similares”.

“Se recomienda establecer un proceso de control por parte de los Jefes y/o Subdirectores de cada área donde se emitan órdenes de compra previo al envío para la legalización del señor Director General Administrativo”.

21- El 01 de octubre de 2024, el Director General Administrativo en calidad de órgano resolutor expide la Resolución administrativa Nro. DGA-001-2024 del Régimen Disciplinario- expediente Nro. 005-2024. En el cual resuelve:

*“Art. 1. - **ACOGER**, en todo sus partes el informe técnico emitido mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1006-M que contiene el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. 005-2024, de 25 de septiembre de 2024”. (énfasis del original)*

*“Art. 2. - **DECLARAR**, que la Ingeniera Andrea Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, en el ejercicio de sus funciones incumplió con los deberes determinados en el artículo 33, literales d) y h) del Reglamento Interno (...)”. (énfasis del original)*

*“Art. 3. - **IMPONER UNA SANCIÓN ESCRITA**, a la servidora Ingeniera Andrea Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, la funcionaria incurrió en la causal establecida en el artículo 63, literal h) del Reglamento Interno (...), conforme el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. 005-2024”. (énfasis del original)*

22- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1042-M, de fecha 04 de octubre de 2024, la autoridad instructora notifica con el contenido de la resolución administrativa a la Ing. Andrea Echeverría.

23- Mediante oficio s/n del 14 de octubre de 2024, la Ing. Andrea Echeverría interpone recurso de apelación administrativa en contra de la resolución indicada ut supra. La recurrente alega la violación al debido proceso en la garantía de la motivación; la caducidad del procedimiento disciplinario; nulidad del procedimiento por transcurso del

tiempo; y, derecho a la defensa. En tal sentido, pretende la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario.

CONSIDERACIONES PREVIAS PARA RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN.

1.- Competencia del Prefecto provincial de Imbabura

Con relación en el inciso primero del artículo 263 de la Constitución de la República del Ecuador; del artículo 50 literal t) del Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se tiene que la máxima autoridad del GAD Provincial de Imbabura; esto es, el Prefecto Provincial de Imbabura, es competente para conocer y resolver las impugnaciones administrativas como el presente recurso de apelación.

2.- Legitimación activa del impugnante

De acuerdo con lo establecido en el artículo 34 literal a) del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, se tiene que la ingeniera: Andrea Echeverría Carpio, con cédula de ciudadanía Nro. 1003140868, analista administrativo 1 en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura es la persona interesada y legitimada para interponer el recurso administrativo de apelación.

3. Tiempo para resolver el recurso de apelación

La máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura debe resolver el presente recurso de apelación en el tiempo máximo de 20 días contados desde la fecha de interposición del recurso. El recurso de apelación fue ingresado el 14 octubre de 2024, en tal virtud debe resolverse hasta el 13 de noviembre de 2024.

4. Temporalidad para interponer el recurso de apelación

En concordancia con los art. 158 y 159 del COA, se entiende por término sólo los que pueden establecerse en días, y se excluyen del cómputo de términos los días sábados, domingos y los declarados feriados. Además, los términos y plazos son máximos y obligatorios. Conforme el art. 224 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, la oportunidad para presentar el recurso de apelación es de 5 días término contados a partir de la notificación del acto administrativo impugnado;2 es decir, la recurrente, para presentar el recurso de apelación, debió

contabilizar solo los días laborales. decir, el recurrente, para presentar el recurso de apelación, debió contabilizar solo los días laborales.

Ahora bien, se tiene que la recurrente: Andrea Echeverría, fue notificada el día 04 de octubre de 2024 con la Resolución administrativa dentro del proceso administrativo disciplinario Nro. 005-2024, conforme consta en el recibido del memorando Nro. PCIDGA-STH-2024-1042-M y en el párrafo 22 de los antecedentes ut supra, por lo que está dentro del término legal y resulta oportuno analizar el fondo del asunto.

5.Resolución de la Pretensión del Recurso de Apelación

Conforme a una revisión integral del recurso de apelación, la recurrente plantea la existencia de vicios de nulidad de la resolución administrativa por falta de competencia de la autoridad en razón del tiempo; error en determinar el presunto incumplimiento; y, la violación de derechos constitucionales a la defensa y a la motivación que incurre a su juicio la resolución administrativa 005-2024. Con ello, solicita la nulidad del procedimiento administrativo.

Se observa que la alegación sobre la existencia del error en determinar el presunto incumplimiento se asienta en el argumento de que en la resolución no se explica cómo se adecúa la conducta de la recurrente en los presupuestos legales. Dicha ausencia argumentativa será analizada, por lo tanto, a través del cargo del derecho a la motivación.

