ESTADO DE DERECHO, SEGURIDAD JURÍDICA Y PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA.

ALFREDO PARÉS SALAS*

* Abogado, summa cum laude, por la Universidad Católica Andrés Bello (2001); Especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela (2005); Magister Legum (LLM) por la Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (2007); Doctorando del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (en curso). Profesor Agregado de la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.

Josefina Calcaño de Temeltas, representante del Rector

Con la siempre estimada y admirada profesora Josefina Calcaño de Temeltas tuve el privilegio de compartir muchos años en el ejercicio de una faceta bastante particular dentro del mundo académico, que cobra vida quincenalmente en el Salón de Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Es ahí donde se celebran las reuniones del Consejo de la Facultad.

El lunes 25 de octubre de 1999, en la sesión 527, conocí a la profesora Calcaño de Temeltas en lo que sería la primera de muchas sesiones en las que con ella coincidiría a lo largo de casi un decenio. Para ese entonces, cursaba yo el cuarto año de la carrera y había sido recién electo Representante de los Estudiantes ante el Consejo. La profesora, por su parte, empezaba su primer período como Representante del Rector. Algún tiempo después, en el año 2004, ahora como Representante de los Egresados, volvería a coincidir con ella durante un par de años más. Ella continuaba siendo Representante del Rector. Por una tercera oportunidad, a finales de 2007, ahora como Director de la Escuela de Derecho, volvimos a coincidir, esta vez, hasta su despedida del Consejo en octubre de 2009. Durante una década entera se desempeñó la profesora Calcaño de Temeltas, continua e invariablemente, como Representante del Rector. Si –robando la famosa frase de Otto Mayer– algo podría decirse de ella, es que fue como el Derecho Administrativo en contraste con el Derecho Constitucional¹. Mientras todos los demás íbamos y veníamos, la profesora Calcaño de Temeltas permanecía.

¹ «El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece». En su prefacio a la tercera edición de su obra sobre el Derecho Administrativo alemán, redactado el 29 de agosto de 1923 en la ciudad de Heidelberg, se encuentra una de las citas más famosas –si no la más– del autor: «*Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*» (Mayer, Otto, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Reimpresión de la 3era Edición, Duncker & Humblot, Berlin, 2004).

El que la profesora Calcaño de Temeltas fuera designada, una y otra vez, en ese cargo durante un tan dilatado período no puede sino acreditar algunas de sus tantas virtudes. Su compromiso con la Universidad, así como su responsabilidad y seriedad en el desempeño de sus funciones. Esas virtudes están más allá de toda duda. La recuerdo siempre reflexiva, escuchando y observando atentamente –como solo los sabios saben hacer– antes de dar su opinión, siempre firme, defendiendo sus valores, sin miramientos ni dudas, aunque siempre con una dulce y cariñosa palabra para los estudiantes y para sus colegas. La profesora Josefina Calcaño de Temeltas fue, es y seguirá siendo una figura emblemática de ese –y de otros– importantes cuerpos colegiados y su presencia será siempre extrañada.

INTRODUCCIÓN

Luego de una humildes pero sentidas palabras *in memoriam* a la profesora Josefina Calcaño de Temeltas, nos corresponde ahora compartir algunas reflexiones preliminares² sobre las relaciones que median entre los tres conceptos que le sirven de título, aportar algunas ideas a las consideraciones que doctrina y jurisprudencia nacionales han realizado sobre la interacción de aquellos, así como realizar un sucinto análisis acerca del fundamento normativo del principio de protección de la confianza en nuestro ordenamiento jurídico.

El orden en que hemos enunciado esos tres conceptos no es casual. Hemos empleado una suerte de orden decreciente, en el sentido que, así planteado –y esa sería una de las alternativas más ampliamente aceptadas– aquellos se nos presentan en una relación género-especie-subespecie o, si se quiere, de sub-principios de principios. Esta, precisamente, es la postura que, de acuerdo con Maurer, han adoptado el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) y el Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*) alemanes, al analizar el fundamento jurídico del principio de protección de la confianza,

² Hemos adjetivado el término *reflexión* con el añadido de *preliminar* puesto que las ideas aquí expuestas forman parte de una serie de aún incipientes cavilaciones con las que nos ocupamos actualmente en el marco de la investigación doctoral sobre el principio de protección de la confianza en el Doctorado en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.

usualmente conocido en español como el principio de la confianza o expectativas legítimas³.

En una considerable parte de su abundante jurisprudencia, el Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal Administrativo Federal alemanes han entendido que el principio de protección de la confianza (*Vertrauensschutzprinzip*) deriva del principio de seguridad jurídica (*Rechtssicherheit*), el cual, a su vez, formaría parte del principio de Estado de Derecho (*Rechtsstaat*)⁴, aunque el primero de aquellos también ha derivado el principio, de manera directa e inmediata, de la cláusula de Estado de Derecho. Esta misma –con ligeras variantes de autor a autor– es la postura que adopta la doctrina mayoritaria en la tierra teutona. En su obra sobre el principio de protección de la confianza Schwarz cita casi una treintena de autores de habla alemana que comparten esta construcción⁵. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, nutriéndose principalmente de los aportes que el Derecho alemán ha efectuado al Derecho Comunitario, también ha considerado al principio de protección de la confianza como parte del grupo de principios de la seguridad jurídica⁶.

En nuestro país, empero, aunque la jurisprudencia no ha dedicado mayores esfuerzos a profundizar en el tema, limitándose las más de las veces a enunciar, de manera lacónica –y a veces un tanto imprecisa– que tales principios se hallan relacionados, lo cierto es que en un minúsculo puñado de decisiones el Tribunal Supremo de Justicia pareciera adoptar una postura a tono con la ya mencionada, *id est*, que el principio de protección de la confianza deriva del principio de seguridad jurídica. No obstante –y he aquí la otra cara de la moneda– existe otro puñado de decisiones que parecieran derivar la fundamentación jurídica del aludido principio del principio general de la buena fe. Dedicaremos unos instantes al final del presente estudio a dar una revisión a algunas de las aludidas decisiones.

