

§35. EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y SU APLICABILIDAD RESPECTO DE LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL PODER PÚBLICO

Caterina Balasso

Profesora de la Universidad de Central de Venezuela

I. INTRODUCCIÓN

La confianza legítima se erige en un principio rector de la relación jurídica que se establece entre los órganos que ejercen el Poder Público y los particulares mediante el cual “...se alude a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener de otro una prestación, una abstención o una declaración favorable a sus intereses...”¹.

En tal sentido, el principio de la protección de la confianza legítima impone el respeto a la seguridad jurídica que informa todo modelo de Estado de Derecho, protegiendo las relaciones del Estado, cuando se ubica institucionalmente frente a los ciudadanos, ajustándose de forma más armoniosa que otros principios (como el de buena fe, por ejemplo) e informando su actividad para transmitir esa clave de funcionamiento a toda la sociedad².

Conforme a sus postulados, si las actuaciones, de los órganos que ejercen el Poder Público contrarían por completo la deducción lógica determinada por sus procederes anteriores, se configura una transgresión del principio de la confianza legítima, pues “...cuando se alude a la conducta que fomenta la expectativa, la misma no está constituida tan sólo de actuaciones, sino que también se conforma con abstenciones y manifestaciones denegatorias u omisiones voluntarias...”³.

Sobre el principio de la confianza legítima se ha pronunciado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 514 de 3 de abril de 2001 (caso *The Coca-Cola Company vs. Ministerio de la Producción y el Comercio*), sentando el criterio de que las actuaciones reiteradas de la Administración Pública hacen nacer a favor de los administrados expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez, constituyendo los criterios administrativos, aún cuando puedan ser cambiados, instrumentos idóneos para crear tales expectativas. El argumento sentado en la sentencia indicada se fundamentó en el análisis del artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sobre el cual, la Sala señaló que:

1 RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Caracas, 2002, p. 3.

2 CASTILLO BLANCO, Federico A., *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons Editores, 1998, pp. 273-274.

3 RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Caracas, 2002, p. 3.

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

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que "...los cambios de criterio no pueden producirse en forma irracional, brusca, intempestiva, sin preparar debidamente a los destinatarios sobre la posibilidad de los efectos que sobre los mismos recaerán, ...*omissis*... por cuanto esto sería violatorio de las expectativas de los ciudadanos de que se continúe aplicando el régimen preexistente..."⁴.

El principio de la confianza legítima también fue analizado extensivamente por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia n° 98 del 1 de agosto de 2001 (caso *Asociación Civil "Club Campestre Paracotos"*), en la cual precisó que el mismo se fundamenta en la confianza que en el ciudadano produce la actuación de la Administración, actuación que debe estar supeditada por el ordenamiento jurídico y orientada por la protección del interés general. En dicha sentencia, dictada con ocasión de la impugnación de unas elecciones realizadas en el Club Campestre Paracotos, la Sala Electoral consideró que una información emanada de funcionarios del órgano electoral resultaba "...idónea para generar una *expectativa procesal plausible* en los potenciales recurrentes, en el sentido de llevarlos a la convicción de que lo procedente era agotar la vía administrativa mediante la interposición del correspondiente recurso jerárquico, antes que optar por el acceso inmediato a la sede jurisdiccional..."

Y es que según ha reconocido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, al pronunciarse sobre una acción de amparo interpuesta contra una decisión judicial mediante la cual se declaró la perención de la instancia después de que se hubiera dicho "vistos": "...La expectativa legítima es relevante para el proceso. Ella nace de los usos procesales de 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..." (Sentencia de 1° de junio de 2001, Exp N° 00-1491).

El principio de la protección de la confianza legítima se presenta entonces como rector de la relación jurídica que se establece entre los particulares y el Estado, imponiéndole a éste el deber de reconocer el carácter legítimo que tienen las expectativas jurídicas fundadas en sus actuaciones reiteradas y, -en tal sentido-, imponiéndole también el deber de respetarlas, absteniéndose de modificarlas de manera irracional, brusca, intempestiva, sin la debida preparación en relación con los efectos que se generarán.

