



Imbabura
un mundo en Ecuador
GEOPARQUE MUNDIAL



**PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA**



RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. PCI-P-108-2026

RECURSO DE APELACIÓN / PROCESO SANCIONADOR PCI-DAM-CA-2026-076

Richard Calderón Saltos.

PREFECTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Resolución Administrativa del Proceso Sancionador Nro. PCI-DAM-CA-2026-076, dictada el 10 de julio de 2026, resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO SEGUNDO. - DECLARAR la RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AMBIENTAL de la señora SÁNCHEZ MENA MARÍA ERLINDA, con RUC Nro. 1500227481001, en calidad de representante legal del proyecto "ESTACIÓN DE SERVICIO OTAVALO", por haber incurrido en la infracción muy grave prevista en el artículo 318 numeral 12 del Código Orgánico del Ambiente, al encontrarse en operación un proyecto categorizado como de alto impacto sin contar con la autorización administrativa ambiental correspondiente, en concordancia con el artículo 172 del Código Orgánico del Ambiente y los artículos 420 y 431 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

ARTÍCULO TERCERO. - TENER por singularizada la infracción administrativa en que incurrió la administrada, precisándose que la misma se configura por la operación del proyecto sin autorización ambiental vigente, hecho verificado mediante el Informe Técnico Nro. GADPI-DAM-JCA-2025-1170, la información tributaria del establecimiento, las actuaciones de control y seguimiento, las certificaciones incorporadas y el estado archivado de los trámites SUIA MAATE-RA-2023-463189 y MAATE-RA-2025-570823.

ARTICULO CUARTO. - NEGAR las alegaciones de inexistencia de tipicidad y prescripción formuladas por la administrada, por cuanto la conducta constatada no se reduce a una demora administrativa ni a un trámite pendiente, sino a la operación de una actividad de alto impacto sin autorización ambiental vigente; y porque, al tratarse de una situación antijurídica mantenida en el tiempo, no ha operado la extinción de la potestad sancionadora conforme al artículo 245 del Código Orgánico Administrativo.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - ESTABLECER como multa base aplicable al presente caso el valor de USD 92.000,00 (NOVENTA Y DOS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), conforme a la naturaleza de la infracción muy grave, la capacidad económica determinada con base en la información remitida por el Servicio de Rentas Internas y los criterios de proporcionalidad previstos en los artículos 300, 322, 323 y 326 del Código Orgánico del Ambiente.

ARTÍCULO OCTAVO .- APLICAR LA REDUCCIÓN del cincuenta por ciento (50%) sobre la multa base antes determinada, en razón de la atenuante prevista en el artículo 329 numeral 4 del Código Orgánico del Ambiente, esto es, no haber sido sancionada anteriormente por una infracción ambiental de la misma naturaleza; en consecuencia, IMPONER a la señora SÁNCHEZ MENA MARÍA ERLINDA, con RUC Nro. 1500227481001, la multa definitiva de USD 46.000,00 (CUARENTA Y SEIS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA).”



Imbabura
un mundo en Ecuador
GEOPARQUE MUNDIAL



**PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA**



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN

-Mediante escrito de 24 de julio de 2026, la señora María Erlinda Sánchez Mena, representante legal del proyecto denominado “ESTACIÓN DE SERVICIO OTAVALO”, 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:

“Primero, la revocatoria de la resolución administrativa Nro. PCI-DAM-CA-2026-076. Segundo, se declare prescrita la potestad sancionadora. Tercero, se declare la nulidad tanto del procedimiento administrativo como de la resolución administrativa”.

-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-2026-0176-M** de 21 de agosto 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 enero de 2026, el Mgs. César Agustín Rueda, Jefe de Calidad Ambiental del GAD provincial de Imbabura, remite al Ab. Mauricio Fuentes, Comisario Ambiental del GADPI, un informe técnico de cumplimiento ambiental. En dicho informe se concluye *“que la operación del proyecto Estación de Servicio Otavalo no se ajusta a lo determinado en (...) el artículo 172 del Código Orgánico del Ambiente (...)”*.