³ Schwarz, Kyrill-A., *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, Nomos, Göttingen, 2001, p. 39.

⁴ Fuhrmanns, Achim, *Vertrauensschutz im deutschen und österreichischen öffentlichen Recht, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde*, Gießen, 2004, p. 11.

⁵ Schwarz, Kyrill-A., *op. cit.*, nota al pie No. 88.

⁶ García Macho, Ricardo, Contenido y límites del principio de la confianza legítima-Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en: *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, 1989, p. 465.

En todo caso, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha reconocido «...que la existencia del llamado “Principio de Confianza Legítima”, en una problemática escasamente tratada en el Derecho Venezolano, específicamente en el Derecho Público, en comparación con otros principios con un mayor recorrido de prolija discusión en la doctrina y jurisprudencia europea, sobre todo en el marco del Derecho Comunitario Europeo»⁷.

Habida consideración que tanto la expresión Estado de Derecho, como el principio de protección de la confianza tuvieron su origen en el Derecho alemán, la referencia a la doctrina y jurisprudencia de ese país resulta obligada. Comencemos, pues, por pasar puntual revista a cada una de las nociones que intitulan este ensayo.

I. EL PRINCIPIO DE ESTADO DE DERECHO O *RECHTSSTAATSPRINZIP*

Sobre el Estado de Derecho se han escrito hectolitros de tinta. Huelga decir que no pretendemos aquí sino tan solo dar algunas pinceladas sobre algunos de sus contenidos relevantes para nuestro tema, que nos permitirán luego encuadrar el principio de seguridad jurídica dentro del Estado de Derecho.

Aun cuando la idea o «...noción del Estado de Derecho tiene cerca de dos siglos de experiencia desde que surgiera como fruto tardío de la Ilustración...»⁸, la expresión “Estado de Derecho” (*Rechtsstaat*), como tal, se acuña durante la primera mitad del Siglo XIX en Alemania, como un slogan político de la lucha contra el absolutismo⁹.

Inicialmente, con la expresión Estado de Derecho se aludía a una triple demanda jurídico-política, a saber: la existencia de un Parlamento que representara la voluntad de la sociedad, la sujeción de las decisiones de la Administración a las leyes emanadas de ese Parlamento y,

⁷ Sentencia No. 1164 de la Corte Segunda de lo Contencioso-Administrativo, del 29 de septiembre de 2008 (*Hotel & Resort Ciudad Flamingo*).

⁸ García Pelayo, Manuel, Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, No. 82, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991, p. 34.

⁹ Stein, Ekkerhart y Frank, Götz, *Staatsrecht*, Mohr Siebeck, 19na Edición, Tübingen, 2004, p. 148.

finalmente, la creación de tribunales independientes que controlaran la actividad administrativa¹⁰.

La noción, empero, iría mutando con el advenimiento de la revolución industrial y los cambios en la sociedad que aquella supuso, así como producto del desarrollo doctrinario por parte de diversos autores, particularmente los alemanes, que se dedicarían a intentar dotarla de un contenido cada vez más preciso¹¹ hasta llegar a convertirse en un verdadero principio jurídico de rango constitucional (*Rechtsstaatsprinzip*), que constituye el presupuesto o la base de las relaciones entre los individuos y el Estado en la sociedad actual.

En la actualidad se entiende que la idea fundamental sobre la que descansa la noción de Estado de Derecho consiste en el sometimiento o sujeción tanto de las relaciones jurídicas privadas entre los ciudadanos, como las existentes entre aquellos y los poderes públicos, o entre estos últimos, todas por igual y —he aquí la nota más importante— *sin excepción*, al Derecho. Empero, dicha expresión no es, para nada, unívoca, no tiene un significado universal único, pues su contenido varía, como en efecto lo ha hecho, en función del tiempo y el espacio¹².

Precisamente, la noción de Estado de Derecho inicia en sus albores con un marcado contenido formal, pivotando durante todo el Siglo XIX sobre el concepto central de la Ley formal, como expresión de la voluntad popular y como herramienta de limitación al poder del Monarca, esto es, como un instrumento para el aseguramiento de las libertades públicas y los derechos individuales¹³. De este modo, a esa primigenia concepción del Estado formal de Derecho le basta con la existencia de ciertas reglas de organización estatal, *inter alia*, la de “separación de poderes” —entendida modernamente en su versión de “distribución de funciones”—; el establecimiento de reglas procedimentales para la elaboración de la Ley formal, la sujeción de la Administración a dicha Ley formal y la existencia de tribunales independientes que controlen la actividad administrativa¹⁴. Durante ese estadio inicial la

¹⁰ Stein, Ekkerhart y Frank, Götz, *op. cit.*, p. 149.

¹¹ Particularmente Robert von Mohl, Otto Bähr y Rudolf von Gneist (Stein, Ekkerhart y Frank, Götz, *op. cit.*, p. 148).

¹² Maurer, Hartmut, *Staatsrecht*, C. H. Beck, 4ta Edición, München, 2005, p. 215.

¹³ Maurer, Hartmut, *op. cit.*, p. 216.

¹⁴ Stein, Ekkerhart y Frank, Götz, *op. cit.*, p. 150.

idea de los derechos fundamentales que gravitan en torno a la libertad y la propiedad privada se concebían en oposición a la Administración, mas no como un límite al poder del Parlamento¹⁵.