Así, pueden encontrarse situaciones de aplicabilidad del principio de la protección de la confianza legítima en los diversos ámbitos de actuación de los poderes públicos, y particularmente en lo que se refiere a la actividad administrativa, la administración de justicia y la adopción de normas, las cuales ejemplificaremos haciendo referencia a algunos precedentes jurisprudenciales pronunciados al respecto.

4 RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Caracas, 2002, p. 25.

1. La confianza legítima y la actividad administrativa

En primer lugar, en lo que se refiere a la actividad administrativa de los órganos que actúan en ejercicio del poder público, el principio de la protección de la confianza legítima dicta que las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública deban llevarse a cabo, en un todo, conforme a reglas preestablecidas y conocidas por los particulares, de manera que no haya sorpresas en cuanto a la conducta de la Administración⁵.

En el sentido, cabe mencionar en primer lugar la ya referida sentencia dictada por la Sala Política Administrativa el 29 de marzo de 2001 (caso *The Coca Cola Company*), en la cual se estableció:

[...]El artículo 11 [*de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*], brevemente analizado, es considerado como uno de los ejemplos más significativos en la legislación venezolana, del principio de la *confianza legítima*, con base en el cual, las actuaciones reiteradas de un sujeto frente a otro, en este caso de la Administración Pública, hacen nacer expectativas jurídicas, que han de ser apreciadas por el juez y justamente, los criterios administrativos, si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas.

Ahora bien, esta Sala observa que los criterios empleados para determinar la posibilidad de coexistencia pacífica de signos distintivos no son absolutos, sino que atienden a determinados condicionamientos que se constatan en cada situación concreta, no constituyendo así reglas rígidas que deben aplicarse en cada caso sin que medie la apreciación de las circunstancias que lo conforman. Es por todo lo anterior que en casos como el de autos no es posible afirmar que los referidos criterios, establecidos por la Administración, sean inmutables y definitivos. Así se establece.

En este mismo ámbito de la actividad de la administración se ubica el precedente jurisprudencial que deriva de la sentencia pronunciada por la Sala Constitucional el 28 de abril de 2003, en la cual, al conocer de una acción de amparo interpuesta contra la Comisión Nacional de Casinos, Bingos y Máquinas Traganíqueles por un grupo de empresas del ramo, por incumplimiento de lo ordenando en un fallo anterior de esa misma Sala Constitucional, estableció lo siguiente:

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

En este contexto es menester señalar que el otorgamiento de los permisos generó expectativas en las accionantes y con ello importantes erogaciones de dinero, con la finalidad de cumplir con los objetivos para los cuales la Administración les confirió tales autorizaciones y ejercer de esta forma la actividad económica de su preferencia. Por lo cual, la omisión de hacer cumplir los requisitos establecidos en la normativa tendiente a la regularización de la actuación de las accionantes no puede ocasionar perjuicio a quien previamente ha obtenido de la autoridad competente la anuencia para el ejercicio de su actividad, plasmado en actos administrativos, los cuales a pesar de la inhibición de su eficacia, mantenían plena validez, tal como lo apreció esta Sala en su sentencia del 13 de marzo de 2001.

5 BREWER-CARÍAS, Allan R., *Principios del Procedimientos Administrativo en América Latina*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2003, pp. 277 y ss.

Por último, cabe referir en relación con el principio y su aplicabilidad respecto de las actuaciones de la Administración, la ya mencionada sentencia dictada el 30 de junio de 2004 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la cual, al declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el artículo 199 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, que se publicó el 28 de diciembre de 2001 (*Gaceta Oficial* n° 5.566 Extraordinario), se estableció lo siguiente:

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

2. La confianza legítima y la administración de justicia

Siguiendo con otro de los ámbitos de actuación de los poderes públicos, particularmente el de la administración de justicia, cabe referirnos a algunos ejemplos que se encuentran en nuestra jurisprudencia, donde se han salvaguardado expectativas de los administrados al amparo del principio de la protección de la confianza legítima.

