Revista Derecho

VOLUMEN 10 (2026)
Noviembre 2025 - Noviembre 2026

ISSN: 2411-1465
e-ISSN: 2789-3960

¿Es satisfactorio el tratamiento actual de la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo?

Is the current treatment of custom in the administrative legal system satisfactory?

Nancy Rocío Chicas Benítez
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0002-2223-3510
Correpondencia: nrociobenitez@gmail.com

Miriam Jazmín Miranda Villalta
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0001-5334-614X
Correpondencia: jazminmiranda23710@gmail.com

Krissia Guadalupe Ortiz de Zepeda
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvadorr)
https://orcid.org/0009-0005-3660-3529
Correpondencia: krisscalde11@gmail.com

Eduardo José Parada Amaya
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0008-7898-5045
Correpondencia: eamaya2810@gmail.com

Richard Steven Paredes Recinos
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0004-6649-9913
Correpondencia: richardparedes05@gmail.com

Raquel Noemy Reyes de Cárcamo
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0008-7037-9710
Correpondencia: raquereyes00@gmail.com

Jairo Roberto Rivera Fuentes
(Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0008-1604-0783
Correpondencia: jairorivera.fuentes@gmail.com

Daniel Eduardo Santos Carmona
(Maestrante en Derecho Administrativo Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador)
https://orcid.org/0009-0003-2883-2933
Correpondencia: desantoscar@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.66778/RD.v10n01.13

CC BY NC

Recibido: 31-03-2026
Aceptado: 04-11-2026

Revista Derecho Vol. 10 (2026)
https://revistas.ues.edu.sv/index.php/revder
ISSN: 2411-1465 | e-ISSN: 2789-3960

¿ES SATISFACTORIO EL TRATAMIENTO ACTUAL DE LA COSTUMBRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO?

Nancy Rocío Chicas Benítez, Miriam Jazmín Miranda Villalta, Krissia Guadalupe Ortiz de Zepeda, Eduardo José Parada Amaya, Richard Steven Paredes Recinos, Raquel Noemy Reyes de Cárcamo, Jairo Roberto Rivera Fuentes y Daniel Eduardo Santos Carmona

RESUMEN
El artículo examina el tratamiento de la costumbre como fuente del ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño, a partir de tres ejes de análisis: su importancia, su configuración dogmática y la suficiencia del estándar normativo vigente. Se sostiene que el monopolio normativo del legislador nunca fue absoluto y que, ante las inevitables lagunas de un Derecho en permanente formación, la costumbre opera como mecanismo legítimo de integración, en los supuestos de recepción normativa aplicables y siempre que no contraríe el principio de legalidad consagrado en el artículo 86 de la Constitución. Dogmáticamente, la costumbre administrativa se distingue de figuras afines —prácticas administrativas, usos institucionales y precedentes— y solo adquiere eficacia jurídica en sus modalidades *secundum y praeter legem*, con exclusión absoluta de la costumbre *contra legem.* El análisis concluye que el estándar actual es solo parcialmente satisfactorio: aunque la constitucionalización del Derecho administrativo y la vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos representan avances significativos, persiste una confusión categorial entre fenómenos jurídicamente heterogéneos y una teoría de fuentes insuficiente para dar cuenta de la realidad policéntrica del ordenamiento administrativo contemporáneo, en el que normas de origen privado —autorregulación, buenas prácticas, derecho blando— producen efectos regulatorios reales.

PALABRAS CLAVES: costumbre - Derecho administrativo - fuentes del Derecho ordenamiento jurídico administrativo - principio de legalidad

IS THE CURRENT TREATMENT OF CUSTOM IN THE ADMINISTRATIVE LEGAL SYSTEM SATISFACTORY?

Nancy Rocío Chicas Benítez, Miriam Jazmín Miranda Villalta, Krissia Guadalupe Ortiz de Zepeda, Eduardo José Parada Amaya, Richard Steven Paredes Recinos, Raquel Noemy Reyes de Cárcamo, Jairo Roberto Rivera Fuentes y Daniel Eduardo Santos Carmona

ABSTRACT
This article examines the treatment of custom as a source of Salvadoran administrative law through three analytical axes: its importance, its dogmatic configuration, and the adequacy of the current regulatory standard. It is argued that the legislature's normative monopoly was never absolute and that, given the inevitable gaps of a law in permanent formation, custom operates as a legitimate integration mechanism, where the applicable legal framework recognizes that function and provided it does not contradict the principle of legality enshrined in Article 86 of the Constitution. Dogmatically, administrative custom is distinguished from related figures —administrative practices, institutional usages, and precedent— and only acquires legal force in its secundum and praeter legem modalities, with the absolute exclusion of contra legem custom. The analysis concludes that the current standard is only partially satisfactory: although the constitutionalization of Administrative Law and the entry into force of the Administrative Procedures Act represent significant advances, a categorical confusion persists between legally heterogeneous phenomena, alongside a theory of sources insufficient to account for the polycentric reality of contemporary administrative law, in which norms of private origin —self-regulation, best practices, soft law— produce real regulatory effects.

KEYWORDS: custom - administrative Law - sources of law - administrative legal order - principle of legality

¿Es satisfactorio el tratamiento actual de la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo?

Nancy Rocío Chicas Benítez[1]
Miriam Jazmín Miranda Villalta[2]
Krissia Guadalupe Ortiz de Zepeda[3]
Eduardo José Parada Amaya[4]
Richard Steven Paredes Recinos[5]
Raquel Noemy Reyes de Cárcamo[6]
Jairo Roberto Rivera Fuentes[7]
Daniel Eduardo Santos Carmona[8]
El Salvador

1 Licenciada en Ciencias Jurídicas y maestrante en Derecho Administrativo por la Universidad Dr. José Matías Delgado (UJMD).

2 Abogada salvadoreña, Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador, con especialización en Contratación Pública por la misma institución. Cuenta con un postgrado en Derecho Administrativo.

3 Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Francisco Gavidia, Abogada y Notaria de la República de El Salvador y maestrante en Derecho Administrativo por la Universidad Dr. José Matías Delgado.

4 Abogado graduado de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y actualmente curso la Maestría en Derecho Administrativo en la Universidad Dr. José Matías Delgado.

