

Estudio del principio de confianza legítima en el Derecho administrativo venezolano

Study of the principle of the legitimate expectations in venezuelan administrative law

Alejandro Canónico-Sarabia¹

Se revisa científicamente la institución de la confianza legítima en el derecho administrativo venezolano, su previsión normativa, cómo lo ha receptado la doctrina, y cuál ha sido su tratamiento jurisprudencial; para entender su aplicación, límites y alcance.

Palabras clave: confianza legítima, buena fe, seguridad jurídica, principio jurídico.

I. Introducción a la noción de confianza legítima

1. Conceptualización de la confianza legítima

Las múltiples relaciones humanas deben estar impregnadas de nociones de contenido ético que contribuyan a una armónica convivencia subjetiva, estas nociones éticas pueden ser la paz social, la buena fe, la seguridad, la estabilidad, la solidaridad, la mutua colaboración, entre otras, y de ello no escapan las relaciones de los ciudadanos con los órganos que ejercen el Poder Público; debiendo cumplir estos últimos con una serie de principios, consagrados algunos de manera expresa en el texto constitucional, y desarrollados posteriormente en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (en lo sucesivo, Ley de Administración Pública)²;

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de La Coruña. Profesor de Derecho Administrativo y Director del Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática de la Universidad Internacional Villanueva (ROR 02fn69884). ORCID: 0000-0002-6940-5087. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo y miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Email: alejandro.canonico@villanueva.edu

² Decreto N° 1.424, de 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147 Extraordinario de esa misma fecha.

Artículo recibido el 15 de abril de 2024 y aceptado el 25 de mayo de 2024.

The institution of legitimate expectations in Venezuelan administrative law, its normative provision, how the doctrine has received it, and what its jurisprudential treatment has been, is scientifically reviewed; to understand its application, limits and scope.

Keywords: legitimate expectations, good faith, legal certainty, legal principle.

así como otros que no se encuentran establecidos expresamente en el ordenamiento jurídico pero que necesariamente se invocan en ocasiones para darle contenido al Estado de Derecho.

Una de las nociones principistas de alto contenido ético que informa a las relaciones inter subjetivas, específicamente las relaciones entre los ciudadanos y los entes de autoridad en cualquiera de sus funciones públicas, es precisamente el principio de confianza legítima, el cual supone que debe protegerse a ese sujeto que ha obrado de buena fe, y a quien se le ha creado una expectativa favorable gracias a la conducta objetiva de un órgano del Poder Público, constituida por un acto, actuación o incluso inacción, y que aquel espera se mantenga por cuanto la considera legítima. En consecuencia, este principio otorga al particular la legitimidad para exigir una protección jurídica de sus expectativas plausibles cuando, al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente, la alteración repentina de la misma, sin haber sido proporcionados el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones anteriores.

El fundamento fáctico de operatividad sobre el cual reposa el principio es la certidumbre del derecho, la cual cada vez se constituye en una angustia permanente del ser humano; los cambios bruscos de comportamiento del actuar administrativo o las

modificaciones legislativas incesantes y sorpresivas que no permiten margen para adoptar las medidas necesarias a los fines de evitar los efectos perjudiciales en la posición jurídica subjetiva de una persona, los cambios de criterios jurisprudenciales sin justificación, así como la alteración de una manifestación previa de la administración frente a un particular que ha obrado de absoluta buena fe, afectan definitivamente a los sujetos que integran una comunidad jurídica, y el estado donde estos se encuentran debe proveer soluciones tutelares a estas personas frente a esas situaciones presentadas.

Esa situación subjetiva de expectativa razonable que se le ha generado a un sujeto por la conducta de un funcionario o autoridad, que permite presumir, por su estabilidad, constancia y reiteración, la voluntad inequívoca de satisfacer la pretensión de aquel, que bien puede incluso crearse, al margen de alguna disposición expresa, se considera relevante de protección a través del principio de confianza legítima.

Y además sobre la protección, que supone el principio, se ha generado una polémica doctrinal, en ese sentido cabe destacar que un sector de la doctrina internacional manifiesta que el objeto del principio no es la confianza como tal sino su protección, y en consecuencia concluyen que se debería denominar "el principio de protección de la confianza legítima", ya que de lo contrario carecería de sentido. En contraposición, al sector mayoritario que considera la naturaleza protectora para enfocar la definición del principio de confianza legítima desde el punto de vista finalista y no como parte de su denominación. Considero, en cuanto a la primera posición, que efectivamente el carácter protectorio está implícito dentro de la noción de la confianza legítima como principio, ya que uno de los propósitos de todo principio jurídico es precisamente la protección de algún contenido sustancial con valoración especial dentro del ordenamiento jurídico, sin que la falta de alusión explícita a la dimensión de protección niegue su existencia³. Sin embargo, en cuanto a la visión teleológica del concepto aportada por la doctrina me adhiero absolutamente, debido a que el principio en comento tiene como finalidad la protección de aquellas expectativas que, debido a un determinado comportamiento, las autoridades generan en los sujetos de derecho.

Por último, también se ha dicho que el principio de confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privados en un caso concreto, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

2. Justificación de la confianza como principio

Como nos enseñara Rondón de Sansó,

*"...la nueva figura que analizamos, va a constituir la base de una nueva concepción de los vínculos que los poderes públicos (poder legislativo, administraciones públicas) y los entes de autoridad en general poseen frente a los ciudadanos, cuando a través de su conducta, revelada en sus declaraciones, actos y doctrina consolidada, se pone de manifiesto una línea de actuación que la comunidad o sujetos específicos de ella, espera se mantenga"*⁴.

Efectivamente esa nueva visión de la relación jurídica entre el Estado y los ciudadanos a la que alude la citada autora se encuentra soportada en dos pilares que parecieran contrapuestos, pero que necesariamente deben conciliarse para generar un escenario donde pueda operar el mecanismo de protección que nos aporta la confianza legítima.

Por una parte, la estabilidad representada por la seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho, donde existen unas reglas de conducta determinadas, estables y permanentes, que estimulan, dirigen y limitan las relaciones de los actores de la comunidad, y que a su vez le garantizan que las actividades de las autoridades y de los órganos que ejercen el Poder Público están sometidas estrictamente al contenido de la norma previa y escrita, lo cual genera mayor seguridad y estabilidad de la actuación pública en obsequio del interés general.

Por otra parte, la necesidad de una determinada flexibilidad⁵, innovación o cambio en la actuación estatal. Es pues hoy un hecho incuestionable la dinámica de las mutaciones aceleradas de las condiciones técnicas, socia-

³ VIANA 2007, 161.

⁴ RONDÓN DE SANSÓ 1998, 296.

⁵ PIELOW 1998, 94.

les y económicas de la vida de los ciudadanos, las innovaciones tecnológicas, la creación de nuevos derechos, las catástrofes mundiales cada vez más recientes y las nuevas necesidades de los seres humanos, empujan hacia la adaptación constante y la flexibilización de las regulaciones estatales para ajustarlas a esas realidades incuestionables.

Observamos en la actualidad como se ha replanteado el radio de acción de postulados como la reserva legal, para dar paso a la ampliación de potestades en el ámbito administrativo, para organizar y normar conductas de una forma más dinámica, expedita y flexible. Es pues, en el contexto del descrito conflicto aparente que se levanta el principio de la confianza legítima, inicialmente impregnado de la estabilidad de la conducta de la administración asimilada a la seguridad jurídica, y en definitiva sustentada en la flexibilidad de la actuación de la administración al buscar una solución cuando se sitúa frente a una relación individualizada jurídico-administrativa, sin descuidar el interés general.

Esta idea filosófica del principio tiene mucho que ver con su doble concepción objetiva y subjetiva, ya que la concepción objetiva implica la existencia de una serie de reglas de conducta previamente establecidas a las cuales debe someterse la actuación estatal, que debe aplicar a los casos concretos; mientras que, la concepción subjetiva consiste en la ejecución e interpretación de esas normas con base en los principios, los conceptos jurídicos indeterminados y la ponderación de intereses en juego.

3. Elementos fundamentales para la configuración del principio de confianza legítima

3.1. *La existencia de una relación jurídica subjetiva*

Hay quienes piensan que uno de los elementos fundamentales para determinar la materialización de la teoría principista de la confianza legítima son los sujetos presentes, por una parte, el sujeto activo representado por cualquier persona que pretende servirse de la expectativa creada, y por otra parte el sujeto pasivo, que principalmente pudiera ser una autoridad administrativa u otro órgano del Poder Público, de quien se espera una determinada conducta en beneficio del anterior. Ahora bien, esta postura es absolutamente válida, considero que resulta evidente la necesaria presencia de los sujetos antes menciona-

dos, tan es así que como dijera anteriormente, la finalidad del principio es la protección de una situación jurídicamente relevante para un particular frente a la conducta de otro sujeto con poder de autoridad, por lo que pareciera innecesario determinarlo.

A nuestro entender lo más importante es la relación jurídica que surge entre esos sujetos, que los conecta subjetivamente y que en consecuencia hace nacer la confianza de un individuo de un lado y la obligación o responsabilidad del otro, relación por tanto que resulta plenamente relevante en el mundo del derecho, que en consecuencia será susceptible de protección⁶.

Comenzamos a introducir elementos que posteriormente nos ayudaran a establecer conclusiones técnico-jurídicas para entender la pertinencia de la institución. Dentro de los límites de su capacidad jurídica, la persona puede resultar titular de una situación reconocida por el ordenamiento jurídico y que hace exigible una conducta de la autoridad, con la que se relaciona, al realizar alguna actividad o simplemente manteniéndose inmutable, sin que se encuentre vulnerado el orden público.

3.2. *La conducta generadora de la expectativa*

En el derecho venezolano al no existir normas expresas que consagren la institución en comentario carecemos de una reglamentación que nos permita sistematizar los supuestos sobre los cuales opera el principio⁷, sin embargo podemos identificar a la conducta generadora de la expectativa con la actividad o la inacción por parte del sujeto pasivo –objetiva y racionalmente concluyente– que hace nacer en una persona la creencia cierta que aquel sujeto mantendrá dicha conducta o le generara algún beneficio, como expresa Hildegard Rondón de Sansó⁸

“...posición asumida por el sujeto pasivo en el sentido de interpretar determinadas normas en un sentido específico; atribuirle o negarle consecuencias jurídicas

⁶ VIANA 2007, 174.

⁷ En la doctrina y legislación alemana se encuentra consagrado con cierta certeza el principio de confianza legítima, y en consecuencia sitúan los supuestos del mismo en el tema del retiro y revocación de actos administrativos y en los compromisos, las promesas, los informes y las prácticas administrativas. Mientras que en Colombia asimilan la conducta generadora con lo que denominan “la Palabra Dada”, la cual se refiere a un comportamiento de la Administración Pública que se desarrolla dentro del marco del ordenamiento jurídico y en el ejercicio de las competencias que la han sido conferidas por la Constitución y la Ley.

⁸ RONDÓN DE SANSÓ 1998, 301.

a ciertos hechos; respetar situaciones preestablecidas; acogerse a la costumbre o usos de ciertas comunidades; darle un tratamiento específico a los sujetos que dependen de su esfera de competencia. En el ámbito de las relaciones entre particulares, la expectativa surge frecuentemente en las relaciones pre-contractuales, sobre todo en la conducta que puede hacer que se presuma la existencia de una promesa o compromiso preliminar.”

