



CONSIDERACIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

RESUMEN:

Se analiza el origen, evolución y alcance del principio de protección de la confianza legítima y su aplicación al derecho dominicano, de cara al principio de la legalidad.

PALABRAS CLAVES:

Principio de confianza legítima, principio de legalidad, meras expectativas, derechos adquiridos, derecho administrativo, República Dominicana.

La institución objeto del presente artículo traza su exordio hacia la justicia administrativa alemana de 1956, observándose desde entonces una expansión diacrónica que alcanzó primero al resto de Europa y, eventualmente, al continente americano.

En efecto, etimológicamente, la locución “confianza legítima” deriva del alemán *vertrauensschutz*, cuya traducción textual quiere decir “protección de la confianza”. Así, en el derecho italiano se utiliza la terminología *affidamento legítimo*, en tanto que el *common law* la ha asimilado bajo la rúbrica de *legitimate expectations*¹.

Cualesquiera sean las denominaciones admitidas, lo importante es que el contenido de esta doctrina apunta hacia un medio de resistencia ante el empleo inflexible del principio fundamental de la legalidad, en aquellas situaciones en que la determinación de nulidad de un acto administrativo afecte derechos válidamente adquiridos por los particulares, razón por la cual es habitualmente asociado con otros valores firmemente relacionados al Esta-

do social y democrático de derecho, como la seguridad jurídica y la buena fe que debe prevalecer en las relaciones con la Administración Pública.

En tal sentido es esencial resaltar, en cuanto a la formación incipiente de este principio, el caso de “La viuda de Berlín”, mediante el cual el Tribunal Administrativo Superior de Berlín reconoció, en noviembre de 1956, el derecho de protección a la confianza legítima aducida por la viuda de un funcionario alemán, residente en la otrora República Democrática Alemana, a quien le fue certificado por la Conserjería del Interior que de trasladarse a Berlín occidental tendría acceso a una pensión de viudedad, acción que fue concretada por la señora —con los gastos de mudanza que aquello implicaba—, percibiendo subsecuentemente las sumas prometidas. Empero, al comprobar la Administración que la viuda no cumplía con las condiciones legalmente establecidas, pretendió la revocación retroactiva (*ex tunc*) y a futuro (*ex nunc*) del acto, postura que fue finalmente descartada por el tri-

1 COVIELLO, José Jorge. “Las tensiones entre el principio de confianza legítima y el principio de legalidad administrativa”. En “Memorias del “Congreso Internacional de Derecho Administrativo Dr. Raymundo Amaro Guzmán”, auspiciado por la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) y la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo (ADDA) (Santo Domingo 12-14 de septiembre de 2012), p. 110.
2 García Macho, Ricardo. “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. Núm. 56 (1987), pp. 557–571.



bunal en ambas vertientes, mediante sentencia posteriormente confirmada por el Tribunal Administrativo Federal en octubre de 1957².

No obstante, la progresión relativamente acelerada de este sistema no supuso en todos los casos su evaluación positiva, como ocurrió en Francia, verbigracia, donde tradicionalmente tanto el Consejo Constitucional como el Consejo de Estado han sido renuentes a su aceptación, salvo la existencia de alguno que otro precedente aislado. En cambio, la Europa Comunitaria y el Reino Unido lo han acogido en sus respectivos ordenamientos jurídicos, no solo por la vía normativa, sino igualmente a través de estamentos pretorianos y de la academia³.

En lo que incumbe al derecho administrativo dominicano, vale rescatar que el principio de referencia ha sido finalmente incorporado a la normativa interna mediante la entrada en vigencia de la Ley No. 107-13, sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, cuyo artículo 3.15, al tiempo que lo consigna expresamente, dispone que “la actuación administrativa será respetuosa con las expectati-

vas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado”.

