

RESOLUCIÓN Nro. PCI-P-023-2026

RECURSO DE APELACIÓN / CONTRATO NRO. 072-GADPI-PS-2024

Richard Calderón Saltos.

PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2026-0065-O, que notifica la imposición de la multa al señor Diego Guanoluiza, por el valor de 27. 940,00, de fecha 05 de febrero de 2026 por incumplimiento del plazo contractual.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

- Mediante Carta Ciudadana Nro. PCI-CIU-2026-01050, el Ing. Diego Fernando Guanoluiza Loma, en calidad de Procurador Común del Consorcio Quichinche GGV, con RUC Nro. 1793218309001, impugna el oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2026-0065-O, que notifica la imposición de la multa por el valor de 27. 940,00, de fecha 05 de febrero de 2026 por incumplimiento del plazo contractual, en la parte pertinente indica:

“Acepte en su totalidad mi recurso administrativo de apelación al acto administrativo que contiene la imposición de multas en contra de mi representada desprendida del Oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2026-0065-O, de fecha 05 de febrero de 2026 por existir vulneración del debido proceso, derecho a la defensa en la garantía de contar con los medios adecuados, presentar argumentos y contradecir los presentados en contra y motivación, seguridad jurídica y a la aplicación directa de la Constitución consagrados en los art. 11 numerales 5 y 6; 33; 66 numeral 4; 76 N° 1; 7 literal b), h) y I); 82; 417; 424, 425, 426 de la Constitución de la República.

Se tenga por interpuesto en tiempo y forma el presente recurso de apelación contra la decisión y el cálculo del valor de la multa por incumplimiento contractual establecido en el Oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2026-0065-O, de fecha 05 de febrero de 2026.

En mérito de lo argumentado, se revoque la determinación del valor de la multa y los días establecidos, y se fije una nueva cuantificación ajustada a la realidad técnica, las circunstancias particulares del contrato, y a la normativa vigente.

En su oportunidad, se dicte la resolución que corresponda, amparándose en la legalidad, la justicia y los derechos constitucionales

En tal virtud, acorde a lo dispuesto en el artículo 227 del Código Orgánico Administrativo se sirva declarar la nulidad de lo actuado por el Fiscalizador para la ilegal imposición de multas en contra de mi representada”.

-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 contra del GAD Provincial de Imbabura.

-Mediante memorando Nro. PCI-PS-2026-0057-M de 10 de marzo de 2026, 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.- El 11 de julio de 2024 se firmó el contrato Nro. 072-GADPI-PS-2024 entre el GAD provincial de Imbabura y el Consorcio Quichinche GGV representado por el Ing. Diego Guanoluisa Loma. Dicho contrato tuvo por objeto ejecutar, terminar y entregar la “Rehabilitación y ampliación a nivel de adoquinado de la vía Otavalo Quichinche, parroquia Quichinche, cantón Otavalo- 2,30km” (énfasis desagregado). El contrato con las prórrogas concedidas al contratista tenía como fecha límite de finalización el 10 de septiembre de 2025.

2- El 10 de septiembre de 2025, el señor Diego Guanoluisa a través de oficio Nro. PCI-CIU-2025-0436, solicita a la Ing. Paola Méndez, administradora del contrato referido *supra* la emisión del Acta de Recepción Provisional del Contrato Nro. 072-GADPI-PS-2024. El fiscalizador externo, Eduardo Bolaños, el 18 de septiembre 2025 indica (en oficio Nro. PCI-CIU-2025-0471) que el proyecto de obra no se encuentra concluido, por lo que no procede el inicio del proceso de Recepción provisional de Obra.

3- El 22 de septiembre de 2025, la administradora del contrato a través de oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2025-0276-O notificó al señor Diego Guanoluisa con el informe del fiscalizador señalado *ut supra* y con la no procedencia del acta de recepción provisional del proyecto de obra

4- El 14 de noviembre de 2025, el contratista aduce mediante oficio Nro. PCI-CIU-2025-0642 dirigido a la administradora del contrato haber concluido con la totalidad de la obra. Solicita nuevamente una inspección técnica de la obra y que se elabore la respectiva acta entrega recepción. El fiscalizador de la obra, el 18 de noviembre de 2025, ante la petición del contratista refiere: “*se verifica que a un existen rubros pendientes de ejecución*” (énfasis del original); y niega el trámite de Recepción provisional.