En consecuencia, la conducta de la autoridad debe ser pacífica, constante y reiterada lo cual hará suponer que de darse los mismos supuestos, el comportamiento de la administración será igual. En ese sentido, la conducta generadora debe reunir las siguientes condiciones:

a. Debe provenir de un acto de la Administración que reconozca o constituya una situación jurídica individualizada en cuya perdurabilidad podía confiar el particular. La protección de la confianza legítima exige que dicha confianza se haya consolidado con fundamento en palabras ciertas con implicaciones en el mundo jurídico y no ocasión de simples percepciones subjetivas o psicológicas adecuadas a las conveniencias particulares de los reclamantes⁹. Cabe destacar que no necesariamente el acto debe consistir en un pronunciamiento escrito de la Administración, pudiera estar constituido por una actuación o una falta de respuesta a una solicitud concreta efectuada por parte del interesado. Sin embargo, lo importante es que exista una conexión entre esa manifestación de la administración y el sujeto que invoca la protección del principio.

b. El acto expreso de la Administración o la conducta de ésta, deben ser lo suficientemente concluyentes para provocar en el afectado uno de estos tres tipos de confianza:

- i. Confianza del afectado en que la administración actúa correctamente.
- ii. Confianza del afectado en que es lícita la conducta que mantiene en su relación con la administración.
- iii. Confianza del afectado en que sus expectativas como interesado son razonables.

c. La Administración debe generar “signos o actos externos” que orienten razonablemente al ciudadano hacia una determinada conducta que repercute en su esfera patrimonial,

esto quiere decir que no se aplica a cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva del particular, sino en verdaderos y concluyentes elementos que induzcan a confiar en la apariencia de legalidad de la actuación administrativa¹⁰.

3.3. *La expectativa legítima como objeto de protección del principio de confianza legítima*

El núcleo central del principio de confianza legítima es precisamente *la expectativa legítima*, que además se constituye en su objeto de protección, ya que el interesado al invocar el principio lo que pretende es que se le reconozca la expectativa plausible que sobre su esfera jurídica se ha creado, en gran medida, por la conducta de la administración, para que se activen los mecanismos de protección adecuados y no reñidos con el derecho.

Ahora bien, se debe precisar que el objeto de protección del principio en estudio está representado por las *expectativas legítimas* y no por las simples expectativas, entendiéndose por éstas aquellas intenciones o esperanzas de obtener un resultado favorable concreto pero que surgen de la percepción subjetiva e íntima del individuo, sin que exista ningún elemento externo consolidado de la autoridad que le haga suponer que tal resultado se va a producir. En conclusión, las meras expectativas son situaciones jurídicas no consolidadas, son aquellas probabilidades que se tienen de obtener algún día un derecho, carecen de relevancia jurídica y por tanto no son generalizables. En consecuencia, no tienen la fuerza de vinculación para la Administración, no son objeto de protección y en ese sentido pueden

¹⁰ El Tribunal Supremo Español en Sentencia del 8 de junio de 1990, declaró: “...cual es el principio de “protección de la confianza del ciudadano” al actuar de la Administración, que ha sido asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de la que forma parte España, cuyo principio es de aplicación, no cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino cuando dicha “confianza” se basa en signos o hechos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes, para que induzcan racionalmente a aquél, a confiar en la “aparición 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 “aparición 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.” GONZÁLEZ PÉREZ 2004, 71.

⁹ . VIANA 2007, 182.

ser alteradas y modificadas discrecionalmente por el sujeto pasivo.

Las expectativas legítimas –por su parte– son igualmente las esperanzas o la confianza firme que posee un individuo de obtener un resultado o de mantenerse una regulación, pero soportada en razones objetivas derivadas de hechos o acciones concluyentes, que no suponen el surgimiento de un derecho adquirido, pero que generan la certeza de una configuración futura. En conclusión, se trata de expectativas válidas que los particulares se hacen con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de los órganos del Poder Público, regulaciones legales o interpretaciones de los hechos y las normas jurídicas.

La doctrina ha concluido con gran acierto que las expectativas legítimas se pueden caracterizar principalmente por dos aspectos fundamentales: la legitimidad y la razonabilidad. En cuanto al calificativo de legitimidad, debo decir que es cierto que representa el adjetivo calificativo de la expresión¹¹, pero su afirmación no obedece sólo a que siempre las expectativas que se protegen son aquellas que se generan exclusivamente por actos legales, considero que puede surgir de un acto –en principio– ilegal de la autoridad administrativa, y que pueda ser amparado por el principio de confianza legítima. Además de tomar en cuenta principalmente el marco de la legalidad para concluir que estamos frente a una expectativa legítima, debemos tener en cuenta el efecto legitimador del principio y esto es gracias al análisis previo de los elementos fundamentales; la acción de la administración aun cuando ilegal *legítima* al sujeto activo para solicitar la protección de su situación vulnerada, en tal sentido soy de la tesis que esa conducta de la autoridad le otorga al particular la facultad o el poder para exigir protección por lo que la legitimidad proviene del reconocimiento que la propia autoridad le genera con su actitud y en definitiva por el reconocimiento de la comunidad jurídica en general, no se trata por lo tanto de un simple examen de legalidad.

Por otra parte, en cuanto a la característica de la razonabilidad, que impone a los sujetos de derecho la obligación de justificar y fundamentar jurídicamente sus respectivas actuaciones, supone que tanto la Administración debe justificar todas las decisiones y acciones

que adopte a través de argumentos convincentes y justos, como los ciudadanos deben expresar los motivos y razones que le permitan alegar la verificación del principio de confianza legítima. Constituyéndose este carácter en un indicativo de verificación del principio, y posteriormente –de ser positivo– de argumentación para la selección de la medida de protección más apropiada que debe adoptar el órgano competente.

A nuestro juicio, constituye este rasgo característico uno de los más relevantes en la implementación del principio, sobre todo por que regularmente en el tratamiento de las situaciones vinculadas con esta institución nos vamos a encontrar con diferentes principios y valores que se mezclan para enfrentarse, y que en consecuencia va a generar la necesidad de razonar y justificar qué valor debe prevalecer sobre el otro o simplemente cómo se pueden armonizar. El juicio de razonabilidad en relación con la protección de la confianza legítima es estrictamente necesario y funcionaría fundamentalmente en nuestro derecho en el juicio que debe hacer el juez sobre si se ha configurado la confianza digna de protección a favor del particular y posteriormente en “*la ponderación de los bienes o intereses en juego*”¹², para determinar por vía del juicio de proporcionalidad, cuál será la solución más justa.

3.4. *La actuación adecuada del interesado*

Como último elemento configurador del principio de confianza legítima, pero no menos importante, nos vamos a referir a la conducta que debe adoptar el sujeto activo en esa relación jurídica que surgió con la autoridad pública, en el entendido que el particular debe haber obrado siempre de buena fe, debe haber cumplido con los deberes y obligaciones que le correspondían en el caso, no debe haber provocado con su actitud el cambio de regulación, o no debe estar al tanto que la conducta de la administración es irregular; de lo contrario si el referido sujeto se encuentra consciente de la irregularidad del actuar administrativo, no cumple con sus deberes, induce a la administración a incurrir en error o, en fin, obra de mala fe, no puede invocar la protección del principio aun cuando haya sufrido una afectación, debido a que no se ha configurado la legitimidad de su expectativa.

La actuación de la Administración debe ser determinante para configurar la confianza protegible y no debe mediar la negligencia

¹¹ VIANA 2007, 213.

¹² COVIELLO 2004, 432.

del particular, quien debe obrar de manera prudente y diligente. Para que el particular pueda beneficiarse de los efectos del principio de confianza legítima debe demostrar que obró con la diligencia exigida en el caso concreto, la cual será proporcional al rol y las características propias de ese particular involucrado, y en el caso de alegar la existencia de error, debe demostrar que: i. obró de buena fe, ii. Que se trató de un error generalizado, común y colectivo, y iii. Que dicho error era irresistible, incluso para el hombre más prudente y diligente¹³.

II. Fundamento filosófico de la confianza legítima

El Consejo de Estado Español definió la confianza legítima como un principio de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y que, por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección¹⁴. Por su parte la doctrina es unánime en afirmar que la confianza legítima se impregna de valores y principios del ordenamiento jurídico, con los cuales muchas veces se confunde, pero al final posee cierta autonomía y distinción. Así mismo, nuestro máximo tribunal ha concluido en diversas sentencias que el principio de confianza legítima se vincula en algunas circunstancias con la buena fe, en otras con la seguridad jurídica y en definitiva, con el estado de derecho, es por ello que se considera necesario referirnos a estos principios jurídicos como fundamento filosófico de la confianza legítima.

1. Anclaje en la teoría del Estado de Derecho

El Estado de Derecho es producto del desarrollo de la humanidad, constituye una de sus mejores creaciones, concebido inicialmente de manera estricta y positiva, entendiendo que debe imperar un orden jurídico preestablecido, incompatible con el género de derecho natural, por razones obvias, ya que fue producto de una reacción frente al Estado Absoluto. En consecuencia, se entiende -a partir de allí- que el estado sólo existe en realidad donde el Derecho ha de cumplirse, es pues la relación indisoluble entre el Estado y el Derecho. Esta concepción implica inicialmente la necesaria sumisión de todas las actuaciones

de los órganos que ejercen el Poder Público al ordenamiento jurídico estatuido; de allí surge el gran principio del Derecho Público que es el principio de legalidad¹⁵, sobre el cual se hará referencia más adelante. Adicionalmente este Estado se constituye en un escenario de garantías ciudadanas, donde se consagran y se deben respetar y garantizar los derechos de los ciudadanos y su ejercicio efectivo.

La visión que se tiene actualmente de la concepción del Estado de Derecho es mucho más amplia que la concepción original, y esto se debe a las normas constitucionales que se han dictado a partir de los últimos años del siglo pasado, es así como el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), expresa lo siguiente:

“Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (resaltado añadido).

Mientras que en el artículo 3 *iusdem* se reafirman los fines del Estado, de una forma coherente y lógica, generando la siguiente y precisa enumeración: la defensa, el desarrollo de la persona y el respecto de su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución.

Se observa como el planteamiento constitucional le inyecta al estado una serie de valores y principios sobre los cuales debe interpretarse, en consecuencia, todo el ordenamiento jurídico que lo circunda, por ello se le atribuye al Estado de Derecho una concepción sustancial mucho más amplia que la tradicional, y a partir de la cual puede concebirse la existencia del principio de confianza legítima como garantía de las personas ante determinadas actuaciones de los órganos o entes que ejercen el Poder Público, en esa orientación de las funciones de la administración pública hacia el cumplimiento de los fines del Estado.

¹³ VIANA 2007, 189

¹⁴ VIANA 2007, 163

¹⁵ BREWER-CARIAS 2005, 33. Por su parte Rodríguez-Arana, afirma que la confianza legítima es asimilable al principio de la buena administración. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2013.