2- El 13 de abril de 2026, la Ab. Lizeth Guevara, en calidad de autoridad instructora, emite el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador Nro. PCI-DAM-CA-2026-076 en contra de Sánchez María Erlinda, representante legal del proyecto: “Estación de Servicio Otavalo”. Allí sostiene que la entidad municipal incumplió presuntamente el artículo 172 del Código Orgánico del Ambiente (“COAM”) y Art. 420 y 431 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente (“RCOAM”), teniendo como infracción la tipificada en el Art. 318 numeral 12 COAM. En tal sentido, se otorgó a la ciudadana investigada el término de 10 días para que ejerza el derecho a la defensa; y el término de 5 días para que remita del Servicio de Rentas Internas, lo ingresos brutos del año 2024.

3- El 04 de mayo de 2026, la administrada a través de su abogado patrocinador, contestó al acto *ut supra*. Puntualmente sostuvo: (1) indebida aplicación del Art 318.12 del COAM; (2) la prescripción de la potestad sancionadora por no sujetarse al tiempo establecido en el artículo 245 del COA; (3) incompetencia de la autoridad instructora; (4) vulneración de derecho a la motivación y seguridad jurídica. En esa línea, además, la administrada solicitó el anuncio de ciertos documentos probatorios



4- El 18 de mayo de 2026, la autoridad instructora abre la etapa de prueba y de oficio recaba ciertos documentos a fin de esclarecer la causalidad de la infracción. Finalmente oficia recabar la prueba solicitada por la administrada. Dicho auto de sustanciación fue notificado a la entidad investigada el mismo día. El 01 de junio, el término de prueba fue ampliado por 5 días término. El 08 de junio de 2026, la administrada se refirió que la prueba solicitada a su favor no ha sido practicada por la administración y solicitó otros documentos.

5- El 10 de junio de 2026, la autoridad instructora agregó al expediente la prueba anunciada por la administrada; asimismo, sostuvo que se niega el escrito ingresado por la administrada el 08 de junio de 2026, por haber solicitado documentos fuera del momento procesal pertinente, de conformidad con el artículo 194 del COA. Con ello, finalizó la etapa de prueba.

6.- El 15 de junio de 2026, la autoridad instructora concedió a la administrada el término de 3 días a fin de que presente su argumentación final, conforme el Art. 251 del COA. Lo expuesto toda vez que, en el mismo día, la autoridad instructora notificó a la administrada el dictamen de instrucción, en el que se arribó a la siguiente recomendación:

Declarar RESPONSABLE a SANCHEZ MENA MARIA ERLINDA con RUC 1500227481001 Representante Legal del proyecto "ESTACION DE SERVICIO OTAVALO", por la infracción tipificada en el Numeral 12 del artículo 318 del Código Orgánico del Ambiente, que manifiesta: Infracciones muy graves. Las siguientes infracciones se considerarán muy graves y se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes: 12) El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de alto impacto que no cuente con la autorización administrativa. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320.

Imponer la multa de USD. 46.000,00 (CUARENTA Y SEIS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA 00/100), en la cual se encuentra aplicada la reducción del 50% de la base de la sanción.

7- El 10 de julio 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-2026-076. En lo principal, el artículo 2-4;7 y 8 de la resolución refiere:

ARTÍCULO SEGUNDO. - DECLARAR la RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AMBIENTAL de la señora SÁNCHEZ MENA MARÍA ERLINDA, con RUC Nro. 1500227481001, en calidad de representante legal del proyecto "ESTACIÓN DE SERVICIO OTAVALO", por haber incurrido en la infracción muy grave prevista en el artículo 318 numeral 12 del Código Orgánico del Ambiente, al encontrarse en operación un proyecto categorizado como de alto impacto sin contar con la autorización administrativa ambiental correspondiente, en concordancia con el artículo 172 del Código Orgánico del Ambiente y los artículos 420 y 431 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

ARTÍCULO TERCERO. - TENER por singularizada la infracción administrativa en que incurrió la administrada, precisándose que la misma se configura por la operación del proyecto sin autorización ambiental vigente, hecho verificado mediante el Informe Técnico Nro. GADPI-DAM-JCA-2025-1170, la información tributaria del establecimiento, las actuaciones de control y seguimiento, las certificaciones incorporadas y el estado archivado de los trámites SUIA MAATE-RA-2023-463189 y MAATE-RA-2025-570823.