En ese sentido, se plantea los siguientes problemas jurídicos a resolver:

Primer problema jurídico: ¿Existe nulidad de la Resolución administrativa Nro. DGA001-2024, de fecha 01 de octubre de 2024, por haberse dictado fuera de tiempo conforme el artículo 105 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo?

El artículo 105.4 del COA, prescribe: *“Art. 105.- Causales de nulidad del acto administrativo. Es nulo el acto administrativo que:”*

“4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado”

Al respecto, primero, conviene dilucidar el tiempo que contaba la administración pública para dictar la resolución administrativa. Para ello, el Reglamento Interno precisa:

“Art. 77.- Dictamen en el régimen disciplinario. – Una vez notificado el auto de inicio al servidor, con o sin su contestación en ejercicio del legítimo derecho a la defensa, de ser el caso, el órgano instructor emitirá, en el término de tres (3) días, el dictamen que contendrá al menos: (...)”

Sobre este punto, la recurrente alega que la notificación del auto de inicio sucedió el 13 de septiembre de 2024, por lo que el dictamen de instrucción debió expedirse en el término de 3 días: máximo el 18 de septiembre del mismo año. Sin embargo, este fue expedido el 23 de septiembre y, por ende, indica que está fuera de tiempo. Aquello, a criterio de la recurrente, ocasionó que la resolución administrativa también haya sido expedida a destiempo, esto es, el 01 de octubre de 2024, teniendo como fecha límite el 23 de septiembre del mencionado año.

Sin embargo, la interpretación del artículo 77 del Reglamento Interno debe realizarse con sujeción al derecho al debido proceso. Esto es, con respeto y garantía del derecho a la defensa que gozan los administrados. Así, el procedimiento administrativo iniciado por esta entidad pública tiene la obligación constitucional de velar por un proceso justo y en cumplimiento de ciertas reglas jurídicas, por ejemplo, que el administrado cuente con el tiempo adecuado para preparar su defensa.

El mencionado artículo 77 además tiene plena relación con el literal d) del artículo 76 del Reglamento Interno:

“Art. 76.- Contenido del Auto de Inicio. – Con o sin el descargo por parte del servidor público que presuntamente ha cometido una falta administrativa, de existir mérito legal y documental, el Subdirector/a de Talento Humano emitirá el auto de inicio del proceso de aplicación de régimen disciplinario, en el término de tres (3) días, contados a partir del vencimiento del término concedido al servidor para pronunciarse sobre el informe de hallazgos preliminares, y contendrá al menos lo siguiente:”

“d) Se concede el término de cinco (5) días, para que el servidor que presuntamente cometió la falta disciplinaria en uso a su derecho a la defensa conteste de manera fundamentada sobre los hechos investigados y aporte la prueba de descargo de ser el caso”.

Con lo expuesto, se tiene que esta entidad pública, dentro de un proceso disciplinario, tiene la obligación de notificar el auto de inicio al servidor investigado. El fin constitucional de la notificación es que el servidor conozca de los cargos que se le acusa y pueda ejercer su derecho a la defensa. Para el efecto, la administración pública debe otorgarle al servidor el término de 5 días. Sin embargo, el derecho a la defensa no se agota tan solo en que el

servidor tenga conocimiento del auto de inicio del procedimiento, sino (también) que pueda expresarlo por escrito. En cualquier de estos supuestos, esta entidad pública debe respetar el tiempo de defensa que cuenta el servidor público.

Así las cosas, si se mantiene la premisa de que esta entidad pública cuenta con el término de 3 días para emitir el dictamen de instrucción una vez notificado el auto de inicio, claramente transgrediría su deber de garantizar y respetar el tiempo que tiene el servidor público para preparar su defensa. De ahí que el término de 3 días que trata el art. 77 del Reglamento Interno debe ser contabilizado una vez que haya fenecido el tiempo otorgado para que el servidor ejerza su derecho a la defensa. Claro está, sea que el servidor público presente o no su defensa por escrito.

En el caso in examine, el auto de inicio fue notificado a la recurrente el 13 de septiembre de 2024, por lo que tenía para pronunciarse –con base en el término de 5 días para preparar su defensa– hasta el 20 de septiembre. Fenecido el tiempo otorgado, el órgano instructor, dentro del término de 3 días, debía emitir el dictamen de instrucción hasta el 25 de septiembre de 2024. En esa línea, la Resolución administrativa debió emitirse máximo el 01 de octubre del mismo año.

