

ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

Allan R. Brewer-Carías

El principio de la confianza legítima se ha erigido en el derecho administrativo venezolano, en uno de los principios básicos que rigen en las relaciones jurídicas que se establecen entre los órganos de la Administración y los particulares, en las cuales, a estos últimos, la conducta de aquella les genera una expectativa legítima y justificada de que responderá o actuará con una determinada y legítima “prestación, una abstención o una declaración favorable a sus intereses,”¹ situación que, por ello, y tanto por el principio de la buena fe como por el de la seguridad jurídica que rigen en materia administrativa, requiere de protección.

Como la ha definido Pedro J. Coviello,

"La protección de la confianza legítima es el instituto de derecho público, derivado de los postulados del Estado de derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos), comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocatoria o derogación provoca un daño antijurídico en los afectados, erigiéndose, bajo la observancia de esos componentes, en un derecho subjetivo que puede invocar el administrado..."²

La fuente de la confianza legítima, por tanto, puede resultar de cualquier actuación de la administración, reiterada o no, e incluso de las conductas contractuales de la misma. Como lo resolvió el Tribunal Supremo en Sala Electoral en sentencia No. 98 de 1 de agosto de 2001 (Caso: *Sabino Garbán Flores, Freddy José Leiva, Antonio Sousa Martins y otros vs. Asociación Civil Club Campestre Paracotos*), siguiendo lo expuesto por Hildegard Rondón de Sansó, que el principio de la confianza legítima:

“no se limita a los actos formales, sino que abarca una amplia gama de conductas del actuar administrativo, tales como: Compromisos formales de carácter contractual o unilateral; promesas, doctrina administrativa; informaciones e interpretaciones; conductas de hecho que hacen esperar de la Administración una acción en un caso determinado; los usos, costumbres o reglas no escritas. (cfr. Rondón de Sansó, Hildegard: El principio de confianza legítima en el derecho venezolano. En: *IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer Carías”. La relación jurídico-administrativa y el procedimiento administrativo*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 1998).³

¹ Véase Hildegard Rondón de Sansó, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Caracas, 2002, p. 3

² Véase Pedro J Coviello, *La protección de la confianza legítima*, LexisNexis,-Abeledo perrot, Buenos Aires, p. 462

³ Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Agosto/098-010801-000058.htm>

Este principio de la confianza legítima y de su protección, tiene en todo caso varias vertientes, que pueden estar vinculadas al principio de la seguridad jurídica o al principio de la buena fe, sobre las cuales, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Electoral, en la misma sentencia No. 98 de 1 agosto de 2001 (Caso: *Sabino Garbán Flores, Freddy José Leiva, Antonio Sousa Martins y otros vs. Asociación Civil Club Campestre Paracotos*), indicó que:

“para alguna corriente doctrinaria resulta que el aludido principio ostenta un carácter autónomo, para otra se limita a ser una variante del principio de la buena fe que en general debe inspirar las relaciones jurídicas, incluidas aquellas en las que intervengan una o varias autoridades públicas. De igual manera, se alega como su fundamento el brocardo “*nemo auditur sua turpitudinem alegans*” o de que nadie puede alegar su propia torpeza (empleado por alguna sentencia española, como señala González Pérez, Jesús: *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*. 3º Edición. Editorial Civitas. Madrid, 1999. p. 128), o bien el aforismo “*venire contra factum proprium non valet*” (prohibición de ir contra los actos propios), así como también se invoca en su apoyo el principio de seguridad jurídica.”⁴

Así, en general, en unos casos, se vincula el principio de la confianza legítima con el principio de la seguridad jurídica que informa todo modelo de Estado de Derecho, protegiendo las relaciones del Estado cuando se ubica institucionalmente frente a los ciudadanos, ajustándose de forma más armoniosa que otros principios (como el de buena fe, por ejemplo) e informando su actividad para transmitir esa clave de funcionamiento a toda la sociedad.⁵