No es sino entrado el Siglo XX, con la evolución del modelo de Estado liberal burgués y una nueva concepción de su rol en la sociedad que dio paso a un Estado más prestacional, que los derechos fundamentales se empiezan a concebir como exigencias ante el Parlamento y no solo como límites a la acción de la Administración. Esta idea se ve luego reforzada en las postrimerías de la segunda guerra mundial, período durante el cual, producto de lo que en su conocida obra Radbruch denominaría la “arbitrariedad legal” (*gesetzliches Unrecht*)¹⁶, se experimentó una deliberada deformación de la tradición positivista y del formalismo jurídico imperante en la época, con la finalidad de sustentar jurídicamente una ciega obediencia a la Ley formal que –desprovista así de cualquier tipo de exigencia sobre su contenido, fondo o finalidad y cuya validez se hacía depender de tan solo el cumplimiento de ciertas formas– serviría para dar cobertura jurídica a los más abyectos despropósitos del Nacionalsocialismo. Hasta entonces se concebía al Parlamento y a la Ley formal como una suerte escudos protectores contra la arbitrariedad del Monarca, mas no se había experimentado aún que estos podían también convertirse en una filosa espada contra el individuo.

Ante esta novedosa aunque trágica realidad, la búsqueda de los mecanismos de defensa frente a la injusticia y la arbitrariedad se enfocarían no solo en la institución de Ley formal, sino en la propia Constitución, que ahora, merced al principio de supremacía constitucional –o, en palabras de García de Enterría, supralegalidad material¹⁷– se

¹⁵ Stein, Ekkerhart y Frank, Götz, *op. cit.*, p. 149. Baste tan solo con recordar un par de famosos aforismos tan distintivos del parlamentarismo inglés «*Parliament can do everything but to make a woman a man or a man a woman*» (De Lolme) o «*The power of the Parliament is absolute and without control*» (Blackstone) o, *gratia argüendi*, otear los artículos 5 y 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a tenor de los cuales «la Ley sólo tiene derecho a prohibir los actos perjudiciales para la Sociedad. Nada que no esté prohibido por la Ley puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer algo que ésta no ordene» y «la Ley es la expresión de la voluntad general».

¹⁶ Radbruch, Gustav, *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*, en: *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, No. 5, Lambert Schneider, Heidelberg, 1946, p. 1, consultado en: https://www.jstor.org/stable/20800812?seq=1#metadata_info_tab_contents.

¹⁷ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Reimpresión de la 3era Edición, Civitas, Madrid, 1994, p. 50.

convertiría en un instrumento capaz de asegurar, incluso ante el propio Parlamento, un elenco de derechos (fundamentales) inalienables e intangibles, de rango superior y, por tanto, supraordenados a la ley¹⁸, cuya vigencia sería garantizada judicialmente mediante la creación de la jurisdicción constitucional, pieza última que, en palabras de García Pelayo, constituyó la culminación del proceso de desarrollo del Estado de Derecho¹⁹.

El Estado material de Derecho surgiría así no como un concepto que se contrapondría al del Estado formal de Derecho, sino, antes bien, como su necesario complemento. Esa transformación paulatina del concepto ha dado lugar a lo que se ha llamado el paso del Estado legal de Derecho al Estado constitucional de Derecho²⁰.

Existe consenso generalizado en la doctrina que la seguridad jurídica es una de las principales funciones y atributos inherentes al Estado de Derecho. Para Lösing, aquella se erige como una de las tareas fundamentales del Estado de Derecho, el cual, sostiene, «...se refiere en principio a la exigencia y la garantía de la paz y, por ello, de la seguridad...»²¹.

En este sentido, afirmaba García Pelayo, que la noción de Estado de Derecho, entendida desde una perspectiva universal, es un «...arquetipo intemporal de convivencia política...»²² que se caracteriza por «...la articulación de tres ideas de las que podemos encontrar ejemplos a lo largo de toda la historia del pensamiento...»²³. Una de esas ideas es, precisamente, que «...sólo el imperio de normas abstractas e impersonales garantiza un orden digno, *cierto y seguro* de convivencia...»²⁴.

Así las cosas, sería difícil negar que las nociones de certeza y de seguridad han estado presentes como elementos inmanentes o consus-

¹⁸ Construcción en la que, como bien se sabe, los aportes de Kelsen con su teoría de creación del derecho por grados y la concepción del ordenamiento jurídico como un conjunto de normas jerarquizadas jugaron un rol fundamental (García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 41).

¹⁹ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 33.

²⁰ Ídem.

²¹ Lösing, Norbert, Estado de Derecho, Seguridad Jurídica y Desarrollo, en: *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, No. 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 278.

²² García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 33.

²³ Ídem.

²⁴ *Ibidem*.

tanciales a la idea de Estado de Derecho a lo largo de la historia de nuestra civilización.

Inspirado en el modelo constitucional español (artículo 1º de la Constitución de 1978) y a diferencia, *exempli gratia*, de la construcción alemana, país –que pese habernos obsequiado la expresión Estado de Derecho– se rige por una Ley Fundamental que no contiene una cláusula general que lo reconozca de manera expresa²⁵, en nuestro país, el artículo 2 de la Constitución preceptúa, por demás en términos enfáticos y precisos, que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

Esa disposición –huelga decirlo– es la más importante de las Joyas de la Corona, dentro de las que también se cuenta un amplio elenco de reglas que desarrollan algunos de los contenidos específicos del principio de Estado de Derecho. En efecto, comúnmente se suele aludir, como partes integrantes del referido principio, a la cláusula de supremacía constitucional (artículo 7), la garantía del respeto a los derechos humanos (artículo 19), al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 26), el principio de separación de funciones y colaboración (artículo 136), al principio de legalidad (artículo 137), al principio de responsabilidad patrimonial (artículo 140), al principio de legalidad administrativa (artículo 141), así como a la consagración constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 259) y constitucional (artículo 335).