5 Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Dr. José Matías Delgado y empleado de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

6 Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Francisco Gavidia, Abogada y Notaria de la República de El Salvador y maestrante en Derecho Administrativo por la Universidad Dr. José Matías Delgado.

7 Abogado y Notario, Técnico Jurídico del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador por más de 10 años. Postgrados en Finanzas, Derecho Constitucional, Electoral y Administrativo, Máster en IA en la Educación por el Tech University y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Doctor José Matías Delgado (UJMD).

8 Daniel Eduardo Santos Carmona es abogado, graduado de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN).

Para escribir en nuestra revista, consulta las bases aquí

Introducción

La costumbre es, probablemente, la fuente del Derecho administrativo que menos atención sistemática ha recibido en la doctrina iberoamericana. Mientras la jurisprudencia, el reglamento y los principios generales del Derecho han sido objeto de desarrollos doctrinales extensos y de reconocimiento normativo progresivo, la costumbre ha quedado relegada a una mención marginal en los manuales, cuando no es ignorada por completo bajo el argumento de que el principio de legalidad la desplaza. Este artículo parte de la convicción de que esa marginación es un error teórico con consecuencias prácticas reales, y se propone examinarlo en el contexto concreto del ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño.

El interés por el problema no es abstracto. La Administración Pública actúa cotidianamente en ámbitos que la ley no regula en su totalidad, y lo hace de manera reiterada y uniforme, generando expectativas legítimas en los ciudadanos. Cuando esa práctica consolidada es invocada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el sistema carece de criterios claros para determinar si se trata de costumbre jurídicamente relevante, de una mera práctica interna sin eficacia normativa o de un precedente administrativo con régimen propio. Esa confusión categorial no es inocua: afecta la seguridad jurídica del ciudadano y deja a la Administración sin instrumentos adecuados para actuar coherentemente ante el silencio del legislador.

El artículo aborda el problema desde tres ángulos complementarios. En primer lugar, examina por qué la costumbre es importante para el ordenamiento jurídico administrativo, argumentando que su función integradora no compite con el principio de legalidad, sino que lo completa: un ordenamiento que reduce el Derecho a las normas escritas asume una autosuficiencia normativa que debe ser examinada críticamente. En segundo lugar, delimita en qué consiste la costumbre en sentido jurídico-administrativo, precisando su concepto, sus elementos constitutivos y su distinción respecto de las prácticas administrativas

y el precedente; distinción que la doctrina salvadoreña ha descuidado y que este trabajo procura restituir. En tercer lugar, y a partir de ese doble fundamento, evalúa si el estándar normativo y jurisprudencial vigente en El Salvador resulta satisfactorio, concluyendo que lo es solo de manera parcial.

Los principales hallazgos pueden anticiparse brevemente. La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de las quince horas del día veinte de enero de dos mil veintidós, referencia 48-2018, exige autorización legal expresa para admitir la costumbre como fuente del Derecho administrativo, pero esa restricción, por sí sola, no resuelve el problema de fondo: el ordenamiento administrativo salvadoreño carece de una teoría de fuentes capaz de dar cuenta de la realidad policéntrica en que hoy se produce la norma administrativa, una realidad en la que la autorregulación, las buenas prácticas sectoriales y el Derecho blando ejercen efectos regulatorios reales con independencia de que el legislador los reconozca expresamente. Mientras esa carencia no sea corregida —en el plano dogmático, normativo y jurisprudencial—, el tratamiento actual de la costumbre seguirá siendo no solo insuficiente sino, en términos de teoría de fuentes, científicamente obsoleto.

I. ¿Por qué es importante la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo?

1.1. El principio de legalidad como punto de partida

El Derecho Administrativo se estructura, en los sistemas de tradición romano-germánica, sobre el principio de legalidad. En el ordenamiento salvadoreño, el artículo 86 de la Constitución salvadoreña lo consagra como eje vertebrador de toda actuación pública: los órganos del Estado actúan únicamente dentro de las potestades que la Constitución y la ley les atribuyen expresamente. Este principio no es una formalidad técnica, sino una garantía

sustancial frente a la arbitrariedad; dota de certeza jurídica la relación entre la Administración y el administrado, y legitima el ejercicio del poder público.

En este artículo se distingue entre ley en sentido formal, aprobada por la Asamblea Legislativa mediante el procedimiento constitucional correspondiente, y ley en sentido material, entendida como una regla general y abstracta por su contenido. La expresión "normas escritas" es más amplia y comprende también los reglamentos y otras disposiciones administrativas válidamente emitidas. Esta distinción no equipara el rango ni la función de tales instrumentos: el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 3 numeral 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos, no permite crear potestades por una mera práctica. Asimismo, el artículo 161 de esa ley subordina las normas administrativas a la Constitución y las leyes y delimita su función de desarrollo o colaboración respecto de la ley.[9]

Sin embargo, plantear el principio de legalidad como única fuente posible del ordenamiento administrativo conduce a una paradoja: el legislador no puede prever todos los supuestos en que la actividad administrativa se despliega. El quehacer legislativo es, por naturaleza, reflexivo, debatido y deliberado; por ello, presenta desafíos al momento de alcanzar a tiempo una realidad administrativa dinámica y en permanente expansión y transformación. Frente a esa tensión estructural, la pregunta sobre la importancia de la costumbre adquiere toda su relevancia ¿puede el ordenamiento jurídico administrativo funcionar exclusivamente sobre la base de normas escritas, o requiere reconocer fuentes de origen social que operen donde el legislador guarda silencio?

9 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador,2017), arts. 86 y 131 ordinal 5.º y Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador,2018), arts. 3 numeral 1 y 161.

1.2. El Derecho Administrativo como derecho en formación

La doctrina ha identificado desde hace tiempo esta tensión. Autores como Gordillo señalan que el Derecho administrativo es en esencia un "derecho en formación", cuyas normas y principios no conforman un sistema plenamente coherente, sino un conjunto de normas positivas, principios de Derecho público y reglas jurisprudenciales que, en ocasiones, resultan asistemáticas.[10] Esta caracterización se emplea aquí en un sentido dinámico, no como negación de los avances de sistematización del Derecho administrativo. La existencia de una Ley de Procedimientos Administrativos permite reconocer un marco general más articulado; por ello, "derecho en formación" designa, en este contexto, la necesidad de adaptar e interpretar ese marco frente a problemas nuevos, y no la ausencia actual de una estructura normativa coherente.