De modo que, al día de hoy, el principio protector de la confianza legítima responde a la noción de que cuando la actividad estatal —*latu sensu*— ha generado perspectivas verosímiles de estabilidad, lo que a su vez ha provocado un ajuste en la esfera de comportamiento de los particulares, no puede el Estado desconocer esa certidumbre que previamente ha estimulado. Por tanto, al comprometer la facultad de revisión de los actos propios de la Administración (*venire contra factum proprium non valet*), la salvaguarda de la confianza legítima implica el mantenimiento del acto controvertido —aun cuando sea ilegal—, o bien de sus consecuencias jurídicas⁴.

En ese mismo orden, se exige el cumplimiento de cuatro requisitos primarios para la aplicación efectiva del principio de marras, a saber: a) que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger; b) que el particular haya externalizado su confianza sobre la actuación estatal mediante signos concretos y constatables (*v.gr.*: gastos o inversiones); c) que la con-

3 COVIELLO, José Jorge, *ob. cit.*

4 Arrieta Pongo, Alejandro. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. *Ita Eus Esto*. Año IV. Núm. 7 (2011), pp. 46-47.

fianza sea legítima, es decir, conforme al ordenamiento jurídico y; d) que exista una acción posterior del Estado que quebrante la confianza previamente alentada⁵.

De lo anterior se desprende una serie de cuestiones sobre las cuales resulta conveniente abundar. En primer lugar, que no basta con que el individuo haya sufrido un daño puramente anímico o psicológico, sino que debe demostrar, inexorablemente, el deterioro material y económico suscitado en función de la variación en el proceder de la Administración.

Dicho esto, lo cierto es que la conculcación reclamada por el administrado en menoscabo suyo no se materializa por el solo hecho de que la Administración invalide una actuación anterior que le haya dispensado beneficios de cualquier naturaleza, sino que se requiere, en la misma medida, que transcurra un intervalo de tiempo determinado dentro del cual pueda edificarse una verdadera confianza, es decir, que el sujeto haya podido acumular esas señales externas que permitan constatar el perjuicio ocasionado. Así lo ha estatuido el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera Ampliada), cuando interpreta que “[...] si el acto que puede fundar la confianza legítima es revocado por la Administración dentro de un plazo razonable, no puede afirmarse que se haya creado la confianza legítima”⁶.

Por otra parte, es imperativo distinguir entre el concepto de mera expectativa y el de la confianza legítima y tutelable, toda vez que aquella —entendida como la situación en que no se han producido los efectos provechosos o adversos del acto del cual se pretende ser titular— no está jurídicamente garantizada y por lo tanto no reviste protección alguna de parte de los poderes públicos. Sin embargo, al tratarse de apreciaciones estrictamente subjetivas, a menudo resulta asaz complicado trazar la línea divisora entre uno y otro criterio.

A propósito del particular, la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana ha aseverado que “la noción de las simples esperanzas o expectativas se opone a la noción de los derechos adquiridos; que, en ese orden, si bien estos últimos no pueden ser alterados por las leyes, las simples expectativas, por el contrario, están sujetas a todas las contingencias y a todos los cambios de legislación”. Empero, más adelante, dispone que “la ley nueva puede en ocasiones, por motivos imperiosos de orden público o económico [...], afectar no solo las simples expectativas, sino hasta los derechos adquiridos”⁷. De manera tal que se advierte que si bien un derecho adquirido y, por extensión, el principio general de la confianza legítima (cuidando las diferencias entre ambas figuras), puede alcanzar a limitar incluso el marco de intervención del legislador, la inobservancia en su utilización también será admisible cuando así lo amerite una coyuntura de orden público.

El Tribunal Constitucional alemán también se ha pronunciado al respecto. En sentencia de fecha 4 de mayo de 1971 declaró no conforme a la Constitución un artículo de una ley que reducía considerablemente el monto de la jubilación de la viuda de un funcionario (no confundir con el precitado caso de la viuda de Berlín), por considerar que infringía la confianza legítima, en la medida que la interesada había realizado gastos tangibles en proporción al nivel de vida originalmente asegurado, por lo que una afectación tan extraordinaria de su pensión resultaba incompatible con los principios fundamentales del Estado de derecho⁸.