ARTICULO CUARTO. - NEGAR las alegaciones de inexistencia de tipicidad y prescripción formuladas por la administrada, por cuanto la conducta constatada no se reduce a una demora administrativa ni a un trámite pendiente, sino a la operación de una actividad de alto impacto sin autorización ambiental vigente; y porque, al tratarse de una situación antijurídica mantenida en el tiempo, no ha operado la extinción de la potestad sancionadora conforme al artículo 245 del Código Orgánico Administrativo.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - ESTABLECER como multa base aplicable al presente caso el valor de USD 92.000,00 (NOVENTA Y DOS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), conforme a la naturaleza de la infracción muy grave, la capacidad económica determinada con base en la información remitida por el Servicio de Rentas Internas y los criterios de proporcionalidad previstos en los artículos 300, 322, 323 y 326 del Código Orgánico del Ambiente.

ARTÍCULO OCTAVO.- APLICAR LA REDUCCIÓN del cincuenta por ciento (50%) sobre la multa base antes determinada, en razón de la atenuante prevista en el artículo 329 numeral 4 del Código Orgánico del Ambiente, esto es, no haber sido sancionada anteriormente por una infracción ambiental de la misma naturaleza; en consecuencia, IMPONER a la señora SÁNCHEZ MENA MARÍA ERLINDA, con RUC Nro. 1500227481001, la multa definitiva de USD 46.000,00 (CUARENTA Y SEIS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA).

8. El 24 de julio de 2026, la administrada 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 24 de julio de 2026, en tal virtud debe resolverse hasta el 24 de agosto 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, la señora María Erlinda Sánchez fue *notificada* el día 10 de julio de 2026 con la Resolución administrativa dentro del Proceso Administrativo Sancionador N° PCI-DAM-CA-2026-076.

El recurso fue presentado el 24 de julio 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-2026-076, se tiene que la señora María Erlinda Sánchez Mena, con RUC Nro. 1500227481001, en calidad de titular y representante del proyecto denominado “ESTACIÓN DE SERVICIO OTAVALO es la persona interesada y legitimada para interponer el recurso administrativo de apelación.

ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

Análisis previo:

Revocatoria

1. La recurrente en su recurso de apelación pretende varios aspectos: (i) la revocatoria de la resolución administrativa, (ii) la prescripción de “la potestad sancionadora”; (iii) la nulidad tanto de la resolución como del procedimiento administrativo sancionador; y (iv) y que se revise el fundamento de la capacidad económica de la recurrente extraída del SRI.

2. Siendo una de las pretensiones la revocatoria del acto administrativo conviene revisar si existe fundamento para la aplicación de dicha figura jurídica. El Código Orgánico Administrativo distingue



los vicios de legitimidad (art. 99 COA) de los de oportunidad (art. 115 del COA). La diferencia sustancial es que, lo primero, puede ser declarado tanto por la administración pública como por la función jurisdiccional. Lo segundo, en cambio, depende de un acto previo por parte de la administración pública: declarar que un determinado acto administrativo *favorable* es lesivo para el interés público.

3. En este caso, el acto administrativo impugnado es desfavorable para la administrada. Tampoco conlleva una afectación al interés general que motive la lesividad por parte de esta entidad. Tampoco, en el recurso de apelación, se esgrimen argumentos destinados a tal propósito. Por ende, la revocatoria del acto impugnado no constituye un problema jurídico a resolver.