Esa fricción no es resuelta únicamente por el legislador. La actuación reiterada y uniforme de la Administración ante situaciones no reguladas plantea un problema de calificación: debe determinarse si se trata de una práctica institucional, de un antecedente relevante o de una regla consuetudinaria jurídicamente recibida. La reiteración y la convicción de obligatoriedad no dispensan del examen de su compatibilidad con el ordenamiento ni de la habilitación necesaria para ejercer potestades públicas. Ignorar ese fenómeno no lo elimina; simplemente lo deja operar sin control ni reconocimiento jurídico.

1.3. La costumbre como mecanismo legítimo de integración

La importancia de la costumbre en el Derecho administrativo no reside en que desplace a la ley, sino en que la complementa, donde esta guarda silencio. Su función integradora permite dar respuesta a situaciones relevantes para la

10 Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, t. 8 (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013), 106.

actuación administrativa cuando el régimen aplicable reconozca esa función, sin dispensar de la habilitación jurídica necesaria ni de los límites del principio de legalidad. En la sentencia de las trece horas con cuarenta minutos del día veintiocho de agosto de dos mil nueve, pronunciada en el proceso de amparo referencia 525-2004, la Sala de lo Constitucional reconoció la función supletoria de las costumbres constitucionales ante lagunas del texto escrito, siempre que no lo contradigan. El caso se refería a la presentación de ternas para integrar el Tribunal Supremo Electoral por partidos que habían participado coaligados. La Sala valoró la experiencia institucional repetida de presentación separada de ternas y el desarrollo del Código Electoral, y consideró injustificado el cambio de esa práctica sin motivación. Esta costumbre constitucional interpretativa no puede trasladarse automáticamente al ámbito administrativo como habilitación para crear potestades o imponer cargas.[11]

En ese marco, la costumbre no es una renuncia al principio de legalidad, sino su expresión más completa: exige que la Administración actúe conforme a Derecho, entendiendo por Derecho no solo la ley escrita, sino el ordenamiento en su totalidad. Esta lectura es consistente con la noción del "bloque de legalidad" que Hauriou desarrolló y que García de Enterría recogió en su sistematización del Derecho administrativo;[12] según la cual, el parámetro de validez de la actuación administrativa no se agota en la ley formal, sino que comprende el conjunto de normas y principios que integran el ordenamiento.

La relevancia práctica de esta función integradora es clara: la Administración Pública no puede detenerse ante el silencio del legislador. Cada vez que actúa de forma uniforme ante situaciones no reguladas, la práctica reiterada genera expectativas legítimas en los administrados. Reconocer esa dinámica como jurídicamente relevante no es ampliar discrecionalmente el

11 Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo* 525-2004 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia,2009).

12 Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, (Madrid: Civitas, 2002), 437.

poder administrativo; es, al contrario, someterlo a un parámetro de coherencia y uniformidad que protege al ciudadano que ha ajustado su conducta a una práctica consolidada.

Conviene distinguir, sin embargo, jerarquía normativa y orden de integración. La ausencia de una ley formal no equivale al silencio del ordenamiento: deben examinarse las disposiciones constitucionales, los tratados aplicables, las leyes especiales, y los reglamentos válidos, junto con los principios y criterios interpretativos pertinentes. La costumbre no se propone aquí como sustituto de ese examen ni como fuente autónoma de competencias. Su eventual aplicación debe sujetarse a la remisión normativa y al orden de supletoriedad que establezca el régimen correspondiente, sin presumir una escala general que coloque uniformemente la costumbre antes o después de los principios y la jurisprudencia. Un ejemplo concreto es el artículo 5 de la Ley Orgánica de Aviación Civil, que remite primero a los principios del derecho común y, a falta de estos, a los usos y costumbres de la actividad y a la doctrina legal.[13]

1.4. El ordenamiento administrativo como unidad abierta

Sostener que la costumbre carece de cabida en el Derecho administrativo por ser este un ordenamiento racionalizado y reflexivo parte de una premisa insostenible: la autosuficiencia del sistema positivo. Un ordenamiento jurídico no se reduce al conjunto de normas escritas que lo integran. El ordenamiento es unidad, y esa misma se conforma por distintas fuentes que permiten responder a la dinámica de la realidad social; entre ellas, la costumbre. Excluirla no elimina su operatividad fáctica; solo priva al sistema de los instrumentos necesarios para controlarla y canalizarla.

13 Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018), arts. 86 y 144 y Ley Orgánica de Aviación Civil (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador,2021), art. 5.

Esta apertura del ordenamiento es especialmente relevante en el Derecho administrativo contemporáneo. Los fenómenos de la autorregulación, las buenas prácticas sectoriales y el denominado Derecho blando demuestran que la producción normativa en el ámbito administrativo es estructuralmente policéntrica: reglas, estándares y códigos de conducta elaborados por sujetos no estatales —como operadores económicos, asociaciones profesionales u organismos privados de normalización— producen efectos regulatorios reales. A este origen de las reglas se refiere la expresión "origen privado" identifica al sujeto que las elabora, no su fuerza vinculante. Cuando una norma pública las recibe mediante una remisión expresa, pueden adquirir efectos jurídicos dentro del alcance y de los límites de esa remisión.

La costumbre, en este contexto, no es una reliquia del pasado jurídico, sino un fenómeno vivo cuya relevancia debe examinarse ante las transformaciones del ordenamiento administrativo. Sin embargo, las reglas de autorregulación, los estándares técnicos y las buenas prácticas no constituyen automáticamente costumbre jurídica: deben distinguirse de la norma consuetudinaria, que exige una práctica reiterada y la convicción de su obligatoriedad jurídica.

