

LECCIÓN 2. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Tema 4. Ordenamiento Jurídico-Administrativo

Sumario: ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO: Ordenamiento jurídico. Ordenamiento jurídico-administrativo. Teoría de la interpretación legal. FUENTES DEL DERECHO: Concepto. Principios fundamentales. Clasificación.

ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

A. ORDENAMIENTO JURÍDICO

I. CONCEPTO

§123. **Producción del Derecho** — Fuente es una expresión generalmente aceptada que se utiliza para designar el lugar de donde brota el agua, o en el sentido más amplio, de donde nace o surge algo. Al Derecho –con mayúscula– se aplica para designar los órganos o entes que crean el Derecho. La expresión fuentes del Derecho se refiere al hecho de la creación o producción del Derecho y por extensión al de su fundamento, al origen de las normas jurídicas, lo que equivale a tratar de determinar quiénes son las personas o cuáles los órganos con poder de producir Derecho.

§124. **Distinción** — Se distingue entre fuentes de producción y fuentes de conocimiento del Derecho. Las primeras hacen referencia a los órganos de creación del Derecho. La segundas a los libros, documentos y textos de literatura jurídica, esto es, la doctrina en que esas creaciones se concretan y materializan. Sin embargo, no hay más fuentes del Derecho que aquellas que el propio Ordenamiento jurídico declara o reconoce como tales en sus normas sobre la producción jurídica.

II. CARACTERÍSTICAS

§125. **Plan** — El Ordenamiento jurídico alude a los rasgos o características particulares siguientes: (i) la pluralidad de fuentes jurídicas; (ii) la estructura organizada; y (iii) las características propias de un sistema; esto es, sus elementos están entrelazados y relacionados entre sí.

§126. **Pluralidad de las fuentes** — La definición más general de Ordenamiento jurídico (como cualquier otro sistema normativo) alude a un conjunto de normas jurídicas. Esta definición presupone una sola condición: que a la

constitución de un Ordenamiento jurídico concurren varias normas jurídicas (N. BOBBIO).

Sin embargo, la complejidad de un Ordenamiento jurídico proviene, por tanto: (i) del carácter pluralista de las fuentes de las que afluyen las normas jurídicas; y (ii) del hecho de que está formado, además, por las normas, los principios y valores jurídicos e incluso, para algún sector de la doctrina, por las costumbres existentes o incluso la jurisprudencia o la misma doctrina que contribuye a integrar e interpretar cada una de ellas y su conjunto.

En consecuencia, en la actualidad no hay una única fuente de producción sino que diversos órganos del Poder Público dictan normas jurídicas con distinto rango, lo cual obliga a un cuidadoso análisis del ámbito competencial y de la jerarquía de los autores de las normas, para determinar su validez y eficacia jurídica.

§127. Estructura organizada — El Ordenamiento jurídico es una estructura organizada en el sentido de que no es un puro agregado informe de normas, principios y valores jurídicos. Las relaciones de los elementos integrantes que lo constituyen entre sí, esto es, las normas jurídicas, principios y valores jurídicos, y con el conjunto del sistema se hallan predeterminadas por reglas estructurales de muy diverso alcance y contenido, entre las que destacan las relativas a la formación, modificación y extinción.

§128. Unidad sistemática — Finalmente, otra característica del Ordenamiento jurídico es el hecho de ser un sistema, esto es, un todo cuyas partes están relacionadas entre sí de un modo armónico y respondiendo a una determinada lógica interna ofreciendo un todo coherente. Por tanto, es la condición ordenada, pluralista y sistemática del conjunto de normas, principios y valores jurídicos de todo orden que forman el Ordenamiento jurídico.

B. ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO

§129. Sistema jurídico específico — El Derecho administrativo se refiere también a un elemento formal, esto es, una pluralidad de reglas de Derecho o normas jurídicas propiamente dichas. Entonces, ¿con qué criterio agruparlas homogéneamente para conferirles unidad sistemática? Ello, evidentemente, implica que se dé una descripción de Derecho administrativo.

Nos hemos referido al Ordenamiento jurídico como el conjunto de normas jurídicas relacionadas entre sí, escalonadas o jerarquizadas, que rigen en un momento dado a un país o a una sociedad determinada. De manera que, desde el punto de vista del Derecho administrativo, un elemento fundamental

es el concepto de Ordenamiento jurídico que cuando está referido al Derecho administrativo constituye un Ordenamiento jurídico-administrativo, según el autor español GARCÍA DE ENTERRÍA, dentro de ese macrocosmos que es el Ordenamiento jurídico de un país determinado, así como la articulación que existe entre aquel y los demás Ordenamientos jurídicos sectoriales.

