

# LA CONFIANZA LEGÍTIMA

Carlos Mata Coto \*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El principio de protección de la confianza legítima (concepto, naturaleza jurídica y orígenes). 3. La doctrina de la intangibilidad de los actos propios en el derecho público costarricense. 4. El principio de protección de la confianza legítima en el derecho público costarricense. 5. El principio de protección de la confianza legítima como razón justificativa de la responsabilidad del Estado legislador. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

## 1. Introducción

Las administraciones públicas y sus funcionarios tienen la obligación de cumplir con el principio de legalidad; resulta ser un principio de rigor aplicativo en el derecho administrativo, y que es invocado en los escritos de los litigantes al momento de exigirse que las conductas administrativas se apeguen a derecho. Para los profesionales en derecho, todo inicia desde los cursos

de derecho público, en que se introduce el estudio de la organización de la administración pública<sup>1</sup>.

Los funcionarios públicos cuentan con amplias facultades para la obtención de los fines públicos, y es conocido por todos la discrecionalidad administrativa con la que cuentan, por la lógica de sus actuaciones<sup>2</sup>, de elegir y de toma de decisiones<sup>3</sup>, dentro de los límites de la ley<sup>4</sup>.

Las administraciones públicas deben actuar de conformidad con el principio de legalidad, respetar la ley y la Constitución, y en tal sentido, los administrados esperan y confían en que las actuaciones de las administraciones públicas son de conformidad con el derecho y la justicia.

Las administraciones públicas se deben al interés público<sup>5</sup>; los funcionarios deben cumplir con la legalidad, y sus actuaciones deben ser de conformidad con lo que dicta la ley<sup>6</sup>, pero

1 \* Doctor en derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialización en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Abogado litigante.

Así, el artículo 11 de la Constitución y, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.

2 Así, los artículos 15 y 17 de la Ley General de la Administración Pública.

3 Vid. PAREJO ALFONSO, L., *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 121.

4 Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 67.

5 Así, el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública.

6 Al respecto señala Piero CALAMANDREI, «reforzamiento de la autoridad del Estado quiere decir, ante todo, reforzamiento de la autoridad de las leyes: donde la ley está desacreditada no puede haber un Estado fuerte, la fuerza de los Estados está en función de su legalidad». Vid. Fe en el Derecho, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 93.

a la vez deben cumplir con los principios de eficacia y eficiencia<sup>7</sup>. Los principios jurídicos fundamentan el ordenamiento jurídico<sup>8</sup>. El tema de los principios en el derecho público se ha constituido en un asunto recurrente, incluso en algunos casos se ha empleado con abuso<sup>9</sup>. En la actualidad es común la invocación de principios jurídicos en sede administrativa y jurisdiccional, tales como la buena fe, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

La invocación de la confianza legítima de los administrados, lo es en el tanto se presume la legalidad de las actuaciones de las administraciones públicas, para ello, procederemos al estudio de ese principio, de su alcance y sus posibilidades de formulación en el ordenamiento jurídico.

## 2. El principio de protección de la confianza legítima (concepto, naturaleza jurídica y orígenes)

Las administraciones públicas deben actuar según la legalidad, en respeto de la esfera de libertad y la autonomía de los administrados; siendo así que éstos confían en que las actuaciones de las administraciones públicas se encuentran apegadas a derecho.

El principio de protección de la confianza legítima es un límite a la actividad del poder público, cuando se genere una confianza en los administrados, y así, impedir que dicha confianza sea vulnerada sin razón fundamentada, protegiendo la estabilidad de las situaciones jurídicas<sup>10</sup>.

- 
- 7 Vid. *in totum*, VAQUER CABALLERÍA, M., — *El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo*—, RAP, núm. 186, 2011, y; FIDONE, G., — *Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración Pública (la llamada reforma Brunetta). De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la «acción por la eficiencia»*—, RAP, núm. 186, 2011. Así, SSC N° 11222-2003, de 30 de setiembre, fundamento jurídico 3°.
- 8 Vid. al respecto, BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012, p. 129. Así, el artículo 1° del Código Civil y, el artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública.
- 9 Vid. al respecto GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012, p. 188.
- 10 Vid. al respecto SANZ RUBIALES, I., — *El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario*—, RDCE, núm. 7, 2000, p. 92. Para Caterina BALASSO, «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 tiene 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». Vid. — *El principio de protección de la confianza legítima y su aplicabilidad respecto de los ámbitos de actuación del poder público*—, RIDPA, núm. 6, 2006, p. 203. También, REY VÁZQUEZ, L. E., — *El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino*—, AFDUC, núm. 17, 2013, pp. 262-263.