1.5. La importancia de la costumbre en su dimensión práctica

La trascendencia de la costumbre en el Derecho administrativo debe medirse, finalmente, no solo en términos teóricos sino también prácticos. Cassagne señala que la costumbre adquiere su mayor relevancia en su función integradora frente a lagunas específicas del ordenamiento escrito, particularmente cuando crea derechos a favor de los administrados en sectores donde la ley ofrece únicamente un marco general y abstracto.[14] En esa misma línea, la costumbre *secundum legem* opera como criterio interpretativo de primer orden: no se trata de la simple repetición de actos, sino de la formación de una

14 Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, t. I, 6ª ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot,1998),169-171.

convicción de obligatoriedad —*opinio iuris*— que orienta tanto la decisión del funcionario como la expectativa de justicia del ciudadano.

En el ordenamiento salvadoreño, la Ley de Procedimientos Administrativos ofrece ejemplos concretos de positivización de criterios que permiten controlar la consistencia de la actuación administrativa. El artículo 3 numeral 7 reconoce el principio de coherencia y exige congruencia con los antecedentes administrativos, salvo apartamiento escrito y adecuadamente motivado; el numeral 9 del mismo artículo incorpora la buena fe. Por su parte, el artículo 23 literal d) exige motivar los actos que modifiquen el criterio adoptado en actuaciones anteriores. Estas disposiciones muestran que la relevancia de los antecedentes y la previsibilidad de la actuación no dependen de calificarlos como costumbre. No se presume, por ello, que tales reglas tengan todo un origen consuetudinario ni que la ley haya incorporado literalmente un principio autónomo denominado confianza legítima.[15]

Su importancia, en definitiva, radica en que el ordenamiento jurídico administrativo, para ser verdaderamente unitario, debe reconocer todas las fuentes que lo integran, incluyendo aquellas que nacen de la práctica social y no exclusivamente de la voluntad del legislador.

II. ¿En qué consiste la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo?

2.1. Precisión conceptual preliminar: uso y costumbre

Antes de determinar qué es la costumbre en el Derecho administrativo, conviene despejar una confusión frecuente en el análisis de sus fuentes: la que se produce entre el uso y la costumbre en sentido estricto. No toda práctica

15 Ley de Procedimientos Administrativos, arts. 3 numerales 7 y 9, y 23 literal d. La congruencia con los antecedentes y la motivación del cambio de criterio son reglas legales expresas; su existencia no acredita, por sí sola, un origen consuetudinario.

reiterada constituye costumbre jurídica, y confundir ambas nociones tiene consecuencias dogmáticas relevantes.

Alessandri, Somarriva y Vodanovic, ofrecen una distinción útil: los usos son prácticas o conductas que, por conveniencia u oportunidad, siguen determinados sujetos en sus relaciones jurídicas, pero carecen de la generalidad propia de la costumbre y, sobre todo, no reúnen el requisito de la *opinio necessitatis*. La costumbre, en cambio, es la norma jurídica surgida del uso; la diferencia entre ambas es la convicción de obligatoriedad que acompaña a la segunda y que está ausente en el primero.[16] Un simple uso puede ser el germen de una costumbre, pero no lo es todavía mientras no concurra ese elemento subjetivo que transforma la conducta reiterada en norma.

Esta distinción adquiere especial relevancia en el ámbito administrativo, donde la práctica de los funcionarios y los modos habituales de tramitación pueden confundirse fácilmente con costumbre en sentido jurídico, cuando en realidad se trata de meros usos internos de la Administración.

2.2. Concepto y elementos de la costumbre jurídica

La costumbre constituye una forma de producción normativa de origen social, basada en la reiteración constante y uniforme de determinadas conductas, acompañada de la convicción de su obligatoriedad jurídica. Se trata, por tanto, de una norma que no nace de la voluntad reflexiva del legislador sino de la práctica espontánea de una comunidad, y cuya eficacia depende, en última instancia, del reconocimiento que le otorgue el ordenamiento jurídico.

Para que una conducta pueda calificarse como costumbre y producir efectos jurídicos deben concurrir dos elementos. El primero es el elemento material: el uso repetitivo, generalizado y sostenido en el tiempo de actos de idéntico contenido. La reiteración debe ser suficiente para generar la convicción

16 Arturo Alessandri Rodríguez, Manuel Somarriva, y Antonio Vodanovic, *Tratado de Derecho Civil. Partes preliminar y general*, t. I (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998),138.

razonable de su continuidad; no puede establecerse un número preciso de actos ni un plazo determinado, pero la práctica ha de ser lo bastante antigua, frecuente y constante como para que esa certeza resulte fundada.[17] El segundo, es el elemento subjetivo o espiritual: la *opinio iuris seu necessitatis*, esto es, la convicción de los miembros de la comunidad de que la conducta común reviste carácter obligatorio y que su inobservancia implica la violación de una norma jurídica. Es este elemento el que separa la costumbre de la mera cortesía, de los usos sociales y, en el ámbito administrativo, de las rutinas burocráticas.

En lo que respecta a su clasificación, la doctrina distingue tradicionalmente tres modalidades según la relación de la costumbre con la ley escrita. La costumbre *secundum legem* es aquella que corrobora, desarrolla o interpreta los preceptos legales, actuando como criterio de aplicación de la norma escrita. La costumbre *praeter legem* es aquella que cubre supuestos no regulados expresamente, sin contradecir el ordenamiento. Su descripción dogmática no presupone que pueda aplicarse autónomamente en cualquier ámbito administrativo: su eficacia depende del régimen jurídico que le reconozca esa función. Finalmente, la costumbre *contra legem* es aquella que se opone a la ley vigente; esta modalidad carece de validez en el Derecho administrativo, como se examinará más adelante.