5- El 28 de noviembre de 2025, a petición de la administradora del contrato, el fiscalizador externo emite un nuevo informe técnico sobre el estado del proyecto de la obra. El fiscalizador concluye que existe incumplimiento del objeto contractual. El 08 de diciembre de 2025 (en oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2025-0350-O), la administradora notifica el informe referido, entre otros, al contratista

6.- El 05 de enero de 2026 el fiscalizador externo expresó “*que las actividades pendientes* [del

contratista] *han sido concluidas (...)*”.¹ Eso motivó la conformación de la Comisión Técnica previo a la suscripción del acta de recepción provisional. La Comisión identificó varias observaciones que imposibilitaron la recepción provisional.

7- El 05 de febrero de 2026, la administradora del contrato notifica la multa al contratista por el valor 27.740,00 (oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2026-0065-O) “*por retrasos injustificados en la ejecución contractual*”. La decisión administrativa fue precedida del informe técnico del fiscalizador, a través del cual concluyó y recomendó la aplicación de multas

8- El 12 de febrero de 2026, el señor Diego Guanoluisa interpone recurso de apelación ante el Prefecto de Imbabura.

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 COOTAD, 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. Temporalidad para interponer el recurso de apelación.

El recurrente para interponer el recurso de apelación tenía el término de 10 días, contados desde que el acto administrativo objeto de impugnación fue notificado (inciso tercero del 424 del Reglamento a la LOSNCP y el Art. 224 del COA). Así, se tiene que el recurso fue interpuesto en el tiempo oportuno, pues la notificación del acto administrativo ocurrió el 05 de febrero de 2026 y el recurso se ingresó el 12 de febrero del mismo año.

ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación es un medio de impugnación que prevé el ordenamiento jurídico ecuatoriano. El objetivo es que los ciudadanos puedan refutar las distintas decisiones administrativas cuando consideren que estas han afectado sus derechos. Para el efecto, el ordenamiento jurídico ha marcado la naturaleza administrativa de este recurso a fin de desvirtuar la presunción de legitimidad de los actos públicos, siendo esto posible cuando se esgrimen alegaciones tendientes a nulificar ya sea el procedimiento administrativo; o en su defecto, el propio acto administrativo (Art. 226 COA).

Con lo expuesto, el recurrente en estricto sentido desarrolla su pretensión en: a) la aceptación del recurso de apelación; b) la revocatoria del valor de la multa; c) el establecimiento de una nueva cuantificación ajustada a la realidad técnica; y, d), se dicte una nueva resolución administrativa. El recurrente, como se observa, no pretende la nulidad del procedimiento administrativo ni del acto

administrativo. Sus pretensiones más bien apuntan a la revocatoria de la multa impuesta por la administradora del Contrato Nro. 072-GADPI-PS-2024; y como consecuencia de ello, pretende se revise el valor económico de la multa a él impuesta. Y la revisión de la cuantía de la multa con el afán no de invalidarla, sino para que se dicte una nueva resolución.

Ante lo expuesto, la determinación de la multa impuesta al contratista deviene de un informe técnico económico realizado por el fiscalizador externo de la obra.⁴ El fiscalizador ha hecho el cálculo de la multa con base en el artículo 292 del RGLOSNC; esto es, por el retraso del contratista en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Si se tiene que la multa deviene de un criterio técnico por parte del fiscalizador externo del contrato, no resulta adecuado insistir en un nuevo pronunciamiento sobre hechos y cálculos que para él y la administradora del contrato están claros. Esto además porque el contratista no esgrime argumento alguno tendiente a demostrar errores de cálculo o de interpretación de la ley. Por lo que la multa impuesta se presume legítima.

Ahora bien, el recurso de apelación administrativa impone además el deber –a la administración pública– de declarar de oficio la nulidad del procedimiento administrativo de existir mérito. Por lo que resulta necesario analizar los argumentos del recurrente a fin de determinar si existe o no un vicio de nulidad de procedimiento.