Los orígenes del principio de protección de la confianza legítima se ubican en el derecho público alemán -en la década de los cincuenta del siglo XX<sup>11</sup>, para ser luego incorporado en el derecho comunitario, sobre lo que se ha referido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>12</sup>.

Así, ha señalado ese alto Tribunal<sup>13</sup>:

*22. A este respecto, procede recordar que el principio de la protección de la confianza legítima forma parte del ordenamiento jurídico comunitario (véase sentencia de 3 de mayo de 1978, Töpfer, 112/77, Rec. 1978, p. 1019) y que el cumplimiento de los principios*

*generales del Derecho comunitario se impone a cualquier autoridad nacional encargada de aplicar el Derecho comunitario (véase sentencia de 27 de septiembre de 1979, Eridania, 230/78, Rec. 1979, p. 2749). Por consiguiente, la autoridad nacional encargada de aplicar el régimen de las restituciones a la exportación en el ámbito de la organización común de los mercados agrícolas está obligada a respetar el principio de la protección de la confianza legítima de los operadores económicos.*

En el Common Law se encuentra la doctrina de las *legitimate expectations* paralelo al

11 Al respecto señala Felipe de VIVERO ARCINIEGAS, «es allí donde encontramos la consagración de la figura conocida como *vertrauensschutz*, que traduce literalmente — protección de confianza—. [ ] Se ha dicho que en la jurisprudencia prusiana aparecen desde 1892 intentos de aplicación de la teoría. Sin embargo, los fundamentos que se encuentran surgen de la aplicación del principio de buena fe. El derecho alemán ubica como punto de partida de la teoría la sentencia del OVG de Berlín del 14 de noviembre de 1956. Los hechos relatan la situación de una anciana viuda que se traslada del land en el que habitaba al land de Berlín. En donde residía había recibido el reconocimiento de una pensión correspondiente a su marido, que en vida había sido funcionario público. Al llegar al land de Berlín, y luego de habersele garantizado que su pensión sería abonada allí por parte de las autoridades competentes, éstas se percatan de que la resolución de reconocimiento era ilegal por un problema de competencia y emprenden su revisión. El tribunal niega la posibilidad de revisarla basado en la aplicación de la teoría de los actos propios». Vid. — La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal—, RDP, núm. 17, 2004, pp. 125-126. Viviana PONCE DE LEÓN SOLÍS por su parte nos señala, «sus orígenes pueden encontrarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán y del Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo alemán de finales de la década de los cincuenta. Con todo, alguna doctrina considera que sus raíces se encuentran en el Código de Procedimiento Administrativo de la República Popular de Polonia, de 14 de junio de 1963». Vid. — La problemática invocación a la confianza legítima como límite a la potestad legislativa—, EC, núm. 1, 2014, p. 432. Para Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «del Derecho alemán y holandés asciende al Derecho comunitario, donde el TJCE le da carta de naturaleza al utilizarlo como principio general del Derecho comunitario». Vid. La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 92.

12 Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., — El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador—, RAP, núm. 159, 2002, p. 175; MEDINA ALCOZ, L., — Confianza legítima y responsabilidad patrimonial—, REDA, núm. 130, 2006, p. 285; FINK, E., — The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid—, JI, XX, 2013, pp. 135-136.

13 Asunto 316/86, de 26 de abril de 1988, Hautzollant Hamburg, Rec. 2213. También ver el asunto 81/72, de 5 de junio de 1973, Comisión c. Consejo, Rec. 575. Para Paolo MENGOZZI, «la jurisprudencia comunitaria ha llegado a aplicarlo gracias a un two step analysis approach que comporta, de entrada y separadamente, la verificación de la idoneidad de actos de las instituciones comunitarias y de prácticas o comunicaciones de las mismas para dar lugar a una confianza legítima de los particulares; y, sucesivamente, la verificación de que la posibilidad de la protección concreta del mismo sea excluida por obra de actos de las instituciones por razón de los valores y objetivos tutelados o perseguidos por éstos respectivamente». Vid. — La jurisprudencia comunitaria relativa a la protección de la confianza legítima—, REEI, núm. 3, 2001, pp. 5-6.

desarrollo de la protección de la confianza legítima en el derecho europeo continental, y, así, la institución del *estoppel*, de su similar con los actos propios<sup>14</sup>.

La confianza legítima supone la garantía de una estabilidad para los administrados en las relaciones jurídico-administrativas ¿ como parte del Estado de Derecho?<sup>15</sup>; se plantea como un atenuante al rigor del principio de legalidad<sup>16</sup>, es decir, para reducir el uso abusivo de este principio.

El principio de protección de la confianza legítima tiene su origen en el principio de buena fe, y a la vez supone un enfrentamiento entre los principios de seguridad jurídica y de legalidad<sup>17</sup>, es decir, que a la vez deviene del principio de seguridad jurídica<sup>18</sup>.