Prescripción, nulidad del acto administrativo y del procedimiento administrativo

4. La administrada alega la nulidad del acto y del procedimiento administrativo sancionador conforme el art. 228 del COA (pág. 12 del recurso). Expresamente no señala cuáles son las causales legales que motivan la nulidad del acto (Art. 105 del COA). Desarrolla, sin embargo, ocho *cargos* relacionados a violaciones de reglas y principios jurídicos. Por lo que se analizará –según corresponda– la nulidad del acto administrativo como del procedimiento en función de los cargos indicados.

5. Previo a la revisión cronológica de cargos alegados, en el **tercer cargo** la recurrente alega la prescripción de la potestad sancionadora. Este cargo merece un análisis prioritario, pues de configurarse, perdería eficacia tratar los demás cargos esgrimidos. Pues bien, la recurrente se limita a cuestionar la “indistinción” en la que incurre la autoridad resolutora entre infracción continuada y permanente. La recurrente en estricto sentido no alega la prescripción de la potestad, sino que mantiene una inconformidad en la forma que resolvió la autoridad resolutora este cargo. Por tal motivo, no es posible formularse un problema jurídico sobre si la facultad prescribió o no; más bien, de si la sanción impuesta a la administrada deviene de una infracción continuada o permanente.

1. ¿La sanción impuesta hacia la administrada deviene de una infracción permanente o continuada en aplicación del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo?

6. En esa línea, conforme al **primer cargo**, la recurrente indica la violación del principio de tipicidad, pues la conducta de la administrada no se adecúa a lo previsto en el artículo 318 numeral 12 del Código Orgánico del Ambiente. A juicio de la administrada, la prohibición normativa radica en “iniciar” una actividad, proyecto u obra sin autorización ambiental. Y no radica en el verbo rector “operar” una actividad sin autorización ambiental como lo expone la autoridad resolutora. En tal sentido, se formula el siguiente problema jurídico:

2. ¿Se vulnera el principio de tipicidad y genera la nulidad del acto administrativo por emplear el verbo “operar” en lugar de “iniciar” al momento de aplicar el artículo 318 numeral 12 del COAM?

7. Asimismo, la recurrente afirma que la infracción sancionada en este caso ocurrió en el año 2007. Por lo tanto, refiere que el hecho de haber aplicado el COAM en lugar de la ley vigente para ese tiempo vulneró el principio de irretroactividad (**Segundo cargo**). En tal sentido, se formula el siguiente problema jurídico:



3. ¿Se vulneró el principio de irretroactividad de la ley por aplicar el Código Orgánico del Ambiente al momento de imponer la sanción económica a la recurrente dentro del procedimiento administrativo Nro. PCI-DAM-CA-2026-076?

8. Sobre el **cuarto cargo**, la recurrente refiere que conforme el art. 323 del COAM, la capacidad económica requerida al Servicio de Rentas Internas debió ser del año 2006 y no del 2024 como la autoridad resolutora lo hizo (base fáctica). Por ende, no debió aplicarse el COAM, sino la ley vigente para el año 2006. Seguidamente indica que este aspecto transgrede los principios de juridicidad, tipicidad, seguridad jurídica, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad. No obstante, esta alegación contiene una base fáctica y ciertos principios jurídicos (base jurídica), pero no contiene una *justificación* jurídica clara que demuestre cómo la omisión o la acción de la autoridad resolutora vulneró en cadena dichos principios.

9. Hay que tener en cuenta que un principio jurídico, por definición, goza de un cierto nivel de abstracción, pues engloba una diversidad de supuestos de hecho. De ahí que su aplicación requiere de un puente justificativo que una el supuesto de hecho con el principio jurídico alegado. Sin ello, estamos frente a una argumentación vacua que imposibilita formular un problema jurídico a resolver.

