

RESOLUCIÓN Nro. PCI-P-101-2025

RECURSO DE APELACIÓN / RÉGIMEN DISCIPLINARIO NRO. SDTH-2025-018

Richard Calderón Saltos.
PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El recurrente impugna la Resolución Administrativa Nro. DGA-046-2025 que resuelve el proceso administrativo disciplinario Nro. SDTH-2025-018. El mismo que fue resuelto el 03 de octubre de 2025.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

- Mediante documento s/n de 08 de octubre de 2025, el Ing. Jorge Luis Paredes interpone recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa Nro. DGA-046-2025

El Recurrente, pretende:

“3.1. Se declare la NULIDAD ABSOLUTA del Punto TERCERO de la Resolución Administrativa Nro. DGA-046-2025, que impone la sanción pecuniaria del 10%, por transgresión de la LOSEP, la Jerarquía Normativa (Art. 425 CRE) y el Principio de Legalidad (Art. 233 CRE).

3.2. Se revoque íntegramente la Resolución Administrativa Nro. DGA-046-2025 consecuentemente, se ordene el archivo definitivo de la Causa Nro. SDTH-2025-018 y la eliminación de todo registro de sanción pecuniaria del expediente del servidor.

3.3. De forma Subsidiaria: En el improbable caso de que su Autoridad persista en la necesidad de imponer una sanción disciplinaria, solicito que se reforme la sanción, aplicando la única permitida legalmente para una falta leve: la amonestación escrita (Art. 43 LOSEP) y, en todo caso, se subsane el día de inasistencia mediante el descuento del día en las vacaciones del servidor (Art. 20 RIATHSGADPI)."

-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 de régimen disciplinario en el GAD Provincial de Imbabura.

-Mediante Memorando Nro. PCI-PS-2025-0197-M de 23 de octubre de 2025, 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-DGA-STH-2025-1200-M, de fecha 20 de agosto de 2025, el Msc. Jaime Zuleta, Subdirector de Talento Humano del GADPI, avoca conocimiento e inicia la etapa de actuaciones previas sobre una presunta responsabilidad administrativa del Ing. Jorge Luis Paredes Narváez, a saber, por una presunta falta injustificada al lugar de trabajo. Para el efecto, se le otorgó tres días término para que el servidor ejerza su derecho a la defensa.

2- A través de memorando Nro. PCI-DGAM-JPN-2025-0130-M, de 27 de agosto de 2025, el Ing. Jorge Paredes contesta a la providencia de inicio de actuaciones previas. Allí argumenta principalmente que el día 30 de julio de 2025 no se trata de una falta injustificada, sino de un *"lapsus memoriae"* sobre su tiempo de vacaciones. Por lo que anexa la acción de personal que registra las vacaciones que gozó el servidor público.

3-Mediante memorando Nro. PCI-DGA-STH-2025-1326-M, de fecha 29 de agosto de 2025, el Abg. Jorge Almeida, Analista de Talento Humano 1 del GADPI notifica al Ing. Jorge Paredes el Informe de Hallazgos Preliminares. En dicho informe, entre otras consideraciones, se concluye:

"4.1. (...) que el servidor Jorge Luis Paredes Narváez registró inasistencia al cumplimiento de su jornada laboral el día 30 de julio de 2025, según consta en el reporte biométrico oficial, sin que las pruebas aportadas (autorización de vacaciones y demás registros) constituyan justificación válida que desvirtúe dicha inasistencia".

4- Mediante memorando Nro. PCI-DGAM-JPN-2025-0149-M, de fecha 03 de septiembre de 2025, el Ing. Jorge Paredes contestó a las conclusiones arribadas en el informe referido *supra*. En lo pertinente, solicitó el archivo definitivo del procedimiento disciplinario.

5- El 08 de agosto de 2025, el Mgs. Jaime Zuleta, dictó auto de inicio en contra del Ing. Jorge Paredes. Dicho auto se fundamenta en el artículo 43 de la Ley Orgánica de Servicio Público; artículo 64 literal a) del Reglamento Interno para la Administración de Talento Humano de los Servidores del GAD provincial de Imbabura ("Reglamento").

