



El principio de jerarquía en los actos administrativos

The principle of hierarchy in administrative acts

O princípio da hierarquia nos atos administrativos

María Isabel Endara-Viñán ^I

mariaisabelendaravinan@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-6457-3880>

Diego Lenin Andrade-Ulloa ^{II}

dandrade@unach.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0000-9349-5732>

Correspondencia: mariaisabelendaravinan@gmail.com

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 05 de octubre de 2024 * **Aceptado:** 10 de noviembre de 2024 * **Publicado:** 15 de diciembre de 2024

I. Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador.

II. Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador.

Resumen

El principio de jerarquía de la norma es un principio fundamental del sistema jurídico que establece el orden y la prevalencia de las normas legales. En el caso del Ecuador, la Carta Magna en vigencia, señala que, la Constitución es la norma suprema, la de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por tanto, para que una norma o acto del poder público tenga eficacia jurídica deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales. Bajo estos argumentos legales, la propuesta investigativa tiene como objetivo, analizar de manera crítica el principio de jerarquía de la norma para determinar su cumplimiento en los actos administrativos en las instituciones públicas. La unidad de análisis se ubica en la República del Ecuador, específicamente en las instituciones públicas de la ciudad de Riobamba, provincia de Chimborazo; para el estudio del problema jurídico se aplica el método inductivo, analítico jurídico, jurídico descriptivo; se asume un enfoque mixto cualicuantitativo; por los objetivos es una investigación pura, dogmática, analítica jurídica y descriptiva jurídica; de diseño no experimental. La población involucrada está constituida por abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado, a quienes se le aplicó un cuestionario de 5 preguntas modelo Likert; el tratamiento de la información se lo realiza utilizando técnicas matemáticas, informáticas y lógicas. Los resultados permiten señalar que en los actos administrativos no se está garantizando el principio de jerarquía y las disposiciones constitucionales, por lo que se concluye señalando que, se debe ejecutar mecanismos jurídicos innovadores para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del Ecuador.

Palabras Clave: sistemas jurídicos; principio jurídico; imperio de la ley; gestión; organización; operación administrativa.

Abstract

The principle of hierarchy of the norm is a fundamental principle of the legal system that establishes the order and prevalence of legal norms. In the case of Ecuador, the current Magna Carta indicates that the Constitution is the supreme norm, the one with the highest hierarchy in the Ecuadorian legal system, therefore, for a norm or act of public power to have legal effectiveness, it must maintain compliance with the constitutional provisions. Under these legal arguments, the investigative proposal aims to critically analyze the principle of hierarchy of the norm to determine

its compliance in administrative acts in public institutions. The analysis unit is located in the Republic of Ecuador, specifically in the public institutions of the city of Riobamba, province of Chimborazo; for the study of the legal problem, the inductive, legal-analytical, and descriptive legal method is applied; a mixed qualitative-quantitative approach is assumed; due to the objectives, it is a pure, dogmatic, legal-analytical and legal-descriptive research; of non-experimental design. The population involved is made up of lawyers specializing in administrative law and lawyers from the General Comptroller's Office, to whom a questionnaire of 5 Likert model questions was applied; the information is processed using mathematical, computer and logical techniques. The results allow us to point out that in administrative acts the principle of hierarchy and the constitutional provisions are not being guaranteed, so it is concluded that innovative legal mechanisms must be implemented to guarantee the application of the principle of hierarchy of the norm in administrative acts in public institutions of Ecuador.

Keywords: legal systems; legal principle; rule of law; management; organization; administrative operation.

Resumo

O princípio da hierarquia das normas é um princípio fundamental do sistema jurídico que estabelece a ordem e a prevalência das normas jurídicas. No caso do Equador, a Carta Magna em vigor indica que a Constituição é a norma suprema, aquela que tem maior hierarquia no ordenamento jurídico equatoriano, pelo que, para que uma norma ou ato do poder público tenha eficácia jurídica, devem manter conformidade com as disposições constitucionais. Sob estes argumentos jurídicos, o objetivo da proposta de investigação é analisar criticamente o princípio da hierarquia da norma para determinar o seu cumprimento em atos administrativos nas instituições públicas. A unidade de análise está localizada na República do Equador, especificamente nas instituições públicas da cidade de Riobamba, província de Chimborazo; Para estudar o problema jurídico, aplica-se o método jurídico indutivo, jurídico analítico e descritivo; assume-se uma abordagem qualitativa-quantitativa mista; Para os seus objetivos, trata-se de uma investigação jurídica pura, dogmática, jurídica analítica e jurídica descritiva; projeto não experimental. A população envolvida é constituída por advogados especializados em direito administrativo e por advogados da Controladoria-Geral do Estado, aos quais foi aplicado um questionário de 5 perguntas do modelo Likert; O processamento da informação é realizado através de técnicas

matemáticas, computacionais e lógicas. Os resultados permitem apontar que o princípio da hierarquia e as disposições constitucionais não estão a ser garantidas nos atos administrativos, pelo que concluimos apontando que devem ser executados mecanismos jurídicos inovadores para garantir a aplicação do princípio da hierarquia da norma nos atos administrativos nas instituições públicas do Equador .