10. El **quinto** y **sexto** cargo apuntan a un mismo alegato: la incompetencia de la autoridad instructora para sustanciar dicha fase. La recurrente indica que la *ordenanza institucional atribuye la sustanciación de los procedimientos sancionadores a abogados ambientales*, y que la autoridad que instruyó el procedimiento tenía el cargo de analista ambiental. No obstante, la recurrente no expresa cuál es la causal de nulidad que se adecuaría a su alegación. Se limita únicamente a enunciar el art. 99 y 105 del COA sin precisar – en el caso del art. 105 – el numeral y cómo ocurriría la nulidad. De todas formas, se entiende que el numeral 3 del artículo 105 guarda relación con la alegación de la administrada. en detalle, la falta de competencia en razón de la materia, puesto que no existe argumento alguno sobre la falta de competencia en razón del tiempo o del territorio. En ese sentido, se formula el siguiente problema jurídico:

4. ¿Si la autoridad instructora ostenta una denominación distinta, a saber, analista ambiental en lugar de abogada ambiental pierde la competencia en razón de la materia, conforme el artículo 105 numeral 3 del COA y provoca la nulidad del acto administrativo impugnado?

11. En el **octavo cargo**, la recurrente sostiene que en la resolución impugnada “*existen problemas de congruencia y pertinencia*”, por lo siguiente:

- “Se invoca el artículo 318 numeral 12, pero se sanciona la operación;
- Se califica la infracción indistintamente como “*permanente o continuada*”; (1)
- Se reconoce la existencia histórica del proyecto, pero se pretende neutralizar sus consecuencias temporales; (2)
- Se invoca el artículo 323, pero se utiliza el ejercicio fiscal 2024 sin demostrar que sea el año anterior al cometimiento; (3)
- Se afirma que el artículo 248 no exige una denominación de cargo específica, aunque el cuestionamiento proviene de la Ordenanza institucional; (4)



Imbabura
un mundo en Ecuador
GEOPARQUE MUNDIAL



**PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA**



- *Se sostiene que no existió indefensión por haberse permitido comparecer al procedimiento, cuando el cuestionamiento concreto consistía en la restricción de acceso y contradicción respecto de determinados documentos”.*

12. La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación puede vulnerarse cuando una motivación resulta insuficiente. Y aquello ocurre en dos circunstancias: (i) ante una *inexistente* motivación, y/o, (ii) por una *insuficiente* motivación en estricto sentido. Y en este contexto, una motivación puede lucir suficiente, pero tras un minucioso examen, sea tan solo una apariencia. Por lo tanto, una motivación aparente contiene varios vicios, los cuales una vez identificados podrían ocasionar la violación del derecho a la motivación –como se ha dicho– por inexistencia o insuficiencia en estricto sentido. Así la apariencia no es una forma más en la que se podría trasgredir el derecho a la motivación, sino una clase de argumento que está sujeto a ser evaluado.

13. Entre los vicios de apariencia se encuentran el de inatención y el de incongruencia; siendo a primera vista los vicios referidos por la recurrente. Sin embargo, estos vicios tienen sus propias particularidades. El vicio de inatención trata cuando la autoridad “equivoca el punto controvertido” sin que el objetivo sea cuestionar la pertinencia de la aplicación de una disposición jurídica. Mientras que la incongruencia motivacional sucede en dos supuestos: (i) incongruencia frente a las partes o (ii) incongruencia frente al derecho.

14. En el caso concreto, la recurrente enuncia (5) hechos, los cuales –a su juicio– presentan problemas de incongruencia e inatención. No esgrime sin embargo razones que expongan según lo expuesto a qué tipo de incongruencia se refiere y cómo esta ocurriría en el caso concreto. Lo mismo se identifica con el vicio de inatención. A esto se suma, saber si, por ejemplo, los vicios referidos aluden a todos los hechos expuestos u ostentan alguna distinción. Tal indeterminación adquiere relevancia al indicar que “las respuestas contenidas en la resolución son **aparentes o inatentes respecto del problema jurídico planteado**” (énfasis del original).

15. Esta ausencia argumentativa imposibilita formularse un problema jurídico a resolver sobre este cargo. Pues no existe una justificación jurídica que permita a esta autoridad pronunciarse sobre qué tipo de vicio de apariencia se alega y cómo se adecuaría en el caso concreto.