Así, el Ordenamiento jurídico-administrativo se nos presenta como una unidad sistemática que tiene vida propia, independiente y distinta a las normas que lo conforman, integran o configuran. Por tanto, más que un agregado o una acumulación de normas, es el conjunto de normas y principios estructurales que informan un sistema jurídico específico en un momento dado de una sociedad determinada.

II. PRINCIPIOS RECTORES

a. *Principio de territorialidad o espacio geográfico*

§130. Concepto — Significa el monopolio de vigencia o eficacia del Derecho de Estado en cada territorio soberano. En tal sentido, las normas se dictan para el territorio y tienen sus límites dentro del mismo.

El territorio no solo es la base física –al determinar la extensión y límites–, sino que también es el elemento esencial del Estado. En tal sentido, el Ordenamiento jurídico-administrativo se caracteriza por el concepto de territorialidad pues: por un lado, él solo tiene vigencia o eficacia dentro de un territorio determinado; y por el otro, este se aplica a todo (personas, bienes, actividades, etc.) lo que se encuentra dentro del territorio. Sin embargo, en la Constitución se adoptó la expresión más amplia de espacio geográfico para sustituir la de territorio. Así, espacio geográfico alude a los espacios continentales insulares y marítimos, quedando el territorio como componente del primero de los enumerados (Arts. 10 y ss. de la C).

Por tanto, el elemento territorio nos va a permitir una clasificación de las normas jurídicas, así: (i) si se trata de un Ordenamiento jurídico-administrativo con carácter nacional, tendrá vigencia en todo el territorio; (ii) si se trata de Ordenamiento jurídico-administrativo con carácter local, como es el caso del estatal o del municipal, solo tendrá vigencia dentro del territorio del estado o municipio del que se trate.

b. *Principio de orden público*

§131. Concepto — Es un concepto finalista que existe en todo Ordenamiento jurídico-administrativo, y es el que se deriva de que la finalidad última es el orden público. De esta visión finalista surgen ciertos caracteres tales como:

§132. **Interés público** — El Ordenamiento jurídico-administrativo se justifica siempre que persiga la satisfacción del interés público. Ese interés público es asumido por el Estado y debe satisfacer, de allí las prerrogativas y privilegios de Poder Público que ostenta, y se manifiesta a través de la Administración Pública del Estado. Ahora, es sabido que en el Ordenamiento jurídico-privado no existe esta visión finalista, mientras que sí existe dentro del Ordenamiento jurídico-administrativo.

En efecto, la concepción del Estado se justifica en la medida en que persiga la paz social y la satisfacción de necesidades de interés público, y esta es una potestad-deber, ya que la potestad pública debe ser ejercida cuando estén dados los supuestos de hecho previstos en la norma.

§133. **Potestades públicas** — Según la jurisprudencia, el interés público en que se inspiran las normas de Derecho administrativo justifica las prerrogativas o potestades de Poder Público, esto es, las potestades públicas –que exceden los moldes clásicos del Derecho común– de que goza la Administración Pública para el cumplimiento efectivo de sus fines (Véase Sent. de la CF, de fecha 30 de mayo de 1966. GF. N^o 52, 1959, p. 108).

Las mencionadas potestades públicas son indisponibles y, en consecuencia, no se pueden delegar, relajar, renunciar, ni transferir, ya que constituyen una manifestación de Poder Público y su ejercicio es obligatorio, salvo previsión legal.

c. Principio de estatalidad

§134. **Concepto** — Significa que toda fuente de producción normativa del Ordenamiento jurídico-administrativo se concentra, exclusivamente, en el Estado. Sin embargo, a su formulación inicial son oponibles ciertas excepciones, pues nunca el Estado ha alcanzado a ser señor absoluto del Derecho, creador *ad nutum* del mismo.

En efecto, a partir de la Revolución Francesa y durante mucho tiempo privó un concepto de que las únicas fuentes del Ordenamiento jurídico eran las leyes, pues había una equiparación de que la voluntad general y soberana solo se podía exteriorizar a través de la ley; pero esta concepción era muy reducida.