²⁵ Aun cuando el principio no está expresamente incluido en el artículo 20.1 (Fundamentos del Orden Estatal y Derecho de Resistencia) de la Ley Fundamental, a tenor del cual, «la República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social», artículo este que constituye la declaración principal de la forma y fundamentos de Estado alemán, la doctrina y jurisprudencia reconocen, de manera pacífica y sin lugar a discusión alguna, la existencia de disposiciones que llevan a concluir que Alemania es, en efecto, una Estado de Derecho. Pese a la omisión del artículo 20, el principio es aludido expresamente por los artículos 28.1 y 23.1, por lo que a los Estados de la Federación y a los principios rectores del marco de la integración europea se refiere. Lo cierto es que la existencia del Estado de Derecho en el ordenamiento constitucional alemán no deriva de un postulado expreso general (definición nominal), en el sentido de una “norma fundamental del Estado”, entendida como aquellas «...declaraciones de contenido sobre el carácter y finalidad del Estado establecido por la Constitución...» (García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 92-104), sino de un análisis de las normas y reglas que aseguran la sujeción del poder público a la ley y el Derecho (artículo 20), el aseguramiento de la dignidad humana y los derechos y libertades individuales (artículo 1 y ss.), la consagración de la responsabilidad patrimonial (artículo 34), así como la garantía de protección judicial (artículo 19), entre otros.

Como puede observarse la seguridad jurídica no se halla comprendida expresamente —esto es, de manera textual— en el elenco de valores o principios contenidos en lo que la doctrina ha denominado las “normas fundamentales del Estado”, las cuales son, en palabras de García Pelayo, aquellas «...declaraciones de contenido sobre el carácter y finalidad del Estado establecido por la Constitución...»²⁶, como sí sucede, *inter alia*, con la vida, la libertad, la justicia o la igualdad.

La única mención expresa a la seguridad jurídica que encontramos en el texto constitucional se hace bajo en el artículo 299, bajo el Capítulo I (Del Régimen Socioeconómico y la Función del Estado en la Economía) del Título VI (Del Sistema Socioeconómico)²⁷, norma rectora del régimen socio-económico del país²⁸. Así, la mencionada norma dispone textualmente cuanto sigue:

²⁶ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 92-104.

²⁷ La ubicación de la mención al principio de seguridad jurídica no es, para nada, de extrañar, pues, en efecto, se ha afirmado que el principio de seguridad jurídica tiene un fecundo ámbito de aplicación, precisamente, en el contexto del intervencionismo económico (García Macho, Ricardo, *op. cit.*, p. 456).

²⁸ En la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, elaborada *ex post* y, por tanto, con una dudosa legitimidad de origen que ha sido seriamente cuestionada, entre otros, por Brewer-Carías (Brewer-Carías, Allan, Comentarios sobre la Ilegítima “Exposición de Motivos” de la Constitución de 1999, Relativa al Sistema de Justicia Constitucional, en: Revista de Derecho Constitucional, No. 2, Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 47-59), se añadieron al texto constitucional varios pasajes que incorporan, seis menciones expresas a la seguridad jurídica en relación con los derechos sociales, el sistema socioeconómico, la justicia constitucional y los estados de excepción. Bajo el Capítulo V (De los Derechos Sociales y de las Familias) del Título III (De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes) se afirma que, entre otros conceptos, «...la *seguridad jurídica*, son valores que concurren en la acción transformadora del Estado... para producir la gobernabilidad corresponsable, la estabilidad política y la legitimidad jurídica necesarias para el funcionamiento de la sociedad democrática». Bajo el Capítulo I (Del Régimen Socioeconómico y la Función del Estado en la Economía) del Título VI (Del Sistema Socioeconómico) se añadió lo siguiente: «el Estado... tiene un papel fundamental como regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral... garantizando la *seguridad jurídica* para fomentar, junto con la iniciativa privada, el desarrollo armónico de la economía nacional y la justa distribución de la riqueza...» y «...se reconoce como esencial la acción reguladora del Estado para establecer un marco normativo estable que brinde *seguridad jurídica* a la actividad económica...». En relación con la justicia constitucional y los estados de excepción, bajo el Capítulos I (De la Garantía de esta Constitución) y II (De los Estados de Excepción) del Título VIII (De la Protección de esta Constitución), se introdujeron las siguientes menciones «...el carácter vinculante de las interpretaciones de las normas y principios constitucionales será el principal instrumento de la Sala Constitucional para fortalecer la justicia constitucional, darle

Capítulo I. Del Régimen Socioeconómico y la Función del Estado en la Economía

Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, *garantizando la seguridad jurídica*, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Pese a la ausencia de mención expresa a la seguridad jurídica dentro del elenco de valores superiores del ordenamiento jurídico venezolano, lo cierto es que, por ser esta parte del contenido esencial o indisponible del principio de Estado de Derecho, el cual, como ya se indicó, sí se halla expresamente reconocido, puede concluirse que la seguridad jurídica se incorpora de manera virtual, táctica o implícita al artículo 2 de la Constitución.

En un sentido similar el propio Tribunal Supremo de Justicia ha calificado la seguridad jurídica como un “principio constitucional”, una “cualidad del ordenamiento jurídico”, un “cometido y función del Estado de Derecho”, un “valor” y “bien jurídico de absoluta protección”, que forma parte integrante del principio de Estado de Derecho.

eficacia al Texto Fundamental y brindar mayor seguridad jurídica a los ciudadanos» y que «...se atribuye a la Sala Constitucional la competencia para revisar las decisiones definitivamente firmes dictadas por los tribunales... en materia de amparo constitucional y control difuso de la constitucionalidad... sólo con el objeto de garantizar la uniformidad en la interpretación de las normas y principios constitucionales, la eficacia del Texto Fundamental y la seguridad jurídica...» y, finalmente, que «...el decreto declaratorio del estado de excepción deberá señalar, para preservar la seguridad jurídica, las medidas que podrán tomarse con fundamento en el mismo...».

En propósito, el Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido cuanto sigue:

«El principio de seguridad jurídica como tal no se encuentra establecido en la vigente constitución.

Pero a pesar que el Texto Fundamental expresamente no lo define, el artículo 299 Constitucional, en lo relativo al sistema económico, señala: “(...) El Estado... promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional... garantizando la seguridad jurídica...”

La seguridad jurídica aparece ligada al fortalecimiento de la economía del país, pero considera la Sala, que *ella obedece a un criterio más amplio*, que se derivaría del propio Texto Constitucional y que se convierte en *un principio constitucional*. Seguridad Jurídica se refiere a la *cualidad del ordenamiento jurídico*, que implica certeza de sus normas y consiguientemente la posibilidad de su aplicación...»²⁹.