Formulación de problemas jurídicos

En el recurso de apelación, el recurrente pretende, entre otras: (i) que se acepte el recurso de apelación presentado en contra del oficio Nro. PCI-DGVI-SED-2026-0065-O (en adelante “acto administrativo” o “acto impugnado”), por vulneración de derechos constitucionales como el debido proceso; derecho a la defensa en la garantía de contar con los medios adecuados, presentar argumentos y contradecir los presentados en contra a la motivación; seguridad jurídica. Y cita varios artículos de la Constitución como el 11 numeral 5 y 6; artículo 33; artículo 66 numeral 4; artículo 76 numeral 1 y 7 literal b), h) y l); artículo 82; 417; 424; 425 426.

Adicionalmente, el recurrente en su recurso fundamentó que el acto administrativo impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; el derecho a la defensa y el derecho a la motivación.

Con lo expuesto conviene advertir que los citados artículos como el 11 numeral 5 y 6; artículo 33; artículo 66 numeral 4, artículo 82; 417; 424; 425 426 de la Constitución,⁷ no ostentan fundamento alguno que permita plantear un problema jurídico por resolver.⁸ En esa línea, también el recurrente hace referencia a “la falta de notificación oportuna”⁹ y el incumplimiento de plazos en la notificación del acto administrativo.¹⁰ Referencia que contienen un argumento incompleto; sobre todo, porque el recurrente no señala cuáles son los fundamentos de derecho que respaldarían el

referido incumplimiento de plazos y la falta de notificación del acto. Sin que esta autoridad pueda plantearse adecuadamente –sobre este cargo– un problema jurídico a resolver.

Por su parte, el recurrente sí refiere argumentos tendientes a cuestionar el procedimiento administrativo que dio lugar a la imposición de la multa. Por ejemplo, sostiene la violación del derecho al debido proceso en la garantía cumplimiento de normas y derechos de las partes. Dando lugar al siguiente problema jurídico:

¿El procedimiento que configuró la multa al contratista vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas derechos de las partes porque la administradora del contrato público no verificó que el retraso en el cumplimiento de las obligaciones contractuales fue por circunstancias ajenas al contratista, por ejemplo, debido a las protestas sociales ocurridas en el último semestre del año 2025?

Asimismo, el recurrente sostiene que el acto administrativo vulneró el derecho a la motivación por el vicio de incongruencia frente a las partes: i) porque el acto omite pronunciarse sobre argumentos relacionados a la protesta social suscitada en el último semestre del año 2025, ii) por no haber indicado si era pertinente tomar como base –previo a la imposición de la multa– el valor total del contrato o un valor menor. Y bien, a pesar de ser una alegación no dirigida al procedimiento administrativo se trata de un argumento que cuenta con una base fáctica y jurídica para plantearse un problema jurídico, a saber:

¿Se vulneró el derecho a la motivación en el vicio de incongruencia frente a las partes, toda vez que en el acto administrativo no se contestó argumentos relacionados a la protesta social suscitada en el último semestre del año 2025; y sobre si cabía imponer la multa al contratista con base en un valor diferente al valor total del contrato?

Finalmente, el recurrente afirma que se vulneró el derecho a la defensa puesto que no se respondió a justificaciones, circunstancias presentadas oportunamente, ni haber realizado un análisis técnico exhaustivo. No obstante, tras una revisión integral del recurso, se puede identificar que el alegato se dirige a cuestionar la omisión de contestar los argumentos referidos anteriormente ut supra. Por lo que obtiene lo siguiente:

¿Se vulneró el derecho a la defensa del contratista toda vez que la administradora del contrato no respondió a los argumentos sobre la existencia de casos de fuerza mayor – como las protestas de 2025– que imposibilitaron el cumplimiento de las obligaciones contractuales a tiempo y porque la administradora del contrato no informó la contratista qué acciones tomó en el referido caso de fuerza mayor?