Por tanto, la evolución del Derecho público moderno concluyó en una crisis de este concepto, al constatarse que no solo el Estado era el origen (teoría monista) del Ordenamiento jurídico-administrativo, ya que existen excepciones notorias y graves al principio de concentración de la potestad normativa del

Estado, y donde se presentan manifestaciones (teoría pluralista) que cuestionan dicha concepción; y así tenemos, entre las excepciones, las siguientes:

§135. Costumbre administrativa — En sentido amplio, la costumbre es cualquier uso o hábito de la vida social; en sentido jurídico, es el uso social fuente de decisiones y normas jurídicas. Es así como para algún sector de la doctrina, ya no solo el Estado es el origen de las fuentes del Ordenamiento jurídico-administrativo, sino también cabría admitir la denominada costumbre administrativa, entendida como aquella norma creada espontáneamente por la comunidad en cuanto tal.

Al respecto, se señala que son tres las posturas sobre la posibilidad de su reconocimiento como fuente del Derecho administrativo: (i) la plena negación; (ii) la admisión plena; y (iii) la de la admisión subordinada, aspecto este sobre el cual volveremos en el Tema 8.

§136. Normas de origen no estatal — Hoy en día existen disposiciones de carácter vinculante que emanan de órganos, autoridades o entidades que no integran o forman parte del Estado.

En efecto, cada vez son más frecuentes los casos donde el Estado habilita a las personas de Derecho privado para dictar normas jurídicas: por ejemplo, los colegios profesionales. También se admite que personas de Derecho privado dicten reglamentos, tal como sucedió con el caso de la Sociedad y Compositores de Autores del Estado Lara (SACVEN) (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 15 de marzo de 1984, caso *Sociedad y Compositores de Autores del Estado Lara (SACVEN)*, RDP N^o 18, p. 177); quien emitió un reglamento para regular la tarifa por eventos o espectáculos que deben ser cancelados a esta sociedad, dando origen a la denominada “teoría de los actos de autoridad”, y cuyo desarrollo se encuentra más adelante al tratar la teoría general del acto administrativo en el Tema 16.

§137. Ordenamientos originarios — Finalmente, la penetración de la categoría de los derechos fundamentales se observa en casos donde se quiebra el principio de estatalidad porque las fuentes no son del Ordenamiento jurídico-administrativo sino de Ordenamientos jurídicos no propios o distintos, pero que son receptados y aceptados por el primero, por ejemplo: tratados, acuerdos, convenios que tienen su origen en el denominado Derecho administrativo comunitario que hace referencia al Derecho internacional y al Derecho supranacional o global.

d. Principio de unidad

§138. **Concepto** — El Ordenamiento jurídico constituye una unidad. Este principio postula que el conjunto del Ordenamiento jurídico tiene siempre una respuesta, y precisamente solo una única respuesta para cualquier supuesto de hecho o realidad que presente dicha característica, la cual no desaparece aunque dentro del mismo puedan diferenciarse grupos de normas, que forman un conjunto de subsistemas, creados desde perspectivas parciales o sectoriales. En otras palabras, en un país determinado, el Ordenamiento jurídico puede estar integrado por: (i) un Ordenamiento jurídico general (sistema); y (ii) diversos Ordenamientos jurídicos sectoriales (subsistemas).

Ahora bien, como unidad, el Ordenamiento jurídico obliga a todos, tanto a los particulares como a los distintos órganos o entes que ejercen el Poder Público, lo que significa la aplicabilidad de las normas a todas aquellas situaciones incluidas en su presupuesto de hecho. También la unidad del Ordenamiento jurídico-administrativo significa que se le concibe con vida propia e independiente, con la capacidad de dar respuesta a todos los conflictos y controversias que se presentan en el ámbito administrativo, y de aquí deriva la siguiente consecuencia: el Ordenamiento jurídico-administrativo es un axioma que da respuesta a todos los vacíos y contradicciones que se presenten dentro del mismo sin acudir a otras normas.

En tal sentido, la jurisprudencia sostuvo, por ejemplo, que la fuente del procedimiento administrativo es la LOPA para resolver todas las dudas, lagunas y controversias y que, por tanto, es inadmisibles que el operador jurídico, a los efectos de resolver las lagunas legales en tal materia administrativa, acuda o se remita al CPC, pues en él intervienen otros tipos de sujetos, intereses o instituciones (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 30 de mayo de 1983, RDP N^o 15, p. 138).

De lo anteriormente indicado se demuestra que el Derecho administrativo es un Ordenamiento jurídico sectorial, y en concreto, la parte del general que se independiza *rationae personae* por afectar a la Administración Pública y a la función administrativa; es un sistema estructural y organizado que da sentido a una pluralidad de fuentes, según analizaremos más adelante.