En tal sentido, la resolución administrativa no fue emitida fuera de tiempo. Puesto que fue emitida el último día para que culminará el término, esto es, el 01 de octubre de 2024. Por lo que el Director General Administrativo ejerció su competencia en el tiempo establecido en el Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Segundo problema jurídico: La Resolución administrativa Nro. DGA- 001-2024, de fecha 01 de octubre de 2024, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, prescribe:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha distinguido, aunque no de forma taxativa, que la motivación debe ser suficiente y no correcta. Por ello, su vulneración puede suceder por: i) insuficiencia, ii) inexistencia o iii) apariencia.

Al respecto la recurrente sostiene que: i) en la resolución administrativa no existe una adecuación entre la conducta realizada y la infracción administrativa; y, ii) no existe una fundamentación fáctica ni una fundamentación jurídica, y en su lugar, hay la citación de artículos de varios cuerpos jurídicos. Por tanto, la recurrente apunta a que la resolución administrativa adolece del tipo de deficiencia motivacional de inexistencia.

Una motivación es inexistente cuando una decisión no presenta en lo absoluto una fundamentación jurídica y una fundamentación fáctica.⁸ Ahora bien, la resolución administrativa impugnada consta de dos partes: una considerativa y otra resolutive. En la parte considerativa, se observa la citación de artículos relacionados a varios cuerpos normativos. Mientras que, en la parte resolutive, se expone:

“Art. 1. – ACOGER, en todos sus partes el informe técnico emitido mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1006-M que contiene el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. 005-2024, de 25 de septiembre de 2024”.

“Art. 2. – DECLARAR, que la Ingeniera Andrea Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, en el ejercicio de sus funciones incumplió con los deberes determinados en el artículo 33, literales d) y h) del Reglamento Interno (...)”

“Art. 3. – IMPONER UNA SANCIÓN ESCRITA, a la servidora Ingeniera Andrea Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, la funcionaria incurrió en la causal establecida en el artículo 63, literal h) del Reglamento Interno (...), conforme el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. 005-2024”

En definitiva, en la resolución no se observa fundamentación alguna que pueda conectar con la resolución arribada. Sí se evidencia la enunciación de artículos normativos, lo cual, no constituye un sustento jurídico suficiente para desvirtuar la inocencia de la servidora pública. No consta la valoración de la prueba practicada, tampoco existe una fundamentación suficiente de los hechos que hayan servido de base para imputar una sanción administrativa a la recurrente. Por lo tanto, la resolución administrativa vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por ser insuficiente.

Tercer problema jurídico: En el proceso disciplinario Nro. 005-2024, ¿se vulneró el derecho a la defensa de la Ing. Andrea Echeverría?

La Constitución de la República, en el artículo 76 numeral 7, en su literal a), señala:

“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:”

“7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

En este sentido, corresponde analizar y verificar el cumplimiento del principio de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador “régimen disciplinario”.

La Constitución de la República del Ecuador establece este principio como una garantía básica de cualquier procedimiento sancionador, y consiste en que, las partes tengan la misma oportunidad de participar en el proceso, en cuanto a la presentación de argumentos, pruebas, alegatos, que les permita la sustanciación del procedimiento. Este principio guarda una estrecha relación con el principio constitucional de igualdad, para que todas las personas tengan los mismos mecanismos de defensa.

Es preciso señalar, que, en el procedimiento sancionador, la carga de la prueba le corresponde a la administración pública, la misma que debe demostrar que el servidor público cumpla con todos los elementos objetivos y subjetivos para la imposición de una sanción administrativa.

Así también, resulta relevante que en todo proceso administrativo se practique todas las pruebas anunciadas tanto del servidor público investigado como de la entidad pública que impulsa el proceso administrativo. Todo esto guarda como fin obtener un dictamen y una resolución suficientemente motivada tanto en los hechos como en el derecho. La fundamentación en los hechos será suficiente previa una valoración exhaustiva de los medios de prueba que apunten ya sea hacia la culpabilidad o inocencia del funcionario procesado.

En el caso bajo análisis, la recurrente solicitó lo siguiente al órgano instructor:

“Se solicita la colaboración de la administración pública con la siguiente documentación (...)”

