

Reseña Crítica de Jurisprudencia

## La Confianza Legítima y la Interpretación del Artículo 231 por la Sala Constitucional\*

[The legitimate expectations and the interpretation of Article 231 by the Constitutional Chamber]

Hernando H. Barboza Russian \*\*

### 1.- A manera de introducción:

Cuando se recibió la invitación para comentar, desde el punto de vista procesal constitucional, el alcance de la sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el pasado 09 de enero del presente año<sup>1</sup>, surgió, para quien hoy redacta, la inquietud de qué aspecto procesal se podría tratar a través de ella, toda vez que el análisis procesal desde el punto de vista de la justicia constitucional, sería meramente formal e insuficiente.

---

\* Esta reseña es una resumida adaptación de la ponencia ofrecida por el autor el 13/02/2013 en el Foro Escenarios Constitucionales (URU).

\*\* Abogado *summa cum laude* (URU). Especialista en Derecho Procesal *summa cum laude* (UCAB). Maestrante en Derecho Constitucional (UCAB). Diplomado en: -Derecho Procesal Laboral (UVM). -Derecho Constitucional (UCAB). -Estudios sobre la Lopcymat (Universitas). Profesor de Teoría General del Proceso de la Universidad Rafael Urdaneta.

<sup>1</sup> Ponencia Conjunta del 09/01/2013. Expediente 12-1358. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Sin embargo, repensando el asunto, surgieron los principios generales del derecho, especialmente aquellos que informan al derecho procesal en general.

De esta manera, y en el análisis de los principios jurídicos que pudieron verse alcanzados por los efectos de la sentencia, encontramos a la **Confianza Legítima**, tema este de importante connotación procesal-constitucional y que ha sido escogido para abordarlo en íntima relación con la sentencia dictada y que es objeto de la presente reseña.

Para centrar al amable lector en el tema, se presentará una sencilla y concreta descripción de lo que significa la confianza legítima, pero sin guiarlo a un estudio detallado de esta, pues, hacerlo atentaría contra la naturaleza y propósito de esta disertación.

Así, esta reseña estará estructurada de la manera siguiente: -ofrecer una noción de la confianza legítima; luego -precisar su la recepción en el ordenamiento jurídico venezolano, con especial énfasis en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, esto es, se analizará si para la Sala Constitucional este principio tiene validez y vigencia dentro del orden jurídico nacional y; por último; -se destacarán tres aspectos de la sentencia que se encuentran vinculados a la confianza legítima para que de esta manera cada lector pueda sacar sus propias conclusiones sobre si el fallo afectó o no a la confianza legítima.

## **2.- Noción sobre la Confianza Legítima**

También conocida como expectativa plausible o expectativa legítima, tiene su origen en la Jurisprudencia del Derecho Alemán de mediados de los años 50, en el famoso caso de la *Viuda de Berlín* y, aunque al compartirse algunos foros con colegas argentinos, estos han sostenido que en su país, específicamente en 1936, hubo un caso conocido como la viuda de Buenos Aires, es la viuda de Berlín el antecedente universalmente aceptado respecto a la confianza legítima, aún cuando no fuera denominada como tal.

Se trató del caso de la viuda de un funcionario público a la cual la administración le informó que de trasladarse a la Berlín Occidental recibiría la pensión de viudez, por lo que, esta anciana, asumiendo todos los costos y soportando todas las contrariedades que comportaban su traslado, se radicó en la Berlín Occidental y efectivamente comenzó a recibir su pensión. Tiempo después la administración, en apego al principio de la legalidad, consideró que la viuda no reunía las condiciones para recibir la pensión,

imponiendo como sanción adicional (al cese de la prestación) la exigencia de devolución de aquellas pensiones que habían sido percibidas.

En virtud de esto la anciana presentó su solicitud (pretensión) de protección ante la actuación del Estado y los tribunales la ampararon en su solicitud, anulando el acto, por considerar que ella apegó su conducta a lo que fue el requerimiento estatal (o a la conducta mostrada por el Estado) por lo que se estableció que no solamente no debía devolver las pensiones recibidas, sino que podría continuar recibéndolas. Este antecedente muestra, aún primitivamente, a qué se refiere la confianza legítima.