Así, señala el Tribunal Constitucional español<sup>19</sup>:

*4. Así las cosas, es claro que en el ciudadano y en los profesionales del Derecho la expresa dicción del Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, publicado en el BOE de 12 de enero de 2001,*

*pudo generar un criterio merecedor de protección, al amparo del principio de confianza legítima, derivación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en un Estado de Derecho (art. 1.1 CE). La idea material contenida en ese principio impide, en este caso, quebrantar en perjuicio de los derechos del ciudadano la confianza que había sido generada por un acto del poder público conforme al cual aquéllos podían haber configurado la decisión relativa a su actuación procesal.*

Y ha señalado el Tribunal Supremo español, Sala de lo Contencioso<sup>20</sup>:

*Pues bien, además de la doctrina de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional apuntada por la representación de la parte apelante -que esta Sala que ahora enjuicia considera, en principio, correcta- se ha de considerar que en supuestos sustancialmente semejantes al presente, este Tribunal que ahora resuelve en apelación, tie-*

14 Vid. COVIELLO, P. J. J., — *La confianza legítima*—, EJ, núm. 11, 2013, p. 29; CARTWRIGHT, J., — *Protecting Legitimate Expectations and Estoppel in English Law*—, EJCL, vol. 10.3, 2006, pp. 1 y 6; GROVES, M., “*Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law*”, MULR, vol. 32(2), 2008, p. 472.

15 Vid. LORENZO DE MEMBIELA, J. B., — *El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública*—, RAP, núm. 171, 2006, p. 252.

16 Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios...*, p. 250.

17 Vid. VIVERO ARCINIEGAS, F. de, — *La protección* —, p. 123.

18 Vid. al respecto GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas-Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2010, p. 22. Al respecto señala Iñigo SANZ RUBIALES, «*la fuente de la confianza legítima se encuentra en el principio de seguridad jurídica. Así lo han venido entendiendo la jurisprudencia alemana y comunitaria, y la doctrina especializada*». Vid. — *El principio...*—, p. 99. *La confianza legítima es un principio debatido sobre sus efectos en el ordenamiento jurídico y su estabilidad, así, para Raúl LETELIER WARTENBERG, «la confianza legítima, al contrario, produce seguridad solo en el individuo beneficiado y no a nivel de sistema jurídico».* Vid. — *Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos*—, RCD, núm. 2, 2014, p. 624.

19 STC núm. 222/2003, de 15 de diciembre.

20 STS núm. 725, de 22 de marzo de 1991, fundamento de derecho 3°.

ne declarado que «en el conflicto que suscita la prevalencia entre los principios de legalidad y seguridad jurídica», ambos garantizados por el art. 9.º3 de la Constitución, en relación con la conformidad o disconformidad a derecho de los actos administrativos, cuando concurren a la vez determinadas circunstancias amparadas por otro principio jurídico, como un «plus» al principio constitucional considerado, tiene primacía el principio de «seguridad jurídica» que dicha Ley Fundamental garantiza. Ésto ocurre cuando a la vez incide el principio, que aunque no extraño al de la bona fides de nuestro tradicional ordenamiento jurídico, ha sido acuñado por reiteradas Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y también asumido por la jurisprudencia de esta Sala que ahora enjuicia, en numerosas Sentencias de las que son una muestra las de 28 de febrero de 1989, 1 de febrero de 1990 y 1 de marzo de 1991, consistente en el denominado «principio de protección de la confianza legítima», que ha de amparar a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, ya que ésta por imperativo del art. 103.1 viene obligada a actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; cuyo actuar genera en aquél una fundada creencia o confianza en la legalidad de los actos que la Administración realiza y definitivamente produce, y si bien no basta para ello cualquier

tipo de convicción meramente psicológica o impacto emocional que el ciudadano reciba, sí es suficiente la creencia o confianza de éste, fundada en signos o actos externos que la Administración manifiestamente realiza, deducida razonablemente, con fuerza suficiente para moverle a realizar u omitir una conducta o actividad que, directa o indirectamente, repercute en su esfera patrimonial, máxime cuando tal creencia o confianza le conduce a realizar unos actos que le originen unos gastos que, en el supuesto de no mediar dichas circunstancias, no hubiera realizado y, por ende, no habría de soportar.

El principio de protección de la confianza legítima impide actuaciones arbitrarias de las administraciones públicas, en que se quebrante la confianza que los administrados han depositado en situaciones jurídicas<sup>21</sup>. Es así que las administraciones deben actuar de forma justa y razonable, de lo cual también deriva la confianza legítima<sup>22</sup>.

