

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. PCI-P-043-2026

RECURSO DE APELACIÓN / EXPEDIENTE NRO. GPI-DGA-STH-2026-001

Richard Calderón Saltos.

PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Con fecha 10 de marzo de 2026 el Señor Jaime Fernando Ñacato Mora, con cédula de ciudadanía Nro. 100351901-2 interpuso recurso de apelación sobre el memorando Nro. PCI-DGA-2026-0626-M de 04 de marzo de 2025, suscrito por el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo del GAD Provincial de Imbabura.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

- Mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2026 el Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora, presenta el escrito completando y aclarando la impugnación solicitada, y en su parte pertinente indica: "(...) *Interpongo recurso de apelación, de conformidad con los artículos 217, 219 y 220 del Código Orgánico Administrativo, en contra del memorando Nro. PCI-DGA-2026-0622-M(...)*"

La pretensión del recurrente es:

Se declare nulo el memorando Nro. PCI-DGA-2026-0626-M. Se declare nula la investigación realizada a base de mi denuncia de acoso laboral. Se de la respuesta de la investigación y se dé formal investigación garantizando mis derechos laborales. Se notifique a los casilleros de mis abogados defensores, con toda la resolución y notificación presente y futura del presente caso".

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

-Mediante Memorando Nro. PCI-PS-2026-0076-M de 09 de abril de 2026, se remite al Prefecto Provincial de Imbabura el informe jurídico que recoge las actuaciones administrativas 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.- Con fecha 06 de febrero de 2026, el Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora, Cadenero del GADPI, ingresa al GAD Provincial de Imbabura una DENUNCIA DE ACOSO LABORAL, en contra del Sr. Jorge Luis Prado Argoti, Psicólogo Industrial 3 del GAD Provincial de Imbabura.

2- Con fecha 24 de febrero de 2026, el Mgs. Jaime Alonso Zuleta Rivera, mediante Memorando Nro. PCI-DGA-STH-2026-0268-M dirigido al Mgtr. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo, remite el: "Informe de valoración inicial caso denuncia forma de acoso laboral presentada por el señor Jaime Fernando Ñacato Mora, Cadenero, en contra de servidor Jorge Luis Prado Argoti, Psicólogo Industrial 3 de la institución", en el que expone: "(...) III. Metodología de la Investigación Preliminar: En el marco del procedimiento administrativo establecido en el Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo y las reformas al Código de Trabajo, se recepitó formalmente la denuncia por presunto acoso laboral presentada por el afectado.

(...) Adicionalmente, se recabaron 14 declaraciones testimoniales de personas identificadas por los implicados como testigos o con conocimiento directo de los hechos, (...) IV. Fundamento de hecho: En aplicación de los protocolos internos, se dispuso la apertura de la fase preliminar de investigación orientada a recabar información, verificar circunstancias y contrastar los hechos denunciados, al respecto se receptaron 14 entrevistas individuales al persona potencialmente involucrado o conocedor de los hechos, de las mismas, 3 entrevistados admiten conocer sobre los actos denunciados pero no reconocen haber presenciado algún evento suscitado entre las partes, por otra parte, 9 entrevistados, indican que no conocen nada sobre el caso denunciado y que no han presenciado sucesos similares ni contra ellos ni contra otros funcionarios por parte del servidor Jorge Luis Prado Argoti, Psicólogo Industrial 3 de la Institución.

VI. Conclusiones: No se configuró acoso laboral por ausencia de pruebas objetivas que demuestren conductas reiteradas, hostiles y lesivas por parte del psicólogo industrial 3, conforme exige el Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo y la Sentencia 986-19-JP/21 de la Corte Constitucional. (...)”

3- Mediante Memorando Nro. Nro. PCI-DGA-2026-0626-M el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo del GAD Provincial de Imbabura, notifica al Sr. Jaime Fernano Ñacato Mora, Cadenero de la Institución, lo siguiente: "(...) V. CONCLUSIONES: - No se configuró acoso laboral, ante la ausencia de prueba objetiva que acredite conductas reiteradas, hostiles y lesivas, conforme lo exige la normativa aplicable. - El análisis técnico de las declaraciones evidenció inconsistencias fácticas y falta de corroboración entre la versión del denunciante y los testimonios recabados, sin que se verifique un patrón sistemático ni impacto psicosocial demostrable. - La investigación preliminar se desarrolló con observancia del principio de debida diligencia, permitiendo disponer el archivo de la denuncia por falta de verosimilitud y garantizando el principio de presunción de inocencia.