C. TEORÍA DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL

I. CONCEPTO

§139. **Teoría de la interpretación legal** — Los problemas en que se encuentra la delimitación de la realidad jurídico-administrativa son los siguientes: (i) la determinación de los principios generales del Derecho que informan

el Ordenamiento jurídico-administrativo; (ii) la delimitación de las normas jurídicas; y por último (iii) la interpretación de las normas que integran el Ordenamiento jurídico (J. GONZÁLEZ PÉREZ).

Con respecto al último de los puntos mencionados, se observa que en estricto significado jurídico, interpretar es indagar o esclarecer el sentido del Derecho aplicable a un determinado caso (*interpretatio iuris*). La teoría tradicional de la interpretación legal o jurídica persigue determinar el significado de la norma aplicable de manera suficientemente precisa para los fines de la toma de decisión jurídica plenamente justificada. Sin embargo, hoy día en la situación de interpretación legal de la norma aplicable al caso en concreto se ha de tener también en cuenta la dependencia del significado en cuestión respecto del contexto sistemático relevante (modelo de regulación, institución jurídica, rama del derecho, etc.) al que pertenece la norma interpretada, lo cual explica que, al final de un razonamiento jurídico, la solución de un caso no sea la solución según tal o cual norma jurídica, sino la solución según el Derecho.

§140. Operaciones intelectivas — La interpretación legal, legítima, de la norma es el medio para conseguir su aplicación al caso concreto. Ahora, por cuanto la aplicación de la norma exige la solución a un problema jurídico, toda norma será el resultado de la indagación de un número indeterminado de disposiciones legales hasta llegar a encontrar la norma aplicable al caso en concreto. Lo expuesto comporta la necesidad de buscar los textos normativos de que disponga el Ordenamiento jurídico sectorial para verificar si existen normas legales que hayan previsto la situación de hecho que se analiza.

Luego se realizan, con los textos legales encontrados, las operaciones intelectivas necesarias para determinar “la norma aplicable al supuesto de hecho”, que se expresan en diversas directivas interpretativas concebidas como reglas para determinar el significado válido y legítimo de la norma interpretada en el caso en concreto según el Derecho. Ello implica una actividad de interpretación legal, y cuando se pretende que sea válida y legítima deben aplicarse todos los métodos legítimos de interpretación legal que sean necesarios y posibles.

§141. Métodos de la interpretación legal — Una vez realizada la actividad de interpretación legal, legítima, el operador jurídico aplica una norma al caso en concreto según el Derecho. A ese objetivo sirven la interpretación: (i) a partir del texto de la norma (interpretación gramatical); (ii) de su conexión (interpretación sistemática); (iii) de su finalidad (interpretación teleológica); (iv) de su proceso de creación (interpretación histórica); y (vi) la dogmática

jurídica (interpretación doctrinal) en el curso de los cuales todos estos métodos se apoyan y complementan mutuamente.

Ahora, la interpretación legal debe buscar, en cada caso, el fin de la norma y, sobre todo, el fin del Derecho. La necesidad de procesar el fin objetivo de la norma, se da cualquiera que sea la norma objeto de la interpretación. La interpretación legal debe buscar siempre la finalidad del Derecho y esa no es una peculiaridad de la interpretación legal en el Derecho administrativo, sino que se está expresando una característica de la interpretación jurídica en general.

Finalmente, los principios, normas y categorías jurídicas del Derecho administrativo no pueden ser comprendidos con claridad si se utilizan los esquemas interpretativos normalmente utilizados en el Derecho privado.

II. TÉCNICAS ESPECIALES

Según el principio de unidad, en materia de interpretación del Derecho administrativo derivan las siguientes técnicas especiales:

a. *Laguna legal*

§142. **Concepto** — En la Teoría General del Derecho se ha sostenido que una de las características del Ordenamiento jurídico es el dogma de su completitud o plenitud, es decir, que el Ordenamiento jurídico es completo, que en él se contiene todo el Derecho y, por ende, en él existe una norma para regular cada caso. Sin embargo, este dogma no es tan cierto, pues la realidad nos demuestra la imposible regulación total por ley, puesto que hay bastantes casos en los que el operador jurídico se encuentra ante situaciones no previstas en las normas jurídicas, dando lugar a la llamada laguna legal, laguna de ley o laguna del Derecho, es decir, ante situaciones que debe resolver y que, por distintas razones, no hay en el Ordenamiento jurídico una norma que las contemple directamente.