Así, en primer lugar tenemos el ya referido fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 1 de junio de 2001 (Exp N° 00-1491) en el cual la Sala, al pronunciarse sobre una acción de amparo interpuesta contra una decisión judicial mediante la cual se declaró la perención de la instancia después de que se hubiera dicho “vistos” estableció lo siguiente:

[...]La interpretación pacífica emanada de la Sala de Casación Civil de la extinta Corte Suprema de Justicia, fundada en las normas del Código de Procedimiento Civil, fue que la perención no corre después que la causa entre en estado de sentencia. *Tal interpretación generalmente admitida creó un estado de expectativa legítima, para las partes y usuarios de la justicia, de que no corría la perención mientras la causa se encontrara en estado de sentencia, y ello llevó a que no diligenciaran solicitando sentencia vencido el año de paralización por falta de actividad del juzgador.* Al no estar corriendo la perención, por no tratarse de la inactividad de los litigantes la causante de la paralización, las partes -en principio- no tenían que instar que se fallare. “Sin embargo, no puede entenderse que esa expectativa legítima sea indefinida, ya que una inactividad absoluta y continuada produce otros efectos jurídicos, aunque distintos de la perención. *“La expectativa legítima es relevante para el proceso. Ella nace de los usos procesales 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 contrarios a derecho.*”

Si un tribunal no despacha un día fijo de la semana, sorprendería a los litigantes si hace una clandestina excepción (ya que no lo avisó con anticipación) y da despacho el día cuando normalmente no lo hacía, trastocándole los lapsos a todos los litigantes.

Igualmente, si en el calendario del Tribunal aparece marcado con el signo de la inactividad judicial un día determinado, no puede el Tribunal dar despacho en dicha ocasión, sorprendiendo a los que se han guiado por tal calendario, ya que el cómputo de los lapsos, al resultar errado, perjudicaría a las partes en los procesos que cursan ante ese juzgado.

En ambos ejemplos, *la expectativa legítima que crea el uso judicial, incide sobre el ejercicio del derecho de defensa, ya que éste se minimiza o se pierde, cuando la buena fe de los usuarios del sistema judicial queda sorprendida por estas prácticas.*

En consecuencia, si la interpretación pacífica en relación con la perención realizada por la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia ha partido de la prevalencia de lo establecido por el Código de Procedimiento Civil, el cambio inesperado de tal doctrina, perjudica a los usuarios del sistema judicial, quienes de buena fe, creían que la inactividad del Tribunal por más de un año después de vista la causa, no produciría la perención de la instancia. (*Énfasis añadido*)

En relación con el asunto resuelto por la sentencia citada, sin embargo, cabe destacar que la Sala Constitucional, lejos de respetar el cambio de criterio establecido por la sentencia accionada en este caso, y establecer un período transicional para su futura aplicación, como parecía que concluiría en atención a su línea argumentativa, ratificó el criterio interpretativo relativo a la perención que se pretendía cambiar, sin ahondar en fundamentos al respecto, señalando:

[...]considera la Sala que la perención de la instancia, al menos en los procesos de naturaleza civil, o de los que se guíen por el Código de Procedimiento Civil, sólo funciona cuando existe inactividad de las partes, y no cuando después de vista la causa surge inactividad del juez, cuando no sentencie en los términos señalados en las leyes para ello, con lo que se paraliza la causa.

Otro precedente al que cabe referirse en lo que se refiere a la vinculación del principio de la confianza legítima y la administración de justicia, es el contenido en la conocida sentencia pronunciada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 8 de agosto de 2002, en el caso *Microsoft contra Cedel Mercado de Capitales, C.A.* En este caso, la Sala Constitucional, al conocer de una solicitud de revisión de un fallo emanado de la Sala de Casación Civil, en relación con la vinculación de los criterios anteriormente establecidos, sentenció:

