

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. PCI-P-083-2026

RECURSO DE APELACIÓN / PROCESO SANCIONADOR PCI-DAM-CA-2026-053

Richard Calderón Saltos.

PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Resolución Administrativa del Proceso Sancionador Nro. PCI-DAM-CA-2026-053, dictada el 26 de mayo de 2026, resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO 1.- DECLARAR LA RESPONSABILIDAD del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTA ANA DE COTACACHI, con RUC Nro. 1060000420001, legalmente representado por el Msc. Jomar José Efrén Cevallos Moreno, Alcalde, en calidad de operador del proyecto "CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO I ETAPA COMUNA CHILCAPAMBA", (...) por haber incurrido en la infracción leve prevista en el artículo 316 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente, consistente en el incumplimiento de obligaciones contenidas en la autorización administrativa ambiental o plan de manejo ambiental, al haberse acreditado la presentación extemporánea de los Informes Ambientales de Cumplimiento correspondientes a los períodos marzo 2019 - marzo 2020 y marzo 2020 - marzo 2022". (énfasis del original)

"ARTÍCULO 5.- NO IMPONER MULTA ECONÓMICA (...) en observancia obligatoria del pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en el Oficio Nro. 15165, de 18 de agosto de 2021, publicado en el Registro Oficial Nro. 543, de 22 de septiembre de 2021, abstenerse de imponer multa económica al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, al tratarse de una persona jurídica de derecho público perteneciente al régimen de gobiernos autónomos descentralizados. En consecuencia, no se aplican los artículos 322, 323 y 324 del Código Orgánico del Ambiente ni las disposiciones reglamentarias relativas al cálculo de multa económica en el presente caso". (énfasis del original)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

-Mediante escrito de 01 de junio de 2026, el GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi interpone recurso de apelación administrativo, en contra del acto señalado supra, dirigido hacia la máxima autoridad del GAD Provincial de Imbabura, indicando expresamente lo siguiente:

"La petición concreta es que mediante resolución administrativa se revoque la Resolución sin número, de fecha 26 de mayo de 2026, emitido por el Abg. Mauricio Alexander Fuentes M., Comisario Ambiental del GAD Provincial de Imbabura, por el cual resolvió: DECLARAR LA RESPONSABILIDAD del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTA ANA DE COTACACHI, con RUC Nro. 1060000420001, legalmente representado por el Msc. Jomar José Efrén Cevallos Moreno, Alcalde, en calidad de operador del proyecto "CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO, I ETAPA COMUNA CHILCAPAMBA (...)" (énfasis del original)

-La Mgs. Alejandra Ayala Bedón, Subprocuradora 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 sancionadores en el GAD Provincial de Imbabura.

Mediante Memorando Nro. PCI-PS-SPS-2026-0135-M de 29 de junio 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 28 de julio de 2025, el Ing. Santiago Vásquez, Jefe de Calidad Ambiental (S) del GAD provincial de Imbabura, remite al Ab. Mauricio Fuentes, Comisario Ambiental del GADPI, dos informes técnicos de cumplimiento ambiental. En dichos informes se observa que por motivo del proyecto: “Construcción del Sistema de Alcantarillado, I Etapa Comuna Chilcapamba” el GAD provincial de Imbabura realizó una inspección técnica al proyecto referido. Y concluyó, entre otros aspectos, que los Informes ambientales de cumplimiento de los periodos marzo 2019- marzo 2020; y, marzo 2020-marzo 2022 no han sido presentados en los plazos legales establecidos. Encontrándose un retraso de 1347 días y 825 días respectivamente.

2- El 27 de marzo de 2026, la Ab. Lorena Jácome, en calidad de autoridad instructora, emite el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador Nro. PCI-DAM-CA-2026-053 en contra del GAD municipal en la persona que ejerce la representación legal, por motivo del proyecto: “Construcción del Sistema de Alcantarillado, I Etapa Comuna Chilcapamba”. Allí sostiene que la entidad municipal incumplió presuntamente el artículo 489 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente. En tal sentido, se otorgó a la entidad investigada el término de 10 días para que ejerza el derecho a la defensa.

3- El 08 de abril de 2026, la entidad municipal a través de su representante legal y su procuradora síndica, contestan al acto *ut supra*. Puntualmente sostienen: (1) la caducidad de la potestad sancionadora por no sujetarse al tiempo establecido en el artículo 179 del COA; (2) Por haberse configurado la prescripción extintiva de la potestad sancionadora en los términos del artículo 245 numeral 1 del COA. En esa línea, además, la entidad municipal solicita la práctica de ciertos documentos probatorios.