2.3. La costumbre en el Derecho administrativo: debates sobre su existencia

Determinar si la costumbre tiene cabida en el Derecho administrativo ha sido objeto de debate doctrinal. La posición que niega esa cabida parte de la premisa de que el Derecho administrativo es un ordenamiento esencialmente escrito y reflexivo, cuyo carácter racionalizado excluye las normas de formación espontánea. Mayer, fue el exponente más conocido de esta postura: para él, cuando la Administración no está vinculada a la ley, aparece el poder

17 Santiago, Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. IV, 4ª ed. (Madrid: BOE, 2015), 77.

discrecional, y la diferencia esencial con el juez, radica en que este debe fundamentar siempre su decisión en una norma, escrita o consuetudinaria, mientras que aquella no.[18]

Frente a esa posición, García de Enterría y Fernández Rodríguez, señalaron que identificar costumbre con espontaneidad es un simplismo, porque al formarse costumbres la comunidad opera precisamente con una *opinio iuris vel necessitatis* que la dota de una especial autoconciencia. Añadió que el argumento del carácter racionalizado del Derecho administrativo no es concluyente, puesto que en cualquier organización social, incluso la más formalizada, operan tendencias que no se reducen a los propósitos formales del legislador, y que es justamente en el ámbito del Derecho del Estado donde se produce la aplicación más extensa de la costumbre como fuente normativa.[19] La posición mayoritaria de la doctrina contemporánea admite, pues, la existencia de la costumbre en el Derecho administrativo, aunque le reconoce un carácter de fuente secundaria y subordinada.

2.4. Distinción entre costumbre, prácticas administrativas y precedente

La doctrina administrativista suele referirse a la costumbre, las prácticas administrativas y el precedente administrativo sin establecer siempre diferencias precisas entre ellos, lo que genera confusiones que conviene despejar.

En cuanto a las prácticas administrativas, Garrido Falla sostuvo que la costumbre en el Derecho administrativo carece de valor como fuente independiente en la relación entre la Administración y los administrados, ámbito en el cual su lugar lo ocupan precisamente las prácticas administrativas. Estas son reglas de conducta deducidas del comportamiento de la Administración sin intervención del administrado, y su obligatoriedad surge donde se ha

18 Otto, Mayer, *Droit Administratif Allemand*, vol. I (París: V. Giard & E. Brière,1903), 168.

19 Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 15ª ed., (Madrid: Civitas, 2011), 68.

generado una apariencia jurídica que induce al administrado a considerar correcta una determinada actuación.[20] Presutti, por su parte, negó a las prácticas administrativas el carácter de fuente del Derecho objetivo, afirmando que de ellas no nacen derechos ni obligaciones para los sujetos ajenos a la Administración, aunque los funcionarios sí quedan vinculados a su observancia.[21] Ranelletti las consideró fuentes de normas de administración puramente internas,[22] posición que comparte en lo sustancial Miele, para quien la práctica administrativa da origen a reglas de conducta cuya vigencia se limita al interior del organismo que las genera.[23] Zanobini, en cambio, rechazó que la práctica administrativa pueda siquiera calificarse como costumbre de carácter interno[24] y Giannini la caracterizó como un uso repetido y consolidado de la Administración, pero con pleno conocimiento de su carácter no normativo.[25]

La distinción entre costumbre y precedente administrativo es igualmente relevante. Ortiz Díaz, señaló que las prácticas administrativas son el estilo corriente de proceder de los funcionarios, la rutina administrativa, mientras que el precedente administrativo implica algo cualitativamente distinto: la resolución sustantiva de la Administración sobre cuestiones sometidas a ella, generadora de derechos e intereses para los particulares.[26] Santamaría Pastor, precisa que toda costumbre puede considerarse en cierta forma un precedente, pero que este puede existir con un solo acto previo, en tanto que la costumbre exige por definición la repetición en el tiempo de numerosos actos de idéntica

20 Fernando Garrido Falla, "Las fuentes no escritas del Derecho en el Derecho Administrativo", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 97, (1958): 10-14.

21 Errico Presutti, *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, 2ª ed., (Roma, 1930),4-75.

22 Oreste Ranelletti," La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno", *Rivista di Diritto Pubblico*, 163.

23 Giovanni Miele, *Principi di Diritto amministrativo*, t. I, (Milán: Padova, 1953), 113.

24 Guido Zanobini, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, (Milán: Giuffré Editore, 1947), 70.

25 Massimo Giannini, *Lezzioni di Diritto amministrativo*, vol. I, (Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1950), 360.

26 José Ortiz Díaz, "El precedente administrativo", *Revista de Administración Pública*, n. 24, (1957): 76-80.

significación. Añade que el fundamento de su fuerza de obligar es distinto: en la costumbre es inmanente, pues radica en su condición misma de fuente del Derecho; en el precedente es trascendente, pues se basa en el respeto a los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley.[27]

Establecidas estas diferencias, puede afirmarse que la costumbre y las prácticas administrativas son realidades diversas: la costumbre surge del uso seguido en las relaciones entre particulares, mientras que las prácticas administrativas son reglas deducidas del comportamiento de la Administración sin intervención del administrado. Sin embargo, aunque el papel de la costumbre en la relación jurídico-administrativa es evidentemente limitado, no es nulo: en determinadas circunstancias, especialmente ante lagunas del ordenamiento escrito y ausencia de remisión legal expresa, las prácticas administrativas pueden desempeñar materialmente la función que corresponde a la costumbre.

2.5. La costumbre administrativa en el ordenamiento salvadoreño: configuración y límites

En el Derecho administrativo salvadoreño, la costumbre se configura como una práctica o uso social de origen extraestatal que reúne los requisitos de generalidad, reiteración, duración y *opinio iuris*, y que vincula a la Administración no porque esta la cree —lo cual resulta dogmáticamente inadmisible— sino porque el ordenamiento la reconoce, directamente o mediante remisión normativa. Su posición es siempre supletoria y subordinada a la ley: nunca puede operar *contra legem*, porque ni la Constitución la consagra como fuente autónoma ni el principio de legalidad lo permitiría.