[...]el haber aplicado a la solución del recurso de casación planteado una interpretación del artículo 397 del Código de Procedimiento Civil, *distinta de la sostenida hasta ese entonces por la doctrina de casación, no constituye una infracción a la llamada garantía de la confianza legítima, ya que los litigantes no pueden esperar de las normas individualizadas, es decir, de las sentencias, la previsibilidad segura de las normas generales, dado que la labor hermenéutica siempre deja abierta a la elección del juez varias posibilidades de interpretación de la norma jurídica, las cuales tienden a la solución más razonable de la controversia planteada.* Ahora bien, el derecho positivo es vigente cuando hay seguridad en que sus prescripciones sean ejecutadas por medio de un procedimiento jurídicamente válido. Esta seguridad de aplicación está ligada al sentido que el juez atribuye a la norma aplicable al caso, lo que implica una relativa inseguridad respecto a las posibles interpretaciones que sirvan para decidir el asunto controvertido. Así pues, *la certeza del derecho depende, tanto de lo que ordenamiento jurídico prescribe de lege lata como del razonable sentido que el juez atribuya a la norma interpretada. La confianza legítima, como elemento subjetivo de la seguridad por tanto, ser un valor absoluto, y los órganos jurisdiccionales no deben limitar su tarea decisoria por los intereses de quienes esperan la aplicación de la jurisprudencia consagrada sino por la teleología a la que tiende el sistema jurídico vigente.* Por otra parte, *la garantía de la confianza legítima, como parte del derecho a la seguridad jurídica, no asegura el acierto de las resoluciones judiciales, ni en la valoración de los hechos ni en la interpretación y aplicación del derecho.* Por ello, aunque la interpretación dada por la Sala de Casación Civil al artículo 397 del Código de Procedimiento Civil pueda ser jurídicamente errónea o constituir un cambio en la doctrina de la casación, tales circunstancias no son, a juicio de la Sala, susceptibles de tutela constitucional por no tratarse de decisiones manifiestamente infundadas, arbitrarias o contrarias a los derechos y garantías consagrados en la Constitución. (*Énfasis añadido*)

Finalmente, en relación con este ámbito de actuación de los órganos que ejercen Poder Público, cabe hacer referencia a una decisión más (de 19 de marzo de 2004), pronunciada también por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, al conocer de una solicitud de revisión de una sentencia emanada de la Sala de Casación Civil por la cual se declaró con lugar el recurso de casación anunciado y formalizado por C.A. Elec-

tricidad de Caracas pero no se emitió pronunciamiento en relación a la indexación, por estimarse que tenía que haber sido solicitada por el actor en el libelo de la demanda, siendo que fue alegada en los informes.

La Sala Constitucional, al declarar la nulidad del fallo objeto de revisión, y citando la doctrina que estableciera en el ya referido fallo de 1° de junio de 2001, estableció:

[...]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.

Así, es claro que en nuestro ordenamiento jurídico, con excepción de la doctrina de interpretación constitucional establecida por esta Sala jurisprudencia no es fuente directa del Derecho. Sin embargo, la “motivación de los fallos proferidos por las Salas de Casación que trasciendan los límites particulares del caso *sub iudice*, para ser generalizada mediante su aplicación uniforme y constante a casos similares, tiene una importancia relevante para las partes en litigio dada la función de corrección de la actividad jurisdiccional de los tribunales de instancia que ejercen las Salas de Casación de este Alto Tribunal, cuando desacaten o difieran de su doctrina, la cual, de acuerdo con el artículo 321 del Código de Procedimiento Civil y con el artículo 177 de la Ley Orgánica Procesal de Trabajo, deben procurar acoger para defender la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia.

Por ello, la doctrina de casación, sin ser fuente formal del Derecho, en virtud de que sienta principios susceptibles de generalización, cuya desaplicación puede acarrear que la decisión proferida en contrario sea casada, se constituye en factor fundamental para resolver la *litis* y, en los casos en que dicha doctrina establezca algún tipo de regulación del proceso judicial, sus efectos se asimilan a los producidos por verdaderas normas generales.