Palavras-chave: sistemas jurídicos; princípio jurídico; Estado de direito; gestão; organização; operação administrativa.

Introducción

Un acto es la acción que de manera voluntaria o través de una orden realiza una persona, en la misma existe una capacidad para ejecutar una tarea. En el área administrativa el acto “es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa” (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 98). Conforme al Art.424, los actos del poder público deben sujetarse o mantener conformidad con las disposiciones constitucionales para que sean eficaces jurídicamente.

Últimamente los actos administrativos que se han ejecutado en las instituciones públicas a nivel nacional y local han sido investigados con el fin de determinar si éstos son legales y cumplen con las disposiciones constitucionales, lo resultados son poco alentadores, se evidencia un incremento considerable de la corrupción en la gestión administrativa. Por la falta de conformidad de los actos administrativos con las disposiciones constitucionales, “varias autoridades desde la Presidencia de la República hasta los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos los niveles han sido involucrados en delitos contra la administración pública” (Andino & Herrera, 2023, p. 41)., sin embargo, debido a la negligencia, celeridad y transparencia de la justicia ecuatoriana, varios de los administradores han fugado, quedando impune los delitos cometidos.

El principio de buena administración pública, obliga a los servidores públicos a cumplir su trabajo con transparencia cumpliendo obligatoriamente las disposiciones constitucionales y legales, según, son pautas que orientan las actividades públicas conforme ciertas reglas para que el ciudadano sea administrado con una buena administración, como principio se complementa con la estricta observancia el principio de juridicidad, cuyo fin es, la eficiencia y calidad de los servicios que ofrece el Estado para la convivencia armónica y pacífica.

Por otra parte, los valores humanos o la aplicación del derecho natural en los actos administrativos juegan un papel fundamental en la transparencia de la gestión pública. Como se conoce, dentro del derecho natural se encuentran los principios éticos y morales que se consideran inherentes a la naturaleza humana y que tienen validez universal, por tanto, en el área administrativa la aplicación del derecho natural, implica que estos actos deben ser justos, razonables y se debe garantizar el respetar de los derechos y libertades de las personas, en este sentido, para que se garantice el principio de buena administración, debe existir coherencia entre el derecho natural y derecho positivo, porque previniera “la aparición de procesos indebidos producto de decisiones cuestionables” (Velásquez, 2023, p. 500).

Finalmente, según Andino & Herrera (2023), la ejecución de los actos administrativos de manera fraudulenta, incumpliendo las disposiciones constitucionales y legales, provoca de manera general tres implicaciones jurídicas en área administrativa, civil y penal, sus sanciones pueden ir desde amonestaciones verbales hasta la privación de la libertad. En efecto, los actos administrativos sin observar el principio de jerarquía de la norma son decisiones o resoluciones que toman los administradores que no se ajustan a las disposiciones que emana de la Constitución de la República y que, en el caso del Ecuador, vulnera el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, generando situaciones de irregularidad y arbitrariedad que pueden ser consideradas ilegítimas, lo que provoca conflictos y contradicciones con el ordenamiento jurídico vigente.

En este sentido el manuscrito tiene como objetivo, analizar de manera crítica el principio de jerarquía de la norma para determinar si en la ejecución de los actos administrativos en las instituciones públicas se cumplieron. Para alcanzar el propósito, se realiza un estudio crítico del principio de jerarquía, de los actos administrativos y otros temas relacionados con el problema jurídico. La unidad de análisis se ubica en la República del Ecuador, provincia de Chimborazo, específicamente en las instituciones públicas de la ciudad de Riobamba. Para el estudio del problema jurídico se aplicó el método inductivo, analítico y jurídico descriptivo; por lo complejidad y los objetivos es una investigación de tipo dogmática, de campo, analítica jurídica, jurídica descriptiva, de diseño no experimental, por tal razón se asume un enfoque mixto cualicuantitativo. La población involucrada está constituida por Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados especialistas en Derecho Administrativo y Procuradores de las instituciones públicas, a quienes se le aplicó un cuestionario de 7 preguntas modelo Likert. Los resultados permiten establecer que, que en los actos administrativos no se está garantizando el principio de jerarquía y las disposiciones

constitucionales, para evitar los conflictos jurídicos señalados, se propone mecanismo para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del Ecuador.

Las instituciones públicas: Son entidades que están al servicio y bajo el control del Estado, son creadas para garantizar el bienestar y el desarrollo de la sociedad, así como para proporcionar servicios públicos a los ciudadanos. Constitucionalmente el Estado a través de las instituciones públicas gestiona cada sector estratégico para poder prestar servicios públicos de calidad. En este sentido, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 313), por tanto el Estado es el “responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley” (Ibidem, Art. 314).

Bajo estos fundamentos constitucionales, las instituciones públicas tienen diversos fines y funciones, en especial garantizar “que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 314), principios que en la práctica son una quimera y un anhelo desesperado, que la ciudadanía aspira que los servidores públicos cumplan en la ejecución de sus acciones y funciones, para recibir servicios de calidad con calidez.