16. Se observa finalmente que los (5) hechos enunciados se ajustan a los otros cargos que fundamentan el recurso de apelación. Los cuales en lo que concierne serán desarrollados a continuación:

Resolución de problemas jurídicos

1. ¿La sanción impuesta hacia la administrada deviene de una infracción permanente o continuada en aplicación del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo (“COA”)?

17. Los hechos motivo de investigación y sanción en el presente caso se adecuaron como una infracción muy grave, en los términos del artículo 318 numeral 12 del Código Orgánico del Ambiente (“COAM”). El cual establece:

“Art. 318.- Infracciones muy graves. – Las siguientes infracciones se considerarán muy graves y se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes:



12. - *El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de alto impacto que no cuente con la autorización administrativa. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320;”.*

18. Sobre esto, no existe controversia de que la recurrente mantenía una actividad –sin autorización administrativa– considerada de alto impacto ambiental. La controversia surge en cuanto a si la infracción administrativa es de tipo permanente o continuada. Pues a juicio de la recurrente la autoridad resolutora no realizó una distinción para el caso concreto (ver, párr. 5 *supra*; pág. 7 del recurso; y, 156 del expediente).

19. Pues bien, en el párrafo décimo tercero de la resolución administrativa se sostiene que *“la infracción analizada tiene una dimensión permanente o continuada (...)”*. Seguidamente, al analizar la prescripción, en el párrafo décimo octavo de la resolución, se expresa: *“(...) el cómputo [en la prescripción] no puede partir de un hecho agotado cuando la conducta antijurídica se mantiene vigente por la operación continuada sin autorización. Mientras la estación opere sin licencia ambiental, la vulneración al deber de regularización previa continúa produciendo efectos jurídicos y ambientales”*.

20. Es decir, la autoridad resolutora en este último párrafo conceptualiza –para responder el cargo de la prescripción– el tipo de infracción administrativa. Al respecto sostiene que la infracción investigada no se agota en un solo momento; pues el hecho de realizar actividades sin autorización ambiental es una infracción que se mantiene en el tiempo.

21. Sobresale, por lo tanto, un aspecto relevante: La realización de actividades, sin autorización ambiental, obedece a una conducta reiterada, planificada. Propias de las infracciones continuadas. Pero el hecho de no contar con la autorización ambiental para realizar dichas actividades constituye una única conducta que perdura en el tiempo. Propio de las infracciones permanentes. En principio, la conducta de la administrada se subsume en estos dos tipos de infracción: por realizar diversas actividades (suministrar combustible); y por no contar con autorización administrativa.

22. Esta tipología (continuada o permanente) guarda entre sí un denominador en común: las dos mantienen efectos jurídicos en el tiempo. No se agotan de manera instantánea –como regla general–. Esta característica en común está marcada por dos diferencias. La primera, de tipo conceptual, donde la infracción permanente subyace a la infracción continuada. Se trata de una tipología inserta en la infracción continuada prevista en el artículo 245 del COA. La segunda, es en cuanto a la contabilidad de los plazos. Así, mientras que en las infracciones continuadas el plazo empieza a correr al día siguiente al cese de las actividades motivo de la infracción; en las permanentes, en cambio, el plazo empieza a correr al día siguiente desde que desaparece o se subsana el único acto u omisión que produce efectos jurídicos en el tiempo.

23. En el caso concreto, se tiene que la razón principal de la infracción objeto de análisis es la ausencia de autorización administrativa ambiental para una actividad de alto impacto. Se investiga y se sanciona esa omisión. Una sola conducta contraria a ley, cuyos efectos jurídicos persisten en el tiempo. Por ende, se trata de una infracción continuada de tipo permanente. Por lo que el plazo de la prescripción correría desde el día siguiente a que se subsane dicha omisión; esto es, desde que la recurrente obtenga el permiso ambiental.