No obstante, no puede afirmarse categóricamente que el principio de confianza legítima derive directamente de la noción del Estado de Derecho, sino que la conjunción de los principios y valores orientadores de esta teoría de organización garantista, fundamentan igualmente a la confianza legítima, y en tal sentido, aquella cobra vida por derivación indirecta, a través de otros principios fundamentales, como podrían ser la seguridad jurídica¹⁶ y la buena fe.

2. Seguridad jurídica y confianza legítima

En el mismo orden argumentativo la seguridad jurídica constituye un sub-principio derivado del Estado de Derecho, es más se podría decir que constituye el principio universalmente reconocido que representa la finalidad del Estado de Derecho. Esta busca la estabilidad y permanencia de las regulaciones estatales, y se define como un principio que pretende la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado prevalezca sobre cualquier indefinición o indeterminación. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegará a producirse, le serán asegurados, protegidos o reparados los perjuicios sufridos.

El texto constitucional no menciona expresamente a la seguridad jurídica dentro de los artículos que describen los valores y fundamentos del Estado en general. No obstante, incorpora de forma expresa el principio de la seguridad jurídica en un aspecto fundamental para el desarrollo nacional, como lo es el régimen socioeconómico de la República¹⁷, afirmando su importancia para elevar el nivel de vida de la población, fortalecer la soberanía económica del país y lograr una justa distribución de la riqueza, en el contexto de una de las funciones que debe desarrollar el Estado en la economía.

Por otra parte, no existe duda alguna que la seguridad jurídica se encuentra implícita en otras normas constitucionales, algunas de ellas se observará seguidamente. El caso típico donde se constata una norma que apunta a la seguridad jurídica, es el artículo 24 constitucional, que prohíbe la aplicación retroactiva de la Ley salvo cuando imponga menor pena; igualmente el artículo 21 *eiusdem*, que trata

sobre el principio de igualdad ante la Ley, consagrando supuestos que garantizan la seguridad jurídica del ciudadano; al igual que el principio de legalidad, previsto en el artículo 137 y ratificado en el artículo 141, ambos del texto constitucional, entre muchos otros.

La idea de seguridad jurídica, expresada a través de estas múltiples interpretaciones, es de una gran amplitud y comprende tanto las reglas para una correcta técnica legislativa, como su desplazamiento a campos vinculados a los derechos adquiridos¹⁸. Esta última acepción, se acerca a la idea de la confianza legítima, por la generación de una situación favorable al particular, sin embargo, a pesar de tener ambas en la seguridad su base sustentadora, la teoría de los derechos adquiridos se basa no en una expectativa, sino en la materialización o concreción de un derecho subjetivo a favor de ese sujeto, mientras que en la confianza legítima -en principio- sólo se invoca la generación de una expectativa favorable.

Por su parte, para el reconocido y recordado jurista español Eduardo García de Enterría, el principio de confianza legítima posee rango constitucional y en el ordenamiento jurídico general español representa la concreción del principio de seguridad jurídica, que se encuentra previsto en el artículo 9.3 de la Constitución española¹⁹. Por lo tanto, al interpretarse el rango constitucional la confianza legítima se torna capaz de imponerse a la superioridad de las leyes y de adicionar su contenido en casos verdaderamente extremos y singulares²⁰.

El principio de seguridad jurídica se encuentra íntimamente ligado al principio de confianza legítima, es uno de sus fundamentos principales, desde la vertiente de la estabilidad de las situaciones particulares de los sujetos, aun cuando la seguridad jurídica permite la variabilidad del ordenamiento en el tiempo por los canales establecidos en el propio ordenamiento jurídico y en relación con los criterios de razonabilidad.

Esta vinculación de la seguridad jurídica con el principio de confianza legítima ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, principal-

¹⁸ RONDÓN DE SANSÓ 1998, 312

¹⁹ Artículo 9.3 CE "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA 2002, 173-208.

¹⁶ FERRARI 2024, 174

¹⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

mente repudiando los cambios intempestivos y no razonados de las interpretaciones o criterios jurisprudenciales por parte de los Tribunales de la República. Específicamente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, dictó la sentencia N° 1854, de 28 de noviembre de 2008, en la cual recoge una serie de decisiones previas que fijan posición sobre el tema:

Cabe añadir, además, que esta Sala en sentencia N° 3057/2004 (caso: "Freddy Yovanni Tabarquino Chacón"), cuyo criterio fue ratificado en sentencias 366/2007 y 2490/2007; asentó, que debe garantizarse la confianza legítima y la seguridad jurídica de los justiciables, en los siguientes términos:

"...Juzga esta Sala, entonces, que el thema decidendum se circunscribe a la determinación de si el fallo objeto de la solicitud vulneró o no los derechos constitucionales a la igualdad y a la defensa de la peticionaria así como los principios jurídicos fundamentales de seguridad jurídica y confianza legítima, como consecuencia del supuesto cambio repentino de criterio jurisprudencial de la Sala de Casación Civil, para lo cual es indispensable: i) el esclarecimiento de lo que debe entenderse por criterio jurisprudencial; ii) en qué casos se está en presencia de un cambio de criterio jurisprudencial; y iii) bajo qué condiciones puede esta Sala juzgar respecto de la constitucionalidad de tales cambios.

Dichas disquisiciones son relevantes tanto para la decisión del caso sub examine como para la generalidad de aquellos (análogos o similares futuros), ya que constituyen el punto de partida para su solución, por cuanto la determinación de la violación de normas y principios jurídicos fundamentales como el de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica, por un abrupto o irracional cambio de criterio jurisprudencial requiere que se compruebe, con antelación, que en realidad hubo tal cambio, lo cual amerita un cuidadoso examen de los alegatos y probanzas del solicitante.

En sentencia N° 956/2001 del 1° de junio, caso: Fran Valero González y Milena Portillo Manosalva de Valero, que aquí se reitera, esta Sala señaló:

La expectativa legítima es relevante para el proceso. Ella nace de los usos proce-

sales a los cuales las partes se adaptan y tomándolos en cuenta, ejercitan sus derechos y amoldan a ellos su proceder, cuando se trata de usos que no son contrarios a derecho.

Con la anterior afirmación, la Sala le dio valor al principio de expectativa plausible, el cual sienta sus bases sobre la confianza que tienen los particulares en que los órganos jurisdiccionales actúen de la misma manera como lo ha venido haciendo, frente a circunstancias similares.

De tal forma, que en la actividad jurisdiccional el principio de expectativa plausible, en cuanto a la aplicación de los precedentes en la conformación de reglas del proceso, obliga a la interdicción de la aplicación retroactiva de los virajes de la jurisprudencia. En tal sentido, el nuevo criterio no debe ser aplicado a situaciones que se originaron o que produjeron sus efectos en el pasado, sino a las situaciones que se originen tras su establecimiento, con la finalidad de preservar la seguridad jurídica y evitar una grave alteración del conjunto de situaciones, derechos y expectativas nacidas del régimen en vigor para el momento en que se produjeron los hechos. (...)

(...) Conforme a lo expuesto, esta Sala ha reiterado en múltiples fallos (Vid. sentencia N° 3702/2003 del 19 de diciembre, caso: Salvador de Jesús González Hernández, entre otras), que la aplicación retroactiva de un criterio jurisprudencial, iría en contra de la seguridad jurídica que debe procurarse en todo Estado de Derecho.

Asimismo, se desprende de la doctrina que fue transcrita, que la Sala Constitucional tiene potestad para la revisión del cambio de criterio jurisprudencial de las demás Salas de este Tribunal, en tanto y en cuanto dicho cambio vulnere derechos o principios jurídicos fundamentales, bien sea porque carezca de una motivación suficiente y razonable, es decir, aparezca como arbitrario o irreflexivo; o cuando la nueva interpretación de la Ley no sea válida para la resolución de una generalidad de casos, sino tan sólo del caso concreto, o cuando se le dé eficacia retroactiva, es decir a situaciones jurídicas o fácticas que surgieron con anterioridad al cambio pero cuyo litigio se resuelve con base en dicha mutación de criterio jurisprudencial, máxi-

me si la norma incorpora algún obstáculo o requisito procesal o sustantivo que no se exigía para el momento en que se produjo la relación jurídico material o que el mismo entrañe una limitación, desmejora o restricción significativa de un derecho o facultad o comporte una evidente situación de injusticia. (...)

Comprueba, además, esta Sala que en dicho veredicto se le dio eficacia retroactiva al cambio de criterio jurisprudencial por cuanto se aplicó para la resolución del caso que lo originó, lo cual vulneró los principios jurídicos fundamentales de **seguridad jurídica y confianza legítima**, así como el derecho constitucional a la igualdad de la recurrente en casación (aquí solicitante), quien tenía la expectativa plausible de que su asunto se decidiera de acuerdo con la jurisprudencia que imperaba, para ese entonces, en casos análogos.

Asimismo, en sentencia 2191/2006, (Caso: "Alba Angélica Díaz de Jiménez"), con ocasión una solicitud de revisión de una sentencia dictada contra una decisión de la Sala de Casación Social, esta Sala señaló que:

"[p]recisamente, respecto a la **confianza legítima** de los ciudadanos frente a la falta de aplicación uniforme de la jurisprudencia la Sala ha indicado que: "[l]a uniformidad de la jurisprudencia es la base de la **seguridad jurídica**, como lo son los usos procesales o judiciales que practican los Tribunales y que crean expectativas entre los usuarios del sistema de justicia, de que las condiciones procesales sean siempre las mismas, sin que caprichosamente se estén modificando (...) (vid. Sent. N° 3180/2004 del 15 de diciembre) (...)".

Ahora bien, relacionados como han sido los precedentes judiciales similares de la Sala de Casación Social, transcritos ut supra, observa esta Sala que el ciudadano (...) tenía la expectativa legítima de que su caso sería anulado; por lo que al obtener un pronunciamiento diferente al que de manera reiterada la Sala Social venía sosteniendo, se produjo una violación a los principios de **confianza legítima y seguridad jurídica**, al no dársele el mismo trato, respecto de otros casos análogos. De tal manera que, la sentencia objeto de revisión se apartó de la doctrina pacífica y reiterada de la Sala Social, referida

a la aplicación territorial del derecho venezolano para la vigencia completa del contrato laboral, aunque el servicio fuese prestado fuera del territorio venezolano, siempre y cuando el trabajo hubiese sido convenido en Venezuela, como en el caso sub júdice." (...) (resaltado añadido)

Por otra parte, la misma Sala Constitucional, en un caso de regulación normativa, mediante sentencia N° 1798, de 19 de julio de 2005, estableció:

"Igualmente, advierte la Sala que el pago por la Licencia de Extensión de Horario, a que se refieren las normas impugnadas no puede ser calificado como un impuesto, toda vez que no se trata de una contribución general, que realice el administrado en virtud del principio de distribución de las cargas públicas. No puede ser conceptuado como una tasa porque no se está pagando una contraprestación por un servicio directo, específico y determinado que le esté prestando la Administración Municipal. No puede ser distinguido como una contribución especial, ya que el obligado no está recibiendo un beneficio o mejora adicional a su situación previa o coadyuvando en el mantenimiento o gestión de un órgano regulador especial. Por tanto, es una carga impositiva que no se encuentra tipificada, y que pretende con una licencia diferente aplicar no una alícuota distinta por tipo de actividad sino una doble imposición.