VI. RECOMENDACIONES: - Realizar un análisis técnico-psicosocial anual mediante evaluaciones estandarizadas de clima laboral. - Activar protocolos de resolución de conflictos intralaborales previos a denuncias formales. - Fortalecer las capacitaciones obligatorias en prevención de acoso laboral y gestión de conflictos. - Asignar responsabilidades al personal de Talento Humano conforme a su perfil, respecto al control de permanencia en el lugar de trabajo. Para el efecto, en lo que corresponda, se procederá de conformidad con las conclusiones y recomendaciones expuestas, adoptando las acciones administrativas y preventivas pertinentes, en estricto apego a la normativa laboral vigente y a los protocolos institucionales aplicables.(...)”

4-Mediante escrito de fecha 10 de marzo de 2026 el Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora conjuntamente con sus abogados defensores, presentan de forma escrita la impugnación al memorando Nro. PCI-DGA-2026-0626-M, y en su parte pertinente indican: *"(...) 8. Es por ello por lo que me veo en la obligación de impugnar el acto administrativo Memorando Nro. PCI-DGA-2026.0626-M, en relación directa a que se ha violentado mis derechos constitucionales respecto al derecho a la defensa y debido proceso, puesto no se ha seguido un proceso transparente ni eficaz. II FUNDAMENTOS DE DERECHO Fundamento mi impugnación en base a los siguientes aspectos: Amparados en los artículos 217, 220, 223 y 42 numeral 8 del Código Orgánico Administrativo, así como en los artículos 82, 76 todos su numerales, 11, 33, 325 y 326 de la Constitución de la República. (...)*

III ACTO Y ORGANO ANTE QUIEN SE IMPUGNA El acto administrativo impugnado es el Memorando Nro. PCI-DGA-2026-0626-M, el órgano ante quien presento es el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE IMBABURA. (...)"

5- Una vez revisado el escrito de impugnación de fecha 10 de marzo de 2026, mediante providencia NRO. GADPI-001-2026 de fecha 18 de marzo de 2026, debidamente notificada al recurrente, el órgano sancionador dispone: *"1.- Que, en el término de 5 días, el administrado complete y aclare su escrito de impugnación, especificando de manera clara, precisa y fundamentado el recurso que interpone, así como el sustento jurídico y fáctico correspondiente, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Administrativo, bajo la prevención de que, en caso de no subsanar el escrito de impugnación en el término concedido, se tendrá por desestimada la impugnación. Se deja expresa constancia de que, en ningún caso, podrá modificarse el fundamento ni la pretensión planteada en el escrito de impugnación, de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 221 del Código Orgánico Administrativo. Notifíquese y cúmplase."*

6.- Mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2026 el Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora, presenta el escrito completando y aclarando la impugnación solicitada, y en su parte pertinente indica: *"(...) Interpongo recurso de apelación, de conformidad con los artículos 217, 219 y 220 del Código Orgánico Administrativo, en contra del memorando Nro. PCI-DGA-2026-0622-M. (...)"*

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 219 inciso segundo del Código Orgánico Administrativo, 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. 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 un mes contado desde la fecha de interposición del recurso. El recurso de apelación fue ingresado el 10 de marzo de 2026, en tal virtud, debe resolverse hasta el 10 de abril de 2026.

3. Temporalidad para interponer el recurso de apelación.

El recurso de apelación se interpondrá en el término de 10 días contados a partir de la notificación del acto administrativo, conforme así lo señala el art. 224 del Código Orgánico Administrativo, en virtud de que el Acto Administrativo Impugnado es el Memorando Nro. PCI-DGA-2026-0626-M de fecha 04 de marzo de 2025, suscrito por el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifientes, Director General Administrativo del GAD Provincial de Imbabura, el recurso de apelación ha sido presentado dentro del plazo establecido, mediante documento S/N de fecha 10 de marzo de 2026.

ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación es un medio de protección con el que cuenta el administrado para obtener, en sede administrativa, la reforma o extinción del acto ilegítimo. Los recursos administrativos constituyen una categoría distinta de las reclamaciones, las cuales son derivación directa del derecho constitucional de petición. Los recursos administrativos, se dirigen en contra de una decisión tomada por la administración con anterioridad. Este recurso administrativo se encuentra destinado a impugnar las resoluciones o actos administrativos del órgano inferior, que no pongan fin a la vía administrativa y que consistan en actos administrativos que afecten derechos subjetivos de los administrados.

La Corte Constitucional, mediante sentencia 658-17-EP/23 estableció que, para que una fundamentación jurídica sea suficiente, la decisión no puede limitarse a citar normas, sino que *“debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”*. Es decir, la garantía de motivación no exige “altos estándares” sino una argumentación jurídica que cuente con una estructura que comprenda una fundamentación normativa y una fundamentación fáctica suficiente.

En esta línea, desde la expedición de la Constitución de la Republica del Ecuador 2008 que institucionaliza al Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia, todas las ramas de Derecho, incluido el Derecho Administrativo, como norma formal y material de las Administraciones Públicas, se convierte en producto sine qua non para la protección de derechos de los administrados y los intereses de la Administración Pública.

Ahora, a fin de determinar si en el presente caso se vulneró el derecho a la defensa y el debido proceso como alega el recurrente, corresponde verificar el debido procedimiento administrativo

aplicado para conocer y resolver la denuncia de acoso laboral interpuesta por el Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora.

García de Enterría y Fernández (2008) sostienen que el procedimiento administrativo es una *“manifestación del ius puniendi estatal en sede administrativa”*, lo que evidencia que la Administración no sanciona en virtud de una potestad aislada, sino como parte del punitivo general del Estado.

Dentro del caso en análisis se observa tres situaciones. La primera, el Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora, cadenero del GADPI, con fecha 06 de febrero de 2026 presenta una denuncia por acoso laboral en contra del señor Jorge Luis Prado Argoti, Psicólogo Industrial 3 del GADPI. La segunda, que con fecha 24 de febrero de 2026 el Mgs. Jaime Alonso Zuleta Rivera, Subdirector de Talento Humano, emite el *“Informe de valoración inicial caso denuncia forma de acoso laboral presentada por el señor Jaime Fernando Ñacato Mora, Cadenero, en contra de servidor Jorge Luis Prado Argoti, Psicólogo Industrial 3 de la institución”*, y en su parte pertinente establece que la metodología aplicada a la investigación preliminar, fue el procedimiento administrativo establecido en el Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo del GADPI; y, la tercera, que con fecha 04 de marzo de 2026 el Mgs. Diego Patricio Andrade Cifuentes, Director General Administrativo del GAD Provincial de Imbabura, con fundamento en el informe referido, mediante memorando Nro. PCI-DGA-2026-0626-M indica y notifica al Sr. Jaime Fernando Ñacato Mora, que no se configuró acoso laboral, ante la ausencia de prueba objetiva que acredite conductas reiteradas, hostiles y lesivas, conforme lo exige la normativa aplicable.

En este caso, el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 33 reconoce el derecho de las personas a que los procedimientos administrativos se ajusten a las previsiones del ordenamiento jurídico. El respeto al debido procedimiento administrativo constituye una garantía para la protección de los derechos de los administrados y para la validez de los actos administrativos, en términos de legalidad, legitimidad y ejecutoriedad. No obstante, dentro del trámite analizado se verifica que únicamente se aplicó el *“Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo del GADPI”*, pese a que, con fecha 4 de agosto de 2025, la Ministra del Trabajo expidió el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-093, que regula la *“Norma para la prevención, protección y sanción de las faltas disciplinarias graves por discriminación, violencia y acoso laboral; y acoso sexual laboral en el sector público”*. Dicho instrumento tiene por objeto establecer lineamientos para la prevención de estas conductas, la protección de las víctimas y la sanción de faltas disciplinarias graves, en el espacio de trabajo del sector público, regulando, además, en su Capítulo V, el procedimiento de denuncia administrativa. En consecuencia, el procedimiento aplicado en el caso en análisis no se adecúa a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente, particularmente a lo previsto en el referido Acuerdo Ministerial.