Conforme a la Constitución de la República del Ecuador (2008) y al Plan Nacional de Descentralización (2022), con el objetivo de mejorar el servicio y los servicios públicos, como parte de la nueva estrategia para construir un Estado democrático que procure el Buen Vivir de las y los ecuatorianos, establece que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Instituye como niveles de gobierno: el gobierno central, y cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados: los gobiernos regionales autónomos, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y los gobiernos de las parroquias rurales. Además, crea como regímenes especiales: los distritos metropolitanos; el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos; y, las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias (CTI), disposición constitucional que no ha permitido mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, tampoco los ecuatorianos reciben servicios

públicos de calidad, porque los principios como la transparencia, la eficiencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, se han constituido en textos escritos en un documento; además, la gestión administrativa en todas las instituciones del Estado, están marcadas por la corrupción y actos ilícitos que vulneran los principios constitucionales y legales.

Los actos administrativos: Se derivan de la buena administración, que a más de ser un principio es un derecho fundamental, que se encuentra reconocido en el Art. 31 del COA (2017), que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y el Código Orgánico Administrativo; es decir, el principio de buena administración, obliga a funcionarios y servidores públicos, a actuar de manera transparente, efectiva, ética y responsable en el ejercicio de sus funciones, deben tomar decisiones informadas, basadas en el interés público y en el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

Los actos administrativos son decisiones o resoluciones adoptadas por la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones. Estos actos son emitidos por órganos o entidades administrativas y tienen como finalidad la consecución del interés público. Para que un acto administrativo sea válido, es necesario que cumpla los requisitos establecidos en el Art. 99 de COA (2017), esto es, competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación.

La competencia del acto administrativo “implica una potestad imperativa o de mando en aras de satisfacer las necesidades colectivas o generales” (Campaña et al., 2022, p. 399), obliga a los administrativos a ordenar y a los servidores públicos a ejecutar el acto administrativo de forma racional y ordenada, para evitar las duplicidades y las omisiones, Según el COA (2017), los servidores públicos y las personas deben mantener un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes, lo que implica señalar que, todos quienes forman parte del Estado, están obligados a cumplir el principio de lealtad institucional para que exista una buena administración pública, caso contrario, tienen responsabilidad compartida si el acto administrativo es fraudulento e ilegal. La representación legal de las administraciones públicas le corresponde a la máxima autoridad administrativa de la correspondiente entidad pública, ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia, sus competencias nacen de la ley y las ejercen los servidores públicos, de conformidad con las normas e instrumentos que regulan su organización y funcionamiento.

El objeto del acto administrativo es la voluntad de la administración pública expresada con el fin de producir efectos jurídicos específicos, es decir, el objeto se refiere a la finalidad que persigue la

administración al emitir un acto administrativo. Según Marienhoff (1982), el objeto del acto administrativo se puede manifestar de manera directa y concreta a través de las declaraciones expresas, “las declaraciones expresas pueden manifestarse por escrito, verbalmente o, incluso, por señas o sonidos, como los ejecutados por un policía para controlar el flujo del tráfico. (Rojas, 2023, p. 327). El objeto puede ser muy diverso y variar según la situación, pero en general se busca el cumplimiento de las normativas y regulaciones establecidas, la protección de los derechos de los ciudadanos, la preservación del orden público, la promoción del bienestar común, entre otros.

Para ejecutar una acción debe existir la voluntad, “facultad del alma que lleva a obrar o abstenerse. Acto de admitir o repelar algo” (Cabanellas, 2012, p. 1002). La voluntad del acto administrativo se refiere a la manifestación de la autoridad administrativa de realizar un determinado acto o tomar una cierta decisión, es el resultado de un proceso de análisis, evaluación y valoración de las circunstancias y fundamentos legales que respaldan la toma de decisiones administrativas. En este sentido, la voluntad del acto administrativo debe estar debidamente fundamentada en la normativa y los principios que rigen la actividad administrativa, obligación que, en varios actos administrativos, en diferentes instituciones del Estado, no se están observando, lo que ha provocado la proliferación de la corrupción y acciones ilegales que perjudican a la administración pública.

El procedimiento del acto administrativo es el conjunto de pasos y trámites que se deben seguir para la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente; por otra parte, en cada una de las etapas del procedimiento del acto administrativo, se debe observar y aplicar los Principios Generales del Derecho que son rectores del procedimiento administrativo, entre los principios constitucionales y los específicos del procedimiento administrativo. En muchos actos administrativos, se observa que no se ha seguido y cumplido el proceso debido, sin embargo, el acto administrativo se ha ejecutado a pesar de existir la causal de nulidad, para Velásquez (2023), el indebido proceso de los actos administrativos guarda estrecha relación con la ética profesional. La motivación del acto administrativo se puede encontrar en varias normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en este caso, nos centraremos en los que señala la Constitución y el COA. El Art. 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), textualmente dice, “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas”, la motivación del acto administrativo debe contener los fundamentos de hecho y derecho para que sea válido, caso contrario serán nulos y las servidoras o servidores responsables de la violación al principio de motivación, serán sancionados.