Además, visto que resulta un hecho notorio que gran parte de los comercios del Municipio Chacao son locales que funcionan dentro del horario nocturno o se dedican al negocio de restaurant, bar o salas de fiestas, para lo cual habían sido previa y particularmente autorizados, la Ordenanza cuyas normas se cuestionan creó un "tributo" adicional a la patente de industria y comercio, para no incrementar la alícuota de ésta y presumiblemente evitar o disfrazar el carácter confiscatorio de dicho tributo, tantas veces proscrito por esta Sala. En conclusión, la Licencia de Extensión de Horario resulta un complemento o incremento adicional a la patente de industria y comercio, que por su magnitud genera efectos confiscatorios.

Téngase presente, en este sentido, que se les aplica esta nueva carga impositiva a contribuyentes que se habían asentado

en el Municipio con antelación, lo que modifica notablemente en perjuicio de éstos las condiciones iniciales con las cuales establecieron sus negocios, generando un gravoso incremento de manera retroactiva a la actividad en referencia, violando a su vez el valor fundamental de seguridad jurídica, que gobierna nuestro estado social de derecho, de justicia y de democracia participativa y la confianza legítima.

No cabe duda entonces, para la Sala, que los artículos mencionados disponen una limitación general al ejercicio de la actividad económica, que se expresa como la regla, es decir, como la condición general, o como principio frente al cual se coloca, en condición de inferioridad o minoría, esto es, como lo que se aparta de la regla o condición general regulada, un supuesto ambiguo e impreciso: "salvo las excepciones legales", que, por lo demás, resulta una regulación irrealizable en la práctica pues, precisamente, por virtud del postulado constitucional, las regulaciones legales disponen limitaciones a la actividad económica, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social y como excepción a la regla, que es la libertad." (resaltado añadido)

Se observa que la Sala emplea en estos casos las expresiones seguridad jurídica y confianza legítima como sinónimos, sin distinciones para determinar la irregularidad por los cambios interpretativos sin fundamento de los tribunales nacionales, y además, les otorga el valor de *principios jurídicos fundamentales*, lo cual quiere decir que, no sólo los identifica como principios jurídicos, sino que los eleva a una categoría superior por encima de otros principios jurídicos menos trascendentales, otorgándoles rango constitucional²¹.

En conclusión, el principio de seguridad jurídica protege la pretensión que tiene toda persona a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas, la fiabilidad en el mantenimiento de las regulaciones que inciden en el ejercicio de las actividades del giro jurídico, y

²¹ Este criterio fue posteriormente reiterado por la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, mediante sentencia N° 0867, de 8 de julio de 2013, en el caso: Globovisión, por medio de la que anuló una sentencia previa de la Sala Político Administrativa, al considerar que vulneró los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, ya que aplicó un cambio de criterio jurisdiccional de forma intespectiva y retroactivamente.

la posibilidad de estimar o proyectar los resultados de su actividad en el marco del régimen jurídico vigente²². Este contenido de la seguridad jurídica supone ineludiblemente una base para el principio de confianza legítima.

3. El principio general de la buena fe

El principio de buena fe constituye uno de los Principios Generales del Derecho, por ende, uno de los valores materiales básicos del ordenamiento jurídico. Como principio general, la buena fe existía con independencia de su consagración en una norma jurídica positiva. La buena fe supone una regla de conducta o comportamiento normal, recto y honesto. En palabras de la profesora Rondón de Sansó²³ la buena fe es un concepto jurídico indeterminado y que alude a la conciencia, convicción o intención de no perjudicar a otro o de no violar la Ley.

Nuevamente se observa que el texto constitucional no consagra la noción de buena fe de manera general y expresa, pero como ocurre con la seguridad jurídica antes estudiada, de algunas normas constitucionales se puede inferir tal principio. Sin embargo, el Código Civil venezolano en el mundo del derecho privado incorpora el valor de la buena fe en muchas de sus disposiciones, las más comunes podrían ser las siguientes, en materia de posesión el artículo 789, literalmente señala: "*La buena fe se presume siempre; y quien alegue la mala, deberá probarla. Bastará que la buena fe haya existido en el momento de la adquisición*", así en materia de contratos, el artículo 1.160, reza: "*...Los contratos deben ejecutarse de buena fe y obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos contratos, según la equidad, el uso o la ley.*"

En lo que respecta a la responsabilidad civil por hecho ilícito, el conocido artículo 1.185, regula: "*...Debe igualmente reparación quien haya causado un daño a otro, excedien-*

²² La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la definición y finalidad del "principio de seguridad jurídica", en sentencia N° 0570, de 10 de marzo de 2005, en el caso: Hyundai Consorcio y otros contra el Ministerio de Interior y Justicia, en la cual manifestó: "*...Se ha entendido que el principio de seguridad jurídica, protege la confianza de los administrados que ajustan su conducta a la legislación vigente. Es decir, la seguridad jurídica ha de ser entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación de la Administración en la aplicación del Derecho*"

²³ RONDÓN DE SANSÓ 1998, 303

do, en el ejercicio de su derecho, los límites fijados por la buena fe o por el objeto en vista del cual le ha sido conferido ese derecho.” En ese mismo orden de ideas conseguimos una disposición sumamente importante en el Código de Procedimiento Civil, no limitativa exclusivamente para su aplicación en el mundo del derecho privado sino como norma principista para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico, este es el artículo 12, el cual en su último párrafo señaló: “...En la interpretación de contratos o actos que presenten oscuridad, ambigüedad o deficiencia, los jueces se atenderán al propósito y a la intención de las partes o de los otorgantes, teniendo en mira las exigencias de la ley, de la verdad y de la buena fe.”

Por otra parte, en el espacio del Derecho Administrativo, la Ley de Administración Pública, con inspiración en el artículo 141 de la CRBV, reconoce a la buena fe como uno de los principios que debe regir a la Administración Pública²⁴, y por ende, condicionante para la interpretación de las relaciones jurídicas entre la Administración y los ciudadanos. Así mismo, derivada a su vez de la disposición normativa antes señalada, se dictó el Decreto N° 1.423, de 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.149 Extraordinario, de 18 de noviembre de 2014, reimpresa en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.549, de 26 de noviembre de 2014²⁵, en cuyo Capítulo II del Título III regula la teoría de la “Presunción de Buena Fe” en las tramitaciones donde debe intervenir un ciudadano dentro de la Administración Pública. Tales regulaciones arrojan –como premisa principal– sobre la posición del particular en la tramitación de algún asunto una presunción de buena fe, de certeza, de seguridad, que debe respetar la Administración, y que en su momento le corresponderá a ésta desvirtuar si fuere el caso.

²⁴ “Artículo 10. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.” (...)

²⁵ Antes Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, mediante Decreto Presidencial N° 6.265 publicado en la Gaceta Oficial N° 5.891 del 31 de julio de 2008 (hoy derogado)

En consecuencia, vemos que en el ámbito del Derecho Administrativo la buena fe opera fundamentalmente como principio jurídico que limita el ejercicio de un derecho subjetivo o de un poder jurídico. La buena fe de la Administración frente al ciudadano consiste en la confianza de que éste no sólo no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración, sino que tampoco va a utilizar a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones indebidas o contrarias a la buena fe de otro ciudadano; mientras que la buena fe del ciudadano frente a la Administración consiste en la confianza de que ésta no va a ejercitar sus derechos y prerrogativas más allá del límite trazado por las exigencias del interés general y siempre dentro del marco de la legalidad.

Ahora bien, la noción de confianza legítima resulta compatible con las distintas manifestaciones del concepto de buena fe y las variaciones que el mismo ostenta en los diferentes ámbitos en los que opera, por lo cual se pudiera considerar un válido fundamento de la figura jurídica objeto de este examen²⁶. No existe una clara diferenciación entre el principio de confianza legítima y el de la buena fe, pareciera confundirse por momentos, otras veces se considera éste una implicación de aquel, como una relación género-especie y, por lo general, en la práctica forense se invocan indiscriminadamente en relación con situaciones idénticas para producir los mismos efectos. Quizás, después de muchos esfuerzos, puedan, extremando la pulcritud de conceptos, encontrar esferas a las que no llega la protección del principio de la confianza legítima, pero sí, mediante la invocación de la buena fe, y esferas a las que no llega la protección de éste, pero sí la de aquel. Pero siempre podrá la jurisprudencia utilizar uno u otro para extender debidamente la protección de la confianza legítima, de modo que no quede inmune ningún ámbito de las relaciones subjetivas²⁷.

Ese criterio de comunidad indisoluble entre la buena fe y la confianza legítima también ha sido sostenido por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia líder en esta materia y en las sucesivas reiteraciones. Me refiero específicamente a la sentencia N° 87, dictada el 11 de febrero de 2004 en el caso: Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño, en contra de las Resolu-

²⁶ RONDÓN DE SANSÓ 1998, 306

²⁷ GONZÁLEZ PÉREZ 2004

ciones N^{os} 255 y 356, emanadas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte²⁸, mediante la cual ese tribunal manifestó lo siguiente:

"...el Instituto Universitario Politécnico "Santiago Mariño" vulneró el principio de la buena fe, también conocido como principio de la confianza legítima de los alumnos afectados por la actuación irregular del Instituto Universitario, quienes iniciaron sus estudios basados en la creencia de una conducta leal o correcta del mismo en el cumplimiento de sus obligaciones.

Como ha precisado la Doctrina, la buena fe, como las buenas costumbres, constituye una vía de comunicación del Derecho con la Moral. El legislador en su labor de creación de normas jurídicas no puede prever todas las exigencias éticas de comportamiento, lo que puede generar que alguna conducta jurídicamente correcta, moralmente sea recusable. Es por ello que la buena fe, aparece como uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento, informan la labor interpretativa y constituyen instrumento decisivo de integración de la labor hermenéutica en el Derecho. Asimismo, debe destacarse que este principio es aplicable a todas las relaciones jurídico administrativas, limitando el comportamiento de los sujetos que forman parte de ella, esto es, tanto para la Administración como para el administrado, quien debe actuar dentro de los límites de sus derechos y libertades.

La buena fe, significa confianza, seguridad y honorabilidad, se refiere a que una de las partes se entrega confiadamente a la conducta leal de otra en el cumplimiento de sus obligaciones, fiado en que ésta no lo engañará. La buena fe significa que el hombre cree y confía que una de-

claración de voluntad surtirá en un caso concreto sus efectos usuales, los mismos efectos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. (Vid. GONZALEZ PEREZ, Jesús, "El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo", 2^o Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1989.)

Debe indicarse que la noción de buena fe en el ámbito jurídico no hace referencia a toda confianza psicológicamente cierta, sino sólo a aquella que además de existir en sentido psicológico, es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en Derecho un límite..."

Nuevamente la misma Sala en sentencias N^{os} 3668 y 2516, del 2 de junio de 2005 y 09 de noviembre de 2006, en los casos: Delia Escobar de Vivas y La Oriental de Seguros, C.A., respectivamente, reiteró su criterio anterior e indicó:

"...Lo anterior, permite a esta Sala hacer referencia al principio de la buena fe o de confianza legítima, el cual es aplicable a todas las relaciones jurídico administrativas para limitar el comportamiento de los sujetos que forman parte de ella." (...)