Dentro de esos límites, la costumbre *secundum legem* opera como criterio interpretativo de la actuación administrativa, y la modalidad *praeter legem* se refiere a la integración de supuestos no previstos expresamente, sin que esa clasificación dispense de la remisión exigible en el ámbito administrativo. La

27 Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo* (Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 1989),110-114.

doctrina salvadoreña ha denominado "costumbre delegada" a la que opera cuando la norma realiza un reenvío expreso a los usos y costumbres para complementar su contenido. Esta técnica de recepción debe distinguirse de una habilitación general para aplicar toda práctica sectorial como norma consuetudinaria.[28] El artículo 5 de la Ley Orgánica de Aviación Civil constituye un ejemplo acotado: para los casos no previstos remite a los principios del derecho común y, a falta de estos, a los usos y costumbres de la actividad aeronáutica y a la doctrina legal. Aunque la remisión se inserta en un régimen administrativo, los usos recibidos pueden proceder de relaciones técnicas o comerciales del sector; no se convierten por ello, automáticamente, en costumbre administrativa. La recepción de usos sectoriales constituye, por tanto, una técnica de integración normativa que debe analizarse según la naturaleza de la relación regulada.[29]

Lo científicamente relevante, sin embargo, no es únicamente la definición clásica de la costumbre sino su transformación contemporánea. Junto con las prácticas consuetudinarias tradicionales, deben examinarse las reglas de autorregulación, las buenas prácticas y el denominado Derecho blando. Estas figuras pueden complementar la regulación pública, pero no se subsumen automáticamente en la costumbre ni adquieren por sí solas fuerza vinculante. La cuestión que este trabajo deja planteada es cómo distinguirlas y determinar los efectos de su recepción por el ordenamiento administrativo.

28 Ricardo Antonio Mena Guerra, *Una aproximación a las fuentes en el Derecho Administrativo* (San Salvador: Guanaxia, 2007), 119-120.

29 Ley Orgánica de Aviación Civil (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador,2021) art. 5; Ley de Navegación (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2023), art. 227. La derogación de la Ley General Marítimo Portuaria impide citarla como régimen vigente.

III. ¿Es satisfactorio el estándar actual de la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo?

3.1. El estándar actual en el Derecho Administrativo salvadoreño

Habiendo determinado en qué consiste la costumbre y por qué su reconocimiento importa, corresponde ahora valorar si el tratamiento que el ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño le dispensa resulta satisfactorio. La pregunta no es meramente académica: de su respuesta depende saber si el sistema vigente protege adecuadamente al administrado que ha ajustado su conducta a una práctica consolidada, y si la Administración cuenta con los instrumentos necesarios para actuar con coherencia ante el silencio del legislador.

En los sistemas jurídicos de tradición romano-germánica, como el salvadoreño, la Constitución y las leyes en sentido formal, sin perjuicio de la posición de los tratados y de la función subordinada de los reglamentos, constituyen parámetros primarios del Derecho administrativo, mientras que la costumbre ocupa una posición secundaria y supletoria. En consecuencia, la Administración pública no puede actuar únicamente con base en prácticas reiteradas: debe encontrar sustento en el ordenamiento jurídico escrito. Desde la doctrina salvadoreña, Mena Guerra, sostiene que la costumbre constituye una fuente mediata o subsidiaria del Derecho administrativo, cuya función principal consiste en suplir vacíos normativos ante la ausencia de texto legal expreso, y que en ningún caso puede prevalecer sobre el principio de legalidad ni modificar las potestades públicas establecidas legalmente.[30] Esta postura

30 Mena Guerra, *Una aproximación a las fuentes en el Derecho administrativo,*115.

es coherente con el mandato del artículo 86 inciso final de la Constitución de la República.

En el plano contencioso-administrativo, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de las quince horas del día veinte de enero de dos mil veintidós, referencia 48-2018, formuló expresamente que "la costumbre no puede ser admitida como fuente del derecho administrativo a menos que una ley expresamente lo autorice". El criterio se aplicó al control de sanciones impuestas a un administrador de contrato que había invocado como costumbre el pago anticipado de servicios pendientes de entrega. Frente a esa justificación, la Sala sostuvo que el funcionario estaba sometido al principio de legalidad y no a su costumbre de trabajo ni al diligenciamiento de facto de sus responsabilidades. El alcance concreto del precedente es, por tanto, el rechazo de una práctica invocada para justificar el incumplimiento de obligaciones legales, y no la demostración de una línea jurisprudencial exhaustiva sobre todas las modalidades de costumbre.[31]

La lectura conjunta de ambos precedentes exige distinguir sus ámbitos y funciones. En el amparo 525-2004, la costumbre parlamentaria contribuyó a interpretar un procedimiento constitucional abierto, en concordancia con la legislación electoral y sin contradecir la Constitución. En la sentencia 48-2018, en cambio, una práctica de trabajo se invocó para justificar la inobservancia de obligaciones legalmente establecidas, y la Sala rechazó esa justificación. No se trata, por tanto, de criterios equivalentes ni necesariamente contradictorios: el primero reconoce una función de integración constitucional; el segundo exige autorización legal para admitir la costumbre como fuente administrativa y rechaza su utilización para eludir deberes legales. La comparación refuerza la necesidad de identificar la naturaleza de la práctica, el ámbito en que se invoca y el fundamento de su eficacia jurídica.

31 Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia, Referencia 48-2018 (El Salvador:* Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2022). Sobre la invocación de costumbre en el pago de servicios no recibidos de conformidad.

3.2. Aspectos satisfactorios del estándar actual

El estándar vigente presenta avances que merecen reconocimiento. En primer lugar, la constitucionalización del Derecho administrativo salvadoreño ha dotado al sistema de un parámetro de control robusto: toda actuación administrativa queda sometida no solo a la ley ordinaria sino al bloque de constitucionalidad, lo que reduce el margen para que prácticas arbitrarias se consoliden bajo la apariencia de costumbre. En segundo lugar, la vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos ha permitido unificar criterios y superar vacíos normativos que antes quedaban librados a la práctica institucional por la falta de un marco normativo general que orientara la actividad administrativa.

En tercer lugar, la exigencia de habilitación legal expresa para que la costumbre opere como fuente del Derecho administrativo —criterio que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha sostenido de manera consistente— produce efectos positivos concretos en la praxis jurisdiccional. Esa restricción se traduce en una protección frente a la arbitrariedad, en la garantía del principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Si bien esta postura se inscribe en una perspectiva predominantemente positivista, ello no disminuye su relevancia en términos de fortalecimiento del orden jurídico: un sistema que exige sustento normativo expreso para reconocer fuerza vinculante a la costumbre es un sistema que protege al administrado frente a la incertidumbre.

3.3. Aspectos insatisfactorios del estándar actual

Sin embargo, el estándar vigente presenta deficiencias que impiden considerarlo plenamente satisfactorio. Estas deficiencias operan en dos niveles distintos pero relacionados: el dogmático y el normativo.

