

RESOLUCIÓN Nro. PCI-P-057-2024 RECURSO DE APELACIÓN

Ec. Richard Calderón Saltos
PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Resolución administrativa Nro. DGA-003-2024 de 15 de octubre de 2024, del Régimen Disciplinario- expediente Nro. 007-2024, en el cual resuelve:

Art. 1.- ACOGER, en todas sus partes el informe técnico emitido mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1068-M, que contiene el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL EXPEDIENTE 007-2024, del 10 de octubre del 2024.

Art.2.- DECLARAR, que la Ingeniera Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, en el ejercicio de sus funciones ha reincidido en el incumplimiento de los deberes determinados en el artículo 33, literales d), h) y m) del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Art. 3.- IMPONER UNA SANCIÓN PECUNIARIA ADMINISTRATIVA DEL 10% DE LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA a la servidora Ingeniera Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, por incurrir en la causal establecida en el literal h) del Art. 64 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura al REINCIDIR en las causales de amonestación escrita establecidas en los literales d), h) y m) del Art. 63, del Reglamento ibidem, conforme lo señalado en el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL EXPEDIENTE 007-2024. (...)."

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Mediante oficio s/n de 22 de octubre de 2024, la Ing. Andrea Echeverría interpone recurso de apelación administrativo en contra de la resolución Nro. DGA-003-2024 de 15 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-003-2024, dejando sin efecto la sanción impuesta y se archive la causa”. (énfasis del original)

Que se deje sin efecto la Acción de Personal Nro. 2024-000265, de fecha 15 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-2024-0325-M de 19 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 Nro. PCI-DCP-2024-1217-M de fecha 14 de agosto de 2024, suscrito por la Mgter. Alexandra Patricia Gualpa Zambonino, Directora de la Contratación Pública, remite al Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, y al Ing. Wilson Javier Enríquez Pozo, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor, las proformas receptadas en la herramienta de necesidad del SERCOP para la “ADQUISICIÓN DE RESPUESTAS Y ACCESORIOS PARA LAS VOLQUETAS 17-08 Y 01-02 DE PROPIEDAD DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE IMBABURA”.

2- En la hoja de Ruta del memorando Nro. PCI-DCP-2024-1217-M de fecha 14 de agosto de 2024, se puede verificar en su recorrido que con fecha 14 de agosto, el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo reasigna el memorando al Ing. Wilson Javier Enríquez Pozo, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor, estableciendo en comentario “*favor su análisis para estudio de mercado*”.

Posterior el Ing. Wilson Javier Enríquez Pozo, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor, reasignó el Quipux a la Ing. Andrea Estefanía Echeverría y en estableció como

comentario *“PARA CONOCIMIENTO Y TRÁMITE CON EL ESTUDIO DE MERCADO”*.

3- En la hoja de Ruta del memorando Nro. PCI-DCP-2024-1217-M de fecha 14 de agosto de 2024, se puede verificar en su recorrido que con fecha 23 de agosto de 2024 la Ing. Andrea Estefanía Echeverría reasignó el Quipux al Ing. Wilson Javier Enríquez Pozo, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor, y estableció como comentario *“Inge se adjunta estudio de mercado por favor su revisión y envió al sr. director”*.

4- En la hoja de Ruta del memorando Nro. PCI-DCP-2024-1217-M de fecha 14 de agosto de 2024, se puede verificar en su recorrido que con fecha 04 de septiembre de 2024, el Ing. Wilson Javier Enríquez Pozo, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor reasignó el Quipux al Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, y estableció como comentario *“Ingeniero para la legalización del estudio de mercado para las volquetas 17-08 y 17-02”*.

5- En la hoja de Ruta del memorando Nro. PCI-DCP-2024-1217-M de fecha 14 de agosto de 2024, se puede verificar en su recorrido que con fecha 05 de septiembre de 2024, el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo reasignó el Quipux a la Ing. Damariz Eunice Ortiz Rhea, y estableció como comentario *“favor revisar”*.