El COA en su Art. 100, en la motivación del acto administrativo, obliga a observar, 1. El señalamiento de la norma o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance; 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo; y, 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados. La norma precitada admite y faculta para solicitar otros documentos para garantizar la motivación del acto administrativo, en efecto, si la decisión del acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, no habrá motivación y el acto administrativo, será nulo.

En conclusión, la validez de los actos administrativos está condicionada a diversos requisitos, como la competencia del órgano emisor, el cumplimiento de los procedimientos establecidos, la motivación de la decisión y su legalidad. En caso de que un acto administrativo sea contrario a la ley o cause perjuicio a los interesados, estos pueden interponer recursos administrativos o acudir a los tribunales para impugnarlo.

El principio de jerarquía de la norma: Tiene como función principal establecer el orden jerárquico de importancia y aplicabilidad de las normas del ordenamiento jurídico de un Estado., En el Estado constitucional de derechos y justicia como lo es el Ecuador, la Constitución de la República es la máxima norma y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, es decir, todas las normas que rigen en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, deben subordinarse a la Constitución, esto significa que todas las normas deben estar en concordancia con la Carta Magna y no pueden contradecirla, así lo dispone el Art. 424 de la norma precitada, las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

Desde el punto de vista reflexivo, los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado, tienen igual jerarquía que la Constitución de la República, “Es esta la que concede a los tratados el rango constitucional, el máximo rango dentro del ordenamiento jurídico interno de un país” (Henderson, 2004, p. 77)., “las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 426)

El orden jerárquico de la norma, en el Ecuador es Kelsiano, en efecto, según el Art. 425 de la Constitución de la República (2008), el orden jerárquico de aplicación de las normas es el siguiente,

la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Las leyes ordinarias se sitúan por debajo de la Constitución en la jerarquía, estas leyes son elaboradas por el Poder Legislativo y su función es desarrollar y complementar la Constitución en áreas específicas, sin embargo, las leyes ordinarias no pueden contradecir lo establecido en la Constitución. Por debajo de las leyes ordinarias se encuentran los reglamentos y otras normas de menor rango, estas normas son emitidas por el Poder Ejecutivo y tienen la función de desarrollar y detallar las disposiciones establecidas en las leyes, deben estar en concordancia con la Constitución y las leyes ordinarias.

El principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas: Es un principio del Derecho Administrativo que establece que las normas jurídicas deben aplicarse de acuerdo con su posición en la jerarquía normativa. En el caso de las entidades públicas, esto significa que los actos administrativos deben estar en línea con las normas superiores que les son aplicables; un acto administrativo no puede contradecir una norma de rango superior, ya sea constitucional, legal o reglamentaria. Al respecto, Peñafiel & Herrera (2023), señalan, para garantizar una buena gestión o administración pública en Ecuador, los administrativos o las autoridades que tienen la autoridad legal para realizar y ejecutar actos públicos deben cumplir con los principios establecidos en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), tanto de manera constitucional como jerárquica.

La jerarquía normativa de los actos administrativos en las instituciones públicas se establece en orden descendente de la siguiente manera: La Constitución que es considerada como la norma suprema, por lo que los actos administrativos deben estar completamente en línea con los principios y derechos establecidos en ella; los tratados y convenios internacionales que crean obligaciones jurídicas para los Estados que los firman; las leyes orgánicas que garantizan la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas; las leyes ordinarias que regulan una amplia gama de materias que afectan a la vida diaria de las personas; y, ahí vienen las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos, que son de menor jerarquía, empero, los actos administrativos no pueden contravenir las normas establecidas.

En resumen, el principio de jerarquía de normas establece que los actos administrativos deben respetar la Constitución, las leyes y los reglamentos correspondientes y ajustarse a las normas superiores que les son aplicables. Esto garantiza que los actos administrativos cumplan con las normas legales y no violen los derechos ni contravengan las disposiciones legales.

Mecanismo para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del Ecuador: La norma constitucional ocupa el primer lugar en el sistema jurídico ecuatoriano, seguida por las leyes orgánicas, las leyes ordinarias y otros tratados y convenios internacionales. Este principio establece que las normas de menor jerarquía deben seguir las de mayor jerarquía y que, en caso de conflicto, las normas de mayor jerarquía deben prevalecer.

El problema que se genera dentro de la jerarquía de la norma es la aplicación, es decir, como se efectiviza el principio de jerarquía de la norma en los diferentes procesos hablando de manera general y en los actos administrativo de manera específica. Para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas, se pueden implementar varias estrategias y/o mecanismos, uno de ellos es establecer un sistema de control interno que supervise el cumplimiento de las normas en los actos administrativos, esto implica la creación de políticas que permita establecer mecanismos para que se observe la aplicación de los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

Otro mecanismo para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del Ecuador, sería la capacitación y formación del personal, en este sentido, es fundamental que Escuela de la Función Judicial realice convenios con las Instituciones de educación Superior, para que capacite al personal de las instituciones públicas sobre el principio de jerarquía de la norma y su aplicación en los actos administrativos, esto incluye proporcionar información actualizada sobre las normas existentes y brindar orientación sobre cómo aplicarlas correctamente.