6.- El 22 de septiembre de 2025, el Mgs. Jaime Zuleta emitió y notificó el dictamen de responsabilidad administrativa hacia el Ing. Jorge Paredes. En dicho dictamen se fundamentó que el servidor público Jorge Luis Paredes habría faltado injustificadamente a su lugar de trabajo el 30 de julio de 2025. En tal sentido, recomienda la imposición *"LA SANCIÓN PECUNIARIA ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE AL 10% DE SU REMUNERACIÓN MENSUAL (...)".*

El 24 de septiembre de 2025, el Ing. Jorge Luis Paredes contestó al dictamen expuesto ut supra. Refutó la sanción pecuniaria recomendada por no ser proporcional y razonable; así también por "falta de motivación en la Selección de la Sanción (sic)".

7- El 03 de octubre de 2025, el Mgs. Diego Andrade, en calidad de autoridad sancionadora emite y notifica la Resolución administrativa Nro. DGA-046-2025. A esta resolución, el 08 de octubre de 2025, Ing. Jorge Luis Paredes interpone recurso de apelación.

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, y el artículo 81 del Reglamento Interno para la Administración del Talento Humano del GAD provincial de Imbabura, se tiene que la máxima autoridad de la administración pública; esto es, el Eco. Richard Oswaldo Calderón Saltos, Prefecto 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 para la Administración del Talento Humano de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura (en adelante “**Reglamento Interno**”) se tiene que Ing. Jorge Luis Paredes Narváez, con cédula de ciudadanía Nro. 1002937876, Analista Forestal 1 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura (en adelante “**GADPI**”) 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 20 de octubre de 2025, en tal virtud debe resolverse hasta el 27 de octubre de 2025

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 sábados, domingos y los declarados feriados. Además, los términos y plazos son máximos y obligatorios.

Conforme el art. 82 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, el recurrente, para presentar el recurso de apelación, debió contabilizar solo los días laborales.

Ahora bien, se tiene que el recurrente Jorge Luis Paredes fue notificado el día 03 de octubre de 2025 con la Resolución administrativa Nro. DGA-046-2025, y el recurso fue interpuesto el 08 de octubre de 2025. Por lo que está dentro del término legal y resulta oportuno analizar el fondo del asunto.

RESOLUCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

Conforme a la pretensión realizada por el recurrente se tiene en lo pertinente:

“3.1. Se declare la NULIDAD ABSOLUTA del Punto TERCERO de la Resolución Administrativa Nro. DGA-046-2025, que impone la sanción pecuniaria del 10%, por transgresión de la LOSEP, la Jerarquía Normativa (Art. 425 CRE) y el Principio de Legalidad (Art. 233 CRE)”.

El recurrente fundamenta que la resolución administrativa Nro. DGA-046-2025 contiene un vicio de nulidad por contravenir el principio de legalidad sancionadora. A su juicio expresa que se le impuso una sanción pecuniaria en lugar de una amonestación verbal o escrita por tratarse de una infracción leve. Para el recurrente este vicio emerge porque el órgano resolutor prefirió aplicar el Reglamento interno institucional por sobre la Ley Orgánica del Servicio Público. En tal sentido, corresponde formular el siguiente problema jurídico a resolver: ¿La sanción pecuniaria como infracción administrativa leve, según el Reglamento interno del GADPI, vulnera el principio de legalidad sancionadora por contravenir la regulación sancionadora prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público?

De igual forma, el recurrente alega la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. El servidor público indica que el órgano resolutor omitió referirse a la posibilidad de que la conducta de no asistir al lugar de trabajo sea subsanada mediante el descuento de un día de vacaciones, conforme el artículo 20 del Reglamento interno. Por lo que surge el siguiente problema jurídico: ¿se vulnera la garantía a la motivación al momento de que el órgano resolutor omitió referirse al argumento del recurrente de que se tome una falta injustificada al lugar de trabajo como día de vacaciones?

En esa línea, el servidor público alega tanto la falta de proporcionalidad de la sanción como la prohibición de doble juzgamiento. Sobre el primer punto refiere que la institución debió aplicar una sanción menos lesiva. Sin esgrimir argumento alguno sobre la desproporción o falta de correspondencia entre la conducta y la sanción impuesta. El recurrente por el contrario se limita a expresar su inconformidad con la sanción. Por lo que no es posible formular un problema jurídico sobre este cargo.