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 alteración del conjunto de situaciones, derechos y expectativas nacidas del régimen en vigor para el momento en que se produjeron los hechos.* No se trata de que los criterios jurisprudenciales previamente adoptados no sean revisados, ya que tal posibilidad constituye una exigencia ineludible de la propia función jurisdiccional, por cuanto ello forma parte de la libertad hermenéutica propia de la actividad de juzgamiento, sino que esa revisión no sea aplicada de manera indiscriminada, ni con efectos retroactivos, vale decir, que los requerimientos que nazcan del nuevo criterio, sean exigidos para los casos futuros y que se respeten, en consecuencia, las circunstancias fácticas e incluso de derecho, que existan para el momento en el cual se haya presentado el debate que se decida en el presente. “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. *Por tal razón, en los casos en que esta Sala ha modificado un criterio jurisprudencial, que entiende ha permanecido en el tiempo expresamente señala que dicho cambio surtirá efectos a partir de la publicación del fallo que lo contiene (Vid.* sentencia N° 438/2001 del 4 de abril, caso *C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) C.A. (Énfasis es añadido).*”

A pesar de la doctrina sentada en el fallo parcialmente transcrito *supra*, no puede dejar de señalarse que al menos en un precedente jurisprudencial que se conoce, un cambio de interpretación habría sido aplicado inmediatamente, dando origen al pronunciamiento de un Voto Salvado en el que se invocó como justificación, la vulneración del principio de la protección la confianza legítima, el cual, en criterio del Magistrado disidente había sido resquebrajado por el proceder de la mayoría sentenciadora.

Se trata de una sentencia pronunciada el 16 de septiembre de 2004 por la Sala Constitucional en la cual se desestimó una solicitud de amparo constitucional contra una decisión judicial porque la supuesta agraviada no habría consignado ningún tipo de copia de las actuaciones ni de la sentencia accionada. Para el Magistrado Pedro Rondón Haaz la no aplicación de la doctrina reiterada de esa Sala al respecto, conforme a la cual, habría debido ordenársele al querellante producir las copias certificadas necesarias o, si a este último no le fuera posible su obtención, recabarlas del propio Juzgado agravante, se configuró en una lesión del principio de la confianza legítima del accionante:

[...] juzga quien aquí disiente, que en el caso *sub examine*, debió aplicarse dicho criterio y no dársele un tratamiento distinto al que se le ha dado a otros justiciables, con lo cual, *se le vulneró al quejoso sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva e igualdad, así como los principios de seguridad jurídica y expectativa plausible o confianza legítima.* (Énfasis añadido)

3. La confianza legítima y la adopción de normas

Por último, corresponde realizar una referencia a algunos ejemplos que se encuentran en nuestra jurisprudencia en relación con la aplicabilidad del principio de protección de la confianza legítima en el ámbito de la adopción de normas. En relación con este aspecto, el principio de la protección de la confianza legítima exigirá que las innovaciones y modificaciones normativas que se traducen en limitaciones a derechos constitucionales no sean impuestas de manera súbita e inesperada, sin que medie un período de transición hacia el marco normativo que se pretenda introducir, a fin de lograr un balance entre la intervención estatal que se produce y el ejercicio efectivo del derecho constitucional, y preservar la expectativa que legítimamente tienen los particulares de que las condiciones existentes se mantengan relativamente estables.

En tal sentido, cabe referir el Voto Salvado pronunciado por el Magistrado Hadel Mostafá Paolini con ocasión de la sentencia adoptada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 21 de abril de 2004 (caso *Multinacional de Seguros*), en la cual se declaró sin lugar un recurso contencioso administrativo de anulación interpuesto por la empresa de seguros contra una providencia administrativa por la cual se le sancionó con multa y amonestación pública.

En dicho Voto Salvado, apartándose del criterio establecido por la mayoría sentenciadora, el Magistrado disidente puso de relieve que:

[...] la confianza legítima del recurrente fue vulnerada por el acto recurrido, en los términos expresados en la sentencia transcrita, pues, se insiste, la 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 fe del recurrente pues [...] *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.*

Así mismo, en relación con una providencia administrativa por la cual se *revocó* una autorización para el cobro por gastos de emisión y renovación de pólizas, la cual sirvió de fundamento para la adopción del acto sancionatorio impugnado, expuso que en su criterio la misma:

[...] 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 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 (*Énfasis añadido*).