Lo cierto es que, como lo indica el profesor Fernando Sainz Moreno²⁹, el principio jurídico de la buena fe protege un bien, el valor ético social de la confianza jurídicamente válida, por lo que este principio es plenamente aplicable a las relaciones de la Administración con los particulares. Por lo tanto, se puede afirmar que la buena fe fundamenta a la confianza legítima; son principios que se complementan, no se pueden divorciar el uno del otro. Mientras el valor tutelado de la buena fe es la confianza, el principio de confianza legítima debe apoyarse en el postulado de la buena fe para identificar la conducta del sujeto activo que invoca la protección jurídica.

Particularmente, a la par de la estrecha relación observada entre ambas figuras, se considera que existe una sutil diferencia entre el principio de buena fe y la confianza legítima. La buena fe entendida como un principio orientador de las conductas de los sujetos y que introduce valores para la interpretación del ordenamiento jurídico en general, y que siempre está allí y debe ser tomada en cuenta; mientras que, la confianza legítima se visualiza como un principio jurídico que se activa en el momento que se produce una lesión

²⁸ El detalle curioso en el presente caso es que la Sala trae a colación los principios de buena fe y confianza legítima de oficio, sin que el recurrente lo alegare, y luego no lo emplea en favor del recurrente, sino para beneficiar a unas personas que no fueron partes ni intervinieron siquiera como terceros en el referido proceso. En tal sentido se declara sin lugar la acción de nulidad, pero expresamente se establece que en virtud del principio de buena y confianza legítima, se debe proteger la posición subjetiva de los estudiantes por la actuación irregular del Instituto de Educación, que ofreció carreras para las cuales no contaba con autorización, por lo que deberá asumir los gastos ocasionados por los costos de matrículas, transporte, estadía y cualquier otro, en virtud del traslado de los estudiantes a la Institución de Educación Superior ordenada.

²⁹ SAINZ MORENO 1979, 314

en la esfera patrimonial de un particular en virtud de la expectativa legítima generada por la conducta de la autoridad, es un principio más activo que persigue la protección de una situación concreta de un individuo y que tiene como uno de sus fundamentos –evidentemente– la buena fe de la actuación de ese individuo e incluso de la autoridad que con su conducta generó la expectativa favorable. Por todo esto, no se considera que constituyan una relación de género y especie, ya que en determinadas circunstancias no se sabría precisar cuál papel jugaría uno o el otro³⁰. La confianza legítima puede ubicarse en una posición de independencia en la actualidad sin dejar de lado el principio de buena fe como base de sustento, pero con una consideración teórica propia, tendiente a su autonomía conceptual.

4. La confianza legítima como principio general del Derecho

A lo largo del desarrollo de este trabajo nos hemos dado cuenta de que la confianza legítima en la actualidad no posee consagración legislativa expresa en el Derecho venezolano, sin embargo, sus bases jurídico-filosóficas se encuentran ancladas en incuestionables principios generales del Derecho, reconocidos por el ordenamiento jurídico como se explicara ut supra.

El valor de la confianza fue reconocido y consagrado como uno de los principios que debía regir la actividad de la Administración Pública, en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Administración Pública³¹, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.305 del 17 de octubre de 2001; sin embargo, curiosamente al reformar dicha Ley mediante el Decreto Con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, dictado por medio del Decreto Presidencial N° 6.217, publicado en la Gaceta Oficial Número 5.890 Extraordinario, del 31 de julio de 2008 (actualmente derogado), desapareció el término confianza del artículo 10, el que sustituyó al otrora artículo 12. Esta conducta del legislador puede interpretarse desde dos visiones: por una parte, la posición de aquel legislador habilitado al que le pare-

ció innecesaria la mención del principio de la confianza por no creer en su vigencia u operatividad; y por otra parte, simplemente por entenderla subsumida dentro del concepto de la buena fe, como sinónimos, tal y como lo ha interpretado en distintas ocasiones la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa del máximo tribunal³².

La comentada desaparición normativa del término confianza, se ha mantenido en la reforma legislativa efectuada posteriormente, mediante Decreto N° 1.424, de 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial N° 6.147, de esa

³² En un excelente voto salvado del magistrado Hadel Mostafa Paolini en la sentencia N° 378 del 21 de abril de 2004, emanada de la Sala Político Administrativa, el disidente concluye que la confianza legítima, al lado del principio de legalidad, el principio de jerarquía normativa y la buena fe, es un principio fundamental del Derecho Administrativo consagrado en la jurisprudencia del propio tribunal, indicando: "...Quien disiente no puede dejar de advertir cómo la confianza legítima del recurrente fue vulnerada por el acto recurrido, en los términos expresados en la sentencia transcrita, pues, se insiste, las expectativas sólo podían consistir en esperar que la apertura de un procedimiento de inspección generara "...sus efectos usuales, los mismos efectos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos". La Sala estaba obligada a proteger la buena...En criterio de quien disiente, esa providencia sí vulneró el principio de buena fe o de confianza legítima, en lo tocante a la ausencia de previsiones relativas a su aplicación a todas aquellas empresas aseguradoras que contaban con autorizaciones que fueron "derogadas" (en el inapropiado lenguaje empleado por la misma), como uno de los principios generales que deben ordenar la actividad administrativa. Estos cambios regulatorios repentinos, que se dictan sin tomar en cuenta el impacto o repercusión que pueden tener en la esfera jurídica de los administrados, son claramente contrarios a la seguridad jurídica que debe celosamente observar la actividad administrativa. Así lo reconocen las más modernas tendencias del derecho administrativo nacional y comparado. En este sentido, si bien es cierto que consideraciones relativas al impacto que una modificación en las normas puede tener en la esfera de los administrados no pueden paralizar la actividad regulatoria de la Administración, y mucho menos impedir que esa actividad modifique sustancialmente el régimen de un determinado sector bajo la supervigilancia de un organismo especializado, no es menos cierto que la potestad normativa de todo ente público posee ciertos límites, entre los cuales está la protección de la confianza legítima de los particulares sometidos al control de esos órganos, confianza que se ve defraudada con regulaciones intempestivas que modifican sustancialmente el régimen aplicable a cierta actividad y, como en el presente caso, deciden "derogar" (rectius suspender) autorizaciones de las que han gozado legítimamente ciertos particulares.

Las normas de la providencia 807 carecen de disposiciones transitorias que podrían eventualmente haber salvaguardado los intereses legítimos de las empresas que contaban con autorizaciones previas, que se vieron privadas de derechos que habían sido otorgados por la Administración misma, sin que mediara ninguna clase de procedimiento administrativo."

³⁰ El profesor Allan Brewer Carías, sitúa a la confianza legítima como el principio general del debido procedimiento administrativo, y la buena fe, al lado de la lealtad mutua y la decisión conforme a la verdad, como subespecie (Allan R. Brewer-Carías: Op. Cit., 278)

³¹ "Artículo 12. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica." (...) (resaltado añadido)

misma fecha, que actualmente se encuentra en vigor.

Como se expresará en el capítulo anterior el principio de confianza ha adquirido autonomía y ha contado con un reconocimiento legislativo y jurisprudencial, sin embargo, proviene incluso de valores superiores que informan al ordenamiento jurídico independientemente de su consagración positiva, es un principio que más allá de la estricta legalidad, supone una protección de la persona por quien y para quien se ha estatuido un orden legal lógico y razonable. Justamente esta conversión de los preceptos absolutos del Derecho natural y de los valores superiores en criterios técnicos y tecnificables es lo que se expresa en el concepto de principios generales del Derecho³³.

Sobre la noción de los principios generales del Derecho se transcribe un fragmento del revelador trabajo del profesor Jesús González Pérez, antes citado, que resulta de suma claridad para el entendimiento de esta institución jurídica:

"...Los principios generales del Derecho son, como bien se sabe, una condensación, a la vez, de los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el substratum mismo del Ordenamiento y de la experiencia reiterada de la vida jurídica. Pues bien, hay que afirmar que la Administración está sometida no sólo a la Ley, sino también a los principios generales del Derecho. Los principios generales no sólo forman parte del orden jurídico, sino mucho más, lo fundamentan y lo estructuran, dándole su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos.

Los principios jurídicos tienen en sí valor normativo; constituyen la propia realidad jurídica. Respecto de la Ciencia del Derecho, constituyen su objeto. Existen con independencia de su formulación; se emplean, aunque la ciencia los desconozca. La misión de la ciencia respecto de los mismos no es otra que la de su aprehensión. Y la ciencia será más o menos perfecta, según logre o no su determinación. Porque si el objeto de la Ciencia del Derecho positivo lo constituye el Ordenamiento jurídico, este conocimiento no será completo en tanto no se llegue a la determinación de los principios que lo informan. Los principios jurídicos tienen

pleno valor de fuente jurídica; forman parte del Ordenamiento Jurídico. Los principios generales tienen pleno valor del derecho Positivo, considerándose éste como parte integrante esencial del orden jurídico y sancionando su violación con la misma energía que la de la regla escrita. Si el principio jurídico existe con independencia de que haya sido acogido en una norma legal, su consagración legislativa no supone que pierda aquel carácter³⁴.

La confianza legítima se constituye en un principio general del Derecho, en un principio jurídico fundamental, en expresiones de las sentencias de la Sala Constitucional del máximo tribunal, antes transcritas, o como lo denomina la doctrina científica iberoamericana: *un principio constitucional implícito*³⁵, deducido de otros principios constitucionales implícitos, como la seguridad jurídica y la buena fe. A través de este principio se concreta la realización del Derecho, mitigando los efectos negativos de la rigidez del positivismo jurídico y llenando al mismo tiempo sus vacíos naturales.

III. El principio de legalidad frente a la confianza legítima

1. Noción y previsión normativa del principio de legalidad

El principio de legalidad supone que todas las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la constitución, a la ley y, en general, al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas, y que supone en consecuencia la garantía de la libertad del ciudadano. Este principio garantista encuentra fundamento filosófico general en la noción de Estado de Derecho antes estudiada, y fundamento constitucional en la disposición contenida en el artículo 137 de la constitución venezolana, que expresamente establece:

"Esta Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos del Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen."

La doctrina ha entendido de manera pacífica que el dispositivo constitucional antes transcrito al mencionar a la Ley como condicionante de la actuación de los órganos del Poder Público, no sólo se circunscribe a la no-

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA 2002, 219.

³⁴ GONZÁLEZ PÉREZ 2004, 104.

³⁵ VIANA 2007, 157.

ción de Ley formal, si no que se está refiriendo de manera global al denominado "bloque de legalidad", expresión acuñada inicialmente por Hauriou, y que abarca a toda clase de actos normativos, sean de rango constitucional, legal o sublegal³⁶; lo cual quiere decir que la actuación válida de los órganos públicos debe estar sometida al Derecho. Argumento que resulta exacto para el caso de la actividad administrativa en concreto, ya que nos encontramos con el artículo 141 constitucional, pieza magistral del constituyente, que determina la idea finalista de la actividad de la administración pública, señalando los principios que deben informar a esta función estatal, concluyendo que la administración pública está al servicio de los ciudadanos "...con sometimiento pleno a la ley y al derecho." A mi juicio, una expresión más del principio de legalidad enfocado a la actividad administrativa, pero con una dimensión de gran amplitud.