El control judicial es un mecanismo importante para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en el Estado constitucional de derechos y justicia, ya que asegura que las normas jurídicas sean aplicadas de forma coherente y respetando su jerarquía. El control judicial se refiere al poder de los jueces para evaluar la legalidad y constitucionalidad de las leyes, así como su aplicación en casos específicos, esto significa que los jueces tienen la autoridad para invalidar las normas que sean contrarias a la Constitución o a las normas de rango superior, así como para

garantizar que las normas inferiores se apliquen de acuerdo con las normas superiores, en este sentido, los ciudadanos y las partes afectadas por los actos administrativos pueden recurrir a los tribunales para impugnar las decisiones de las instituciones públicas y asegurar que se respete la jerarquía de las normas.

La jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria realizan el control judicial, los jueces de la jurisdicción constitucional tienen la autoridad para vigilar la legalidad de las normas y proteger los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, los jueces en la jurisdicción ordinaria están a cargo de supervisar la legalidad de las leyes y su aplicación en casos particulares, asegurando que se respete la jerarquía normativa. En este sentido, mantener el control judicial es esencial para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma, el orden y la seguridad jurídicos; el control judicial evita la arbitrariedad y garantiza que las normas se apliquen de manera consistente y siguiendo las normas establecidas, además, ayuda a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos al asegurarse de que las normas cumplan con los valores constitucionales y los principios democráticos.

Para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del Ecuador, es necesario contar con mecanismos de supervisión y auditoría externa para verificar el cumplimiento de las normas en los actos administrativos, esto puede incluir la participación de organismos de control y fiscalización, como las unidades de auditoría interna y externa. Los instrumentos de supervisión y auditoría externa se utilizan para evaluar y controlar el desempeño de una empresa o entidad, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o el sector privado pueden llevar a cabo estos mecanismos.

Promover la transparencia y el acceso a la información es fundamental para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del país. Promover la transparencia y el acceso a la información significa garantizar que las personas tengan derecho a solicitar y recibir información de entidades públicas y privadas, que la información sea publicada de manera proactiva y fácil de entender, que se establezcan mecanismos para que las personas puedan participar en la toma de decisiones y que se protejan a las personas que denuncien actos de corrupción o irregularidades y esto es fundamental para combatir la corrupción, promover la rendición de cuentas, fortalecer la democracia y mejorar la calidad de vida de las personas.

Metodología de Investigación

La unidad de análisis se ubica en la República del Ecuador, específicamente en las instituciones públicas de la ciudad de Riobamba, provincia de Chimborazo, lugar en el cual se estudió la variable independiente (principio de jerarquía); para el estudio del problema jurídico, se aplica el método inductivo que parte de observaciones específicas para llegar a conclusiones generales, analítico jurídico que permite un estudio riguroso y sistemático del derecho, facilitando la comprensión y aplicación de las normas jurídicas en casos concretos, jurídico descriptivo porque permite describir las cualidades y características del objeto de estudio de forma objetiva y sin juicios de valor; se asume un enfoque mixto cualicuantitativo porque en la investigación se combina elementos cualitativos y cuantitativos para comprender al problema jurídico; por los objetivos es una investigación pura porque se centra en la adquisición de conocimiento sobre las variables de estudio sin tener un objetivo práctico inmediato, dogmática porque se centra en el análisis de los principios fundamentales de la norma que guarda relación con el problema de estudio, analítica jurídica porque examina y analiza cuestiones jurídicas de forma específica, detallada y sistemática, y, descriptiva jurídica porque describe de manera detallada al problema jurídico específico; de diseño no experimental porque no se manipulan deliberadamente variables independientes, se basa en la observación del objeto de estudio tal como se presentan en su entorno natural.

Para la obtención de la muestra de la población involucrada, se aplica la técnica del muestreo no probabilístico a criterio y conveniencia de los investigadores seleccionándose a 10 abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado, a quienes se le aplicó un cuestionario de 5 preguntas modelo Likert; para el tratamiento de la información se lo realiza utilizando técnicas matemáticas, informáticas y lógicas.

Resultados y discusión

TABLA 1: Principio de jerarquía

Pregunta 1: ¿Se garantiza el principio de jerarquía en los actos administrativos?				
PRINCIPIO DE JERARQUÍA	Abogados especialistas		Abogados de la Contraloría	
	f	%	f	%
Totalmente de acuerdo	0	0,0%	2	20%
De acuerdo	1	10%	0	0,0%
Neutro	0	0%	3	30%

En desacuerdo	5	50%	5	50%
Totalmente en desacuerdo	4	40%	0	0%
TOTAL	10	100%	10	100%

FUENTE: Cuestionario aplicado a los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado.