- *“Que a través de la Dirección de Talento Humano se certifique si se ha iniciado algún régimen disciplinario a la servidora pública Damaris Ortiz, por no haber acatado la disposición del Mgs. Diego Andrade de revisar la orden de compra objeto de esta causa:*
- *Que a través de la Dirección de Talento Humano se certifique el nombre del servidor público que funja las funciones como máxima autoridad o titular de la Dirección de Talento Humano del GADPI*
- *Que a través de la Dirección de Talento Humano se certifique el cargo del Mgs. Diego Andrade y cuáles son sus funciones y atribuciones en base al ordenamiento jurídico”.*

De la revisión integral del dictamen de instrucción y también del expediente administrativo, se evidencia que la autoridad instructora no contestó la prueba solicitada por la recurrente ya sea negándola o aceptándola, es decir, no hubo la fase obligatoria de prueba, que permita proteger y garantizar el principio de contradicción, en conformidad al artículo 76 numeral 7 letra h) de la Constitución de la República del Ecuador que establece como una garantía de defensa en todo procedimiento: *“Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”.*

Ahora bien, de la revisión del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, expedido con fundamento en el artículo 79 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, se establece el procedimiento del Régimen Disciplinario, sin embargo, no señala de forma expresa la etapa de prueba que se debe aplicar, por consecuencia, corresponde aplicar lo que señala la disposición general única del Reglamento Interno, que indica: *“Lo no contemplado en este Reglamento se sujetará a lo que dispone la Constitución de la República, Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General de aplicación y **demás normas aplicables**”.*

Sobre los procedimientos disciplinarios regulados en normas específicas, en pronunciamiento contenido en oficio No. 00216 de 21 de agosto de 2018, la Procuraduría General del Estado concluyó lo siguiente: *“(...) los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos se rigen por su propia normativa y por lo tanto el Código Orgánico Administrativo es aplicable solo en forma subsidiaria según el tenor del numeral 8 de su artículo 42”*

De lo manifestado se desprende que, al no haberse establecido expresamente en la norma interna del GADPI, sobre el periodo de prueba, en donde se practicarán de oficio o a petición del inculpado las pruebas necesarias para la determinación del hecho y responsabilidad, corresponde la aplicación subsidiaria del COA.

Por lo tanto, el régimen de prueba en el procedimiento sancionador se regula en el artículo 256 del COA, que establece: *“Recibidas las alegaciones o transcurrido el termino de diez días, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del periodo de instrucción”*. En ese sentido, se entiende que el término del “periodo de prueba” debe coincidir con el cierre de la etapa de instrucción, y, por lo tanto, el dictamen deberá remitirse inmediatamente al órgano competente para resolver.

Al amparo de lo previsto en el artículo 50 literal h) del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD;

RESUELVE

Artículo 1.- AVOCAR conocimiento y **ACOGER** el Informe Jurídico contenido en el Memorando Nro. PCI-PS-2024-0318-M de 12 de noviembre de 2024, suscrito por la Dra. Grace Villacís Mora, Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, delegada por el Prefecto Provincial de Imbabura para sustanciar en procedimiento administrativo los recursos de apelación que sean interpuestos sobre los procesos administrativos disciplinarios instaurados en el GAD Provincial de Imbabura.

Artículo 2.- ADMITIR el recurso de apelación interpuesto la Ing. Andrea Echeverría Carpio, con cédula de ciudadanía 1003140868, analista administrativo 1 en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Artículo 3.- DECLARAR la nulidad del procedimiento disciplinario Nro. 005-2024 y la Resolución administrativa Nro. DGA-001-2024 de 01 de octubre de 2024, suscrita por el Mgtr. Diego Andrade Cifuentes, Director General Administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura; y, dejar sin efecto la Acción de Personal Nro. 263, de fecha 01 de octubre del 2024.

Artículo 4.- REMITIR el expediente administrativo a la Dirección General Administrativa, a fin de ejecute el contenido de esta Resolución administrativa, dictada dentro del Proceso Administrativo procedimiento disciplinario Nro. 005-2024.

Artículo 5.- DISPONER que, a través de la Secretaría General y Atención a la Ciudadanía se notifique con el contenido de la presente Resolución a la Ing. ANDREA ECHEVERRÍA CARPIO con Cédula de ciudadanía Nro. 1003140868, analista administrativo 1 en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, al correo electrónico: paob_aguirre@hotmail.com ; paolabolanos2022@gmail.com



Prefectura de Imbabura

PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA



DISPOSICIÓN FINAL

UNICA. - La presente Resolución entrará en vigor a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el dominio web institucional.

Dado y firmado en el despacho del Prefecto Provincial de Imbabura, en la ciudad de Ibarra a los 13 días del mes de noviembre de 2024.

Richard Calderón Saltos
PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

CERTIFICO: que la presente Resolución fue dada en el despacho del señor Prefecto Provincial de Imbabura a los 13 días del mes de noviembre de 2024.

Juan Diego Acosta López
SECRETARIO GENERAL