Siguiendo este orden de ideas, el Tribunal ha afirmado también que,

«...desde otro ángulo, pero siguiendo el mismo razonamiento, al Estado de Derecho le corresponde cumplir un *cometido* de enorme relevancia, cual es la *función de garantizar la seguridad*, que, junto con la función de mantener y realizar la igualdad y de preservar la libertad, forman la tríada constitutiva del contenido esencial de la legitimidad del ejercicio del poder. Esa *función de seguridad es decisiva para identificar al Estado de Derecho, esto es, garantía de certeza, de saber a qué atenerse*»³⁰.

Finalmente, ha sostenido que «...en un Estado de Derecho, uno de *los valores primordiales* que encuentra vinculación con el principio de legalidad es el *valor de la seguridad jurídica, bien jurídico de absoluta protección* que coadyuva a la convivencia social»³¹.

²⁹ Sentencia No. 3180 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 15 de diciembre de 2004 (*Tecnoagrícola Los Pinos*).

³⁰ Sentencia No. 457 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 5 de abril de 2001 (*Francisco Encinas*).

³¹ Sentencia No. 957 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 16 de junio de 2008 (*Asiclo Godoy*).

No hay duda alguna, pues, que la seguridad jurídica constituye uno de los principios o valores superiores del ordenamiento jurídico y que su fundamento constitucional se ancla en la norma del artículo 2, que consagra a Venezuela como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

II. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA O *RECHTSSICHERHEIT*

La seguridad es un concepto complejo³². Desde un punto de vista antropológico, no hay duda que constituye un anhelo fundamental del ser humano que se manifiesta en todas las facetas y ámbitos del individuo. La seguridad es, así, «...la necesidad más profunda del hombre»³³.

Desde los albores de la especie humana, la búsqueda de la seguridad ha jugado un rol fundamental en la evolución del hombre. La seguridad personal, social y económica, entre otras, forman parte de la incesante búsqueda del hombre, y son un medio que le permite —o su ausencia le impide o dificulta— el ejercicio de sus derechos y libertades, así como el pleno desenvolvimiento de su personalidad.

Aunque, huelga decirlo, la noción de seguridad es un término relativo que, por tanto, se nos presenta en una suerte de escala gradual, no habría duda alguna al afirmar que en la medida en que mayor sea su realización, más elevado será el grado de civilidad o desarrollo de una determinada sociedad. La seguridad, como valor anhelado por el ser humano, es un concepto que va de la mano del desarrollo de una determinada sociedad.

Los efectos de la seguridad no solo se proyectan de manera instantánea en lo inmediato —como podría pensarse, *gratia argüendi*, respecto de la seguridad física y de la integridad personal, particularmente en los estadios más primitivos del hombre, en su estado de naturaleza—. Antes bien, como quiera que trascienden el presente y se proyectan hacia el futuro, cercano y distante, la seguridad se constituye en un concepto básico que facilita el desarrollo y evolución del ser humano. La seguridad

³² Lösing, Norbert, *op. cit.*, p. 273.

³³ Lösing, Norbert, *op. cit.*, p. 278.

sostenida en el tiempo (seguridad sobre la seguridad), provee al individuo de la estabilidad y previsibilidad necesaria para planificar, trazarse objetivos y metas, programar su vida a futuro o, simplemente, tan solo tener paz, a sabiendas que su situación permanecerá razonablemente inalterada o que mutará a un ritmo que puede medianamente prever y, por tanto, esperar.

En el ámbito de las relaciones sociales –y, entendida ahora como seguridad jurídica– la seguridad constituye una de las funciones o de los fines del Derecho o, dicho en otras palabras, una de «...las finalidades funcionales de lo jurídico...»³⁴.

Mediante el establecimiento de un conjunto de reglas de conocimiento público, cuya observancia por igual por parte de todos los miembros de la sociedad se encuentra asegurada a través de los mecanismos coercitivos propios del Derecho, el ser humano puede acercarse en mayor o menor medida a la consecución de esa seguridad necesaria para su desarrollo. No incurriríamos en error alguno al afirmar que, por tratarse de un elemento necesario para la realización del ser humano, la seguridad se halla en una íntima relación –cual suerte de condicionante– con el derecho constitucional al libre desenvolvimiento de la personalidad.

En palabras de Recaséns Siches, la seguridad es un deseo social básico que «...desempeña... un papel muy importante en la creación, la vida y el desenvolvimiento del Derecho...»³⁵. Sostiene el citado autor que:

«...el deseo de seguridad es uno de los motivos radicales que lleva al hombre a producir Derecho positivo, gracias al cual pueda, hasta cierto punto, estar cierto y garantizado respecto de la conducta de los otros y sepa a qué atenerse respecto de lo que uno pueda hacer en relación con ellos, y de lo que ellos puedan hacerle a uno»³⁶.

Así, el Derecho, «...en cuanto sistema normativo, se manifiesta, entre otras posibilidades, como sistema de seguridad, es decir, como

³⁴ Recaséns Siches, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, 12da Edición, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 111.

³⁵ Recaséns Siches, Luis, *op. cit.*, p. 63.

³⁶ *Ídem*.

control social para la implantación y realización de un determinado modelo de organización social...»³⁷.

Como señala Ruiz Rodríguez parafraseando a Delos, uno de los fines del Derecho es la seguridad, «la cual... es un estado subjetivo: la convicción que tengo de que mi situación no será modificada por la violencia, por una acción contraria a las reglas y a los principios que rigen la vida social...»³⁸.