Con base a lo anterior, puede ofrecerse una primera aproximación a la confianza legítima, señalando que se trata de un **sistema de defensa en manos de los ciudadanos ante las actuaciones súbitas, impredecibles o sin cautelas suficientes de los distintos Poderes Públicos (administrativo, legislativo y judicial) con el objeto de proteger, en los casos que así lo merezca, la confianza depositada por aquellos en la estabilidad de la conducta de éstos, aún cuando la actuación generadora de dicha confianza fuera irregular** (Colman, 2011).

Vale decir, se trata de que los particulares obran conforme a lo que el Estado les ha ordenado, por lo que no puede luego, el Estado, desconocer dicho mandato (ilegal o no) para sancionar o reprochar la conducta del ciudadano ajustada a lo que él mismo pautó.

Se trata entonces de un principio que responde a la tensión que ocurre dentro del derecho y, específicamente, respecto a la actuación del Estado, esto es, la necesidad de seguridad y estabilidad por un lado (de allí que tengamos instituciones como la cosa juzgada, la caducidad, la prescripción, entre otros) y la necesidad de cambio o flexibilidad en la actuación estatal para responder al avance de la sociedad.

En ese sentido, la confianza legítima no impide que el Estado pase de la estabilidad a la flexibilidad, pero sí exige que el Estado module esa actuación con medidas transitorias que eviten un perjuicio a los justiciables que se encuentran en medio de esos cambios.

Como podrá apreciarse, lo anteriormente indicado constituye una breve noción del tema que no solo es más amplio y complejo de lo hasta ahora comentado, sino, más interesante, pues, también se extiende a la conducta de los particulares entre sí (cuya principal aproximación es la llamada **teoría de los actos propios**) e igualmente abarca a particulares cuyos actos pueden tener efectos de personas de derecho público (universidades privadas).

### **3.- Recepción en Venezuela de la Confianza Legítima:**

Para nadie es un secreto que la confianza legítima no se encuentra presente en nuestra legislación, el único antecedente de esta se encontró en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, cuya modificación de 2008 lo excluyó de su articulado.

Sin embargo, desde los años 70 dicho principio, aún cuando no fuera reconocido de manera expresa, comenzó a estar presente en la motivación de algunos fallos o votos salvados de la otrora Corte Suprema de Justicia.

Han sido *los principios de la Seguridad Jurídica, Buena Fe, Estado de Derecho, Igualdad, Derechos Adquiridos, los que han constituido el soporte en Venezuela del reconocimiento y aplicación de la Confianza Legítima*. La doctrina moderna reconoce que es la Seguridad Jurídica, como manifestación del Estado de Derecho, y los Derechos Fundamentales la base de la confianza legítima.

Ahora cabe preguntarse, ¿ha reconocido la Sala Constitucional a la confianza legítima?, ¿se trata de un tema importante para la Sala Constitucional?

Para responder a estas interrogantes es necesario referirse, de manera concreta, a algunos fallos de la Sala Constitucional donde se ha tratado el tema en cuestión. Así tenemos que:

**a.-** En la sentencia 956 del 1° de junio de 2001, caso: *Fran Valero (Ratificada el 05-05-2003, el 28-11-2008 y el 28-06-11) señaló:*

i.- Que la confianza legítima, es la confianza que tienen los particulares de que los órganos del Poder Público actuarán como lo han venido haciendo en circunstancias similares.

ii.- Que la confianza legítima, es relevante para el proceso.

iii.- Que la confianza legítima, nace de los usos procesales a los cuales las partes se adaptan, amoldan su proceder y los toman en cuenta para el ejercicio de sus derechos.

iv.- En lo que respecta a los precedentes, la confianza legítima comporta una interdicción para el órgano jurisdiccional en la aplicación retroactiva de la jurisprudencia. Los cambios de criterio no se pueden aplicar hacia el pasado, ni en el caso concreto, sino a las situaciones futuras. No pueden aplicarse de manera indiscriminada.