AUTOR: Ab. María Isabel Endara Viñán (2024)

Discusión de resultados: Uno de los principios fundamentales del derecho es el principio de jerarquía de normas, que establece cómo se relacionan las diferentes normas jurídicas y determina cuál prevalece en caso de conflicto, este principio se basa en la idea de que existen diferentes niveles de normas jurídicas, cada uno de los cuales tiene un grado de superioridad sobre los demás. En el caso del Ecuador, conforme lo señalan los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador, la norma suprema y que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, es la Carta Magna y por tanto los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

El principio de jerarquía de normas es esencial para mantener un sistema legal coherente y seguro, ya que establece un orden de prelación que determina qué norma debe aplicarse en caso de conflicto, este principio también ayuda a proteger la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales de los ciudadanos de posibles abusos. Conforme a los resultados de la investigación se observa que la mayoría de encuestados indican que, el principio de jerarquía no se garantiza en los actos administrativos. El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), en relación con el principio de jerarquía, en su Art. 6 señala, “Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos”, esta norma faculta a las autoridades superiores a solucionar los conflictos institucionales que emana de organismos inferiores, lo que provoca, según Burgos (2023), una violación a los principios básicos en un Estado de Derecho como es el principio de legalidad y la seguridad jurídica.

TABLA 2: Cumplimiento las disposiciones constitucionales

Pregunta 2: ¿Se garantiza el cumplimiento las disposiciones constitucionales en los actos administrativos?	Abogados especialistas	Abogados de la Contraloría
---	-------------------------------	-----------------------------------

CUMPLIMIENTO DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	LAS	f	%	f	%
Totalmente de acuerdo	0		0,0%	3	30%
De acuerdo	2		20%	1	10%
Neutro	3		30%	2	20%
En desacuerdo	5		50%	4	40%
Totalmente en desacuerdo	0		0,0%	0	0,0%
TOTAL	10		100%	10	100%

FUENTE: Cuestionario aplicado a los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado.

AUTOR: Ab. María Isabel Endara Viñán (2024)

Discusión de resultados: Las disposiciones constitucionales son los principios y reglas que conforman la Constitución de un país, estas reglas establecen la base del Estado, señalan los derechos y deberes de los ciudadanos y regulan cómo funcionan los poderes públicos. Las disposiciones constitucionales son de vital importancia para garantizar el Estado Constitucional de Derechos y Justicia y lograr una convivencia pacífica y armónica entre las personas y la Naturaleza, así mismo, para garantizar la seguridad ciudadana, libre de violencia y de corrupción. Según el criterio de la mayoría de los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado, en los actos administrativos no se garantiza el cumplimiento las disposiciones constitucionales.

El artículo 426 incisos 2do y 3ro de la Constitución (2008), establece, todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. En el ámbito administrativo, Ochoa & Portilla (2023), dicen, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos ante la ineficacia de las normas administrativas es originada por un incumplimiento las disposiciones constitucionales lo que provoca el incumplimiento de las funciones de los administrativos, aquella omisión que no asimila la intención o voluntad de la administración pública para cumplir con el mandato constitucional ocasiona vulneración de derechos fundamentales de los administrados.

TABLA 3: *Incumplimiento las disposiciones constitucionales*

Pregunta 3: ¿El incumplimiento las disposiciones constitucionales en los actos administrativos vulnera el Estado Constitucional de Derechos y Justicia?					
INCUMPLIMIENTO DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	LAS	Abogados especialistas		Abogados de la Contraloría	
		f	%	f	%
Totalmente de acuerdo	10	100%	10	100%	
De acuerdo	0	0,0%	0	0,0%	
Neutro	0	0,0%	0	0,0%	
En desacuerdo	0	0,0%	0	0,0%	
Totalmente en desacuerdo	0	0,0%	0	0,0%	
TOTAL	10	100%	10	100%	

FUENTE: Cuestionario aplicado a los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado.

AUTOR: Ab. María Isabel Endara Viñán (2024)

Discusión de resultados: El incumplimiento de la Constitución y de sus disposiciones representa una amenaza significativa para la estabilidad y el progreso de cualquier país, cuando no se respetan las normas que sustentan la estructura del Estado y los derechos fundamentales de sus habitantes, se socava la confianza en las instituciones y se crean condiciones propicias para la arbitrariedad, la corrupción y la inestabilidad social. Cuando las autoridades públicas o los ciudadanos no cumplen con las disposiciones constitucionales, se pone en peligro el Estado de derecho y se debilita la legitimidad del sistema político, la violación de la Constitución puede manifestarse de una variedad de maneras, incluida la violación de los derechos humanos, la corrupción, la falta de separación de poderes, la manipulación de las instituciones democráticas o la falta de cumplimiento de las normas legales.

En este sentido, el 100% de los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado, coinciden en señalar que, el incumplimiento las disposiciones constitucionales en los actos administrativos vulnera el Estado Constitucional de Derechos y Justicia; López (2023), señala que, el incumplimiento las disposiciones constitucionales, “se debe al actuar socialmente irresponsable de los principales actores políticos del país y sus financistas”, al respecto la Corte nacional de Justicia (2014), en materia administrativa, señala, un acto administrativo es ilegal cuando viola un derecho subjetivo o se lo emite sin cumplir requisitos

esenciales, mientras que un acto administrativo es nulo cuando se configura uno de los casos establecidos en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa LJCA.