2. ¿Se vulnera el principio de tipicidad y genera la nulidad del acto administrativo por emplear el verbo “operar” en lugar de “iniciar” al momento de aplicar el artículo 318 numeral 12 del COAM?

24. La recurrente sostiene que la infracción administrativa expresa como verbo rector “iniciar” y no “operar” una actividad de alto impacto sin autorización administrativa. Aduce que imponer una sanción por “operar” sin autorización administrativa recae en una interpretación extensiva. Al respecto, el artículo 318 numeral 12 del COAM prevé:

El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de alto impacto que no cuente con la autorización administrativa. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320;

25. El referido artículo contiene la siguiente proposición normativa: está prohibido realizar una actividad ambiental de alto impacto sin autorización administrativa; si eso ocurre, se impone una sanción económica. El fin que se persigue es (i) si una actividad, proyecto u obra de alto impacto, (ii) no cuenta con permiso ambiental, entonces, conlleva una sanción pecuniaria. Esto es así, puesto que (i) si no se materializa una actividad o proyecto, entonces, no se exige una autorización administrativa; por ende, no existe consecuencia jurídica.

26. En esa línea, el verbo *iniciar* refleja el punto de partida, la existencia misma, de una actividad o un proyecto. Es necesario una operatividad en la práctica, que se ejecute la prohibición. Sin un inicio o realización de un proyecto no existe sanción. En el caso *in examine* importa la existencia de una actividad de alto impacto y la ausencia de autorización administrativa para llevar a cabo dicha actividad. Lo cual sí ocurrió. Por ende, la conducta de la recurrente es típica, antijurídica y punible.

3. ¿Se vulneró el principio de irretroactividad de la ley por aplicar el Código Orgánico del Ambiente al momento de imponer la sanción económica a la recurrente dentro del procedimiento administrativo Nro. PCI-DAM-CA-2026-076?

27. La recurrente sostiene que la infracción administrativa adecuada en su contra (artículo 318 numeral 12 del COAM) prevé el “inicio” de una actividad. Sostiene que el inicio de su actividad económica fue el 23 de octubre de 2007. Por ende, debió aplicarse en este caso las normas jurídicas vigentes a ese tiempo y no el COAM, pues, de lo contrario se transgrede el principio de irretroactividad.

28. Para verificar si la aplicación del COAM fue retroactiva en este caso, conviene precisar los hechos que se sancionan y ubicar la infracción administrativa en el tiempo. El hecho que se investigó y se sancionó fue –como se expuso párr. 24 *supra*– la ausencia de autorización administrativa previa al inicio de una actividad o proyecto de alto impacto.

29. La infracción comprende de dos supuestos inseparables: uno, realizar una actividad o proyecto de alto impacto; dos, inexistencia de autorización administrativa para tal efecto. En este caso, efectivamente, la recurrente realizó una actividad desde el 2007 hasta la actualidad y sin autorización administrativa. Siendo este hecho además incuestionable. Con ello, resulta también incuestionable que esa actividad desde su inicio y durante su operatividad no contó con autorización administrativa.



30. Identificada la comisión de la infracción, su ubicación temporal no obedece a un tiempo específico, por no ser de tipo “instantánea”. Su cometimiento, por su naturaleza continua de tipo permanente, ha persistido en el tiempo. Cada año operativo de la actividad sin autorización administrativa incumplía el precepto legal. Para el año 2025, a través del Informe Técnico Nro. GADPI-DAM-JCA-2025-1170, la autoridad resolutora concluye que la actividad de la recurrente no contaba con la autorización administrativa, apartándose de lo previsto en el artículo 172 del COAM y adecuando su conducta en el art. 318 numeral 12 del mismo cuerpo legal.

31. Para el año 2025, entonces, el incumplimiento legal no desapareció ni tampoco se tornó permisivo. La infracción, en el año 2025 continuaba cometiéndose. Por ende, el Código Orgánico del Ambiente, vigente desde el año 2018, se aplicó para hechos venideros y no de manera retroactiva.