Por su parte, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008, desde su exposición de motivos reiteraba la consagración del principio de legalidad administrativa, y específicamente gracias al dispositivo del artículo 4 del vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), el cual no deja lugar a dudas en referencia a lo comentado, al determinar:

"...La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus compe-

tencias se sujeta a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático, participativo y protagónico".

Visto el planteamiento teórico normativo del principio de legalidad en Venezuela, y luego de revisada la doctrina calificada³⁷, se puede concluir en el predominio de la tesis de la vinculación positiva en relación al principio de la legalidad administrativa; Esto quiere decir que todos y cada uno de los actos de la Administración Pública, deben estar fundados en una potestad atribuida previamente por una ley, a los órganos administrativos, razón por la cual debe excluirse –a priori– toda posibilidad de aceptar la validez de actos de la administración que no tengan como base de sustentación una norma jurídica que le atribuya la competencia para adoptarlos previamente. Esta teoría explicativa del principio de legalidad se levanta frente a la tesis de la vinculación negativa, la cual supone que un acto administrativo resulta válido pese a que su emanación no haya sido habilitada previa y expresamente por la Ley a la autoridad administrativa, siempre y cuando no sea contrario a una norma jurídica.

No obstante lo anterior y como enseña el profesor Peña Solís, se considera que en la actualidad debe revisarse las posiciones radicales al respecto y comenzar a pensar en una postura intermedia donde se concilie la tesis positiva con la tesis negativa de vinculación de la actuación de la administración a la Ley; máxime cuando ya se ha ampliado la noción de ley a diversos actos normativos de rango, constitucional, legal y sublegal, sin abandonar la idea global del ordenamiento jurídico, sostenida a lo largo del presente trabajo, que incluye a los principios generales del Derecho. Así mismo, la doctrina y la jurisprudencia tímidamente comienzan a desarrollar teorías que flexibilizan la visión estática del principio de legalidad, como es el caso de la teoría de las potestades implícitas³⁸, por ejemplo. Al

³⁶ Sobre este punto existe coherencia y armonía jurisprudencial desde larga data, por ejemplo en sentencia dictada por la Sala Política Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia del 6 de junio de 1985, en el caso: Luis Álvarez Domínguez, expresamente se señaló: "...la entera sumisión de la administración a la ley que dicho principio postula implica, no sólo la sujeción del funcionario administrativo –en sus actuaciones generales y en las concretas– tanto, y en primer lugar, la ley formal como, en segundo término, a las instrucciones emanadas del funcionario superior (principio de la jerarquía administrativa), sino también, y finalmente, queda el mismo funcionario vinculado en sus actuaciones concretas por las propias normas generales que previamente él dictare (autovinculación). Señalados principios de legalidad sensu stricto, de la jerarquía administrativa y de autovinculación, tradicionalmente acogidos por nuestra doctrina y jurisprudencia (véase su primigenia expresión en sentencia de este Alto Tribunal de fecha 7-12-37, memoria de la Corte correspondiente al año 1983, tomo 1º, pág.374); pero que, además, hoy se inscriben expresamente en nuestro derecho legislado cuando, a partir del 1º de enero de 1982, entra a regir la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículos 1º, 11, 13)."

³⁷ PEÑA 2004, 721

³⁸ Los tribunales nacionales han reconocido en reiteradas sentencias la teoría de las Potestades Implícitas, en ese sentido ver sentencias N°s 87 y 427, del 11 de febrero de 2004 y 9 de abril de 2008, respectivamente, dictadas por la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, y en sentencia N° 565 del 15 de abril de 2008, de la Sala Constitucional del máximo tribunal, en las cuales han manifestado: "...Ello es posible, sobre la base de la

margen de que efectivamente debe existir un escenario de actividades prestacionales de la administración, donde el particular lo que pretende es una medida ampliadora de sus derechos o simplemente favorable a su esfera jurídica, y para lo cual la administración no debe necesariamente estar habilitada expresa ni previamente, como sería el caso de algunas actividades materiales, actividades de fomento, cultura, investigaciones, seguridad pública, entre otras, aun cuando si se requiera el cumplimiento de otros principios (transparencia, integridad, igualdad, etc).

2. La conciliación de la confianza legítima con el principio de legalidad

No se puede negar que la observancia de la legalidad de manera insoslayable resulta un componente fundamental del Estado de Derecho, el no acatamiento de la legalidad dentro de un Estado, nos pudiera generar situaciones de caos y anarquía. Ahora, si partimos de la premisa cierta que la confianza legítima es un principio general del Derecho, necesariamente debemos ubicarlo dentro del ordenamiento jurídico, y por ello el principio de legalidad y la confianza legítima no pueden entenderse enfrentados, porque éste último se da dentro del marco ampliado de la legalidad y no fuera de él.

La noción amplia del principio de legalidad se concibe para garantizar el sometimiento de la actividad de la administración pública a la totalidad de las fuentes del derecho, con miras de generar seguridad jurídica para las personas, en consecuencia, siendo el principio de la confianza legítima una noción igualmente garantista, efectivamente el particular se puede beneficiar de los efectos que

doctrina de los poderes inherentes o implícitos en el ámbito de la actividad administrativa, la cual estima la Sala debe atender a la posibilidad del intérprete de las normas atributivas de competencia de revisar el espíritu de la norma 'atributiva', en forma tal, que permite aceptar la existencia de competencia cuando ésta sea consecuencia lógica del dispositivo legal y de la índole de la actividad principal que el órgano o ente ejerza. Los anteriores razonamientos, sólo contrarían una concepción simple del principio de legalidad, que se restrinja a la literalidad de la exigencia que éste impone respecto a la ineludible existencia de un precepto jurídico que justifique la actuación administrativa, ... Ciertamente, aun cuando la competencia no esté literalmente contenida en una norma, es posible deducirla acudiendo a una interpretación finalista o sistemática de la misma, ya que si la competencia no surge en forma concreta de la disposición, en orden a materializar los fines del Estado y su cometido esencial de justicia social mediante la prestación de servicios eficientes y bienes de calidad, debe establecerse si la actuación administrativa puede derivarse como consecuencia lógica del texto de ésta."

le produce el referido principio, aun cuando la conducta de la administración no se encuentre ajustada estrictamente a una norma jurídica.

Respecto de la contradicción que existiría con el principio de la legalidad, conviene recordar que la confianza legítima se empleó para atenuar las consecuencias que la aplicación mecánica del contenido del aquel principio podría ocasionar. No se trata de apartar la legalidad por la protección de la confianza, sino de proteger a quien actuó de buena fe y en forma responsable ante las autoridades públicas. Y de no premiar el comportamiento irresponsable o desleal de las autoridades. El principio de legalidad en su especificación administrativa mueve un contenido mucho mayor que la mera sujeción a la ley positiva; en sentido lato predica la juridicidad del obrar estatal³⁹.

El principio de confianza legítima también es un principio jurídico fundamental que restringe o limita las potestades legislativas y judiciales, nótese que el desarrollo de una conducta pudiera ser estrictamente legal y no existir impedimento en la Ley para ejecutar esa actividad, pero por ser contraria al principio de confianza legítima no se puede realizar o de realizarse deberían establecerse mecanismos de protección frente al ciudadano. Tal es el caso de los cambios normativos o de criterios jurisprudenciales, los cuales a priori no se encuentran prohibidos, todo lo contrario el legislador y el juez poseen la facultad de legislar y modificar normas, así como de dictar sentencia y modificar sus criterios jurisprudenciales, respectivamente; pero con el reconocimiento del principio de confianza legítima en esos casos surgen ciertas restricciones a tales actividades, en función de la expectativa legítima creada a favor de particulares.

Lo que se está poniendo en valor es que una cosa es la estricta sujeción a los contenidos del derecho positivo y otra distinta es la concepción moderna del principio de legalidad, integrado por la constitución, las normas de rango legal, sub-legal y los principios informadores del derecho. Lo cual hace incluir dentro de ese esquema al principio de confianza legítima, como también se incluye a la buena fe y a la seguridad jurídica, por ejemplo. Además, como lo ha interpretado la jurisprudencia de la Sala Constitucional, resultan ser principios jurídicos fundamentales, esto es, con rango constitucional y por ende aplicables dentro del ordenamiento jurídico, y en ocasiones so-

³⁹ COVIELLO 2004, 393

bre las normas de orden legal. Esto es lo que permite en algunos casos observar la aplicación del principio de confianza legítima contra *legis* o mejor dicho en contra de una norma legal o sub-legal⁴⁰, fundado en que en esos casos priva el principio en comento sobre dicha norma. Sería como entender que frente al principio protector -al cual nos referimos- esa norma o regulación pierde vigencia para ese caso en concreto. Una norma legal que contraviniese un principio general, cualquiera que fuera el rango, procedimiento y mayoría con que se hubiese aprobado, quedaría tan sólo en una regla con pretensiones de justicia, que no sería Derecho, sino sólo arbitrariedad.⁴¹

Los tribunales contencioso-administrativos venezolanos han reconocido la protección del principio de confianza legítima en situaciones que se encuentran - en principio - reñidas con normas legales, como fue el caso (en materia funcional) de la protección de las personas que habían ingresado irregularmente a prestar servicios para la administración pública sin haber participado en los concursos públicos, es así como la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia N° 1478, de 14 de agosto de 2008, en el Exp. N° AP42-R-2007-000731, expresamente indicó:

“SEGUNDO: Que el personal que labora actualmente en las distintas administraciones públicas tiene la confianza o ex-

pectativa 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;” (...)

“En síntesis, considera este Órgano Jurisdiccional que, en atención a los principios derivados del Estado Social de Derecho y de Justicia establecido en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debe reconocerse el derecho a la estabilidad provisional o transitoria, en los términos antes expuestos, al funcionario que haya ingresado por designación o nombramiento a un cargo de carrera, sin haber superado previamente el respectivo concurso” (...) (resaltado añadido)

Se observa en el comentado caso que la interpretación jurisprudencial que aporta la referida sentencia pareciera entrar en contradicción con lo establecido en el artículo 30 de la Ley del Estatuto de la Función Pública⁴², donde de forma clara sólo le atribuye el beneficio de estabilidad absoluta en el ejercicio de sus cargos a los funcionarios de carrera administrativa, esto son, aquellas personas que han ingresado a la función pública por haber aprobado un concurso público y luego superado el periodo de prueba correspondiente; no así para aquellos sujetos que hayan ingresado con un simple nombramiento o de forma irregular a la función pública. Sin embargo, la fórmula de protección adoptada por la sentencia resulta en ocasiones un tanto justa para ese funcionario irregular, dentro del marco teórico del Estado Social de Derecho y de Justicia; sin exonerar la obligación que tiene la Administración del cumplimiento de las normas jurídicas funcionariales.