En el nivel dogmático, el ordenamiento salvadoreño arrastra una confusión categorial que nunca ha sido resuelta de manera sistemática. Como se examinó antes, la costumbre, el precedente administrativo y las prácticas

administrativas son fenómenos jurídicamente heterogéneos con estructura, origen y eficacia radicalmente distintos; sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia parecen tratarlos como manifestaciones de un mismo fenómeno. Esa confusión tiene consecuencias prácticas: impide que el administrado sepa con claridad a qué tipo de fuente está apelando cuando invoca una práctica consolidada, y dificulta que los órganos jurisdiccionales apliquen parámetros coherentes de valoración.

A ello se añade un problema de prueba. La costumbre carece de reconocimiento constitucional expreso en El Salvador, lo que condiciona su eficacia a la voluntad del legislador y, en su defecto, a la valoración de la Administración, de la jurisdicción contencioso-administrativa y del control de constitucionalidad. Pero incluso cuando se logra acreditar la existencia de una práctica comúnmente aceptada, probarla resulta una carga particularmente compleja para el administrado: no basta con demostrar la existencia de la conducta, sino también su generalidad, su reiteración en un período suficiente y la convicción de obligatoriedad que la acompaña. La ausencia de criterios normativos claros sobre qué debe probarse y cómo hacer que esa carga sea, en la práctica, casi imposible de satisfacer.[32] A ello se suma que doctrinariamente se ha considerado que la costumbre desempeña un papel modesto como fuente del Derecho que no exige un análisis detenido,[33] actitud que refleja una subestimación del fenómeno que ha contribuido a su escaso desarrollo sistemático.

En el nivel normativo, el problema es estructural. La costumbre sigue siendo regulada —en la medida en que lo es— desde categorías diseñadas para un ordenamiento monista y centrado en el legislador: la trilogía *secundum*, *praeter* y *contra legem* fue construida para describir la relación de la costumbre con una ley escrita que se asume como fuente normativa predominante y casi exclusiva. Esa trilogía ha perdido capacidad explicativa ante la realidad de un

32 Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Madrid: BOE, 2015), 74-76.

33 Miguel Sánchez Morón, *Derecho Administrativo: Parte General*, 20ª ed. (Madrid: Tecnos, 2024),132.

ordenamiento policéntrico donde la producción normativa de origen privado —autorregulación, buenas prácticas sectoriales, estándares técnicos, derecho blando— tiene eficacia regulatoria real e incide de manera determinante en la actuación de la Administración Pública. La denominada "costumbre delegada", que opera mediante remisión legal expresa, es apenas la punta visible de un fenómeno mucho más amplio que el sistema de fuentes vigente no está equipado para procesar.

Tampoco puede ignorarse que el interés doctrinal por la costumbre como fuente del Derecho administrativo es escaso en comparación con el que suscitan otras fuentes, como la jurisprudencia. Mejía ha señalado que la costumbre no es fuente directa del Derecho administrativo salvadoreño y que su aplicación es válida únicamente cuando una norma administrativa se remite expresamente a ella, dada su falta de sistematización y de reconocimiento en reglas consuetudinarias consolidadas.[34] Esta postura, aunque coherente con el estado actual del ordenamiento, describe a la vez su principal limitación: un sistema que solo reconoce la costumbre cuando el legislador la invoca expresamente no tiene en realidad una teoría de la costumbre; tiene, simplemente, una técnica de remisión normativa.

3.4. Hacia un estándar más satisfactorio

El estándar actual es, en definitiva, solo parcialmente satisfactorio, y su insuficiencia opera en un doble nivel. En el nivel dogmático, la regulación de la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo arrastra una confusión categorial nunca corregida, que trata indistintamente problemáticas jurídicamente heterogéneas como si fueran manifestaciones de un mismo fenómeno, cuando su estructura, origen y eficacia son radicalmente distintos. En el nivel normativo, la costumbre sigue regulada desde categorías diseñadas

34 Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed. (San Salvador: Editorial Cuscatleca, 2022),111.

para un ordenamiento monista y legislativo-céntrico que ha perdido su capacidad explicativa ante la realidad de un ordenamiento policéntrico donde la producción normativa de origen privado tiene eficacia regulatoria real. Mientras el Derecho positivo no incorpore una teoría de fuentes que reconozca esa pluralidad estructural, el estándar regulatorio de la costumbre seguirá siendo no solo insuficiente sino científicamente obsoleto.

Avanzar hacia un estándar más satisfactorio requiere, al menos, tres esfuerzos complementarios. El primero es dogmático: precisar con rigor las diferencias entre costumbre, prácticas administrativas y precedente, de manera que cada categoría opere con sus propios criterios de validez y eficacia. El segundo es normativo: desarrollar una teoría de fuentes que reconozca la pluralidad estructural del ordenamiento administrativo contemporáneo, incorporando los fenómenos de autorregulación, buenas prácticas sectoriales, estándares técnicos y derecho blando dentro de un sistema coherente de producción normativa. El tercero es jurisprudencial: construir criterios claros sobre los requisitos de prueba de la costumbre y sobre los límites dentro de los cuales puede invocarse como fundamento de derechos ante la Administración y la jurisdicción contencioso-administrativa.

El monopolio normativo del legislador nunca fue absoluto, y hoy es manifiestamente insostenible como premisa de una teoría de fuentes del Derecho administrativo. Reconocerlo no debilita el principio de legalidad; lo enriquece, al dotarlo de los instrumentos necesarios para gobernar una realidad normativa que desborda, inevitablemente, los límites de la ley escrita.

IV. Discusión

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores permite formular una respuesta articulada a la pregunta que da título a este trabajo: el tratamiento actual de la costumbre en el ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño

no es del todo satisfactorio, aunque tampoco es enteramente fallido. Su insuficiencia es específica y localizable, lo que hace posible señalar con precisión qué debe corregirse y en qué dirección.