Posterior la Ing. Damariz Eunice Ortiz Rhea, reasignó el Quipux al Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, y estableció como comentario *“Ingeniero el estudio de mercado está correcto, sin embargo, la fecha del mismo es “22 de agosto de 2024” que no corresponde a la fecha actual, así mismo el documento que envía compras públicas es de fecha 14 de agosto, por lo que no se está dando cumplimiento a lo dispuesto en el memorando PCI-DGA-2024-2482-M, en lo que correspondiente al cronograma que señala: “ACTIVIDAD: Elaboración de Estudio de Mercado TIEMPO LÍMITE: 1 día (recibidas proformas)”*.

6.- Mediante Circular Nro. PCI-DGA-2024-0038-C de fecha 07 de agosto de 2024, el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, remite el PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O CONTRATACIÓN DE SERVICIOS POR INFIMA CUANTÍA, y en su numeral 4.- del Procedimiento establece: *“Así mismo se deberá dar cumplimiento al siguiente cronograma de ejecución: “(...) ITEM: 5, ACTIVIDAD: Elaboración de Estudio de Mercado, TIEMPO LÍMITE; 1 día (recibidas proformas) (...)”*.

7- En la Hoja de Ruta del circular Nro. PCI-DGA-2024-0038-C de fecha 07 de agosto de 2024, se puede verificar en su recorrido que con fecha 07 de agosto de 2024, el Ing. Wilson

Javier Enríquez Pozo, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor reasignó el Quipux a la Ing. Andrea Estefanía Echeverría Carpio, y estableció como comentario: “*PARA SU CONOCIMIENTO*”.

8- Mediante memorando Nro.- PCI-DGA-2024-2743-M de fecha 06 de septiembre de 2024, el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, remite al Sr. Econ. Diego Jamil Taboada Salazar, Subdirector de Talento Humano, la solicitud de inicio de régimen disciplinario a la Ing. Andrea Echeverría Carpio.

9- Mediante Providencia Nro. STH-010-2024 de fecha 09 de septiembre 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 (...)*”.

10- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-0994-M de fecha 23 de septiembre de 2024, el Ing. Juan Fernando Acosta Chamorro, Jefe de Talento Humano, pone en conocimiento la providencia Nro. 012-STH-2024 de hallazgos preliminares para criterio y descargo a la Ing. Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1.

11- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-JMPA-2024-1242-M de fecha 26 de septiembre de 2024, la Ing. Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1, contesta al informe de hallazgos preliminares y sostiene: “*(...) Mediante comunicación verbal el 15 de septiembre se informó al Ing. Wilson Enríquez, Jefe de Mantenimiento y Parque Automotor, que la certificación presupuestaria N° 34 ya no contaba con fondos suficientes, por lo cual, era necesario solicitar una nueva certificación, esto debido a que en los procesos de ínfima cuantía para la adquisición de repuestos y accesorio de los diferentes vehículos que forman parte del parque automotor se obtiene dicha certificación por un monto global, previo a realizar los mismos, la cual se va devengando según las adquisiciones realizadas, por tal motivo el ing. Enríquez me manifestó que en cuanto se solicite la certificación me informaba para continuar con la elaboración del estudio de mercado. (...)*”

12- Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1026-M de fecha 02 de octubre de 2024, suscrito por el Econ. Diego Jamil Taboada Salazar, Subdirector de Talento Humano, notifica el AUTO DE INICIO DE APLICACIÓN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO EXPEDIENTE 007-2024 a la Ing. Andrea Estefanía Echeverría Carpio Analista Administrativo 1, y en su parte pertinente indica: “*(...) Por el presente me permito notificar a usted con el Contenido del Auto de Inicio del Proceso de Aplicación de Régimen Disciplinario con expediente Nro. STH-007-2024, a fin de que, una vez leído su contenido ejerza su 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 del Servicio Público y los Artículos 69 y literal d) del Art. 76 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura. Se le concede el término de cinco (5) días para que en uso del derecho a la defensa conteste de manera fundamentada sobre los hechos investigados y aporte la prueba de descargo de ser el caso. Se adjunta al presente la documentación que forma parte del expediente signado con el número 007-2024.”