4- El 21 de abril de 2026, la autoridad instructora abre la etapa de prueba; de oficio recaba ciertos documentos a fin de esclarecer la causalidad de la infracción. Finalmente oficia recabar la prueba solicitada por la entidad municipal. Dicho auto de sustanciación fue notificado a la entidad investigada el 21 de abril de 2026. El 08 de mayo de 2026, la autoridad instructora agregó al expediente los documentos probatorios recabados y declaró que la entidad municipal no se pronunció dentro de la fase de probatoria.

5- El 08 de mayo de 2026, la autoridad instructora concedió a la entidad municipal el término de 3 días a fin de que presente su argumentación final, conforme el Art. 251 del COA. En el mismo día la autoridad instructora, notifica a la entidad investigada el dictamen de instrucción, en la que se arribó a la siguiente recomendación:

“DECLARAR, RESPONSABLE al GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTA ANA DE COTACACHI, con RUC Nro. 1060000420001, en la persona de su Representante Legal, CEVALLOS MORENO JOMAR JOSÉ EFRÉN, en calidad de Alcalde, por el Proyecto "CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO I ETAPA COMUNA CHILCAPAMA", por la infracción tipificada en el numeral 2 del artículo 316 que establece: 2. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la autorización administrativa o plan de manejo ambiental, cuando no estén tipificadas como graves o muy graves”.

6.- El 26 de mayo de 2026, el Abg. Mauricio Fuentes M, en calidad de Comisario Ambiental del GAD provincial de Imbabura, emite la Resolución administrativa dentro del Proceso Administrativo Sancionador No. PCI-DAM-CA-2026-053. En lo principal, el artículo 1 y 5 de la resolución refiere:

ARTÍCULO 1.- DECLARAR LA RESPONSABILIDAD del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTA ANA DE COTACACHI, con RUC Nro. 1060000420001, legalmente representado por el Msc. Jomar José Efrén Cevallos Moreno, Alcalde, en calidad de operador del proyecto "CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO I ETAPA COMUNA CHILCAPAMBA", (...) por haber incurrido en la infracción leve prevista en el artículo 316 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente, consistente en el incumplimiento de obligaciones contenidas en la autorización administrativa ambiental o plan de manejo ambiental, al haberse acreditado la presentación extemporánea de los Informes Ambientales de Cumplimiento correspondientes a los períodos marzo 2019 - marzo 2020 y marzo 2020 - marzo 2022”. (énfasis del original)

“ARTÍCULO 5.- NO IMPONER MULTA ECONÓMICA (...) en observancia obligatoria del pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en el Oficio Nro. 15165, de 18 de agosto de 2021, publicado en el Registro Oficial Nro. 543, de 22 de septiembre de 2021, abstenerse de imponer multa económica al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, al tratarse de una persona jurídica de derecho público perteneciente al régimen de gobiernos autónomos descentralizados. En consecuencia, no se aplican los artículos 322, 323 y 324 del Código Orgánico del Ambiente ni las disposiciones reglamentarias relativas al cálculo de multa económica en el presente caso”. (énfasis del original)

7- El 01 de junio de 2026, el GAD municipal interpone recurso de apelación administrativa al acto señalado *supra*, dirigido hacia la máxima autoridad del GAD provincial 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 (CRE); del artículo 50 literal t) del Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); del artículo 219 inciso segundo del Código Orgánico Administrativo (COA) y el artículo 30 de la Ordenanza que Regula el Funcionamiento de la Comisaría Ambiental 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. 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 01 de junio de 2026, en tal virtud debe resolverse hasta el 01 de julio de 2026.

3. 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 COA, la oportunidad para presentar el recurso de apelación es de 10 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.

Si el recurrente presenta un recurso de apelación fuera de término, entonces el mismo no podrá ser objeto de análisis por ser extemporáneo, por haber precluido la oportunidad de impugnación. De ahí que el término para interponer el recurso de apelación además de máximo y obligatorio sea perentorio.

Ahora bien, se tiene que el GAD municipal Santa Ana de Cotacachi, fue *notificado* el día 26 de mayo de 2026 con la Resolución administrativa dentro del Proceso Administrativo Sancionador N° PCI-DAM-CA-2026-053.

El recurso fue presentado el 01 de junio de 2026, por lo que dicho recurso se encuentra dentro del término legal establecido. Siendo necesario entrar a revisar el fondo de las pretensiones.

4.- Legitimación activa del impugnante

De acuerdo con lo establecido en el artículo 217 numeral 1 Código Orgánico Administrativo y conforme las partes que han intervenido en el Proceso Administrativo Sancionador N° PCI-DAM-CA-2026-053, se tiene que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal Santa Ana de

Cotacachi – con RUC 1060000420001, representado legal y judicialmente por el alcalde: Jomar José Efrén Cevallos Moreno, con cédula de ciudadanía Nro. 1001496239 es la persona interesada y legitimada para interponer el recurso administrativo de apelación.

ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurrente en su recurso de apelación pretende “*se revoque la Resolución sin número, de fecha 22 de mayo de 2026 (...)*”. No pretende en estricto sentido la nulidad de dicho acto conforme el artículo 105 del COA. Sin embargo, tras un esfuerzo razonable, se identifica que la entidad municipal desarrolla en su recurso tanto: (i) la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en razón del tiempo; (ii) la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora; (iii) y la violación de la garantía de la motivación de la resolución administrativa dentro del proceso N° PCI-DAM-CA-2026-053.

De estos alegatos se observa que dos de ellos apuntan a la nulidad del acto administrativo (caducidad por falta de competencia en razón del tiempo; y violación a la garantía de la motivación); mientras que el otro alegato apunta a la prescripción del ejercicio de la facultad sancionadora.

Sobre la caducidad de las actuaciones previas

Sobre el primer punto, la entidad municipal alega la caducidad de las actuaciones previas. A su juicio, las actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo sancionador N° PCI-DAM-CA-2026-053, tuvieron lugar el 30 de junio de 2025. Y por disposición del artículo 179 del COA, el inicio del procedimiento administrativo debió ser notificado máximo el 30 de diciembre de 2025; el cual, sin embargo, fue notificado el 31 de marzo de 2026.

Ahora bien, conviene precisar cuáles son los presupuestos normativos y fácticos de las actuaciones previas y cuándo opera su caducidad. Así, el artículo 175 del COA expresa:

Art. 175.- Actuaciones previas. *Todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.*

La disposición legal para referirse a las actuaciones previas utiliza el término “podrá”. Esto indica que una actuación previa constituye una etapa facultativa y que su apertura depende de la administración pública, ya sea de (i) de oficio, (i) o a petición de parte. Además, se desprende que tiene como fin investigar las circunstancias de un caso y así valorar el inicio o no de un procedimiento administrativo sancionador.

Pues bien, el ordenamiento jurídico prevé que toda actuación previa debe sujetarse a un tiempo determinado para decidir si se inicia o no un procedimiento sancionador. Con ello, el Código Orgánico Administrativo refiere:

Art. 179.- Caducidad. *Una vez iniciadas las actuaciones previas sobre algún asunto determinado, la decisión de inicio del procedimiento administrativo se notificará a la persona interesada en el plazo de seis meses contados desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, a cuyo término caduco el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o cualquier otra, de carácter gravoso. La declaración de caducidad puede ser obtenida en vía administrativa o mediante procedimiento sumario.*

La cuestión fundamental es conocer qué documento o acto puede constituirse como una actuación previa. Y luego habrá que preguntarse si la caducidad de la actuación previa está sujeta a un acto administrativo que lo ordene. Y con ello saber desde cuándo se contabiliza el plazo de 6 meses.

El recurrente parte de la idea de que las inspecciones técnicas realizadas por la Autoridad Ambiental al proyecto “Construcción del Sistema de Alcantarillado I Etapa Comuna Chilcapamba”, son las actuaciones previas realizadas por la administración. Por ende, el punto de partida de contabilización del tiempo para el inicio del procedimiento sancionador.

Sin embargo, en materia ambiental, las inspecciones constituyen mecanismos de control y seguimiento de las responsabilidades que tienen los administrados (Art. 201 COAM). Y si bien puede mirarse como una actuación preliminar; no necesariamente forma parte de la iniciativa investigativa de la administración. Se trata de otra de las facultades que tiene la administración destinada no solo a sancionar, sino a prevenir y controlar los eventuales efectos nocivos al medio ambiente.

En el caso concreto, una inspección no es un acto preliminar suficiente para tratarla como una actuación previa. Principalmente porque la inspección administrativa se sujetó a evaluar el cumplimiento de la normativa ambiental como el Plan de Manejo Ambiental, en los términos del artículo 488 del Reglamento del COAM. Lo cual, no fue objeto de observaciones relevantes por parte de la autoridad ambiental provincial. Lo que motivó, en cambio, el inicio del procedimiento administrativo sancionador fue la presentación extemporánea del Informe Ambiental de Cumplimiento, conforme el artículo 489 del referido Reglamento. De esa manera, la extemporaneidad surgió no de un acto previo por parte de la administración, sino de la misma obligación que tenía el operador de presentar el informe ambiental.

Por tanto, en este caso, no hubo una actuación previa destinada a identificar el retraso en la presentación del Informe Ambiental. Tampoco existe –por parte de la autoridad ambiental– un acto administrativo de apertura de esta etapa pre procesal. Para la autoridad ambiental, la sola presentación del Informe Ambiental, por parte del recurrente, fue razón suficiente para iniciar el procedimiento sancionador. Por ende, si la administración no abrió la etapa pre procesal entonces no es aplicable la caducidad prevista en el artículo 179 del COA.