La respuesta principal que se desprende del estudio es que el ordenamiento salvadoreño ha resuelto correctamente una parte del problema —la subordinación de la costumbre al principio de legalidad y la exigencia de habilitación normativa expresa— pero ha dejado sin resolver la parte estructuralmente más relevante: la ausencia de una teoría de fuentes capaz de procesar la pluralidad normativa real del Derecho administrativo contemporáneo. Ese déficit no es exclusivo del ordenamiento salvadoreño. La doctrina iberoamericana dominante revisada ha tratado el problema desde categorías construidas para un ordenamiento monista y legislativo-céntrico que la realidad ha superado. En ese sentido, los resultados de este estudio demuestran que la costumbre opera en el Derecho administrativo con independencia de que el sistema la reconozca formalmente, y negarle ese reconocimiento no la elimina, sino que la deja operar sin control.

Un resultado que merece ponderación específica es la constatación de que la jurisprudencia salvadoreña ha avanzado más que la doctrina en este terreno. Las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo analizadas revelan un tribunal que trabaja con una noción implícita de costumbre jurídicamente relevante, exige condiciones para su operatividad y la distingue de la mera práctica institucional, aunque sin elaborar esa distinción en términos dogmáticamente explícitos. Esa brecha entre la sofisticación práctica de la jurisprudencia y el subdesarrollo teórico de la doctrina es, en sí misma, un hallazgo que la literatura especializada salvadoreña no ha examinado.

La confusión categorial entre costumbre, prácticas administrativas y precedente administrativo constituye el resultado más inesperado del análisis, no por su existencia —que era previsible— sino por su profundidad. No se trata de una imprecisión terminológica corregible con mayor rigor léxico, sino de

una confusión conceptual que afecta la estructura del razonamiento jurídico: mientras no se distingan con claridad el fundamento, el origen y la eficacia de cada una de estas figuras, cualquier avance normativo sobre la costumbre será incompleto, porque operará sobre una categoría cuyo contorno no está definido.

Finalmente, el fenómeno de la autorregulación y el derecho blando representa el problema sin resolver más significativo que este estudio deja abierto. La trilogía clásica *secundum*, *praeter* y *contra legem* fue diseñada para describir la relación de la costumbre con la ley escrita, no con normas de origen privado que producen efectos regulatorios reales sin pasar por el legislador. Determinar si esas normas privadas pueden subsumirse en la categoría de costumbre, si requieren una categoría propia o si deben articularse mediante una teoría de la recepción normativa es una cuestión que excede el alcance de este trabajo y constituye una agenda de investigación pendiente para la doctrina administrativista salvadoreña.

V. Conclusión

Este artículo se propuso examinar el tratamiento de la costumbre como fuente del ordenamiento jurídico administrativo salvadoreño desde tres ejes: su importancia, su configuración dogmática y la suficiencia del estándar normativo vigente. De ese examen se desprenden tres conclusiones directamente relacionadas con esos objetivos.

Primera: la costumbre es una fuente necesaria del ordenamiento jurídico administrativo, no porque desplace al principio de legalidad, sino porque lo completa. Un ordenamiento que pretende reducir sus fuentes a las normas escritas no resuelve el problema de las lagunas; simplemente lo deja sin instrumentos para gestionarlo. La función integradora de la costumbre, avalada por la jurisprudencia salvadoreña y reconocida por la doctrina comparada, es jurídicamente legítima y prácticamente indispensable.

Segunda: la costumbre en sentido jurídico-administrativo es una figura conceptualmente precisa —requiere elemento material y *opinio iuris*— que no debe confundirse con las prácticas administrativas ni con el precedente. Esa distinción, que este trabajo ha procurado restituir con apoyo en la doctrina española, tiene consecuencias directas sobre la eficacia de cada figura y sobre la carga probatoria del administrado que la invoca.

Tercera: el estándar normativo y jurisprudencial vigente en El Salvador es solo parcialmente satisfactorio. La constitucionalización del Derecho Administrativo y la Ley de Procedimientos Administrativos representan avances reales, pero el ordenamiento carece de una teoría de fuentes que reconozca la pluralidad estructural del Derecho Administrativo contemporáneo. Mientras esa carencia no se corrija en el plano dogmático, normativo y jurisprudencial, el tratamiento de la costumbre seguirá siendo insuficiente para gobernar una realidad normativa que el monopolio legislativo ya no puede, por sí solo, ordenar.

Universidad de El Salvador | Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Revista Derecho | ISSN: 2411-1465 | e-ISSN: 2789-3960
Vol. 10 (2026)

Bibliografía

» Alessandri Rodríguez, Arturo, Manuel Somarriva Undurraga y Antonio Vodanovic H. *Tratado de Derecho Civil, partes preliminar y general*, t. I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998.

» Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, t. I, 6ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot,1998.

» Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador,2017.

» García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Fernández Rodríguez. *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid: Civitas, 2002.

» Garrido Falla, Fernando. "Las fuentes no escritas del Derecho en el Derecho Administrativo". *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 97 (1958): 10-14.

» Giannini, Massimo. *Lezzioni di Diritto amministrativo*, vol. I. Milán, 1950.

» Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, t. 8. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

» Ley Orgánica de Aviación Civil. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador,2021.

» Ley de Procedimientos Administrativos. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018.

» Ley de Navegación. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2023.

» Mayer, Otto. *Droit Administratif Allemand*, vol. I. París: V. Giard & E. Brière, 1903.

» Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed. San Salvador: Editorial Cuscatleca, 2022.

» Mena Guerra, Ricardo Antonio. *Una aproximación a las fuentes en el Derecho administrativo*. San Salvador: Guanaxia, 2007.

» Miele, Giovanni. *Principi di Diritto amministrativo*, t. I. Milán: Padova, 1953.

» Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. IV, 4ª ed. Madrid: BOE, 2015.

» Ortiz Díaz, José. "El precedente administrativo". *Revista de Administración Pública*, n. 24 (1957): 76-80.

» Presutti, Errico. *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, 2ª ed. Roma, 1930.

» Ranelletti, Oreste. "La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno". *Rivista di Diritto Pubblico*, 163.

» Santamaría Pastor, Juan Alfonso y Luciano Parejo Alfonso. *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 1989.

» Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Amparo* 525-2004. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2009.

» Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia, Referencia 48-2018.El Salvador:* Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2022.

» Sánchez Morón, Miguel. *Derecho Administrativo: Parte General*, 20ª ed. Madrid: Tecnos, 2024.

» Zanobini, Guido. *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I. Milán: Giuffré Editore, 1947.