4. ¿Si la autoridad instructora ostenta una denominación distinta, a saber, analista ambiental en lugar de abogada ambiental pierde la competencia en razón de la materia, conforme el artículo 105 numeral 3 del COA y provoca la nulidad del acto administrativo impugnado?

32. La recurrente alega la validez y con ello la nulidad del acto administrativo. En específico por existir vicios de incompetencia, pues la autoridad instructora no tendría la denominación exigida mediante ordenanza. Ante ello, menciona el artículo 105 numeral 3 del COA:

Art. 105.- Causales de nulidad del acto administrativo. Es nulo el acto administrativo que:

Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.

33. El referido artículo regula la nulidad del acto administrativo, entre otras, por razón de la materia. No obstante, este acto fue dictado por el órgano resolutor mientras que la alegación de incompetencia se dirige hacia el órgano instructor. Es decir, no existe alegación alguna que pueda afectar la validez del acto administrativo impugnado. Por lo que dicho acto se presume legítimo y válido.

5. ¿No acceder al expediente administrativo y no poder contradecir documentos referentes a la competencia del órgano instructor vulnera el derecho a la defensa en los términos el artículo 76 numeral 7 literal d) y h) de la Constitución de la República?

34. La recurrente alega violación al derecho a la defensa, pues se encontró impedido de contradecir y acceder los documentos referentes a la competencia del órgano instructor. Sobre esto, cita el artículo 76 numeral 7 literal d) y h) de la CRE:

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

h) 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.

35. En efecto, estas garantías constitucionales del derecho a la defensa justamente prevén el acceso a los documentos del procedimiento; a presentar argumentos y replicarlos; como presentar pruebas y contradecirlos. La jurisprudencia constitucional, por su parte, refiere que no toda garantía



Imbabura
un mundo en Ecuador
GEOPARQUE MUNDIAL



PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA



constitucional vulnera el derecho a la defensa como principio. Para ello, se debe verificar que en el proceso existió una *real indefensión*.

36. En el caso concreto, la recurrente presentó argumentos y pruebas, y contradijo lo expuesto por el órgano instructor. Asimismo, la recurrente conoció y accedió a todos los documentos requeridos por ella y gestionados por la autoridad (ver, reverso de foja 122 del expediente). Aquello se evidencia con el anuncio probatorio que realiza la recurrente en la interposición del recurso de apelación (ver: foja 159 del expediente).

37. La recurrente, por tanto, presentó argumentos sobre la infracción administrativa imputada en su contra, presentó argumentos –en cada fase: auto de inicio, argumentación final y recurso de apelación– y contradijo aquellos pertinentes para determinar la causalidad de la conducta y la infracción, y aquellos solicitados por su parte. En tal sentido, en ninguna parte del proceso, la recurrente se encontró 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-SPS-2026-0176-M de 21 de agosto 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.- INADMITIR el recurso de apelación interpuesto por parte de la señora MARIA ERLINDA SÁNCHEZ MENA, en calidad de representante legal del proyecto: “ESTACIÓN DE SERVICIO OTAVALO, con RUC: 1500227481001 y **RATIFICAR** la Resolución Administrativa dictada y notificada el 10 de julio de 2026, en el expediente administrativo sancionado Nro. PCI-DAM-CA-2026-076.

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-2026-076

Artículo 4.- DISPONER que, a través de la Secretaría General y Atención a la Ciudadanía se notifique con el contenido de la presente Resolución a la señora MARIA ERLINDA SÁNCHEZ MENA, en calidad de representante legal del proyecto: “ESTACIÓN DE SERVICIO OTAVALO, con RUC: 1500227481001, en el correo electrónico: ambientlex@gmail.com



Imbabura
un mundo en Ecuador
GEOPARQUE MUNDIAL



**PREFECTURA
CIUDADANA
DE IMBABURA**



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 24 días del mes de agosto 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 24 días del mes de agosto de 2026.

Juan Diego Acosta López.
SECRETARIO GENERAL