Sin embargo, lo cierto es que no es sino hasta el advenimiento del Estado moderno cuando esa idea de seguridad, que hasta entonces había sido entendida como una consecuencia refleja de la propia existencia del Derecho, se convierte en el centro y finalidad del mismo, iniciándose así «...la idea positivista de la seguridad jurídica, vinculada a la concepción política liberal democrática que propugna y defiende procedimientos y técnicas que aseguren y den certeza al individuo, ciudadano y hombre privado»³⁹. Como bien lo enseña Peces-Barba:

«El núcleo central de la idea de seguridad jurídica, es creación del pensamiento jurídico liberal, del Estado parlamentario representativo, pero arranca ya en el origen del Estado como Estado Absoluto y se prolonga en el Estado Social.

La aparición del Estado como forma política del mundo moderno, al reclamar como hemos dicho, el monopolio de la fuerza y al suprimir o, al menos, iniciar la supresión del pluralismo de fuentes del Derecho, convirtiendo progresivamente al Derecho en estatal, permitirá la consideración del mismo como sistema, primera condición indispensable para que podamos hablar de seguridad jurídica»⁴⁰.

³⁷ Ruiz Rodríguez, Virgilio, Derecho, bien común, seguridad y justicia, en: *Revista de Filosofía*, No. 149, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2020, p. 24.

³⁸ Ruiz Rodríguez, Virgilio, *op. cit.*, p. 29.

³⁹ Peces-Barba, Gregorio, La Seguridad Jurídica desde la Filosofía del Derecho, en: *Anuario de Derechos Humanos*, No. 6, Universidad Complutense, Madrid, 1990, p. 218.

⁴⁰ Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, pp. 217-218, 220. La entrada de la seguridad jurídica al mundo del Derecho Constitucional y Administrativo, será –como lo explica Peces-Barba– tardía, pues se admite que sus primeras manifestaciones en el mundo del Derecho se dan en el ámbito del Derecho Privado y en el Derecho Penal hasta entrado el Siglo XVIII. En efecto, sostiene el autor que, «...tanto en el ámbito del Derecho público, como seguridad ante el poder y ante su Derecho, de los ciudadanos, y del Derecho privado, en las relaciones entre particulares en el ejercicio de la autonomía de la voluntad se va generando la seguridad jurídica, más que como un derecho fundamental como un principio o un valor que inspira a

Es en este contexto en el que la noción de seguridad se asocia a la de Estado de Derecho. La formulación del principio de Estado de Derecho, podría decirse, es la coronación de la idea de seguridad jurídica constitucionalmente reconocida. Si el Estado de Derecho supone la prevalencia del Derecho sobre el arbitrio del hombre (el *rule of law* por contraposición al *rule of man*) y una de las funciones básicas del Derecho es la procura de la seguridad jurídica, resulta imposible, desde una perspectiva lógica, hablar de Estado de Derecho sin hablar de seguridad jurídica.

Como concepto complejo, sobre cuyas implicaciones no corresponde aquí ahondar, la seguridad jurídica despliega sus efectos en una serie de ámbitos que innumerables filósofos y teóricos del Derecho han identificado a lo largo del tiempo. Así, *exempli gratia*, al referirse a las facetas objetiva y subjetiva de la seguridad jurídica, Pérez Luño afirma cuanto sigue:

«...la seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estado [sic] de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: *corrección estructural* (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y *corrección funcional* (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación)...»⁴¹.

La corrección estructural o dimensión objetiva de la seguridad jurídica, enseña el citado autor, comprende los clásicos aforismos de *lex promulgata*, *lex manifesta*, *lex plena*, *lex stricta*, *lex praevia* y *lex perpetua*⁴².

Por añadidura, parafraseando de nuevo a Peces-Barba, el principio de seguridad jurídica se manifiesta en tres ámbitos, a saber: «...la seguridad jurídica en relación con el poder, en relación con el mismo Derecho, y en relación con la sociedad...»⁴³.

todo el Ordenamiento jurídico y del que se desprende esa certeza, esa ausencia de temor, esa tranquilidad como reflejo en el individuo de esa situación objetiva...».

⁴¹ Pérez Luño, Antonio-Enrique, La Seguridad Jurídica: Una Garantía del Derecho y la Justicia, en: *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, No. 15, 2000, p. 28.

⁴² Pérez Luño, Antonio-Enrique, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

⁴³ Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, p. 222.

Por lo que al primero de ellos atañe, la seguridad jurídica se concreta fundamentalmente en el mandato que obliga al establecimiento preciso y claro de los condicionantes, los límites y fines de la actuación del Poder Público (definición precisa de competencias y sus condicionantes, procedimientos para la acción estatal, entre otros), en tanto que la seguridad jurídica en relación con el mismo Derecho se erige como un mandato dirigido a la propia formulación del ordenamiento jurídico, cuyas normas, por tanto, deben cumplir determinadas exigencias por aquel impuestas, así pues:

«...a las normas que regulan aspectos de las relaciones dinámicas entre las normas de un sistema, el propio nacimiento de esas normas y de su derogación, o que garantizan una interpretación previsible en algunos casos difíciles, o que, por fin garantizan la eficacia de derechos o protegen situaciones o intereses en las relaciones entre particulares las podemos situar en ese grupo...»⁴⁴.

En este sentido el principio de protección de la confianza, entendido como un mecanismo concreto de limitación del ejercicio del poder público, se asocia particularmente con la seguridad jurídica en relación con el ejercicio del poder. A diferencia de la seguridad jurídica, que es función y fin del Derecho objetivamente considerado, y que hoy por hoy se le entiende como una característica inmanente al mismo, el principio de protección de la confianza, como dimanación del aquella, tiene por objeto específico la protección de la esfera jurídica-subjetiva del individuo frente a un Estado puesto en acción, esto es, frente al ejercicio del poder público.

III. EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA O VERTRAUENSSCHUTZPRINZIP

La noción de la protección de la confianza, entendida como un principio jurídico que impone el deber a todo aquel que ejerce el poder público, de evitar la producción de un daño a un particular o de indemnizar un daño ya irrogado, por la frustración de una expectativa jurídicamente relevante de la cual aquel es titular, entra en acción ante

⁴⁴ Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, p. 224.

el ejercicio de la función normativa (*Rechtssetzung*), esto es, ante la producción de reglas generales y abstractas, independientemente del autor de la norma o del grado en el que esta se ubique de acuerdo con el principio de jerarquía normativa (protección de la confianza ante cambios normativos), así como también –muy especialmente y con una intensidad sensiblemente mayor– ante el ejercicio de la función de aplicación (*Rechtsanwendung*), sea judicial o administrativa (protección de la confianza en el ámbito administrativo y judicial), sin obviar, por supuesto, la actividad bilateral y las actividades prestacionales del Estado (protección en el marco de la actividad administrativa contractual y material). En fin, el principio de protección de la confianza, aunque con variada intensidad, se extiende a todo el ámbito del ejercicio del poder público⁴⁵.

Sin embargo, ni en Alemania, país donde nace el principio de la confianza legítima, ni en Venezuela, dicho principio se encuentra expresamente reconocido a nivel constitucional. Tampoco está expresamente reconocido por la Constitución española, pese a la mención a la seguridad jurídica que su artículo 9.3 hace. De hecho, tampoco se le encuentra mencionado expresamente en el Derecho primario u originario de la Unión Europea⁴⁶.

No obstante, los aludidos ordenamientos jurídicos, no solo tienen en común la ausencia de una mención expresa al principio de protección de la confianza en el Derecho constitucional o primario, sino que también comparten otro factor en común: todos se rigen por el principio del Estado de Derecho.

De manera casi unísona jurisprudencia y doctrina alemana y comunitaria reconocen la existencia del principio de protección de la confianza, fundamentándose principalmente en la tesis según la cual aquella constituiría una faceta o contenido del principio de seguridad jurídica, como parte integrante del contenido del Estado de Derecho.

⁴⁵ Schwarz, Kyrill-A., *op. cit.*, pp. 19-21.

⁴⁶ En efecto, tal y como sucedió en Alemania, el principio de protección de la confianza ha sido producto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a través de «...un proceso dilatado y progresivo en el tiempo, pronunciamiento tras pronunciamiento, atendiendo al estado de desarrollo que en cada momento ofrecía el Derecho comunitario...» (Castillo Blanco, Federico, *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 165).

A los fines del encuadramiento preliminar el principio de protección de la confianza como concreción del principio de seguridad jurídica resulta también pertinente el análisis desde la perspectiva de su temporalidad, pues la seguridad jurídica puede adquirir diferentes manifestaciones en función del momento en el que sus efectos se despliegan.

Así, la seguridad jurídica puede desplegar sus efectos hacia el *pasado* al brindarle certeza al individuo de que sus actuaciones pasadas no serán revisadas sino solo bajo las circunstancias y reglas vigentes para el momento en que tuvieron lugar (en este sentido, se manifiesta como irretroactividad). Se revela en el *presente* al permitirle a aquel conocer de manera clara e indudable las precisas reglas de juego en una sociedad y momento determinado, así como las consecuencias de su incumplimiento, incluyendo particularmente las reglas que regulan la actuación del Estado (así, se traduce aquí, *inter alia*, en una serie de reglas que condicionan y limitan la actuación estatal). Finalmente, la seguridad jurídica se proyecta hacia el *futuro* en el sentido, por una parte, de brindar al particular la posibilidad de un cierto grado de previsibilidad⁴⁷ del comportamiento del ordenamiento jurídico (criterio formal) –bien sea en cuanto a su modificación (*Rechtssetzung*) o a su aplicación (*Rechtsanwendung*)– así como del comportamiento de los órganos y entes que ejercen tales funciones, y, por la otra, de que en caso que una actuación estatal frustre una expectativa o confianza jurídicamente relevante, fundada precisamente en esa previsibilidad, el Estado se vea compelido a proteger tales expectativas, bien sea evitando el daño, mediante la supresión de la actuación que desconoce la expectativa o la realización de aquella actuación cuya omisión la frustraría, o, en todo caso, reparando el daño ya infligido (protección de la confianza).

Siguiendo este orden de ideas, habría que admitir entonces que, bajo ciertas condiciones, una expectativa nacida en cabeza de un particular sobre la ocurrencia u omisión futura de una acción o el mantenimiento o no de un estado de cosas, se halla protegida por el Derecho.

⁴⁷ Tan solo el tema del grado de previsibilidad daría para unas cuantas páginas adicionales. Empero, baste aquí con advertir que ese grado es variable en función, *inter alia*, del ámbito en el que se aplique el principio (legislativo, administrativo o judicial), de la materia específica dentro del área del Derecho concernida, a la luz de la función ejercida (creación o aplicación) y, por supuesto, en atención a las circunstancias del caso.

Planteado en esos términos, podría concluirse que el principio de protección de la confianza –tal como, *exempli gratia*, sucede con el principio de irretroactividad– puede ser entendido como una manifestación concreta del principio de seguridad jurídica.

En la doctrina y jurisprudencia nacional parece no haber dudas sobre la vigencia del principio de protección de la confianza en nuestro ordenamiento. No obstante, tal y como lo adelantábamos al inicio de estas líneas, no hay univocidad en cuanto al fundamento jurídico de aquel. Así, aunque la jurisprudencia venezolana suele asociar la protección de la confianza al principio de seguridad jurídica, entendiendo usualmente que aquella es una concreción de este. No obstante, existe otro grupo de decisiones que entienden la protección de la confianza como una dimensión concreta del principio de buena fe.

Así, en la versión menos imprecisa y, diríamos, más atinada, se ha sostenido que la protección de la confianza constituye «...un aspecto de la seguridad jurídica...»⁴⁸. En este mismo sentido, también se ha afirmado que la protección de la confianza es un «...elemento subjetivo de la seguridad jurídica...»⁴⁹, que es «...parte del derecho a la seguridad jurídica...»⁵⁰ o que la «...vulneración a los principios de confianza legítima o expectativa plausible [supone la vulneración de]... la seguridad jurídica...»⁵¹.