Conforme a los postulados de la confianza legítima en esta vertiente de seguridad jurídica, las actuaciones de los órganos que ejercen el Poder Público no pueden contrariar la deducción lógica que venga determinada por su conducta y procederes anteriores, y que fomenta la expectativa; conducta que “no está constituida tan sólo de actuaciones, sino que también se conforma con abstenciones y manifestaciones denegatorias u omisiones voluntarias...”⁶ Sobre este aspecto del principio de la confianza legítima vinculado a la seguridad jurídica, se ha pronunciado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No.514 de 3 de abril de 2001, sentando el criterio de que las actuaciones reiteradas de la Administración Pública hacen nacer a favor de los administrados expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez, constituyendo los criterios administrativos, aún cuando puedan ser cambiados, instrumentos idóneos para crear tales expectativas. El argumento sentado en la sentencia indicada se fundamentó en el análisis del artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sobre el cual, la Sala señaló que:

⁴ Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Agosto/098-010801-000058.htm>

⁵ Véase Federico A. Castillo Blanco, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons Editores, Madrid 1998, p. 273-274

⁶ Véase Hildegard Rondón de Sansó, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Caracas, 2002, p. 3.

“...no es más que la aplicación del principio de la irretroactividad de las disposiciones generales a situaciones nacidas con anterioridad a su pronunciamiento. La norma establece igualmente, que la modificación de los criterios no es motivo para la revisión de los actos definitivamente firmes. El artículo 11, brevemente analizado, es considerado como uno de los ejemplos más significativos en la legislación venezolana, del principio de la confianza legítima, con base en el cual, las actuaciones reiteradas de un sujeto frente a otro, en este caso de la Administración Pública, hacen nacer expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez y justamente, los criterios administrativos, si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas...”⁷

Es por ello que se ha dicho que “...los cambios de criterio no pueden producirse en forma irracional, brusca, intempestiva, sin preparar debidamente a los destinatarios sobre la posibilidad de los efectos que sobre los mismos recaerán, [...] por cuanto esto sería violatorio de las expectativas de los ciudadanos de que se continúe aplicando el régimen preexistente...”⁸

La protección de la confianza legítima en esta vertiente se presenta entonces como el principio rector de la relación jurídica que se establece entre los particulares y el Estado, imponiéndole a éste el deber de reconocer el carácter legítimo que tienen las expectativas jurídicas fundadas en sus actuaciones reiteradas y, -en tal sentido-, imponiéndole también el deber de respetarlas, absteniéndose de modificarlas de manera irracional, brusca e intempestiva, sin la debida preparación en relación con los efectos que se generarán. Esta vertiente del principio se ha desarrollado básicamente en el ámbito judicial⁹ pero también en materia administrativa con base en la aplicación del artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos.

Pero el desarrollo de la protección de la confianza legítima ha abarcado también aspectos más amplios derivados de la buena fe, que es un principio que además, tiene consagración expresa en el artículo de la 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el objeto de proteger también las expectativas legítimas que pueda la Administración generar con sus actuaciones (incluso no reiteradas) en cabeza de los particulares con los cuales entra en relación. Se trata, en efecto de un principio que la jurisprudencia de la Sala Constitucional incluye entre los que informan “de manera superlativa” a la Administración, siendo la enumeración hecha jurisprudencialmente la de

⁷ Véase Caso: *The Coca-Cola Company vs. Ministerio de la Producción y el Comercio* en DEL 3-4-2001 en *Revista de Derecho Público* N° 85-86/87-88, 2001. pp.231-232.

⁸ Véase Hildgard Rondón de Sansó, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Caracas, 2002, p. 25.

⁹ Véase sobre ello Caterina Balasso Tejera, “El principio de protección de la confianza legítima y su aplicabilidad respecto de los ámbitos de actuación del poder público,” en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 745 ss.

los “principios de economía, celeridad, simplicidad, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe, confianza legítima y eficiencia.”¹⁰

De modo que existe también otra concepción de la protección de la confianza legítima, no necesariamente relacionada con la seguridad jurídica, sino con el principio de la buena fe, lo cual ha llevado al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Electoral, en su sentencia No. 82 de 1 de junio de 2004 (Caso ‘*Visión Emergente*’ (*Visión*), y siguiendo la doctrina judicial española, a establecer que el mismo “se fundamenta en la confianza que en el ciudadano produce la actuación de la Administración” que se deriva de los:

“signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes, para que induzcan racionalmente a aquél, a confiar en la ‘apariencia de legalidad’ de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos e inversiones de medios personales o económicos, que después no concuerdan con las verdaderas consecuencias de los actos que realmente y en definitiva son producidos con posterioridad por la Administración, máxime cuando dicha ‘apariencia de legalidad,’ que indujo a confusión al interesado, originó en la práctica para éste unos daños o perjuicios que no tiene por qué soportar jurídicamente...”¹¹

De esto, como lo resolvió el Tribunal Supremo:

“Esa ‘apariencia de legalidad’ determina entonces que el particular afectado por una actuación administrativa, confiará entonces en que los efectos que ella produce son válidos y legales, y, en caso de apegarse a los mandatos que le dicte la misma, debe presumirse entonces que con la adopción de esa conducta -supuestamente apegada a la legalidad- el ciudadano obtendrá los beneficios prometidos por la Administración, o evitará los perjuicios advertidos por ella en caso de incumplimiento del mandato.”¹²

El principio de la confianza legítima ha sido igualmente considerado en la sentencia de fecha 09 de junio de 1.999, de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, que sobre el particular indicó que:

“(…) es innegable la existencia de un comportamiento coherente, que en la vida de relación y en el mundo del derecho significa que “*cuando una persona dentro de una relación jurídica, ha suscitado en otra con su conducta una confianza fundada, conforme a la buena fe, en un obrar determinado, según el sentido objetivamente deducido de su conducta anterior, no debe defraudar la confianza suscitada y es*

¹⁰ Sentencia de la Sala Constitucional No. 1889 de 17 de octubre de 2007 (Caso: *Impugnación de los artículos 449, 453, 454, 455, 456 y 457 de la Ley Orgánica del Trabajo*), en *Revista de Derecho Público*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, p. 435.

¹¹ Véase sentencia TSJ-SE n° 82 de 1 de junio de 2004 (Caso *VISIÓN EMERGENTE*’ (*VISIÓN*) - <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Junio/82-010604-000022.htm>

¹² *Idem*: sentencia TSJ-SE n° 82 de 1 de junio de 2004 (Caso *VISIÓN EMERGENTE*’ (*VISIÓN*) <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Junio/82-010604-000022.htm>

inadmisible toda situación incompatible con ella.”¹³

De manera similar, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 210 de 9 de marzo de 2010, ha reconocido la vinculación entre la protección de la confianza legítima y el principio de la buena fe, señalando reiteradamente que:

“uno de los principios que rige la actividad administrativa es el principio de confianza legítima, el cual se refiere a la concreta manifestación del principio de buena fe en el ámbito de la actividad administrativa y cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas. (Vid. sentencia de esta Sala N° 1.171 del 4 de julio de 2007)”¹⁴

Esta concepción de la confianza legítima vinculada al principio de la buena fé, también ha sido aplicada, por ejemplo, por la Sala Constitucional en la sentencia No, 937 de 28 de abril de 2003, en la cual, al conocer de una acción de amparo interpuesta contra la Comisión Nacional de Casinos, Bingos y Máquinas Traganíqueles por un grupo de empresas del ramo, por incumplimiento de lo ordenando en un fallo anterior de esa misma Sala Constitucional, estableció lo siguiente:

“...se desprende de los autos, que transcurrió con creces el lapso establecido en el fallo tantas veces mencionado, sin que se haya dado cumplimiento a la orden impartida por la Sala, ya que hasta la fecha no se ha regularizado el otorgamiento de licencias y autorizaciones de funcionamiento de las accionantes, mediante el mecanismo previsto en el artículo 25 de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, lo cual, constituye una situación fáctica que genera un estado de indefinida incertidumbre y falta de certeza jurídica en cuanto a la conclusión de un procedimiento administrativo, así como una transgresión a la confianza legítima derivada del otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.”