Ahora, en el caso de que el Ordenamiento jurídico-administrativo esté incompleto por ausencia de una norma, se dice que tiene una laguna legal en su acepción jurídica. Siendo ello así, la doctrina analiza los procedimientos o métodos, esto es, los criterios que llevan a solventar las carencias normativas y ofrezcan un Ordenamiento jurídico más completo.

§143. **Actitud** — Ahora bien, cuál ha de ser la actitud de la Administración Pública ante una laguna legal, sobre la base de las interrogantes siguientes: (i) si es idéntica a la de los jueces; y (ii) si los principios generales del Derecho son aplicables a la función administrativa.

Al respecto se observa que no puede ser la misma actitud de la Administración Pública ante la laguna legal que la del Juez, pero ello no quiere decir, en forma alguna, que los principios generales del Derecho no regulen la función administrativa, pues serán ellos los que determinen el contenido de la misma.

b. *Métodos*

§144. **Plan** — Frente a una laguna legal, el Ordenamiento jurídico-administrativo puede completarse recurriendo a dos procedimientos o métodos diferentes que se llaman: (i) de hetero-integración; y (ii) de auto-integración.

§145. **Hetero-integración** — El primer método consiste en la integración llevada a cabo por medio de dos vías: (i) recurriendo a Ordenamientos jurídicos diversos; o (ii) recurriendo a fuentes distintas de la dominante, es decir, de la ley para, mediante ellos, completar la laguna legal y poder dar respuesta a aquellos casos no contemplados por el Ordenamiento jurídico-administrativo.

§146. **Reenvío** — Por método de reenvío se entiende aquel procedimiento por el cual un Ordenamiento jurídico renuncia a regular una materia determinada y acoge la regulación establecida por fuentes normativas pertenecientes a otros Ordenamientos jurídicos, esto es, se integra la norma de otro Ordenamiento jurídico con el Ordenamiento jurídico-administrativo.

En el proceso de relaciones entre distintos Ordenamientos jurídicos se presenta el reenvío en su doble modalidad: (i) el reenvío formal o *no recepticio* en el que no hay integración (por ejemplo, la costumbre); y (ii) el reenvío material o *recepticio*, o, más simplemente, reenvío en el que hay integración (por ejemplo, la legislación delegada).

§147. **Recepción** — Por método de recepción que presupone una compatibilidad entre Ordenamientos jurídicos se entiende el procedimiento por el cual un Ordenamiento jurídico incorpora en su propio sistema la regulación normativa de una materia dada, en la forma como está establecida en otro Ordenamiento jurídico, de modo que uno incorpora los supuestos o las consecuencias, o las normas de otros. Así, puede suceder que el Derecho administrativo acepte instituciones o categorías que pertenecen a otro Ordenamiento jurídico siempre que sean compatibles con las soluciones que exige el Derecho administrativo.

§148. **Autointegración** — El segundo método consiste en la autointegración llevada a cabo o acudiendo a criterios dentro del mismo Ordenamiento jurídico-administrativo, en el ámbito de la misma fuente dominante, sin recurrir a otros Ordenamientos, o recurriendo mínimamente a fuentes distintas de la dominante.

En efecto, el Ordenamiento jurídico es autosuficiente y completo –como antes se decía de la ley, ahora con mayor propiedad–, puesto que está en condiciones de cerrar por sí mismo las lagunas legales que van apareciendo y, lo que es más importante, puede progresar adaptándose a los tiempos, es decir, desprendiéndose de las normas formalmente obsoletas, generando otras nuevas y adaptando el sentido de las vigentes.

Así, el método de la autointegración se vale, principalmente, de dos procedimientos: (i) la analogía; y (ii) los principios generales del Derecho.

§149. Analogía — Por analogía se entiende el procedimiento por el cual se atribuye a un caso no regulado, el mismo régimen o tratamiento dado a un caso regulado similarmente por el Derecho.

No debe confundirse la analogía con la interpretación extensiva (*extensio legis*) o equiparación del Derecho, pues mientras esta última solo pretende extender los conceptos de la norma en el sentido más amplio y no tan estricto, la analogía trasciende a la ley. Así, mientras en la aplicación analógica se crea una norma jurídica nueva (con los mismos efectos jurídicos, pero supuesto de hecho distinto); en la interpretación extensiva se trata de una misma norma que extiende su aplicación a supuestos no contemplados en su sentido literal o estricto.