Si bien las citas recién hechas parecieran transmitir la idea de una relación continente-contenido, lo cierto es que, a la vez, la jurisprudencia también ha afirmado simplemente que «...[l]a confianza legítima o expectativa plausible *se encuentra estrechamente* vinculada con el principio de seguridad jurídica...»⁵², o que «...la seguridad jurídica en sí misma entraña el principio de *buena fe* y, pese a *enunciarse aparte*

⁴⁸ Sentencia No. 3180 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 15 de diciembre de 2004 (*Tecnoagropecuaria Los Pinos*).

⁴⁹ Sentencia No. 1826 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 8 de agosto de 2002 (*Microsoft Corporation*).

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Sentencias Nos. 1588 y 1645 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 14 de noviembre de 2013 (*Caracas Baseball Club*) y de 27 de noviembre de 2014 (*Salón de Belleza Primo Piano*), respectivamente.

⁵² Sentencia No. 578 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 30 de marzo de 2007 (*María Lizardo*).

del principio de confianza legítima, *se solapa con éste...*»⁵³. En otra decisión, el Tribunal diría, simultáneamente, que la protección de la confianza es «... *derivación directa de dicho principio de seguridad jurídica...*»⁵⁴ pero, una oración más adelante, afirma también que aquella «... es *concreta manifestación del principio de buena fe...*»⁵⁵.

Pero es que, además, en algunas decisiones el Tribunal parece asemejar la buena fe a la protección de la confianza, pues ha afirmado, textualmente que «...el principio de la *buena fe*, [es]... también conocido como principio de la *confianza legítima...*»⁵⁶.

En adición a las decisiones judiciales revisadas, la doctrina venezolana ya ha destacado las relaciones entre los conceptos objeto de nuestro estudio al analizar las decisiones más relevantes de la jurisprudencia patria.

Así, Rondón de Sansó, luego de analizar las diferentes posibilidades de fundamentación del principio, concluye que «...indudablemente que, más que el estado de derecho, lo que está en juego en la explicación que antecede son otros principios tales como el de seguridad jurídica o más específicamente la irretroactividad de las nuevas reglas dictadas...»⁵⁷.

Por su parte, en sus breves notas sobre el principio de protección de la confianza, Brewer-Carías, luego de revisar algunas decisiones que abordan las relaciones entre la protección de la confianza, la seguridad jurídica y la buena fe, concluye «...que el principio de la confianza legítima no sólo se vincula al principio de la seguridad jurídica, sino

⁵³ Sentencia No. 171 del Tribunal Superior Noveno Contencioso-Tributario, de 6 de noviembre de 2006 (*Hilados Flexilon*).

⁵⁴ Sentencia No. 1252 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 30 de junio de 2004 (*José Romero*), posteriormente invocada por la Sentencia No. 2355 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, del 28 de abril de 2005 (*Aeropostal Alas de Venezuela*).

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Sentencia No. 87 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, del 11 de febrero de 2004 (*Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño*), posteriormente invocada por las Sentencias No. 1164 y No. 541 de la Corte Segunda de lo Contencioso-Administrativo, del 29 de septiembre de 2008 (*Hotel & Resort Ciudad Flamingo*) y 17 de abril de 2013 (*Hide*).

⁵⁷ Rondón de Sansó, Hildegard, El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Venezolano, en: *IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, 1998, p. 307.

también se vincula, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, al principio de la buena fe que rige en las relaciones administrativas, y que permite a los particulares que entran en relación jurídica con la Administración tener confianza y expectativa en relación con las propias actuaciones de la Administración...»⁵⁸.

Al analizar algunas de las decisiones más relevantes del Tribunal Supremo de Justicia que abordan el tema, Balasso, también ha destacado las relaciones existentes entre la confianza legítima, la seguridad jurídica y la buena fe⁵⁹.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Aun cuando en Venezuela resta aún mucho camino por recorrer y mucha tela por cortar, doctrina y jurisprudencia han reconocido la existencia de un principio conforme al cual el Poder Público debe respetar las expectativas legítimas nacidas en cabeza de un particular o, dicho en otras palabras, debe respetar la confianza que con su actuación ha hecho nacer.

Como lo hemos apuntado precedentemente, la doctrina alemana mayoritaria, la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal Administrativo Federal, así como la del Tribunal de Justicia, se decantan por la tesis expuesta apretadamente en las líneas previas, conforme a la cual el principio de protección de la confianza es una manifestación concreta del principio de seguridad jurídica, el cual, a su vez, forma parte integrante del principio de Estado de Derecho.

En Venezuela si bien son escasas las cavilaciones que doctrina y jurisprudencia han efectuado sobre el tema, no queda del todo clara la tendencia mayoritaria, pues la multiplicidad de expresiones –y, a veces, la confusión de conceptos– no permite discernir una postura firme. En conclusión, si bien hay pleno consenso sobre su existencia y vigencia

⁵⁸ Brewer-Carías, Allan, *Algunas Notas sobre el Principio de Confianza Legítima*, New York, 2011, p. 7, recuperado en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2011/09/85.-doc-Notas-sobre-confianza-leg%C3%ADtima-1.pdf>.

⁵⁹ Balasso Tejera, Caterina, El Principio de Confianza Legítima, Perspectiva Jurisprudencial y Notas sobre su Vigencia, en: *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Panamá, 2020, p. 663.

en nuestro ordenamiento jurídico, el fundamento jurídico preciso del principio de protección de la confianza en el Derecho venezolano sigue caminando sobre arenas movedizas.

No obstante ello, la tendencia más moderada que en el Derecho comparado se puede observar entre los autores especializados en el tema, tendencia a la cual nos sumamos, el fundamento jurídico constitucional del principio de protección de la confianza se encuentra en el principio de seguridad jurídica, entendido como una manifestación o contenido del más amplio principio de Estado de Derecho. Así, se trataría de una fundamentación jurídica escalonada en tres niveles: Estado de Derecho –Principio de Seguridad Jurídica– Principio de Protección de la Confianza.