En cuanto a la integración del principio en una ley, en España, es de interés el artículo 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>23</sup>, que señala:

*Artículo 3. Principios generales.*

1. *Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con*

21 Vid. RODRÍGUEZ-ARANA, J., — *El principio general del derecho de confianza legítima*—, CJ, núm. 4, 2013, p. 62.

22 Vid. FLANAGAN, R., “*Legitimate expectation and applications – an outdated and unneeded distinction*”, CLR, número 2, 2011, p. 284.

23 BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. Así, redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992. BOE núm. 12, de 14 de enero de 1999.

*los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.*

*Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.*

2. *Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.*
3. *Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.*
4. *Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.*
5. *En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.*

Ahora, si toda actuación de la Administración Pública debe ser conforme a la ley, y es así como lo espera el administrado, no es acaso que la confianza tiene un origen psicológico y, que dicha confianza ha existido según el orden lógico de la organización administrativa del Estado, siendo así que las exigencias de fundamentación de toda actuación y acto de las administraciones públicas, demandan la lealtad a la ley y, la confianza de titulares de un derecho subjetivo, o así de un interés legítimo.

Mediante un acto o conducta la administración pública favorece a un administrado, éste obtiene un beneficio, existe un derecho subjetivo; el administrado confía en la administración pública, cuyo acto administrativo o conducta tiene apariencia de legalidad, siguiendo la teoría de la apariencia, de lo aparente sobre lo real<sup>24</sup>.

Se evita entonces que el derecho otorgado al administrado sea suprimido por una decisión administrativa, en que se ha generado una confianza; incluso, en tratándose de cambios en las políticas públicas<sup>25</sup>.

### **3. La doctrina de la intangibilidad de los actos propios en el derecho público costarricense**

Las relaciones entre los sujetos se sustentan en el principio de buena fe, y así el ejercicio de los derechos; toda contratación entre las partes se rige por el principio de buena

<sup>24</sup> Vid. SALAH ABUSLEME, M. A., — *Las doctrinas de los actos propios y de la protección a la apariencia: una mirada comparativa*—, RMDD, núm. 2, 2008, p. 197; FAUVARQUE-COSSON, B., — *La confiance légitime et l'estoppel*—, EJCL, vol. 11.3, 2007, p. 25.

<sup>25</sup> Vid. ANTHONY, G., — *Procedimiento, Derecho material y proporcionalidad: el principio de confianza legítima en el Derecho administrativo del Reino Unido*—, DA, núms. 263-264, 2002, p. 331.

fe, de un alcance moral, de cumplimiento y compromiso, y de los efectos jurídicos por las actuaciones de los sujetos<sup>26</sup>.

Al respecto señala el Código Civil:

*Artículo 21.- Los derechos deberán ejercitarse conforme con las exigencias de la buena fe.*

*No se puede ir en contra de los actos propios, lo que encuentra sus raíces en el derecho privado, pero también tiene su desarrollo en el derecho público, y en concreto, en el derecho administrativo<sup>27</sup>.*

Señala el artículo 34, de la Constitución:

*Artículo 34.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.*

La administración pública que mediante un acto administrativo, acto propio, otorga un derecho subjetivo a un administrado, y que posteriormente pretende suprimirlo por otro

acto administrativo, sin que medie justificación alguna de nulidad absoluta, ni razones de interés público, hace que devenga en ilegal este acto, contrario a derecho, y es así que ante el juez contencioso-administrativo el administrado tiene la posibilidad de solicitar como medida cautelar la suspensión del acto administrativo que pretende suprimir el derecho subjetivo otorgado. El acto administrativo que otorga un derecho subjetivo, implica una situación consolidada para al administrativo, que disfruta en su esfera particular<sup>28</sup>.

Ha señalado la Sala Constitucional<sup>29</sup>, de la Corte Suprema de Justicia:

*II. De este modo, el artículo 54 de la Ley General de Migración y Extranjería adolece de un problema de constitucionalidad, que debe verse referido a la doctrina de los actos propios de la Administración, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 34 de la Carta Política, referido al principio de irretroactividad de las leyes, en perjuicio de los derechos adquiridos*

26 Vid. CARRETERO SÁNCHEZ, S., — *Un reducto para la libertad del juez: la doctrina de los actos propios y la buena fe*—, ADH, vol. 4, 2003, p. 20; también BAUDRIT CARRILLO, D., *Derecho Civil IV, Volumen I, Teoría General del Contrato*, Juricentro, San José, 1990, p. 68.