Por otra parte, igualmente se pone de manifiesto la protección del principio de confianza legítima contra *legis* cuando el Tribunal Supremo de Justicia en sus fallos definitivos determina los efectos de la decisión en el tiempo⁴³, específicamente cuando le atribuye efectos *ex nunc* (hacia el futuro) a una sentencia que anula un acto administrativo ilegal, manteniendo los efectos que

⁴⁰ El Tribunal Constitucional Español se pronunció al respecto en S. de 8 de junio de 1990 (Ar. 5180) “Como ya tiene declarado esta Sala en reiteradas sentencias, de las que son una muestra las de 1 de febrero y 3 de mayo de 1990, en el conflicto que se suscita entre la “estricta legalidad” de la actuación administrativa y la “seguridad jurídica” derivada de la misma, tiene primacía esta última, por aplicación de un principio, que aunque no extraña a nuestro Ordenamiento jurídico bajo el epígrafe de *bona fides*, ya fue recogido en nuestra S. de fecha 28 de febrero de 1989, cual es “el principio de protección de la confianza legítima del ciudadano” al actuar de la Administración, que ha sido asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de la que forma parte España, cuyo principio es de aplicación, no cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino cuando dicha “confianza” se basa en signos o hechos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes, para que induzcan racionalmente a aquel, 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 porqué soportar jurídicamente.”

⁴¹ GONZÁLEZ 2004, 106

⁴² Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.482 de fecha 11 de julio de 2002, reimpresa por error material en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.522 de fecha 6 de septiembre de 2002.

⁴³ Tal poder del Juez lo encontramos en el aparte 17 del Artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

produjo dicho acto irrito antes de la fecha de pronunciada la sentencia. En este sentido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencias N° 359/2000 (sobre la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara); N° 450/2000 (de la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado Bolívar); N° 0835/2000 (Ley de Seguridad Personal y Bienestar Social del Agente de Seguridad y Orden Público del Estado Táchira); N° 1759/2001 (de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Estado Yaracuy); N° 819/2002 (de la Ley del Fondo del Parlamentario Trujillano); N° 3072/2003 (de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Portuguesa), N° 3347/2003 (de la Ordenanza sobre Pensiones y Jubilaciones del Municipio José Antonio Páez del Estado Yaracuy); N° 2165/04 (de la Ley del Instituto de Previsión y Protección de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Nueva Esparta); N° 3097/2005 (de la Ley de Previsión Social a los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Aragua); N° 4648/2005 (de la Ley de Previsión Social del Parlamentario Falconiano del Estado Falcón); y N° 0764/2007 (de la Ordenanza de Policía del estado Amazonas), en todos estos casos la Sala ha mantenido la vigencia de Jubilaciones otorgadas con base en normas inconstitucionales, en aras de la seguridad jurídica, el cual, como se ha visto, es uno de los fundamentos de la confianza legítima, expresamente señaló:

“Al respecto, esta Sala observa que, en el presente caso, en el supuesto de fijarse los efectos del presente fallo hacia el pasado, es decir, ex tunc, traería como consecuencia, que algunos funcionarios públicos que ya hubiesen obtenido el beneficio de jubilación o pensión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la ley estatal impugnada, se verían en la obligación, en caso de no cumplir con los requisitos previstos en la ‘Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios’, de reincorporarse como personal activo ..., así como de reintegrar los pagos obtenidos por concepto de jubilación. Asimismo, la administración estatal por su parte, estaría en la obligación de reincorporar y pagar los sueldos dejados de percibir por aquellos funcionarios que se encuentren en la situación descrita anteriormente. Todo ello podría incidir

gravemente en la estructura de la administración de la policía estatal actual. (...)

En tal sentido, esta Sala por razones de seguridad jurídica, y en resguardo de los derechos de los beneficiados por la ley estatal, fija los efectos de esta decisión a partir de la publicación de este fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional, es decir, le otorga efectos ex nunc.” (...)

No pudiéndose invocar en estos casos la teoría de los derechos adquiridos, ya que no resulta adecuado entender que se haya generado o consolidado un derecho subjetivo adquirido, sobre la base de un acto administrativo viciado de nulidad absoluta, ya que si el acto posee un vicio de orden público no es capaz de ampliar la esfera de derechos del particular.

A todo evento, lo importante y trascendente en cuanto a la aplicación del principio de confianza legítima, es que una vez verificada la situación de expectativa legítima, mucho más si se encuentra en conflicto con una norma legal, el juez adopte el mecanismo de protección más idóneo posible, relacionado con la pretensión del sujeto activo y ponderando los intereses en juego, en el caso concreto, sin vulnerar disposiciones de orden público, ni los derechos fundamentales de otros sujetos de derecho vinculados o no con el asunto en conflicto (actos de doble efecto).

3. Casos en el derecho administrativo venezolano donde se verifica la confianza legítima

El principio de confianza legítima no solo opera en ocasiones contra *legis*, ya que regularmente en muchos casos se patentiza dentro del marco de normas de índole legal que comparten su filosofía, sin mencionarlo expresamente. Por lo que se hará referencia a algunos casos donde se considera que está implícita la institución en estudio.

3.1. Irretroactividad de los criterios de la Administración Pública

El típico caso donde se encuentra presente un supuesto de confianza legítima en el Derecho Administrativo venezolano, es el principio de la irretroactividad de los criterios interpretativos de la administración, consagrado en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que señala expresamente:

“Artículo 11. Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados,

pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes.”

En esta disposición inicialmente se prevé la posibilidad de variación de los criterios interpretativos de normas efectuados por los órganos de la Administración, situación sumamente lógica debido a la variabilidad y mutabilidad de las condiciones y necesidades colectivas, lo cual permite adaptar dichos criterios a las realidades que satisfagan el interés público en general⁴⁴.

Sin embargo, se establece una limitación en la aplicación retroactiva de los nuevos criterios interpretativos, consecuente con el principio constitucional de la irretroactividad de las normas previsto en el artículo 24 constitucional, salvo que esa interpretación resulte más favorable a los particulares. Es pues sin dudas una manifestación del principio de confianza legítima, al proteger la norma la expectativa creada a favor de un particular que se encuentra en una situación similar a la que produjo la interpretación efectuada por la administración de alguna norma jurídica o una realidad fáctica, y en base a la cual este particular espera el mismo resultado.

Por último, la norma también se involucra en el tema de los derechos subjetivos válidamente adquiridos, al afirmar que el cambio de criterio no habilita a la administración para conocer nuevamente sobre actos ya firmes. Esta disposición guarda estrecha relación con la irrevocabilidad de los actos creadores de derechos, lo que un sector de la doctrina ha denominado la cosa decidida administrativa.

3.2. Información errónea en la notificación del acto administrativo

Otra manifestación implícita del principio de confianza legítima en la tramitación de los procedimientos administrativos, específicamente en lo que respecta a la notificación de los actos administrativos para que puedan

⁴⁴ Esta consagración normativa del principio de confianza legítima ha sido además interpretada mediante sentencia N° 954, dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en 18 de junio de 2014, entre otras oportunidades, donde ha manifestado que precisamente el principio de confianza legítima, con base en el referido artículo 11 de la LOPA, se refiere a la expectativa que tiene los particulares de que la Administración Pública siga actuando y decidiendo tal y como lo ha venido haciendo en una materia en base. Sus actuaciones reiteradas.

considerarse eficaces, es la norma contenida en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que a la letra reza:

Artículo 77. *Si sobre la base de información errónea, contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado.*

En este caso, el particular ha confiado en que la información suministrada por la propia administración productora del acto y ejecutante de la notificación es certera y fidedigna, si esto no fuera así, el particular no tiene porque soportar las consecuencias negativas que tal error le haya podido ocasionar en su situación individual, es por ello que la Ley le coloca en una condición mas favorable al no contar el tiempo transcurrido para ejercer el recurso o acción judicial que corresponda.

En estos casos, igualmente debemos identificar los elementos fundamentales sobre los cuales opera la confianza legítima, la presencia de un sujeto que ha cumplido con su obligación y que ha obrado de buena fe, el acto producido por la administración que ha afectado al particular, la notificación del acto con un contenido erróneo, y en consecuencia la expectativa generada sobre el particular de poder ejercer un recurso contra el acto siguiendo las instrucciones emanadas de la propia administración.

IV. Límites a la protección de la confianza legítima en el derecho administrativo

Al llegar a la conclusión de que el principio de confianza legítima se constituye en un principio general del Derecho, que opera por tanto dentro del marco de la legalidad, pero que sin embargo carece de una regulación expresa dentro del ordenamiento jurídico que permita sistematizarlo para tener certeza de la forma y oportunidad en la cual debe ponerse en práctica para que despliegue su fuerza protectora; se hace necesario tratar de establecer los límites dentro de los cuales debe ponerse en práctica a los fines de evitar su empleo arbitrario e ilimitado, tanto desde el punto de vista del sujeto activo que lo invoca como del juez contencioso administrativo llamado a aplicarlo para proteger una situación jurídica concreta. Por lo tanto, seguidamente se establecerán las premisas condicionantes para que surja la pro-

tección del principio comentado dentro de un Estado de Derecho.

1. La presencia de los elementos fundamentales de la confianza legítima

Como se estudiara en la primera parte de este trabajo, para que se configure la confianza legítima del sujeto activo, es necesario que: i. Exista una relación jurídica subjetiva entre la persona que la invoca y el órgano de la Administración Pública; ii. Que la conducta de la Administración Pública (activa o pasiva) sea determinante para generar una expectativa legítima; iii. La verificación de la expectativa legítima en sí; y, iv. Que el particular haya obrado con absoluta buena fe y de manera adecuada cumpliendo con todas las exigencias de la Ley y las establecidas por la propia administración, si fuere el caso. En conclusión, para que opere el principio de confianza legítima y que eventualmente genere la protección de la situación jurídica de un sujeto, deben reunirse los elementos fundamentales comentados, por lo que estos requisitos se convierten a su vez en límites de operatividad del principio.

No obstante, adicionalmente a la verificación de la confianza legítima por presencia de los elementos fundamentales antes señalados y comentados, es necesario que no se sacrifique la posición jurídica de otra persona, en ocasión con la invocación de la confianza legítima, y, estrictamente, no se puede vulnerar el orden público, como se explicará seguidamente.

2. No se puede sacrificar la posición jurídica de otro

Si bien es cierto que al configurarse los elementos fundamentales del principio de confianza legítima un sujeto busca la protección del sistema jurídico en su esfera patrimonial, bajo ninguna circunstancia puede pretenderse que para proteger la posición subjetiva de un particular se deba sacrificar la situación subjetiva de otro, ya que de lo contrario el ordenamiento jurídico debe reaccionar de inmediato para evitar el desequilibrio creado y en ese caso no puede entenderse legítima la fórmula de protección empleada, y lejos de generar protección jurídica el principio se distorsiona creando situaciones de desigualdad, vulnerando otros principios y normas constitucionales.

Un ejemplo serían los actos de doble efecto, entendiéndose por estos aquellos actos administrativos cuyo radio de acción va dirigido a dos o más personas, de manera positiva y negativa, donde dos sujetos se

encuentran involucrados como legitimados dentro del mismo acto administrativo, pero en posiciones contrapuestas. Pues en estos casos, alegando la confianza legítima en contra de la conducta de la administración, uno de los sujetos no puede pretender que se anule el acto administrativo, ya que este pronunciamiento pudiera suponer la merma de los derechos subjetivos del otro sujeto, el cual no tiene por que soportar una disminución patrimonial por la conducta irregular de la administración en beneficio de otro sujeto.