En segundo lugar, cabe también referir nuevamente el fallo pronunciado el 30 de junio de 2004 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En dicha decisión, al declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el artículo 199 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta que se publicó el 28 de diciembre de 2001 (*Gaceta Oficial* N° 5.566 Extraordinario), la Sala estableció lo siguiente:

[...] *toda medida que afecte las cargas tributarias de los contribuyentes debe ser predecible*. Esto es, que ninguna medida que transforme; el marco jurídico tributario en detrimento de los contribuyentes puede ser imprevista, pues, de ser así, se impediría a los contribuyentes la planificación del correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias sin desequilibrio de su desempeño económico. En consecuencia, toda medida inesperada, aunque contara formalmente con cobertura legal, haría excesiva e, incluso, desproporcionada la carga pública tributaria.

Ahora bien, la estabilidad y la certeza que garantiza la predecibilidad de las normas tributarias no pueden implicar la petrificación del ordenamiento jurídico tributario, el cual, impregnado como está de la mutabilidad de los cambios económicos, requiere de constantes modificaciones. De allí, precisamente, que tanto la Constitución derogada como la vigente prediquen la necesidad de *transitoriedad* de la ley tributaria, y garanticen también que, en caso de que el legislador omita el establecimiento de esa transición, aquella sólo regirá sesenta días continuos luego de su publicación. ...*Omissis*...

[...]la transitoriedad lo que preceptúa es que la nueva regulación tributaria no se aplique a ciertos supuestos de hecho -con independencia de que la ley haya entrado ya en vigencia- hasta un momento posterior[...]

En el caso concreto de las leyes que gravan actividades que se discriminan o determinan en períodos fiscales, como es el caso del impuesto sobre la renta, lo que se exige no es una *vacatio legis*, sino que la nueva legislación, aun cuando entre en vigencia, *no rija el período fiscal en curso, sino los que han de comenzar durante la vigencia* de esa normativa, de manera que se respete el principio de certeza y de confianza legítima en materia tributaria. En otros términos, lo importante es que aquellos tributos que gravan actividades económicas que se realizan en períodos fiscales concretos, no se apliquen a los períodos fiscales que ya estén en curso, sino que rijan, al menos, a partir del período que se inicie luego de su entrada en vigencia. (*Énfasis añadido*).

Lo paradójico de este precedente jurisprudencial es que, a pesar de que la Sala Constitucional reconoció la necesidad de garantizar la transitoriedad de los ordenamientos tributarios, negó el recurso interpuesto por estimar que la Ley impugnada había respetado este criterio, pues las cargas impositivas impuestas mediante ese instrumento regulador, no tenían aplicación respecto de los ejercicios fiscales que estaban en curso para el momento de su publicación, siendo aplicable únicamente para los ejercicios fiscales que *iniciaren* durante su vigencia. Olvidó la Sala con una simplicidad pasmosa, que la Ley objeto de impugnación fue publicada un 28 de diciembre con lo cual el período transicional quedó reducido a 2 (dos) días, pues los ejercicios económicos tributables para las personas naturales, y en la práctica, para la mayoría de las personas jurídicas, se iniciarían al 1° de enero de cada año, guardando coincidencia con el calendario anual.

II. CONCLUSIONES

Como se pone en evidencia de los precedentes jurisprudenciales citados, en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos el principio de protección de la confianza legítima propende al reconocimiento y garantía de una estabilidad relativa respecto de las condiciones existentes en un determinado momento.

Sin embargo, siendo de reciente elaboración, habremos de presenciar y protagonizar la evolución jurisprudencial que habrá de tener su aplicación, con lo cual, como ha dicho la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, se perfilarán los caracteres propios del mismo en el derecho venezolano.

Cedo a la tentación de recordar aquél mensaje que en la madrugada del 12 de abril de 2002 dirigiera públicamente quien entonces se desempeñaba como Inspector General de la Fuerza Armada y Jefe del Alto Mando Militar, a propósito de este principio y de las consecuencias derivadas de la información suministrada por ese funcionario, quien en esa ocasión manifestó públicamente que: "...se le solicitó al señor Presidente de la República la renuncia de su cargo, la cual aceptó."