**b.-** En sentencia No. 3180, dictada el 15 de diciembre de 2004, caso: *Tecnológica Los Pinos Tecpica, C.A.*, (Ratificada el 30-03-2007) señaló:

i.- La confianza legítima lo que persigue es la confianza de la población en el Ordenamiento Jurídico y su aplicación.

ii.- La confianza legítima abarca la expectativa de que los Derechos Adquiridos no se supriman o vulneren ante los cambios legislativos.

iii.- Que la confianza legítima comporta que la ley se interprete de manera estable y reiterada.

iv.- Desde el punto de vista procesal, la confianza legítima se manifiesta en la confianza de que las condiciones procesales serán siempre las mismas.

c.- Decisión N° 5082, el 15 de diciembre de 2005, caso: Rafael José Flores Jiménez, en la cual dejó establecido que:

i.- Los cambios de doctrina en los fallos resultan peligrosos, pues, atentan contra la idea de justicia, por lo que, deben hacerse de manera prudente, equilibrada, explícita y razonada.

d.- En sentencia del 15 de mayo de 2012 (exp. 10-0277) la Sala Constitucional sostuvo que:

i.- La confianza legítima plantea la noción de previsibilidad en el comportamiento y en la aplicación del derecho por los Poderes Públicos, lo cual, supone proporcionar un margen de certeza en la actuación del Estado.

Como puede apreciarse no se discute que el principio de la confianza legítima no solo ha sido acogido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, sino además que dicho principio es rector de la actividad de nuestros tribunales y del Poder Público en general.

Para finalizar, corresponde ahora precisar si el fallo del 09 de enero de 2013 contradujo el contenido de algunos otros fallos de la propia Sala Constitucional, conformando un cambio de criterio de la actuación de la Sala y, de ser así, si tal actuación comportó una violación del principio de confianza legítima.

#### **4.- Tres aspectos de la Sentencia del 09/01/13 relacionados con la Confianza Legítima:**

Tal como se indicó en la introducción de esta reseña, se procurarán destacar tres aspectos de la sentencia objeto de estas críticas líneas, para que así el lector pueda concluir si la referida sentencia lesionó o no la confianza legítima.

**a.-** En el fallo del 09/01/13 se admitió un recurso de interpretación respecto al artículo 231 de la Constitución Nacional. Sin embargo:

En la sentencia 457 del 05 de abril de 2001, ratificada en la sentencia 759 del 16 de mayo de ese mismo año, la Sala Constitucional, en una declaración que podría considerarse jurídicamente soberbia, había dicho lo siguiente:

\*Los artículos 230 y 231 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no requieren aclaración alguna, pues sus textos son explícitos.

En razón de lo anterior, los venezolanos podrían legítimamente esperar que su Sala Constitucional nuevamente negara la interpretación de dicha disposición, pues, en el pasado dijo que ello no se requería y, como todos conocen, el texto no había sufrido modificación alguna, por lo que debía existir la misma razón jurídica y fáctica para negarla.

Ahora bien, si se toma en cuenta que fue la propia Sala Constitucional quien se limitó con dicha declaración, pues, difícilmente algún intérprete del derecho puede declarar fehacientemente que una norma no es susceptible de interpretación alguna, puede concluirse que solo unos pocos podrían confiar en que dicha norma no podría ser interpretada.

**b.-** En el fallo del 09/01/13 se sostuvo que no puede confundirse el inicio del período constitucional con la juramentación. El primero se inicia el 10 de enero y la segunda puede llevarse a cabo en un momento posterior. Sin embargo, en las sentencias antes referidas se dijo:

\*La separación entre el inicio del período y la toma de posesión del Presidente solo tiene sentido dentro de la transitoriedad entre las dos Constituciones (No. 457).

\*\*La separación entre el inicio del período, por una parte, y la instalación o toma de posesión de los órganos a que se refiere el artículo 31 del Decreto sobre el Estatuto del Poder Electoral, por otra, solo tiene sentido dentro de la transitoriedad entre las dos Constituciones (759).