§150. Principios generales del Derecho — Otro procedimiento de autointegración, tradicionalmente conocido como *analogía iuris*, consiste en recurrir a los principios generales del Derecho. Al respecto, observa BOBBIO que los principios generales del Derecho no son sino normas fundamentales o generalísimas del sistema, las normas más generales, y son tan normas como todas las otras.

Finalmente, hay que hacer la distinción entre los principios generales del Derecho; (i) expresos y, por consiguiente, positivizados incluso en la propia Constitución; y (ii) los no expresos, o sea aquellos que se pueden obtener por deducción de normas específicas o, por lo menos, no muy generales.

FUENTES DEL DERECHO

A. CONCEPTO

§151. Teoría de las fuentes del Derecho — Para la construcción del sistema de Derecho administrativo venezolano es necesario saber dónde se encuentra este, y a esa pregunta responde la teoría de las fuentes del Derecho.

Ahora, las fuentes del Derecho –también llamadas directas, formales, inmediatas– responden a la cuestión de dónde procede el Derecho, al origen de las normas jurídicas. De acuerdo con su etimología la palabra fuente proviene del latín *font, fontis*, lugar de donde surge el agua, y utilizado en sentido metafórico se dice que fuente del Derecho nos indica de dónde surge, brota o emana el Derecho; es “el manantial de preceptos administrativos” (GARRIDO FALLA). En tal sentido, son fuentes del Derecho los poderes sociales a los que se reconocen como potestad normadora o normativa, esto es, creadora o productora de normas y, en sentido traslativo; las normas jurídicas acuñadas por determinado poder social, para lo cual se ha de proceder a su enumeración y señalar su orden jerárquico.

Ahora bien, el estudio de las distintas formas de creación de las normas jurídicas se hace, generalmente, bajo el rótulo de fuentes del Derecho. El estudio del Derecho administrativo nos lleva al de las fuentes del mismo. A su vez, las normas que integran los sistemas jurídicos se pueden clasificar, tanto por su origen (fuentes de la Administración y para la Administración) (MERK), contenido (fuentes específicas y fuentes eventuales), y finalmente por su estructura.

Por tanto, se denomina fuentes del Derecho a los modos de creación normativa de un determinado sistema jurídico. De ahí que fuentes del Derecho administrativo sean los hechos o procedimientos reconocidos dentro de un sistema jurídico dado como válidos para crear normas jurídicas.

Así las cosas, por fuentes del Derecho administrativo han de entenderse aquellos actos o hechos de los que el Ordenamiento jurídico hace depender la creación de normas jurídicas (BOBBIO), esto es, la creación, modificación o extinción de las normas jurídicas. En este sentido lo abordaremos nosotros en este tema, esto es, como fuentes del Derecho administrativo venezolano.

§152. Criterios — El Ordenamiento jurídico-administrativo, al igual que los demás sistemas normativos se caracteriza por los criterios siguientes según la doctrina italiana (BOBBIO):

- ▶ La procedencia: fuentes para (normas heterónomas: por ejemplo, la ley) y fuentes de (normas endorónomas: por ejemplo, el reglamento) la Administración Pública.
- ▶ El pluralismo: sus fuentes son diversas. El Derecho administrativo se manifiesta a través de una serie de normas de Derecho positivo. El operador jurídico debe tener conocimiento de esa pluralidad de fuentes que en su conjunto va a constituir un sistema jurídico unitario.
- ▶ Y por último, la materia regulada: las fuentes exclusivas (por ejemplo, el reglamento), y las fuentes eventuales (por ejemplo, el decreto-ley) del Derecho administrativo.

B. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

§153. **Plan** — Al hablar de un Ordenamiento jurídico-administrativo se plantea el análisis de los principios siguientes: (i) el principio de autointegración; (ii) el principio de la reserva legal; y por último (iii) el principio de la jerarquía normativa.

I. PRINCIPIO DE AUTOINTEGRACIÓN

§154. **Concepto** — En tanto el Derecho administrativo sea el derecho común y normal de la Administración Pública, es decir, el Derecho que rige la organización, los medios y los fines de la Administración Pública, este principio del Ordenamiento jurídico-administrativo se refiere a que ese Derecho se auto-integra en busca de la solución de los problemas específicos que plantea el Derecho administrativo. Entonces, el Derecho administrativo va a dar respuestas a problemas distintos o que no son paralelos al Derecho privado, y a los cuales este no puede dar solución, ya que no tiene la valoración de los problemas de interés público.