Por lo tanto, la decisión que contiene el acto administrativo impugnado no se deriva del procedimiento administrativo establecido en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-093, invalidando de esta manera el acto administrativo al no cumplir con los requisitos de validez

establecidos en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo, debido a la existencia de un vicio o defecto en su formación, que impide que el acto produzca los efectos jurídicos para los que fue dictado, e interrumpe el normal curso del procedimiento administrativo, afectando al principio de legalidad y protección de los derechos subjetivos de los administrados.

En ese sentido, el autor ecuatoriano Andrés Moreta en su libro *“Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA”* al respecto expone *“La causa de nulidad del procedimiento administrativo debe ser trascendental e influir en la decisión adoptada”*. Criterio concordante con lo establecido en el artículo 227 del Código Orgánico Administrativo que determina: *“Si al momento de resolver la apelación, la administración pública observa que existe alguna causa que vicie el procedimiento, estará obligada a declarar, de oficio o a petición de persona interesada, la nulidad del procedimiento desde el momento en que se produjo, a costa del servidor que lo provoque. Habrá lugar a esta declaratoria de nulidad, únicamente si la causa que la provoca tiene influencia en la decisión del proceso”*.

Al respecto, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina las garantías básicas del debido proceso que se aplican en los procedimientos judiciales y administrativos. Por lo tanto, la falta de aplicación o la vulneración a estas garantías constitucionales, da lugar a la nulidad del procedimiento administrativo. En esta línea, el artículo 16 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-093, en su parte pertinente señala: *“(...) Para efectos de aplicación del presente Acuerdo Ministerial, se entenderá por denuncia al acto mediante el cual los/as servidores/as que se consideren víctimas de las conductas previstas en la presente norma, o los/as servidores/as que sean testigos de estos actos, ponen en conocimiento el presunto hecho a la Unidad de Administración del Talento Humano: o, quien haga sus veces. Esta unidad técnica, será la encargada de tramitarla bajo el procedimiento de sumario administrativo, de conformidad con la normativa respectiva para tal fin”*, sin embargo, dentro del presente caso, no se ha ajustado al procedimiento administrativo en las disposiciones legales del acuerdo ministerial, constituyendo de pleno derecho una causal de nulidad del procedimiento administrativo.

Por lo dicho, esta declaración de nulidad del procedimiento conlleva dos efectos jurídicos. El primero, que el procedimiento administrativo debe reponerse al momento exacto donde se produjo el acto administrativo viciado; y, el segundo, la declaración de nulidad tiene efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo. Por lo tanto, al configurarse la existencia de un vicio insubsanable, corresponde declarar la nulidad del procedimiento desde el momento en que se produjo, garantizando así la garantía del debido proceso.

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-2026-0076-M de 09 de abril de 2026, suscrito por la Dra. Grace Yolanda Villacís, 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 en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Artículo 2.- ADMITIR el recurso de apelación interpuesto por parte del señor JAIME FERNANDO ÑACATO MORA, con cédula de ciudadanía Nro. 100351901-2, y **DECLARAR LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NRO. GPI-DGA-STH-2026-001**, de conformidad con lo previsto en el artículo 227 del Código Orgánico Administrativo, y se **DISPONE** que el mismo sea retrotraído hasta antes de la emisión del informe preliminar, para que la denuncia administrativa sea tramitada conforme el procedimiento administrativo regulado en el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 3.- REMITIR el expediente administrativo a la Dirección General Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, para que se ejecute el contenido de este acto administrativo, dictada dentro del Proceso Administrativo Nro. GPI-DGA-STH-2026-001.

Artículo 4.- DISPONER que, a través de la Secretaría General y Atención a la Ciudadanía se notifique con el contenido de la presente Resolución al señor JAIME FERNANDO ÑACATO MORA, con cédula de ciudadanía Nro. 100351901-2, en el correo electrónico: emabec.ibarra@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 10 días del mes de abril de 2026.

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 10 días del mes de abril de 2026.

Juan Diego Acosta López.
SECRETARIO GENERAL