TABLA 4: Principio de buena administración

Pregunta 4: Se garantiza el principio de buena administración en los actos administrativos					
PRINCIPIO DE ADMINISTRACIÓN	DE BUENA	Abogados especialistas		Abogados de la Contraloría	
		f	%	f	%
Totalmente de acuerdo		0	0%	0	0%
De acuerdo		0	0%	0	0%
Neutro		0	0%	3	30%
En desacuerdo		8	80%	6	60%
Totalmente en desacuerdo		2	20%	1	10%
TOTAL		10	100%	10	100%

FUENTE: Cuestionario aplicado a los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado.

AUTOR: Ab. María Isabel Endara Viñán (2024)

Discusión de resultados: En el ámbito de la gestión pública y privada, el principio de buena administración busca garantizar la eficacia, transparencia y eficacia en la toma de decisiones y en la prestación de servicios, este principio se fundamenta en la idea de que los recursos públicos deben ser utilizados de manera responsable y en beneficio de la sociedad en su conjunto. La buena administración implica el uso adecuado de los recursos disponibles, esto implica hacer presupuestos realistas, planificar actividades y asignar tareas de manera eficiente para lograr los objetivos, involucra la responsabilidad y la evaluación de resultados para asegurarse de que los recursos se utilicen de manera efectiva.

La capacidad de lograr los objetivos propuestos de manera eficaz se conoce como buena administración, para ello hay que llevar a cabo procesos eficientes y tomar las medidas apropiadas para lograr los resultados deseados, es crucial que los líderes de la administración tengan los conocimientos y las habilidades necesarios para resolver problemas y tomar decisiones adecuadas, implica ser transparente tanto en la toma de decisiones como en el servicio, esto significa que las decisiones deben tomarse de manera equitativa y justa, teniendo en cuenta los intereses de todos los involucrados, además, requiere responsabilidad y comunicación clara de las acciones y los resultados.

La mayor parte de los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado encuestados señalan que, no se garantiza el principio de buena administración en los actos administrativos; al respecto, Andino & Herrera (2023), señalan que, en el transcurso de la emergencia sanitaria se llevaron a cabo acciones administrativas fuera de la Ley, lo que provocó demandas por la violación de derechos constitucionales como el debido proceso, la defensa, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y la salud, entre otros, sin embargo, el Estado no ha utilizado el principio de repetición para que aquellos involucrados en la violación de estos derechos se han cargo de los daños y perjuicios. En otras palabras, en los actos administrativos no se respetan y garantiza los elementos clave del principio de buena administración, como, legalidad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad.

TABLA 5: *Los servicios públicos y su provisión*

Pregunta 5: ¿Los servicios públicos y su provisión responden a los principios establecidos en la Constitución de la República?				
LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU PROVISIÓN	Abogados especialistas		Abogados de la Contraloría	
	f	%	f	%
Totalmente de acuerdo	0	0%	0	0%
De acuerdo	0	0%	0	0%
Neutro	0	0%	3	30%
En desacuerdo	6	60%	4	40%
Totalmente en desacuerdo	4	40%	3	30%
TOTAL	10	100%	10	100%

FUENTE: *Cuestionario aplicado a los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado.*

AUTOR: *Ab. María Isabel Endara Viñán (2024)*

Discusión de resultados: Los servicios que el Estado proporciona para satisfacer las necesidades básicas de las personas, como la educación, la salud, el transporte, la seguridad y el agua potable, se denominan servicios públicos, estos servicios son esenciales para mantener el bienestar y la calidad de vida de la sociedad. En este sentido, debido a que los servicios públicos son considerados bienes de primera necesidad, es responsabilidad del Estado garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso universal y justo a ellos, sin embargo, la forma en que se brindan estos servicios varía según el país y el sistema político y económico.

En Ecuador, la prestación de servicios públicos ha sido objeto de discusión y preocupación constante, se ha identificado la necesidad de mejorar la calidad, el acceso y la cobertura de estos servicios, en efecto, la inequidad en la distribución de los servicios públicos es uno de los principales desafíos, la calidad y la cobertura de los servicios difieren entre las áreas urbanas y rurales, así como entre los grupos socioeconómicos, en muchas ocasiones, las comunidades que tienen menos acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad o atención médica son las más vulnerables.

La falta de inversión en infraestructura, mantenimiento y gestión adecuada de los recursos ha llevado a situaciones de crisis en varios sectores, como el abastecimiento de agua o la prestación de servicios de salud. En este contexto, la mayoría de los abogados especialistas en derecho administrativo y abogados de la Contraloría General del Estado, coinciden en señalar que, los servicios públicos y su provisión no responden a los principios establecidos en la Constitución de la República, al respecto, Montiel, Vera & Borgucci (2023), señalan que, los servicios públicos son de muy baja calidad, esto se debe a que en las instituciones públicas no existe un nivel de planificación y operación que no responda a los ciclos políticos de elecciones, al contrario, se utilizan criterios políticos, aspecto que inciden negativamente en la provisión y mejora de servicios públicos. Para mejorar la provisión de servicios públicos en Ecuador, es fundamental implementar políticas y acciones que promuevan una distribución equitativa, eficiente y sostenible de los mismos.