13- Mediante escrito ingresado por la Ing. Andrea Estefanía Echeverría Carpio Analista Administrativo 1, con fecha 07 de octubre de 2024, presenta sus alegatos de defensa respecto del auto de inicio, alega que se le ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, al principio de independencia e imparcialidad, falta de competencia del órgano resolutor, además, anuncia e incorpora medios probatorios, y solicita la colaboración de la administración pública de documentos que no se encuentran en su poder.

14 Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1068-M de fecha 10 de octubre de 2024, el Econ. Diego Jamil Taboada Salazar, Subdirector de Talento Humano emite el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO EXPEDIENTE 007-2024, y en sus partes más relevantes establece: “(...) 8.1 *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 Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura. 8.2 Se ha reconocido y precautelando 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 del Servicio Público; y, los Artículos 69 y literal d) del Art. 76 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Provincial de Imbabura. 8.3 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, el derecho a la defensa con la documentación de prueba previa valoración de las pruebas incorporadas y la reincidencia en el cometimiento de faltas con causales de amonestación escrita dentro del presente año. 9. RECOMENDACIONES 9.1 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 Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Provincial de Imbabura y expida la resolución administrativa y acción de personal correspondiente en concordancia con el artículo 78 de dicho Reglamento. (...)*”

15- Mediante Resolución Administrativa Nro. DGA-003-2024 de fecha 15 de octubre de 2024, suscrita por el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, en calidad de órgano sancionador, RESUELVE:

Art. 1.- ACOGER, en todas sus partes el informe técnico emitido mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1068-M, que contiene el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL EXPEDIENTE 007-2024, del 10 de octubre del 2024.

Art.2.- DECLARAR, que la Ingeniera Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, en el ejercicio de sus funciones ha reincidido en el incumplimiento de los deberes determinados en el artículo 33, literales d), h) y m) del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Art. 3.- IMPONER UNA SANCIÓN PECUNIARIA ADMINISTRATIVA DEL 10% DE LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA a la servidora Ingeniera Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, por incurrir en la causal establecida en el literal h) del Art. 64 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura al REINCIDIR en las causales de amonestación escrita establecidas en los literales d), h) y m) del Art. 63, del Reglamento ibidem, conforme lo señalado en el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL EXPEDIENTE 007-2024. (...)"

16- Mediante oficio s/n de 22 de octubre de 2024, la Ing. Andrea Echeverría interpone recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa Nro. DGA-003-2024 de fecha 15 de octubre de 2024.

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 de la administración pública; esto es, el Eco. Richard Oswaldo Calderón Saltos, Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado 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 (en adelante “Reglamento Interno”) 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 (en adelante “GPI”) 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 término máximo de 20 días contados desde la fecha de interposición del recurso. El recurso de apelación fue ingresado el 22 de octubre de 2024, en tal virtud debe resolverse hasta el 22 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, la oportunidad para presentar el recurso de apelación es de 5 días término contados a partir de la notificación del acto administrativo impugnado; es decir, la 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 16 de octubre de 2024 con la Resolución administrativa dentro del proceso administrativo disciplinario Nro. 007-2024, y el recurso fue interpuesto el 22 de octubre de 2024. 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 y el procedimiento de

régimen disciplinario. En específico: i) por falta de competencia de la autoridad en razón del tiempo, ii) por ser contrario a la ley y a la Constitución- vulneración del principio de tipicidad y legalidad, iii) vulneración al derecho a la defensa y contradicción, iv) vulneración a los principios de independencia e imparcialidad, v) falta de motivación en la resolución Administrativa Nro. DGA-003-2024.

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

Primer problema jurídico: ¿Existe nulidad de la Resolución administrativa Nro. DGA-003-2024, de fecha 15 de octubre de 2024, por haberse dictado fuera de tiempo conforme el artículo 105 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo?