Sobre el segundo punto, la prohibición de doble juzgamiento tiene como fin evitar que una persona sea sancionada/ juzgada dos veces por una misma conducta. Para el efecto, el recurrente no mantiene ningún argumento sobre la existencia de una resolución administrativa o judicial en la cual conste una sanción por los hechos materia de análisis en este recurso. Por lo que no cabe formular un problema jurídico al respecto.

Resolución de problemas jurídicos

Primero: ¿La sanción pecuniaria como infracción administrativa leve, según el Reglamento interno del GADPI, vulnera el principio de legalidad sancionadora por contravenir la regulación sancionadora prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”)?

El recurrente sostiene que la sanción pecuniaria impuesta en su contra no está regulada por la LOSEP como infracción leve; lo cual contraviene el principio de legalidad sancionadora. Sobre este principio el artículo 76 numeral 3 de la CRE expresa:

“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”.

La Corte Constitucional ha desarrollado el principio de legalidad sancionadora a través de dos garantías. (i) la reserva de ley; y, (ii) el mandato de tipicidad. El primero de tipo formal refiere a la obligatoriedad de que las sanciones administrativas se encuentren establecidas a través de ley orgánica. La segunda en cambio exige la previsibilidad normativa de una conducta con su respectiva sanción.⁴ El objetivo es que la ciudadanía no solo tenga certeza de lo que está prohibido o permitido, sino además limitar el poder sancionatorio, por lo que su regulación normativa debe ser prevista por el órgano legislativo del Estado.

En esa línea, el último inciso del literal a) del art. 42 de la Ley Orgánica del Servicio Público sostiene: **“Art. 42. -De las faltas disciplinarias. - Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.**

a.- Faltas leves. - Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa”. (énfasis añadido).

En concordancia, el último inciso del artículo 59 del Reglamento Interno del GADPI regula: **“Art. 59.- De las faltas leves. - Son aquellas acciones u omisiones realizadas por error, descuido o desconocimiento menor, sin intención de causar daño, que no se contrapongan a las disposiciones legales vigentes y no perjudiquen gravemente al normal desarrollo y desenvolvimiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura. Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa (...)”.**

Es así que la LOSEP prevé que la sanción pecuniaria corresponde a las infracciones leves, y el Reglamento interno institucional se adecúa a dicho precepto legal. Incluso se expresa que dichas infracciones se adecuan a las conductas que no revisten gravedad en el servicio público. Siendo estas, por ejemplo, no asistir al trabajo durante una jornada laboral.

Bajo estas consideraciones, el Reglamento interno institucional y la sanción pecuniaria impuesta al servidor público Jorge Luis Paredes no vulnera el principio de legalidad sancionadora. Pues, tanto el supuesto de hecho como la sanción administrativa se encuentran previstas en la LOSEP.

Segundo: ¿Se vulnera la garantía a la motivación al momento de que el órgano resolutor omitió referirse al argumento del recurrente de que se tome una falta injustificada al lugar de trabajo como día de vacaciones?

La garantía de la motivación, según el artículo 76.7.1 de la Constitución refiere “*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 Corte Constitucional ha precisado que dicha garantía exige que los poderes públicos deben argumentar sus decisiones con el fin de proscribir la arbitrariedad. Para ello es necesario que los poderes públicos cumplan con el estándar de *suficiencia*. Es decir, una decisión pública debe contar una fundamentación jurídica y fáctica, que no se agota en la enunciación de normas jurídicas y de hechos, sino en la interpretación y análisis de estos elementos que conduzcan a una conclusión racional.

Ahora, el incumplimiento de estos elementos si es total daría lugar una *inexistente* motivación o si es parcial a una *insuficiencia* propiamente dicha. Pero también podría suceder que una motivación sea *aparente*, es decir, cuando en principio una decisión pública simula cumplir el estándar motivacional; pero bien mirada puede tratarse de una estructura argumentativa –como se ha dicho– vacía o incompleta.

Conforme la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional desarrolló que los vicios de una motivación aparente suceden –aunque no de forma exhaustiva– por Inatención, incomprensibilidad, incoherencia o incongruencia.

En el caso que nos ocupa, el vicio motivacional que tácitamente argumenta el recurrente es el de incongruencia *frente a las partes*.⁷ Pues refiere que el órgano resolutor omitió referirse en la resolución administrativa a un argumento por él expresado. Sin embargo, la garantía de la motivación no se vulnera por no contestar uno de todos los argumentos de las partes, sino solo de aquellos que son *relevantes*.⁸ La relevancia en ese sentido está fijada –solo– para los argumentos que apunten o afecten directamente a la decisión de una sentencia judicial o un acto administrativo.