Conclusiones

En el ámbito del Derecho Administrativo, el principio de jerarquía establece una ordenación vertical de los órganos administrativos, donde unos se encuentran subordinados a otros, esta estructura jerárquica que tiene un fundamento constitucional, permite una eficiente organización y funcionamiento de la Administración Pública, lo que garantiza la coordinación y el control de las actividades administrativas, en efecto, los órganos inferiores están sujetos a las órdenes y directivas de los superiores; los órganos superiores ejercen un control sobre la actividad de los inferiores y cada órgano es responsable de sus actos y de los de sus subordinados. Por su parte, los actos administrativos son emitidos por órganos administrativos, y su validez dependerá de la competencia del órgano emisor, en caso de disconformidad con un acto administrativo, se pueden

interponer recursos jerárquicos ante los órganos superiores, esto permite que un órgano superior revise y, en su caso, revoque o modifique un acto emitido por un órgano inferior.

El principio de jerarquía es un pilar fundamental del Derecho Administrativo, ya que establece una estructura ordenada y jerarquizada de los órganos administrativos, garantizando la legalidad, eficiencia y control de la actividad administrativa; sin embargo, conforme a los resultados de la investigación se puede concluir señalando que, el principio de jerarquía de la norma en varios actos administrativos no fue observado y aplicado en las instituciones públicas, hecho que no garantizó el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, lo que vulnera el Estado Constitucional de Derechos y Justicia y el principio de buena administración pública, este hecho punible se observa con mayor frecuencia en el Gobierno de Lenin Moreno Garcés, seguido por Rafael Correa Delgado, Guillermo Lasso Mendoza y Daniel Noboa Azín.

Por lo señalado, se debe ejecutar mecanismos jurídicos innovadores para garantizar la aplicación del principio de jerarquía de la norma en los actos administrativos en las instituciones públicas del Ecuador, entre ellos, se debe capacitar a los funcionarios públicos en materia de derecho administrativo para que conozcan y aplique correctamente las normas legales; de igual forma, la ciudadanía debe ejercer su derecho constitucional a denunciar y combatir los actos de corrupción, exigir el cumplimiento de la ley en las instituciones públicas.

Referencias

1. Andino Peñafiel, J. L., & Herrera Acosta, C. E. (2023). Implicaciones jurídicas y administrativas en la ejecución de los actos administrativos en los GADS de Guamote y Riobamba durante la emergencia sanitaria. *IGOBERNANZA*, 6(21), 15-43.
2. Burgos, M. V. L. (2023). La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación. *Dominio de las Ciencias*, 9(4), 571-597.
3. Campaña Muñoz, L. C., Prado Calderón, E. B., Bósquez Remache, J. D., & Vega Castillo, C. F., (2022). Modos de ejecución en los actos administrativos. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(6), 397-403.
4. Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2014). Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa. Corte Nacional de Justicia 2012-2014. Primera edición. Quito: Corte Nacional de Justicia, 2014. (Colección: Gestión jurisdiccional. Serie: Cuadernos de trabajo,

- 6).
https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion_CNJ/coleccion%20jurisprudencial/Administrativo.pdf
5. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. □CRE, 2008□.
<https://www.lexis.com.ec/>
 6. Ecuador. Código Orgánico Administrativo. □COA, 2017□. <https://www.lexis.com.ec/>
 7. Henderson, H. (2004). Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine. *Revista IIDH*, 39(29), 02-023.
 8. López, W. G. B. (2023). Urgencia de educarnos sobre la verdadera crisis constitucional (Doctoral dissertation, Universidad de San Carlos de Guatemala).
 9. Marienhoff, M. S. (1982b). *Tratado de Derecho Administrativo* (vol. II). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
 10. Montiel, A. J. U., Vera, J. G. L., & Borgucci, E. (2023). Percepción de calidad de servicios públicos en la ciudad de Machala, Ecuador. *Revista Venezolana de Gerencia: RVG*, 28(10), 1329-1350.
 11. Ochoa Pardo, L. M., & Portilla Graza, J. (2023). La responsabilidad de los gobiernos locales y la ineficacia de las normas administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 2020-2023.
 12. Peñafiel, J. L. A. P. A., & Herrera, C. E. A. (2023). Implicaciones jurídicas y administrativas en la ejecución de los actos administrativos en los GADS de Guamote y Riobamba durante la emergencia sanitaria. *IGOBERNANZA*, 6(21), 15-43.
 13. Rojas Barrientos, S. R. (2023). Sistematización de los defectos en la forma del acto administrativo: revisión de literatura integrativa. *Derecho PUCP*, (90), 317-357.
 14. Velásquez, K. P. M. (2023). El indebido proceso en los actos administrativos: Un reto a la ética profesional. *Revista de Climatología Edición Especial Ciencias Sociales*, 23, 500.