El artículo 105 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo, 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 02 de octubre de 2024, por lo que el dictamen de instrucción debió expedirse en el término de 3 días: máximo el 07 de octubre de 2024. Sin embargo, este fue expedido el 10 de octubre 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 15 de octubre de 2024, teniendo como fecha límite el 10 de octubre de 2024.

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 02 de octubre de 2024, por lo que tenía para pronunciarse –con base en el término de 5 días para preparar su defensa– hasta el 09 de octubre de 2024. Sin embargo, ingresó su contestación al auto de inicio con fecha 07 de octubre de 2024. Fenecido el tiempo otorgado, el órgano instructor, dentro del término de 3 días, debía emitir el dictamen de instrucción, por lo que se verifica que esta emitido dentro del término de los 3 días, esto es, con fecha 10 de octubre de 2024. En esa línea, la Resolución administrativa debió emitirse máximo el 15 de octubre de 2024.

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 15 de octubre de 2024. Por lo que, el Director General Administrativo ejerció su competencia dentro del término

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-003-2024, de fecha 15 de octubre de 2024, ¿vulneró el principio de tipicidad y legalidad?

La recurrente indica que la ley no otorga una autorización normativa para tipificar faltas disciplinarias, atentando el principio de tipicidad y legalidad, ya que cada conducta debe subsumirse en un tipo administrativo definido como infracción en la ley, no en reglamentos. En este sentido, es importante aclarar, que nos encontramos dentro de un procedimiento de régimen disciplinario de un servidor público del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, por lo tanto, debemos regirnos a lo que de manera expresa señala la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento.

Dentro del procedimiento de régimen disciplinario Nro. 007-2024, se está sancionado una falta leve, en este sentido, el artículo 81 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público claramente señala: *“ Son aquellas acciones u omisiones realizadas por error, descuido o desconocimiento menor sin intención de causar daño y que no perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público. Las faltas leves son las determinadas en el artículo 42 de la LOSEP y en los reglamentos internos, por afectar o contraponerse al orden interno de la institución, considerando la especificidad de su misión y de las actividades que desarrolla. Los reglamentos internos en cumplimiento con lo dispuesto en el inciso anterior, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, determinarán la sanción que corresponda, pudiendo ser amonestación verbal, amonestación escrita y sanción pecuniaria administrativa.”*

Es decir, cuando hablamos del principio de legalidad en la administración pública, implica que las actuaciones administrativas se enmarcan a lo establecido y tipificado en la ley. Es decir, la administración pública debe actuar amparándose en una ley, y como se ha señalado en líneas precedentes, claramente el artículo 81 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público establece que las faltas leves son las determinadas en el artículo 42 de la LOSEP, y señala que los reglamentos internos de cada institución, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, podrán determinar la sanción que corresponda, como así, se lo ha realizado en el Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Ahora bien, sobre el principio de tipicidad se debe señalar que, a diferencia del principio de legalidad, este, hace referencia a que las conductas punibles y sus sanciones deben estar previstas en una norma legal antes que ocurra la infracción, y como se ha indicado, la falta disciplinaria cometida por la recurrente se encuentra previamente tipificada, conforme señala la LOSEP y su Reglamento.

Tercer problema jurídico: La Resolución administrativa Nro. DGA-003-2024, de fecha 15 de octubre de 2024, ¿vulneró el principio de independencia e imparcialidad?

Dentro de la argumentación de la recurrente sobre este supuesto vicio de nulidad, no argumenta y justifica como se vulneran estos principios, simplemente hace mención una sentencia de la corte constitucional, y con eso justifica la supuesta vulneración a los principios de independencia e imparcialidad.

Ahora bien, sobre el principio de imparcialidad e independencia que establece el artículo 19 del Código Orgánico Administrativo, señala: *“Los servidores públicos evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general. Los servidores públicos tomarán sus resoluciones de manera autónoma”*.