El recurrente sostuvo que la inasistencia a su lugar de trabajo sea *subsana* con el descuento de un día de vacaciones, y citó el artículo 20 del Reglamento interno institucional. Este es artículo establece:

“La UATH es la responsable del control de asistencia diaria a través del reloj biométrico o del sistema establecido para su efecto; por lo cual, el servidor responsable del control de personal de la UATH emitirá un informe mensual estadístico de atrasos, faltas y salidas del personal con el fin de proceder a tomar los correctivos o sancionar a quienes incumplan con el registro, falten injustificadamente o no permanezcan en su puesto de trabajo.

Los Directores Generales, Directores, Subdirectores, Secretario General, Prosecretario, Procurador Síndico, Subprocurador, Asesores, Coordinadores, Comisario Ambiental, Tesorero, Contador General, deberán registrar en el reloj biométrico la entrada y salida de la jornada laboral, considerando la naturaleza de sus funciones se excluye el registro el horario de almuerzo, por la modalidad de su trabajo se atenderán a las disposiciones que emita para el efecto la autoridad nominadora. Además, se deberá descontar el tiempo de ausencia injustificada del trabajo de sus vacaciones anuales. (énfasis añadido).

La disposición jurídica regula el registro y asistencia al lugar de trabajo en dos supuestos de hecho: uno, para los cargos públicos jerárquico-superiores y; dos, para quienes no lo ostentan. La diferencia entre unos y otros difiere, entre otras cosas, en la responsabilidad que ejercen en sus funciones y el tiempo que ocupan para el efecto. Y exclusivamente para ellos – incluso por la naturaleza de su estabilidad laboral– el Reglamento interno prevé que una falta injustificada se descontará de las vacaciones que corresponda a dicho servidor público. Mientras que, para los funcionarios de carrera, vinculados (también) a brindar un servicio público de calidad y con sujeción a las reglas institucionales, deben cumplir con sus horarios a cabalidad (con las excepciones de ley y los derechos que les asisten). De no sujetarse a esas reglas jurídicas cabe entonces una consecuencia jurídica.

Ahora bien, el argumento del recurrente no es determinante en la decisión del acto administrativo impugnado. El recurrente pretendió la aplicación del último inciso del artículo 20 del Reglamento interno que prevé un supuesto de hecho diferente a las circunstancias del caso bajo análisis. Esto es así porque pretendió la aplicación de una consecuencia jurídica dirigida para cargos jerárquico-superiores cuando el recurrente es funcionario de carrera. En tal sentido, se trata de un argumento sin trascendencia para los hechos analizados, por lo que la autoridad resolutora no estaba obligada a referirse. Sin que esto signifique la vulneración del derecho a la motivación.

Al amparo de lo previsto en el artículo 50 literal t) 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-2025-0197-M de 23 de octubre de 2025, 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 de régimen disciplinario instaurados en el GAD Provincial de Imbabura.

Artículo 2.-DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por el señor JORGE LUIS PAREDES NARVÁEZ, Analista Forestal 1 del GAD Provincial de Imbabura, por las consideraciones expresadas en esta Resolución administrativa y en el informe jurídico contenido en el Memorando Nro. PCI-PS-2025-0197-M de 23 de octubre de 2025; y **RATIFICAR** el contenido de la Resolución

Administrativa Nro. DGA-046-2025, de 03 de octubre de 2025, correspondiente al régimen disciplinario SDTH-2025-018.

Artículo 3.- REMITIR el expediente administrativo a la Dirección General Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, para que a través de la Subdirección de Talento Humano se ejecute el contenido de este acto administrativo, dictada dentro del Régimen Disciplinario Nro. SDTH-2025-018.

Artículo 5.- DISPONER que, a través de la Secretaría General y Atención a la Ciudadanía se notifique con el contenido de la presente Resolución al señor JORGE LUIS PAREDES NARVÁEZ, Analista Forestal 1 del GAD Provincial de Imbabura a través del sistema de gestión documental QUIPUX y del correo electrónico institucional.

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 24 días del mes de octubre de 2025.

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 24 días del mes de octubre de 2025.

Juan Diego Acosta López.
SECRETARIO GENERAL