Al hablar de la autointegración del Derecho administrativo y, por consiguiente, del Ordenamiento jurídico-administrativo se quiere significar que este es capaz de dar solución a sus problemas. El Derecho privado es supletorio, es decir, solo se aplica cuando el Derecho administrativo no sea capaz de resolver sus problemas o cuando el Derecho administrativo lo habilite a dar solución a sus problemas. En este último sentido, se observa que algunos autores sostienen que, en estos casos, no se aplica el Derecho privado sino que el Derecho privado contiene supraconceptos o supracategorías jurídicas que trascienden cualquier ciencia jurídica, y esa remisión se da solo cuando la institución o categoría jurídica forma parte de la Teoría General del Derecho.

II. PRINCIPIO DE LA RESERVA LEGAL

a. *Concepto*

§155. **Planteamiento** — Una técnica de distribución de competencias se conoce como las reservas mediante las cuales se establece que ciertas materias “nobles” solo pueden ser reguladas por cierta clase de normas y no por otras, sin que ello excluya que esas normas puedan ocuparse también de materias distintas.

La teoría de la reserva legal o reserva de ley fue formulada a comienzos del siglo XX por la doctrina alemana (MAYER), en el sentido de que la regulación de ciertas y determinadas materias debe provenir de normas con rango de ley formal. Existe pues reserva legal cuando un precepto constitucional exige que sea la ley que regule una determinada materia. El efecto de la reserva legal

es que la potestad legislativa resulta irrenunciable en la materia reservada, según lo sostiene la doctrina española (I. DE OTTO).

Por tanto, con el principio de la reserva legal se quiere significar la consagración, a nivel constitucional, de determinadas materias que, debido a la importancia jurídica y política que tienen asignadas, solo pueden ser reguladas mediante ley, desde el punto de vista formal, y ello excluye la posibilidad de que tales materias sean reguladas mediante reglamentos o cualquier otro instrumento normativo que no goce de dicho rango (Véase Sent. del TSJ/SC N^o 2338 de fecha 21 de noviembre de 2001; y N^o 1613 de fecha 17-08-2004) por lo que, en su sentido originario, coinciden completamente, el principio de la reserva legal y el principio de legalidad en sentido formal. Así las cosas, la Constitución, en su Art. 202, señala: “La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”; por tanto, este principio constituye la exclusividad de regulación de determinadas materias que solo corresponden a determinado tipo de actos, como lo son las leyes formales.

En consecuencia, el principio de la reserva legal contiene una obligación, para el legislador, de regular en el texto de ley de que se trate, toda la materia relacionada con esta, de manera que solo puede remitir al reglamentista la posibilidad de establecer o fijar los detalles de su ejecución, esto es, explicar, desarrollar, complementar e interpretar a la ley en aras de su mejor ejecución.

b. Clases

§156. **Plan** — Dentro del principio de la reserva legal, la doctrina distingue entre: (i) la reserva legal absoluta; y (ii) la reserva legal relativa.

§157. **Reserva legal absoluta** — Con ello se refiere, la doctrina, a los supuestos donde todos los elementos de regulación de la materia deben agotarse en la ley formal, por lo cual no habrá posibilidad de que otras normas pudieran regular algunos elementos de la materia que se trata. Esta es una técnica, desde el punto de vista institucional, cuyo fin es establecer la delimitación de competencia entre el Poder legislativo y el Poder reglamentario.

§158. **Reserva legal relativa** — Es el caso donde la ley formal no agota la regulación de la materia reservada. En tales casos, la ley se limita a tocar la materia regulando los grandes principios y habilita a la Administración Pública para que regule detalladamente la materia, salvo en Derecho tributario, que es mucho más formal.

Así las cosas, según ha sentado la jurisprudencia (Véase Sent. del TSJ/SC N^o 333 de fecha 9 de marzo de 2004), en el Derecho positivo, el principio de la reserva legal desconoce la inflexibilidad característica de algunos Orde-

namientos jurídicos, en el sentido de que si bien corresponde al Poder legislativo la función legislativa –como especie de la función normativa– acepta, el Texto Fundamental, la figura de la delegación legislativa, la cual puede revestir variadas formas: desde las habilitaciones para dictar actos de rango legal, con lo que el delegado se convierte en un auténtico legislador (caso de los órganos de gobierno); o ya para desarrollar materias reservadas a la ley, por medio de actos de inferior jerarquía, incluso a través de una ley ordinaria, siempre que: (i) la delegación no sea abierta o “en blanco”; (ii) se trate de un poder constitucionalmente disponible; y por último (iii) la delegación no se haga de manera ilimitada.