Sobre la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora

Sobre esta figura jurídica, el artículo 245 numeral 1 e inciso último prevé:

Art. 245.- Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. *El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos: 1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan. 2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan. 3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan. Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos.*

La disposición legal indica que la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora se contabiliza, por regla general, desde el día siguiente al que se cometió la infracción. Y que el tiempo a contabilizarse depende del tipo de infracción cometida. Si no se cumple el tiempo legal, se entiende que la administración perdió el derecho de ejercer su potestad de sanción.

En el caso concreto, al tratarse de una infracción leve, la administración tenía un año para ejercer su potestad sancionadora. Y aquello debió contabilizarse, por regla general, desde el día siguiente en el que la infracción se cometió a menos que se trate de una infracción continuada u oculta.

Las infracciones continuadas tienen un carácter constante en el cometimiento de la infracción. Caracteriza a varias acciones u omisiones que infringen la ley y que gozan de cierta planificación. Mientras que las infracciones ocultas se materializan cuando la administración no tenía conocimiento de la infracción.

En este caso, el hecho de no presentar el Informe Ambiental de Cumplimiento en un determinado tiempo no constituye una conducta reiterada ni oculta para la administración. En primer lugar, porque la actividad que realiza el operador cuenta con un registro ambiental. En segundo lugar, porque se trata de una sola conducta omisiva: no presentar el informe en el tiempo legal establecido. Fuera de este tiempo, se contabiliza el retraso del incumplimiento, sin que se observe la coexistencia de otras conductas que atenten contra un mismo o diferente precepto legal.

Con lo expuesto, se observa que dentro del periodo marzo 2019-marzo 2020, el operador debió presentar el informe ambiental de cumplimiento hasta el 22 de abril de 2020. Y dentro del periodo marzo 2020-marzo 2022, hasta el 22 de abril de 2022. Así, la potestad sancionadora se debió ejercer desde el 24 de abril de 2020 hasta el 24 de abril de 2021 (primer periodo); y desde el 24 de abril de 2022 hasta el 24 de abril de 2023 (segundo periodo). Sin embargo, el inicio del procedimiento administrativo sancionador sucedió el 31 de marzo de 2026. Por ende, la potestad prescribió.

Sobre la garantía de la motivación

La garantía de la motivación se asienta en la obligación de toda autoridad pública de dotar razones para arribar a una decisión. La Constitución de la República impone ciertos mínimos para su

garantía, tales como (i) la enunciación de las normas jurídicas en que se funda la decisión, (ii) y una explicación pertinente de dichas normas en los hechos del caso (art. 76 numeral 7 literal I CRE).

El contenido constitucional merece sin embargo dos precisiones. La primera, que la garantía de la motivación tiene un enfoque argumentativo, guiado por un estándar de *suficiencia*. Y este no se garantiza con la sola observancia de requisitos, siguiendo la lógica de si se cumple o no, como una “lista de control”. Segundo, la vulneración del derecho a la motivación no pretende la corrección de la decisión, pues para ello, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos procesales ordinarios.

En este caso, el recurrente plantea una serie de argumentos y sostiene que la autoridad ambiental ha obviado “por completo el análisis sustancial”, tanto de la caducidad de las actuaciones previas como de la prescripción de la potestad sancionadora. Desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la sola omisión en contestar las alegaciones de las partes procesales no constituye la violación del derecho a la motivación, a menos que se traten de argumentos relevantes.

El recurrente sin embargo no desarrolla la relevancia de sus argumentos en la decisión del caso. Se limita a enunciarlos y a calificarlos como sustanciales. Por lo que no es posible esgrimir un análisis sobre este cargo.

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-SPS-2026-0135-M** de 29 de junio de 2026, suscrito por la Mgs. Alejandra Ayala Bedón, Subprocuradora 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 sancionadores instaurados en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura.

Artículo 2.- ADMITIR el recurso de apelación interpuesto por parte del señor JOMAR JOSÉ EFRÉN CEVALLOS MORENO, en calidad de representante legal y judicial del GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, con RUC: 1060000420001 y **DECLARAR** la prescripción del derecho que tenía la administración de iniciar el procedimiento administrativo sancionador Nro. PCI-DAM-CA-2026-053 e imponer una sanción, conforme lo establece el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo.

Artículo 3.- REMITIR el expediente administrativo a la Dirección de Ambiente del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura, para que se ejecute el contenido de este acto administrativo, dictada dentro del Proceso Administrativo Sancionador Nro. PCI-DAM-CA-2026-053.

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 JOMAR JOSÉ EFRÉN CEVALLOS MORENO, en calidad de representante legal y judicial del GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, con RUC: 1060000420001, en el correo electrónico: alcaldia.cotacachi@cotacachi.gob.ec jomar.cevallos@cotacachi.gob.ec

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA. - 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 30 días del mes de junio 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 30 días del mes de junio de 2026.

Juan Diego Acosta López.
SECRETARIO GENERAL