27 Vid. GIMENO SENDRA, V., SABORÍO VALVERDE, R., GARBERÍ LLOBREGAT, J., y GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, N., *Derecho Procesal Administrativo Costarricense*, Juricentro, San José, 1994, p. 501. Del catálogo de tópicos jurídicos de Gerhard STRUCK en su estudio *Topische Jurisprudenz, sobre la relevancia de los tópicos jurídicos en la legislación y jurisprudencia alemanas*, Chaim PERELMAN destacó algunos de los loci, entre ellos, el número 28, «*venire contra factum proprium: no se puede atacar lo que resulta del propio hecho. En derecho administrativo esta regla obliga a la Administración a conformarse con las reglas que ella misma ha instituido: patere legem quam ipse fecisti*». Vid. *La lógica jurídica y la nueva retórica*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 119 y 123. Como señala Mariana BERNAL FANDIÑO, «*desde el derecho romano, encontramos la regla del venire contra factum proprium non valet, según la cual nadie puede cambiar su propio designio en perjuicio de otro*». Vid. — *La doctrina de los actos propios y la interpretación del contrato*—, *Vniversitas*, núm. 120, 2010, p. 255. Para Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «*se trata de una exigencia de coherencia en el comportamiento, esto es, en las relaciones jurídicas, que enlaza directamente con el principio de buena fe y el de confianza legítima*». Vid. «*Venire contra factum proprium non valet*», DA, núms. 263-264, 2002, p. 228.

28 Vid. ORTIZ ORTIZ, E., *Tesis de Derecho administrativo, II, Stradtmann*, San José, 2000, p. 374.

29 SSC N° 2754-93, de 15 de junio.

de los particulares. Si conforme a este principio, los derechos adquiridos constituyen una restricción para el legislador, en el ejercicio de su función, con mucha más razón este límite rige también para la Administración, que pretenda eliminar en la vía administrativa un derecho subjetivo, previamente concedido. Siguiendo la citada teoría de la intangibilidad de los actos propios, expresada con el apotegma *venire contra factum proprium non valet*, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación -o modificación- de los actos administrativos con el fin de exigir mayores garantías procedimentales para ejercer las potestades de autotutela estatales. Al respecto ha señalado el Tribunal Supremo español en sentencia del 21 de noviembre de 1974: "...al haber ya una licencia concedida cuando se produjeron en sentido contrario los acuerdos referidos, éstos han de anularse, so pena de conculcar el principio que impone el respeto a los derechos adquiridos y el que consagra la sujeción a los actos propios." De este modo, se observa que la Administración al emitir un acto y con posterioridad emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos fundamentales, está violentando no sólo el principio enunciado, sino también los derechos que a través del primer acto había concedido. La única vía que el Estado tiene para eliminar

un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, -con las excepciones que más adelante se dirán- pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, impidiendo que el interés del Estado prevalezca sobre sus derechos, sin haberse demostrado que verdaderamente se está en la presencia de un interés público (vid. artículos 10 párrafo cuarto y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). En nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, pero en las hipótesis excepcionales de revocatoria, establecida en el artículo 155 de la Ley General de la Administración Pública y de nulidad absoluta evidente y manifiesta, prevista en el artículo 173 de la misma Ley. Para aquellos casos no contemplados en las citadas excepciones, reiteramos, la única posibilidad de supresión reside en el proceso de lesividad, de conformidad con las disposiciones que al respecto preceptúan la Ley General de la Administración Pública y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así, la Ley General de la Administración Pública, que cumple una función medular en la regulación de los actos y límites del Estado, desarrolla en el campo administrativo mediante los ya citados artículos 155 y 173, y en el numeral 308, la aplicación del principio de irretroactividad, estableciendo canales específicos, de obligatorio acatamiento para la Administración, cuando ésta pretenda eliminar a un particular, un derecho.

Por disposición del artículo 10.5), del Código Procesal Contencioso-Administrativo, la Administración podrá impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el superior jerárquico supremo haya declarado, en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos, siendo así el proceso de lesividad<sup>30</sup>, una excepción a la doctrina de la intangibilidad de los actos propios<sup>31</sup>.

Ha señalado el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, sección séptima<sup>32</sup>:

**VI.-DE LOS PRESUPUESTOS DEL PROCESO DE LESIVIDAD.-**

*De previo al análisis sustantivo del caso concreto, estima necesario este Tribunal examinar el cumplimiento de los diversos presupuestos que impone el ordenamiento jurídico para la interposición de un proceso de lesividad, siendo que la ausencia de uno de estos elementos haría innecesario el examen de fondo. Cabe advertir que el análisis de estos presupuestos deviene en una práctica oficiosa para el Juzgador, por constituirse en elementos esenciales de la acción, y valga la indicación, que tanto el personero del instituto accionante como la representación del Estado, durante la Audiencia Preliminar, en la fase de conclusiones, hicieron referencia a estos elementos. Debemos recordar que los procesos de lesividad están dispuestos como una garantía para*