En consonancia con el tribunal supremo dominicano, la jurisdicción constitucional alemana ha matizado el criterio arriba descrito, afirmando que es plausible la infracción de la confianza legítima siempre que los intereses de la comunidad justifiquen la retroactividad de la norma por encima de la protección de dicha confianza⁹.

Asimismo, ha aportado al debate el maestro Eduardo García de Enterría, cuestionando la razonabilidad de la imposición contundente de este principio en el ámbito del derecho interno de cada Estado:

Las regulaciones por ley que afectan exclusivamente al nacimiento futuro de situaciones, derechos o relaciones jurídicas no colisionan con el principio de protección de la confianza. El ciudadano no puede confiar en que las leyes dadas en un tiempo vayan a permanecer incambiadas. Menos aún puede pretender que el legislador actúe de una determinada manera [...]. El legislador tiene que estar abierto hacia el futuro, tiene que tener la posibilidad de reaccionar sobre nuevos desarrollos o evoluciones, admitir nuevos conocimientos e imponer nuevas concepciones políticas, como también corregir en el futuro viejos errores [...]¹⁰.

De esta manera, García de Enterría niega la preponderancia de la confianza legítima por encima de la ley formal, invocando la mutabilidad constante del orden normativo e institucional.

Ahora bien, aun cuando se admite que el legislador debe disponer de mecanismos eficaces para la realización de la política, sin que ello suponga que los ciudadanos puedan escudarse en la confianza legítima para excluirse de los efectos negativos de la regulación de que se trate, tampoco puede la nueva normativa desestabilizar a los afectados hasta el punto que desborde por completo los límites de la razonabilidad, exponiéndoles a un estado de desamparo arbitrario. Es así que la posición más sensata implica que la reacción del legislador prevea siempre la oportunidad de que los administrados puedan planificar anticipadamente la reorientación de su actividad conforme a los lineamientos en vigencia.

5 *Ibidem*, pp. 47-48.

6 UNIÓN EUROPEA, Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, Sala Primera Ampliada, 16 de octubre de 1996. *Efisol, S.A. v. la Comisión de las Comunidades Europeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994TJ0336:ES:HTML#DI>. Consulta: 2 de febrero de 2014.

7 SCJ, 3ª. Cám., 22 de junio de 2011, No. 245, B.J. 1207. Disponible en http://www.suprema.gov.do/consultas/consultas_sentencias/detalle_info_sentencias.aspx?ID=120740049. Consulta: 2 de febrero de 2014.

8 Cortés Campos, Josefina. *Cambio regulatorio y seguridad jurídica: Breves notas sobre el principio de confianza legítima*. Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkeley Program in Law and Economics. 2008, p. 20. Recuperado en fecha 2 de febrero de 2014. Disponible en <http://escholarship.org/uc/item/3h66p191>. Consulta: 2 de febrero de 2014.

9 *Ibidem*, p. 21.

10 García de Enterría, Eduardo. “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado”. *Revista de Administración Pública (RAP), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Núm. 159 (septiembre-diciembre), 2002, pp. 173-206.

Atendiendo a la problemática mencionada, en la mayoría de los ordenamientos —incluido el dominicano—, si bien es innegable que, ante la existencia de una vulneración al principio de la confianza legítima derivada de un acto administrativo, la propia Administración responde patrimonialmente por los perjuicios resultantes de su actuación, no sucede lo mismo cuando se trata de afectaciones provenientes de actos surgidos desde el poder legislativo. En tal hipótesis, usualmente se ha rechazado la posibilidad de responsabilizar a los legisladores, según la premisa de que al tratarse de actos que emanan directamente de los representantes de los ciudadanos, estos últimos deberán soportarlos sin esperar compensación alguna, indistintamente de los sacrificios que de allí se desprendan¹¹.