Es decir, para salvaguardar estos principios, en los procedimientos administrativos sancionadores se debe establecer las fases de instrucción y decisión a órganos diferentes. En este caso, el Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, norma previa, pública, clara, expedida y aplicada por autoridad competente, en su CAPÍTULO XVI, artículo 71 sobre el órgano Instructor y Sancionador, claramente señala:

*“Corresponde el ejercicio de la facultad instructora y sancionadora a las siguientes dependencias administrativas: **Instructor:** Subdirector/a de Talento Humano o su delegado. **Sancionador:** Director/a General Administrativo, además su artículo 72 determina que los procesos iniciarán con auto de inicio que tenga como fundamento previo: a) La acción de oficio. b) La petición razonada y sustentada por parte del servidor del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.”*

Es decir, como garantía del procedimiento de régimen disciplinario se ha establecido la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, en donde claramente corresponde a servidores públicos distintos.

Cuarto problema jurídico: La Resolución administrativa Nro. DGA-003-2024, de fecha 15 de octubre de 2024, ¿se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

El artículo 76 numeral 7 literal 1 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. Ahora bien, la resolución administrativa impugnada consta de dos partes: una *considerativa* y otra *resolutiva*. En la parte considerativa, se observa la citación de artículos relacionados a varios cuerpos normativos. Mientras que, en la parte resolutiva, se expone:

Art. 1.- ACOGER, en todas sus partes el informe técnico emitido mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2024-1068-M, que contiene el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL EXPEDIENTE 007-2024, del 10 de octubre del 2024.

Art.2.- DECLARAR, que la Ingeniera Andrea Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, en el ejercicio de sus funciones ha reincidido en el incumplimiento de los deberes determinados en el artículo 33, literales d), h) y m) del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Art. 3.- IMPONER UNA SANCIÓN PECUNIARIA ADMINISTRATIVA DEL 10% DE LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA a la servidora Ingeniera Andrea

Estefanía Echeverría Carpio, Analista Administrativo 1 de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor, por incurrir en la causal establecida en el literal h) del Art. 64 del Reglamento Interno Sustitutivo para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura al REINCIDIR en las causales de amonestación escrita establecidas en los literales d), h) y m) del Art. 63, del Reglamento ibidem, conforme lo señalado en el DICTAMEN DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL EXPEDIENTE 007-2024. (...)

En tal motivo, en la resolución no se observa fundamentación fáctica 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 inexistente.

Quinto Problema jurídico: En el proceso de régimen disciplinario Nro. 007-2024, ¿vulneró el derecho a la defensa y contradicción?

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:”
(énfasis añadido)

“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 tengas 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:

“A su vez, se solicita la colaboración de la administración pública con la siguiente documentación que no se encuentra en poder de la suscrita:

- *Que a través de la Jefatura de Mantenimiento y Parque Automotor del GADPI se emita una certificación sobre el funcionamiento de las volquetas 17-08 Y 17-02 desde el mes de agosto hasta la presente fecha.*
- *Que a través de la Subdirección de Talento Humano se certifique el cargo Mgs. Diego Andrade y cuales 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 inculcado 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 término 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.

Por las consideraciones antes expuestas y con los razonamientos jurídicos, se ha determinado omisiones procesales por la autoridad instructora al vulnerar el derecho a la defensa de la recurrente, dejándole en indefensión.

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-2024-0325-M de 19 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. 007-2024 hasta antes de la emisión del Dictamen por parte del órgano instructor; consecuentemente de la Resolución administrativa Nro. DGA-003-2024 de 15 de octubre de 2024, suscrita por el Mgtr. Diego Andrade Cifuentes, Director General Administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura; y, se dispone dejar sin efecto la Acción de Personal Nro. 265-2024, de fecha 15 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. 007-2024 y actúe conforme a derecho.

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.

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 21 días del mes de noviembre de 2024.

Richard Calderón Saltos.
PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA



Prefectura de Imbabura

PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA



CERTIFICO: que la presente Resolución fue dada en el despacho del señor Prefecto Provincial de Imbabura a los 21 días del mes de noviembre de 2024.

Juan Diego Acosta López
SECRETARIO GENERAL