*el administrado en tanto se parte del principio de intangibilidad de los actos propios, como derivado directo de los artículos 34 y 45 de la Constitución Política, en los que se recoge la protección a los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, que impiden, en principio, que la Administración revierta en forma arbitraria o antojadiza los actos declarativos de derechos subjetivos, por lo que, debe acudir a la intervención de los órganos jurisdiccionales para la impugnación de éstos por estimarlo "lesivo " =del interés público, por razones de orden económico o de otra naturaleza=, sobre la base de una nulidad absoluta no evidente y no manifiesta o relativa, lo que conlleva a su pretensión de eliminación del mundo jurídico, proceso en el que se debe seguir la garantía del debido proceso constitucional, como derecho fundamental. En efecto, en diversos fallos =entre otros, ver las sentencias número 2753-93, 4596-93, 585-94, 2186-94, 2187-94 y 899-95=, la Sala Constitucional desarrolló la doctrina de la intangibilidad de los actos propios, la que, inclusive dotó de rango constitucional, al sustentarla en los principios de irretroactividad e intangibilidad del patrimonio (artículos 34 y 45 de la Constitución Política); en virtud del cual, cuando exista un acto declaratorio de derechos subjetivos, éste deviene inmodificable para la Administración, salvo que utilice las*

30 Así, el artículo 34 del Código Procesal Contencioso-Administrativo. Vid. QUADRA-SALCEDO, T. de la, — La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos—, DA, núms. 254-255, 1999, p. 251.

31 Vid. JINESTA LOBO, E., Manual del Proceso Contencioso-Administrativo, Ius Consultec-Ejc, San José, 2008, p. 67.

32 STCA N° 89-2013-VII, de 13 de diciembre.

vías previstas por el ordenamiento jurídico para su revocación o anulación, reguladas en los artículos 154 y 155, 173 y 183 de la Ley General de la Administración Pública y 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo, previo cumplimiento, en los dos primeros casos, del procedimiento administrativo ordinario. Así, ha señalado: “[...] existe en derecho un principio general según el cual nadie puede volver sobre sus propios actos, sin embargo en lo que respecta a los actos emanados de la Administración en ejercicio de sus funciones opera el principio general de que los actos administrativos son esencialmente revocables existiendo sin embargo una excepción, cual es que los actos administrativos no son revocables cuando crean, declaran o reconocen derechos en favor de terceros siempre y cuando esos actos hayan sido dictados en cabal cumplimiento de los requisitos esenciales para su validez cuales son el objeto, competencia, voluntad y forma, pues en caso de que no cumplan tales requerimientos precisamente por ser actos que crean, declaran o reconocen derechos podrían engendrar nulidad absoluta o relativa la cual es declarada a partir de procedimientos previamente establecidos por ley [...]” (sentencia de la Sala Constitucional número 5808-93, de las dieciséis horas cuarenta y dos minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y tres). Con ello no se está desconociendo a la Administración Pública la facultad de revocar y modificar sus propias decisiones; pero se sabe que ésta

no es totalmente libre, sino que debe sujetarse a los límites =ya señalados= dispuestos expresamente por el legislador, y que, por interpretación de la Sala Constitucional, se constituyen en garantía de la legitimidad de la actuación de la Administración, y en derecho para el administrado. Así, en los numerales 10 inciso 5) y 34 supra citado y 173 y 183. 3 de la Ley General de la Administración Pública (número 6227) se prevé el proceso de lesividad respecto de aquellas situaciones en las cuales el acto presente una nulidad que no resulte evidente y manifiesta o relativa; pero con las siguientes características: en primer lugar, **que se trate de un acto declaratorio de derechos subjetivos**, entendiendo como tal el “... poder de obrar válidamente dentro de ciertos límites, y/o de ser beneficiario de la conducta pública, exigiendo del Poder Público (y en concreto de la Administración), por un medio coactivo si es preciso, la conducta concreta y específica correspondiente, otorgada por el Ordenamiento Jurídico a ese o esos sujetos para la satisfacción de sus fines o intereses” (González Camacho Oscar, La Justicia Administrativa. Tomo II, Investigaciones Jurídicas S.A., San José. Costa Rica 2002, pág. 178); en segundo lugar, **que el acto sea lesivo a los intereses públicos o a los intereses económicos del Estado**, por lo que al hacer la valoración correspondiente, el juzgador habrá de determinar si efectivamente se ha producido una afectación del interés común o general, o de las finanzas públicas; y en tercer lugar, **que el acto en cuestión debe estar viciado de**

**nulidad**, es decir, que dicho acto no cumpla los requisitos sustanciales para su validez, en tanto éste no resulte conforme con el ordenamiento jurídico, entendido éste más allá del concepto restringido y erróneo que lo conceptúa como la norma aplicable a un caso particular, conforme a lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley General de la Administración Pública. Así los elementos a tomar en cuenta para establecer la validez del acto son amplios: “Deben incluirse como componentes del parámetro de legalidad o invalidez, por consiguiente, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la costumbre (artículos 6 y 7 LGAP) y, adicionalmente, normas de carácter metajurídico, en sentido estricto, pero debidamente positivizadas o incorporadas al ordenamiento jurídico como las reglas unívocas o de aplicación exacta de la ciencia y de la técnica y los principios elementales de la lógica, justicia o conveniencia (artículos 158, párrafo 4º, 160, 15, 16 y 17 de la LGAP).” (Jinesta Lobo Ernesto, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I*, Biblioteca Jurídica Diké. Primera edición, Bogotá Colombia. 2002, págs 396 y 397); [ ].