\*\*\*También se afirmó en el fallo 759 que la diferencia entre toma de posesión e iniciación del mandato, por un lado, e instalación del órgano legislativo, por otro, proviene del régimen transitorio aplicable y no de la aplicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Adicionalmente a ello en sentencia No. 626 del 26 de mayo de 2009, la Sala Constitucional señaló lo siguiente:

\*\*\*\*Las funciones de gobierno parten de la juramentación y esta es esencial para la toma de posesión, condición inseparable del acto de elección.

\*\*\*\*\*El inicio de la acción de gobierno depende de la correspondiente toma de posesión.

\*\*\*\*\*La juramentación es una solemnidad imprescindible para la asunción de la magistratura estatal y, por tanto, condiciona la producción de los efectos jurídicos de parte del Poder Ejecutivo regional.

Esto significa que, fuera de una situación de transitoriedad entre dos constituciones, no tiene sentido referirse a la posibilidad de que la juramentación ocurra en un día diferente al día en que debe verificarse el inicio del período constitucional.

No obstante lo anterior, la misma Sala Constitucional, en el fallo del 09 de enero de 2013, considera que la propia Constitución establece que estos dos sucesos pueden ocurrir en días diferentes al 10 de enero. A juicio de quien redacta, esta afirmación resulta a todas luces contradictoria con lo que la propia Sala Constitucional había venido afirmando, esto es, que esa posibilidad no estaba prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que únicamente era explicable ante regímenes de transitoriedad.

Adicionalmente, cabe destacar que la Sala también había interpretado la juramentación como un acto condicionante de la posibilidad de realizar actos jurídicos válidos.

c.- En la sentencia del 09/01/2013 se admite como ajustado a la Constitución venezolana la posibilidad de juramentarse ante el poder judicial por causas imputables al sujeto a juramentar. Sin embargo, en los fallos citados se indicó que el Presidente debía tomar juramento ante la Asamblea Nacional al quinto día siguiente de su instalación.

De manera adicional a lo comentado se tiene que la sentencia del 26 de mayo de 2009 antes referida, versó sobre el caso donde el Gobernador Electo del Estado Carabobo tomó posesión ante el Poder Judicial (un Juez Superior del Estado Carabobo) y no ante el Consejo Legislativo del Estado. Nadie consideró o analizó las causas que motivaron al Gobernador Electo a tomar posesión ante el Poder Judicial, pero la Sala sostuvo que la toma ante este poder estaba supeditada al agotamiento o imposibilidad de hacerlo ante el Consejo Legislativo, esto claramente demuestra que no se tratan de causales referidas al funcionario sino al órgano encargado de tomar el juramento.

De hecho, y sin mencionar cuál fue la suerte del juez que tomó el juramento, debe decirse que el Gobernador tuvo que tomar el juramento ante

el Consejo Legislativo, por lo que lo ocurrido resulta nuevamente contradictorio con el actual argumento de que por cualquier causa sobrevenida se puede tomar juramento ante el Poder Judicial, si ello fuera así, ¿por qué el Tribunal Contencioso había dictado una medida cautelar para que se acudiera al Consejo Legislativo y se tomara nuevamente el juramento?. Sáquense sus propias conclusiones.

Para quien redacta estas líneas puede concluirse que:

1.- La sentencia del 09/01/13 quebrantó la confianza legítima depositada, con su actuar, por la propia Sala Constitucional en cada uno de los ciudadanos.

2.- La Sala no implementó ninguna medida que procurara modular los efectos de la sentencia, para el caso en que considerara necesario hacer un giro en su jurisprudencia constitucional.

3.- Se trató evidentemente una salida política y no jurídica, prácticamente irreparable por la protección internacional y mucho menos por la nacional.

4.- Es una demostración del deterioro de nuestras instituciones, cuyo reestablecimiento estamos todos llamados a procurar.

## Referencias bibliográficas

-COLMAN, Edward. (2011). **La Protección de la Confianza Legítima en el Derecho Español y Venezolano: rasgos generales y aplicación a dos supuestos de la actividad administrativa**. Caracas: Funeda.

-RONDÓN, Hildegard. (2002). **El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano**. Caracas: Ex Libris.

-TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. 2013. Sentencia del 09 de enero de 2013. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>