III. PRINCIPIO DE LA JERARQUÍA NORMATIVA

a. *Concepto*

§159. Teoría de la pirámide jurídica — Las normas de un Ordenamiento jurídico no se encuentran en un mismo plano, pues hay normas superiores y normas inferiores, lo que da origen a una estructura jerárquica. Por tanto, las normas están dispuestas conforme a un principio de jerarquía normativa.

El principio de la jerarquía normativa o de formación de las normas jurídicas por grados, es otro de los principios fundamentales del Derecho público que adopta la Constitución de 1999. La más significativa de las relaciones entre las normas es la llamada jerarquía normativa, esto es, la ordenación jerárquica de las diversas formas que pueden adoptar las normas. El principio de la jerarquía normativa implica, pues, una relación normativa directa que se manifiesta en términos de fuerza o eficacia normativa de una norma sobre otra. Esta teoría de la sistematización gradual del Ordenamiento jurídico en forma jerárquica (teoría de la pirámide jurídica de la Escuela Austríaca –H. KELSEN–), tiene como esencia afirmar que las normas de un Ordenamiento jurídico no se encuentran todas en un mismo plano.

§160. Consecuencia — Como efecto de la presencia de normas superiores e inferiores en un Ordenamiento jurídico, este tiene una estructura jerárquica y, por tanto, están dispuestas según un principio de la jerarquía normativa. Es pues un sistema jerárquico que iniciándose en la Constitución se extiende, por los sucesivos momentos, en el proceso de su creación a través de la ley, el reglamento, el acto administrativo, la sentencia y la ejecución.

La consecuencia inmediata de la ordenación jerárquica de las normas es la supeditación de las inferiores respecto de las que están por encima, de manera que una norma inferior nunca puede establecer nada que contradiga lo ordenado en otra superior.

C. CLASIFICACIÓN

§161. **Criterios** — Por cuanto la Constitución de 1999 no ha hecho expresa referencia a la organización del sistema de fuentes del Derecho, nos hemos de plantear el problema de decidir cuáles son, en nuestro país, las fuentes del Derecho administrativo y cuál es el valor respectivo y la respectiva influencia de cada una de ellas.

Dentro de la Teoría General del Derecho se han manejado diversos criterios para clasificar las fuentes. Ahora bien, los sistemas clasificatorios para que tengan auténtico valor y sentido deben elaborarse tomando en cuenta un determinado Ordenamiento jurídico positivo. De ahí que la determinación de las fuentes jurídicas dependerá de la concepción política de que sea parte y de los principios inspiradores de la organización del Estado. Su solución no es válida para todos los Ordenamientos jurídicos.

Así se mencionan algunas de ellas a modo indicativo: (i) fuentes escritas y no escritas; (ii) fuentes primarias y secundarias; (iii) fuentes propias y subsidiarias; (iv) fuentes reconocidas y delegadas; y por último (v) fuentes directas e indirectas

En definitiva, las normas de un Ordenamiento jurídico no se encuentran en un mismo plano, pues, repetimos, hay normas superiores y normas inferiores. En cuanto a la jerarquía de las fuentes de Ordenamiento jurídico-administrativo, es la propia LOAP la que procede a una indicación formal de la jerarquía de las fuentes, así: (i) la Constitución; (ii) las leyes; y por último (iii) los actos administrativos de carácter normativo (Art. 4, *eiusdem*).

En mérito a lo anterior, y dado el carácter jerarquizado de las fuentes del Derecho administrativo, procederemos a su análisis sobre la base del criterio del rango, esto es, la posición que ocupa la fuente del Derecho en el Ordenamiento jurídico-administrativo, así: (i) fuentes de rango constitucional; (ii) fuentes de rango legal; (iii) fuentes de rango administrativo; y por último (iv) otras fuentes.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. I *Concepto y Fuentes*, Paredes Editores, Caracas, 2012; BOBBIO, N., “Principe generali di diritto”, en *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Turín, 1994; DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 7^a Reimpresión, Ariel Derecho, Barcelona, 1999; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 12^a Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1, 13^a Ed., Tecnos, Madrid, 2002; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El método en el derecho administrativo*, RAP, núm. 22, 1957; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, XIV Ed., UCV, Caracas, 2013; LÓPEZ RUIZ, F., *Fuentes del*

Derecho y ordenamientos jurídicos, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; MAYER, O., *Derecho administrativo alemán*, T. I, trad. esp. del original francés de 1903, Depalma, Buenos Aires, 1949-1951; MERK, A., *Teoría general del Derecho administrativo*, Comares, Granada, 2004.