Resolución de los problemas jurídicos

Primer problema jurídico:

¿El procedimiento que configuró la multa al contratista vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas derechos de las partes porque la administradora del contrato público no verificó que el retraso en el cumplimiento de las obligaciones contractuales fue por circunstancias ajenas al contratista, por ejemplo, debido a las protestas sociales ocurridas en el último semestre del año 2025?

El derecho al debido proceso incluye varias garantías (art. 76 numeral 1 CRE), por ejemplo:

Este derecho ha sido distinguido por la Corte Constitucional como una garantía impropia del debido proceso. Es decir, para que se configure la violación de este derecho deben concurrir dos requisitos: a) la violación de una regla de trámite; y b) y la transgresión del debido proceso como principio

Sobre esto, el recurrente no menciona cuál es la regla de trámite que infringió la administradora del contrato. Por lo que no es posible identificar: i) si la administradora del contrato tenía una obligación legal de carácter procesal que no observó; y ii) si el recurrente aportó con medios de prueba que demuestren que la protesta social ocurrida entre el 22 de septiembre de 2025 al 22 de octubre del mismo año impidió el cumplimiento integral de la obra.¹² Por el contrario, consta que el 14 de noviembre de 2025 el contratista insistió ante la administradora la recepción provisional de la obra, pues a su juicio “todas las actividades señaladas como pendientes han sido concluidas”.

La ocurrencia de la protesta social en el año de 2025 es un asunto innegable. Pero eso no resta la obligación que tenía el contratista de comunicar –a la administradora del contrato– de que dicho suceso era un impedimento para cumplir con las obligaciones contractuales. Si bien la conmoción social en Imbabura fue importante, el GAD provincial de Imbabura no suspendió el servicio público. Por lo que el contratista pudo haber informado a la institución –por cualquier medio telemático o físico– las dificultades que presenciaba.

Con lo expuesto, no es posible sostener que existe una trasgresión al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. En primer lugar, porque la ausencia de comunicación del contratista sobre un evento de causa mayor no constituye –en estricto sentido– que esta entidad haya inobservado una regla de trámite. Peor aún que aquello haya sido motivo suficiente para que esta entidad haya socavado el debido proceso como principio.

Segundo problema jurídico

¿Se vulneró el derecho a la motivación en el vicio de incongruencia frente a las partes, toda vez que en el acto administrativo no se contestó argumentos relacionados a la protesta social suscitada en el último semestre del año 2025; y sobre si cabía imponer la multa al contratista con base en un valor diferente al valor total del contrato?

El derecho a la motivación (art. 77 numeral 7 literal k) CRE) establece que las decisiones de toda autoridad administrativa o judicial deben ser explicadas de manera suficiente. La suficiencia

constituye el estándar que debe realizar toda autoridad judicial o administrativa en sus decisiones.¹⁴ De esta manera, una decisión que desarrolle un razonamiento suficiente en lo fáctico y en lo jurídico tiene por satisfecha la garantía de la motivación.

Pues bien, la Corte Constitucional ha ido explicando sobre la garantía de la motivación y sobre las maneras –no taxativas– en las que puede transgredirse. Una de ellas es cuando la motivación *aparentemente* mantiene una fundamentación jurídica y fáctica; pero la autoridad omite pronunciarse sobre un argumento *relevante* expuesto por una de las partes procesales. Un argumento relevante sucede por ejemplo cuando apunta a revertir la decisión administrativa o judicial. Así se sabe que no todos los argumentos deben responder la autoridad sino solo los relevantes.

En el caso bajo análisis, el recurrente indica que el acto administrativo que resuelve imponer una multa en su contra no atiende los siguientes argumentos: i) sobre la protesta social suscitada en el último semestre del año 2025; y ii) sobre si cabía imponer la multa al contratista con base en un valor diferente al valor total del contrato.

El argumento de la protesta social ocurrida el 22 de septiembre de 2025 hasta octubre de 2025 tiene varias imprecisiones. Principalmente porque se desconoce si con este argumento se pretende cuestionar la contabilidad de los días de la multa o cuestionar la multa en sí misma. De todas formas, la protesta social jamás ha sido un hecho alegado oportunamente –por el contratista– hacia la administradora del contrato.