Siendo que un acto administrativo otorga un derecho subjetivo al administrativo, en que no existe una lesión al interés público, ni nulidad absoluta evidente y manifiesta, el acto es intangible por la administración pública. Pretender la nulidad de dicho acto, sea mediante otro acto administrativo,

resultaría ilegal y, se diría hoy día, contrario al principio de protección de la confianza legítima.

#### **4. El principio de protección de la confianza legítima en el derecho público costarricense**

En el derecho costarricense, en el campo del derecho público, el principio de protección de la confianza legítima se ha invocado en la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional.

Para el Tribunal Contencioso-Administrativo, sección segunda<sup>33</sup>:

**VII.- DE LA PROTECCION DE LA CONFIANZA LEGITIMA EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DEL COMERCIO:** El principio de protección de la confianza legítima surge en la República Federal Alemana para luego permear los sistemas de justicia europeos, a partir de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Este principio, no es más que un derivado del constitucional de seguridad =consistente en el saber a qué atenerse=. Sin duda alguna, se trata, también, de una manifestación del principio general de la buena fe, que tiene aplicación en todos los campos del derecho, incluido, desde luego, el Derecho Administrativo y Municipal. La doctrina del Derecho Público ha abierto espacio a la aplicación del principio de la confianza legítima cuando hay

33 STCA N° 330-2005, de 22 de julio.

*signos externos de la Administración que le permiten concluir al particular, razonablemente, que su actividad es legítima. Debe existir, por ello, un acto administrativo que otorgue confianza, en términos que le permita pensar que sus expectativas son razonables. Paralelamente, debe haber surgido una situación jurídica individualizada, en cuya estabilidad confía el administrado que, ha cumplido con los deberes y obligaciones correspondientes, es decir, cree firmemente, =a partir de los signos que ha recibido de la administración-, que su actuación se encuentra ajustada al bloque de legalidad, que no ha querido infringir. Ahora bien, la inobservancia de este principio tiene consecuencias resarcitorias para el ente público, si con ello se frustran expectativas legítimas y derechos subjetivos, sin acudir a los causes establecidos (doctrina de los numerales 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública).*

Es el caso, en que una administración pública mediante un acto administrativo otorga un derecho subjetivo a un administrado. El beneficio está otorgado, la persona empieza a disfrutar de su derecho, confía en la legalidad del acto, pero posteriormente la administración pública pretende la invalidación de dicho acto administrativo aduciendo una nulidad sobrevenida, por supuestos hechos que modifican el acto administrativo que otorgó el derecho subjetivo, sin que exista una lesión al interés público; por la confianza legítima, el administrado merece la protección de

su derecho. Cualquier acto administrativo posterior que pretenda dejar sin efecto el acto que otorgó el derecho subjetivo, deviene contrario incluso al principio de legalidad, y, por la lesión al derecho subjetivo, el administrado tiene derecho a su restitución, y a la indemnización por los daños ocasionados.

También, ha señalado el Tribunal Contencioso-Administrativo, sección cuarta<sup>34</sup>:

**II) SOBRE EL FONDO: [...] II.3)- SOBRE LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y LOS DERECHOS SUBJETIVOS DEL ADMINISTRADO OBTENIDOS DE BUENA FE:** *Sobre este tema es relevante indicar que los derechos subjetivos se amparan en los principios de seguridad jurídica, intangibilidad de los actos propios de la Administración Pública, el de buena fe y confianza legítima. [ ] la confianza legítima es un saber a que atenerse válidamente, es reconocer la buena fe del administrado para no someterlo a los cambios políticos. Siendo importante indicar que este principio se concreta fundamentalmente en la teoría de la intangibilidad de los actos propios declaratorios de derechos para el administrado [ ].*

Mediante la doctrina de la intangibilidad de los actos propios se hace valer un derecho subjetivo que se pretende invalidar.

El principio de protección de la confianza legítima tiene un valor tangencial y accesorio a esa doctrina e incluso dependiente.

<sup>34</sup> STCA N° 84-2013, de 16 de setiembre.