“En este contexto es menester señalar que el otorgamiento de los permisos generó expectativas en las accionantes y con ello importantes erogaciones de dinero, con la finalidad de cumplir con los objetivos para los cuales la Administración les confirió tales autorizaciones y” ejercer de esta forma la actividad económica de su preferencia. Por lo cual, la omisión de hacer cumplir los requisitos establecidos en la normativa tendiente a la regularización de la actuación de las accionantes no puede ocasionar perjuicio a quien previamente ha obtenido de la autoridad competente la anuencia para el ejercicio de su actividad, plasmado en actos administrativos, los cuales a pesar de la inhibición de su eficacia, mantenían plena validez, tal como lo apreció esta Sala

¹³ Véase sentencia No. 210 del 9 de junio de 1.999, Sala de Casación Civil, *Jurisprudencia Ramírez & Garay*, Vol. 155, p. 347.

¹⁴ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia No. 210 de 9 de marzo de 2010, publicada el 10 de marzo de 2010 (Caso: Olga del Valle Ontiveros de Ochoa vs. Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00210-10310-2010-2008-0213.html>

en su sentencia del 13 de marzo de 2001.”¹⁵

La misma Sala Constitucional en cuanto a la aplicabilidad del principio a las actuaciones de la Administración, en otra sentencia No. 1252 de 30 de junio de 2004, al declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el artículo 199 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, publicada el 28 de diciembre de 2001 (*Gaceta Oficial* N° 5.566 Extraordinario), estableció lo siguiente:

“...Entre los principios que rigen a la actividad administrativa en general y que resultan aplicables también y en concreto a la actividad de la Administración tributaria, se encuentran los de certeza y seguridad jurídica, los cuales recoge el artículo 299 de la Constitución de 1999 como derivación directa de dicho principio de buena fe en el ámbito de la actividad administrativa. Tales principios están recogidos expresamente en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas.”¹⁶

Esta garantía de certidumbre que deben tener quienes entran en relación con la Administración, y que genera confianza en que realizada una actuación la consecuencia racional de la misma debe respetarse, llevó por ejemplo a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a pronunciarse en sentencia de 14 de agosto de 2008 (Caso: *Oscar Alfonso Escalante Zambrano vs. Cabildo Metropolitano de Caracas*), sobre el derecho a la estabilidad provisional o transitoria que debe reconocerse a los funcionarios que hubiesen ingresado por designación o nombramiento a un cargo de carrera, sin haber superado previamente el respectivo concurso, dejando sentado el criterio de que al contrario:

“Tal proceder de la Administración constituye una especie de negación a la carrera administrativa a un número ciertamente elevado de personas, que ingresan a los organismos o entes públicos con la expectativa de hacer carrera administrativa, con lo cual no sólo se vulnera el espíritu del constituyente, sino que se infringe el principio de la confianza legítima que tienen los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa de que se les ratifique, o se les dé ingreso, a través de un concurso público, tal como lo establece el sistema de función pública venezolano, que da prevalencia a la carrera administrativa por encima de los cargos de libre nombramiento y remoción, los cuales ciertamente pueden coexistir, pero, de manera excepcional.”¹⁷

¹⁵ Véase en sentencia de la sala Constitucional N° 937 de 28 de abril de 2003 (Caso: *Ricardo Javier González Fernández y otros contra la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/937-280403-02-2660%20.htm>

¹⁶ Véase en sentencia de la Sala Constitucional N° 1.252 de 30 de junio de 2004 (Caso: *demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, que se publicó el 28 -12- 2001, en GO n° 5.566 Extraordinario*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1252-300604-02-0405..htm>-

¹⁷ Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, p. 576 ss

De ello, concluyó la Corte en su sentencia indicando:

“Que el personal que labora actualmente en las distintas administraciones públicas tiene la confianza o expectativa legítima de acceder a la función pública y de hacer carrera administrativa, y que, en consecuencia, les sea respetada la estabilidad absoluta consecuencia de ello.”¹⁸

De todo lo anteriormente expuesto resulta, por tanto, que el principio de la confianza legítima no sólo se vincula al principio de la seguridad jurídica, sino también se vincula, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, al principio de la buena fe que rige en las relaciones administrativas, y que permite a los particulares que entran en relación jurídica con la Administración tener confianza y expectativa en relación con las propias actuaciones de la Administración.

New York, septiembre 2011

¹⁸ Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, p. 576 ss.