Esto constituye un aspecto fundamental por dos razones: primero, porque no todo hecho de fuerza mayor constituye un impedimento para cumplir con las obligaciones contractuales; y segundo, porque la administradora del contrato no podía concluir sin más que el incumplimiento de las obligaciones contractuales obedecía a las protestas sociales. Más aún si para el contratista desde el 10 de septiembre de 2025 ya había “concluido con la ejecución de los trabajos contratados (...)”. Es decir, desde antes de que inicio el paro nacional el contratista argumentó haber culminado la totalidad de la obra, siendo este asunto desvirtuado el 22 de septiembre del mismo año por un informe del fiscalizador externo. Se deduce, por lo tanto, que el incumplimiento contractual no tiene un nexo causal con las protestas sociales, puesto que estas sucedieron con posterioridad a dicho incumplimiento.

El recurrente también expresó que la autoridad administrativa omitió referirse al argumento de que el cálculo para imponer la multa debió ser menor y no por el monto total del contrato.

Al respecto, discrepo del informe jurídico contenido en el memorando Nro. PCI-PS-2026-0057-M de 10 de marzo de 2026, suscrito por la Dra. Grace Villacís, Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, que en la parte pertinente establece: “ (...) el artículo 292 de Reglamento a la LOSNCP sostiene que la multa impuesta “(...) no será inferior en ningún caso al 1 x 1.000 del valor del contrato (...)”. Esta disposición deja dos aspectos relevantes: primero, que el

valor de contrato debe ser referencia para la imposición de la multa; y segundo, que dicho artículo si se enuncia en el acto administrativo impugnado.

Es importante resaltar que, la Procuraduría General del Estado en el Oficio Nro. 06634 de 14 de noviembre de 2019 indica: “(...) la proporcionalidad constituye un principio que orienta la actividad de las administraciones públicas y es aplicable en materia de contratación pública, por lo que las entidades contratantes tienen la potestad de determinar las multas que la ley les autoriza a imponer como sanción al contratista, dentro de los parámetros que establecen las normas y el contrato, con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, rectores de las actuaciones administrativas, que pretenden que el acto específico de la autoridad resulte justo en el caso particular y concreto”.

Continuando con el análisis, el Código Orgánico Administrativo establece: “Art. 16.- Principio de proporcionalidad. Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico”. En ese sentido, resulta ilegítimo y desproporcionado imponer multas al administrado calculadas sobre la base del monto total del contrato, más aún cuando de la liquidación contractual se desprende que, el valor ejecutado por el contratista y pagado por el Gobierno Provincial de Imbabura fue inferior al monto establecido originalmente en el contrato, cumpliéndose en su totalidad el objeto contractual, lo anterior implicó que de facto se modificó el monto contractual, debiendo tomarse este último con la finalidad de garantizar el equilibrio económico del contrato.

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 PARCIALMENTE** el Informe Jurídico contenido en el memorando Nro. PCI-PS-2026-0057-M de fecha 10 de marzo de 2026, suscrito por la Dra. Grace 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 contra del GAD Provincial de Imbabura.

Artículo 2.- ACEPTAR PARCIALMENTE el recurso de apelación interpuesto por parte del señor DIEGO GUANOLUISA, con cédula de 1714234323, en su calidad de Procurador Común del Consorcio Quichinche GCV y **DISPONER** a la administradora del contrato, proceda con la liquidación de las multas calculadas sobre la base del monto efectivamente liquidado por el contratista y pagado por el Gobierno Provincial de Imbabura, en el marco del contrato Nro. 072-GADPI-PS-2024.

Artículo 3.- DISPONER que, a través de la Secretaría General y Atención a la Ciudadanía se notifique con el contenido de la presente Resolución al señor DIEGO GUANOLUISA, con cédula de

1714234323, en su calidad de Procurador Común del Consorcio Quichinche GCV; en el correo electrónico: abdiany.430@gmail.com y a la Dirección General de Vialidad e Infraestructura del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA. - La presente Resolución administrativa 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 12 días del mes de marzo 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 12 días del mes de marzo de 2026.

Danilo Espinosa de los Monteros Borja.
SECRETARIO GENERAL(E)