En estos casos, no es que no opera la protección del principio de confianza legítima, sino que la autoridad llamada a aplicarlo debe optar por una fórmula de protección con la cual no se vulneren los derechos de los otros sujetos vinculados en la relación jurídica subjetiva, como podría ser el caso de establecer mecanismos indemnizatorios o sustitutivos.

3. Deber de respetar el orden público

Otras de las nociones que se debe tomar en cuenta a la hora de aplicar formulas protectoras basadas en el principio de confianza legítima, es la noción de orden público, cuyo concepto jurídico indeterminado está integrado por todas aquellas normas que regulan asuntos vinculados al interés público, que, además, son de cumplimiento preceptivo e incondicional, que no pueden ser derogadas por acuerdo privado de partes y, en las cuales el interés general de la sociedad y del estado supedita el interés individual, todo esto, para la protección de ciertos asuntos o instituciones que tienen elevada importancia para el mantenimiento de la seguridad jurídica. Es decir, el orden público no es en sí mismo un concepto rígido sino un parámetro, que varía de acuerdo con la época, para la determinación de cuándo una norma o una institución requiere de una protección especial, con fundamento en la cual ciertos principios jurídicos se relajan⁴⁵.

Aun cuando no resulta sencilla la tarea de identificar cuando se está frente a una situación que suponga un atentado en contra del orden público, esta noción se constituye en un nuevo condicionante de configuración de la protección del principio de confianza, haciendo necesario tomar en cuenta las normas de orden público previo a la aplicación de medidas de protección. En consecuencia, no se puede mantener la validez de actos administrativos que atenten en contra del

⁴⁵ Sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 22 de mayo de 2001.

orden público, aunque si se pudieran establecer fórmulas sustitutivas de protección, con base en la racionalidad; igual no se puede sostener la vigencia de una situación favorable de un particular por encima del sacrificio del orden público, lo que si pudiera existir es una eventual y justificada compensación a ese particular, que ha obrado de buena fe y que la administración le ha generado una expectativa plausible, con base en el cumplimiento de los señalados elementos fundamentales.

4. Se deben ponderar los intereses en juego

En el análisis que debe hacer el juez para verificar la configuración del principio de confianza legítima y en definitiva para generar una protección jurídica debida, que supone como finalidad el instituto jurídico en comento, con base en criterios de razonabilidad, debe realizar un examen exhaustivo y fundamentado, tomando en consideración todos los hechos y circunstancias involucradas en el referido caso, ponderando los intereses y derechos en juego, para definir en primer lugar si se verifican los supuestos configuradores de la confianza legítima, seguidamente si procede la fórmula de protección solicitada o si por el contrario se pudiera precisar otras opciones de solución al conflicto planteado.

Sencillamente, se deben colocar en una balanza mental los intereses invocados frente a los posibles intereses contrapuestos, para determinar cuál de ellos deberá prevalecer y sobre dicha construcción intelectual concluir en la forma de cómo debe protegerse la situación planteada. En el referido ejercicio intelectual deben privar criterios de prudencia, ponderación, adecuación y proporcionalidad, todos ellos constitutivos de la visión que debe atender el obrar de los órganos y entes de la Administración Pública.

Conclusiones

Aun cuando no exista una disposición expresa en la ley que regule positivamente a la confianza legítima, se reconoce su existencia, tanto por una serie de disposiciones normativas que sin mencionarla expresamente recogen sus elementos fundamentales, y de manera directa, por la jurisprudencia de los tribunales nacionales⁴⁶, los cuales han comenzado perfilando sistemáticamente una doctrina jurisprudencial sobre el tema, verificando a la confian-

za legítima en los diferentes planos judicial, legislativo y administrativo, en general.

Una vez verificada la existencia y aplicabilidad del principio de confianza legítima, como el resto de los principios generales del Derecho, tiene una importancia de primer orden en nuestro derecho, que no se agota en las normas positivas, sino que impone también el respeto y cumplimiento de cuanto imponga la normativa inmanente de las instituciones. En la actualidad, la confianza legítima es un componente fundamental e inescindible del Estado de Derecho, que está instalada y situada dentro de la juridicidad al lado de los otros principios y valores fundamentales, pero que tiene la peculiaridad de sobreponerse a las instituciones que le sirven de fundamento, para obtener perfil propio, siempre teniendo como norte la dignidad de la persona.

No obstante, como ha quedado claro, es imprescindible que se cumplan los extremos fundamentales señalados, para que se configure el principio, que son: i. la relación jurídico-subjetiva, ii. la conducta de la administración generadora de la expectativa, iii. la expectativa legítima generada, y iv. la actuación debida del particular. Sin olvidar, la prohibición de vulnerar el orden público. Una vez presentes los elementos señalados, se hace imperiosa la protección de ese sujeto en su esfera particular, por instrucciones del ordenamiento jurídico. Pero, a la hora de establecer la fórmula de protección se debe tener mucha prudencia, y se deben ponderar los intereses en conflicto, para evitar atentar en contra del orden público y vulnerar los derechos de otros sujetos involucrados.

Pero la conclusión fundamental, que se constituía en el punto central de esta investigación, es que el principio de confianza legítima al emanar de otros principios jurídicos fundamentales como la seguridad jurídica y la buena fe, los que a su vez se desprende del principio del Estado de Derecho, y, al mismo tiempo, al ser considerado un principio general del Derecho, no puede nunca estar en conflicto con el principio de legalidad que también se constituye en uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho. Por lo que debe ser interpretado en el contexto amplio de la noción de la legalidad o de juridicidad, e integrado dentro de ella.

En el anterior sentido, los principios generales del Derecho se encuentran dentro del ordenamiento jurídico, por lo tanto, la confianza legítima es parte de ese ordenamiento jurí-

⁴⁶ Sentencia del 01-06-2001, Exp. 00-1491, SC-TSJ; Sentencia del 28-04.

dico, y siempre que se aplica se está adoptando una forma o mecanismo reconocido por el ordenamiento jurídico, aun cuando no se encuentre regulada de manera expresa en el mismo. En virtud de lo anterior, cuando se protege la confianza legítima frente a una actuación irregular de la Administración, no se entiende que se vulnera el principio de legalidad, sino que, en función de los intereses en juego, se opta por la protección de la expectativa legítima, entendiendo que la Administración está al servicio de los intereses generales, aun cuando se pudieran mantener los efectos de la conducta ilegal de la Administración, eso sí siempre que ésta no vulnere el orden público.

No se puede negar que, como componente fundamental de un Estado de Derecho, la observancia de la legalidad es insoslayable y fundamental pero la legalidad bien entendida, no enquistada en los rígidos y vetustos criterios de otrora, sino, especialmente con una amplia comprensión de la legalidad, o mejor aún la juridicidad, entendida como garantía de la tutela del interés general y, por lo tanto, de los derechos fundamentales de las personas.

Bibliografía citada

- BREWER-CARIAS, Allan (2005). Principios Fundamentales del Derecho Público. Editorial Jurídica Venezolana.
- FRANCO FERRARI, Giuseppe (2024). Confianza legítima y seguridad jurídica: la perspectiva comparada. Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática, N° 01-2024. Universidad Villanueva y Editorial Colex
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. *Revista de Administración Pública* N° 159-2002.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2004). El principio de la buena fe en el Derecho Administrativo, 4ta Edición. Thomson-Civitas.
- JORGE COVIELLO, Pedro José (2004). La Protección de la Confianza del Administrado. Editorial Lexis Nexis.
- MESA VALENCIA, Andrés Fernando (2013). El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia. Universidad de Antioquia., Facultad de Derecho y Ciencias Política.
- PEÑA SOLÍS, José (2004). Manual de Derecho Administrativo. Volumen Primero. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia.
- PIELOW, Johann-Christian (1998). El Principio de la Confianza Legítima ("Vertrauensschutz") en el Procedimiento y Las Relaciones Jurídico-Administrativas. En IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. FUNEDA.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2013). El principio general del derecho de confianza legítima. *Ciencia Jurídica.*, Universidad de Guanajuato. División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho. Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho. Año 1, núm. 4.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard (1998). El principio de confianza legítima en el derecho venezolano. En Allan Randolph Brewer-Carías, IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. La relación jurídico-administrativa y el procedimiento administrativo. FUNEDA.
- SAINZ MORENO, Fernando (1979). "La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados". *Revista de Administración Pública* N° (89).
- VIANA CLEVES, María José (2007). El principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo colombiano. Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia citada

- Sentencia de 6/06/1985, Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela. Caso: Luis Álvarez Domínguez.
- Sentencia de 08/06/1990, Tribunal Supremo Español, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. ECLI:ES:TS:1990:13239
- Sentencia N° 450, de 23/05/2000, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-0689.
- Sentencia N° 0835, de 27/07/2000, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-1456.
- Sentencia N° 359, de 11/05/2000, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-0859.
- Sentencia N° 1759, de 25/09/2001, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-3053.
- Sentencia N° 132, de 22/05/2001, Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 01-449.
- Sentencia N° 956, de 01/06/2001, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. caso: Exp: 00-1491.
- Sentencia N° 819, de 24/04/2002, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 01-1105.
- Sentencia N° 3072, de 4/11/2003, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-1694.
- Sentencia N° 3347, de 3/12/2003, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-1693.
- Sentencia N° 87, de 11/02/2004, Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-0006.
- Sentencia N° 2165, de 14/09/2004, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 01-0412.
- Sentencia N° 378 de 21/04/2004, Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 01-0208.
- Sentencia N° 3097, de 18/10/2005, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 01-1771.
- Sentencia N° 4648, de 14/12/2005, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 00-3215.

- Sentencia N° 1798, de 19/07/2005, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 03-3136.
- Sentencia N° 570, de 10/03/2005, Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 01-0731.
- Sentencia N° 3668, de 2/06/2005, Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 04-1514.
- Sentencia N° 2516, de 9/11/2006, Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 04-0460.
- Sentencia N° 0764, de 27/04/2007, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 06-1788.
- Sentencia N° 1854, de 28/11/2008, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 08-0700.
- Sentencia N° 427, de 9/04/2008, Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 06-1379.
- Sentencia N° 565, de 15/04/2008, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp: 07-1108.
- Sentencia N° 1478, de 14/08/2008, Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo de Venezuela. Exp. N° AP42-R-2007-000731.
- Sentencia N° 867, de 08/07/2013, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. N° 09-1236.
- Sentencia N° 954, de 18/06/2014, Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. N° 09-0739.
- Administración Pública. Gaceta Oficial N° 6.147 Extra., de 17/11/2014.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.908 Extra., de 19/02/2009.
- Constitución Española. BOE. núm. 311, de 29/12/1978.
- Código Civil Venezolano. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 2.990 Extra., de 26/07/1982.
- Código de Procedimiento Civil. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 4.290 Extra., de 18/09/1990.
- Decreto N° 1.423, de 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.549, de 26/11/2014.
- Ley Orgánica de Administración Pública, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.305, de 17/10/2001.
- Decreto Con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, dictado por medio del Decreto Presidencial N° 6.217. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.890 Extra., de 31/07/2008.
- Decreto N° 1.424, de 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.147, de 17/11/2014.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 2.818 Extra. de 1/07/1981.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 39.522. de 1/10/2010.

Normativa citada

Decreto N° 1.424, de 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la