Pero a partir de 1993 en el derecho español —y posteriormente en el derecho comunitario europeo— es apreciable un giro paradigmático en cuanto a esta condición de inmunidad del Legislativo, siendo precisamente el principio de la confianza legítima al que reiteradamente aluden el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, como fundamento para la exigencia de responsabilidad a título indemnizatorio, a raíz de la entrada en vigor de una norma que causa a los ciudadanos un perjuicio efectivo, económicamente evaluable e individualizado¹².

Finalmente, es evidente que el conflicto más intrincado, y a la vez el campo de utilidad de mayor relevancia que posee el principio protector de la confianza legítima, se presenta cuando se está de frente a derechos obtenidos irregularmente —*contra legem*—, puesto que es allí, en dicho estadio, donde se verifica una antinomia aparente y una colisión directa con el principio de legalidad.

Algunos juristas, como el alemán Ernst Forsthoff han sostenido la drástica postura según la cual postular la preeminencia de cualquier principio jurídico sobre el de la legalidad equivale a traicionar al Estado de derecho en sí mismo, asimilando, en cambio, la sumisión absoluta de la Administración a la ley, de forma tal que se rechaza cualquier oportunidad de aplicación del principio de confianza legítima, máxime si se trata de derechos adquiridos ilegalmente y aun ante actos administrativos contrarios al derecho¹³.

A título personal, es imposible suscribir esta corriente de pensamiento porque una defensa absoluta e inquebrantable de la legalidad es, por definición, indiferente al bienestar del conglomerado social, arriesgando rayar en el tipo de conducta propia de los regímenes totalitarios.

La aludida Ley 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, propone una solución ecléctica, si se quiere, para la anulación *ex post* de actos administrativos que hayan reportado efectos jurídicos favorables a terceros en detrimento del interés general, mediante un procedimiento denominado “declaración de lesividad”, el cual, ya sea impulsado por iniciativa de la propia Administración o bien a

solicitud de parte interesada, implica una impugnación ulterior por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, la admisibilidad de dicha acción estaría condicionada no solo por un plazo de prescripción de un año a partir del dictamen del acto contestado, sino, además, por el respeto de la equidad, la buena fe y la confianza legítima, como bien se salva en la parte *in fine* del citado texto.

En cualquier caso, es indiscutible que toda inclinación hacia los extremos conduce eventualmente al fracaso; por ello resulta imprescindible soslayar un potencial estado de hipertrofia del principio de legalidad, producto de una exégesis intransigente de este y, a la vez, rehuir la antitética circunstancia de tolerancia excesiva del principio protector de la confianza legítima, igualmente incompatible con las bases constitucionales del Estado social y democrático de derecho, procurando en su lugar conciliar una y otra institución por medio de un ejercicio de abstracción y estimación dilatada de cada uno de los elementos particulares a los valores objeto de controversia.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ BARBEITO, Pilar. “La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario”. *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*. Núm. 8 (2004).
- ARRIETA PONGO, Alejandro. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. *Ita Eus Esto*. Año IV. Núm. 7 (2011).
- CORTÉS CAMPOS, Josefina. *Cambio regulatorio y seguridad jurídica: Breves notas sobre el principio de confianza legítima: Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkeley Program in Law and Economics*. 2008. En línea, recuperado en fecha 04/11/2012. Disponible en <http://escholarship.org/uc/item/3h66p191>.
- COVIELLO, José Jorge. “Las tensiones entre el principio de confianza legítima y el principio de legalidad administrativa”. En “Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo Dr. Raymundo Amaro Guzmán”, auspiciado por la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) y la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo (ADDA) (Santo Domingo 12-14 de septiembre de 2012).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado”. *Revista de Administración Pública (RAP), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Núm. 159 (septiembre-diciembre), 2002.
- GARCÍA MACHO, Ricardo. “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. Núm. 56 (1987).
- REPÚBLICA DOMINICANA. *Ley No. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo*. G.O. 10722 de fecha 6 de agosto de 2013.

11 Álvarez Barbeito, Pilar. “La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario”. *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*. Núm. 8, 2004, p. 61.

12 *Ibidem*, p. 65.

13 COVIELLO, José Jorge, *ob. cit.*