Para la Sala Primera<sup>35</sup>, de la Corte Suprema de Justicia:

*VIII.-[ ]La aplicación del principio de confianza legítima tiene como presupuesto necesario que la Administración, mediante una o varias actuaciones, haya determinado el comportamiento del particular, quien puede presumir, con base en estas, la legitimidad de su conducta.*

El administrado presume que el acto por el que se le otorga un derecho es legal y, de allí, considera que ese derecho le pertenece y por tanto que toda actuación que realice es legítima; su confianza es legitimada por la autoridad de la administración pública otorgante del derecho.

Sobre el principio de protección de la confianza legítima, la Sala Constitucional ha señalado<sup>36</sup>:

**IV.-EL PRINCIPIO GENERAL DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA DEL CIUDADANO FRENTE A LOS PODERES PÚBLICOS.** *Sobre el desarrollo de este principio y su profunda raigambre constitucional, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente:*

*“Este principio surge en la República Federal de Alemania y, luego, es recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, para definir una situación digna de ser amparada al haber sido*

*violada la confianza puesta en la acción de la Administración Pública. El Tribunal Supremo Español, en su sentencia del 1º de febrero de 1990, consideró que este principio “... ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuanto se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de intereses en juego –interés individual e interés general– la revocación o dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que solo pueden serle restituidos con graves perjuicios en su patrimonio”.*

*En cuanto a los requisitos del principio de confianza legítima, la doctrina española, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, ha establecido los siguientes:*

1. *Debe mediar un acto de la administración lo suficientemente concluyente para provocar en el afectado uno de los tres tipos siguientes de confianza: a)*

35 SSI N° 000093-F-S1-2011, de 3 de febrero.

36 SSC N° 10171-2010, de 11 de junio. Vid. la primera edición de Ernesto JINESTA LOBO, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I (Parte General)*, Díké, Medellín, 2002, pp. 180-182. Vid. también, SSC N° 14443-2004, de 17 de diciembre; SSC N° 4295-2005, de 20 de abril; SSC N° 11412-2006, de 8 de agosto; SSC N° 5877-2007, de 27 de abril.

*confianza del afectado en que la Administración Pública actúa correctamente; b) confianza del afectado en que es lícita la conducta que mantiene en su relación con la Administración Pública, al existir un eventual error de prohibición; c) confianza del afectado en que sus expectativas como interesado son razonables.*

2. *La Administración Pública debe provocar signos (actos o hechos) externos que, incluso, sin necesidad de ser jurídicamente vinculantes, orienten al administrado hacia una determinada conducta que de no ser por la apariencia de legalidad creada no hubiere efectuado.*
3. *Un acto de la Administración Pública –v. gr. un reglamento– que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad confía el administrado.*
4. *La causa idónea para provocar la confianza legítima del afectado no puede provocarse por la mera negligencia, tolerancia, ignorancia de la Administración Pública o lo irracional de lo pretendido por el administrado.*
5. *El administrado debe cumplir los deberes y obligaciones que le competen.*

*El quebranto del principio de la confianza legítima provoca, indudablemente, varios efectos jurídicos de importancia, veamos:*

1. *Actúa como límite al ejercicio de las potestades discrecionales.*
2. *Opera como una garantía del principio de igualdad.*
3. *Provoca el deber de la Administración pública de resarcir la frustración de las expectativas legítimas y los derechos subjetivos lesionados.*

*El principio de la confianza legítima, junto con el de la buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, dimana del principio de igualdad jurídica, esto es, la certidumbre de las relaciones con los poderes públicos, saber, el administrado, a qué atenerse con éstos, quienes deben evitar las situaciones objetivamente confusas y mantener las situaciones jurídicas aunque no sean absolutamente conformes con el ordenamiento jurídico. Este principio, se concreta, entre otros supuestos, con la teoría de la intangibilidad de los actos propios declarativos de derechos para el administrado, la limitación de los actos de gravamen y la irretroactividad. Encuentra aplicación, también, cuando una administración pública dicta y realiza una serie de actos y de actuaciones, que aunque jurídicamente incorrectas, generan una serie de expectativas en el administrado creyendo que ostenta una situación jurídica conforme con el ordenamiento jurídico. =JINESTA LOBO (Ernesto), Tratado de Derecho Administrativo =Parte General-, San José, IUSconsultec y Editorial Jurídica Continental, 2ª. Edición, 2009, pp. 294-296.*

La Constitución es defensora de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los

administrados, que deben ser respetados y tutelados por las administraciones públicas, por lo que sus actuaciones legitiman el actuar de los administrados.

El principio de protección de la confianza legítima tiene un alcance subjetivo, a lo que ya ha venido resolviendo de manera objetiva la doctrina de la intangibilidad de los actos propios.

### **5. El principio de protección de la confianza legítima como razón justificativa de la responsabilidad del Estado legislador.**

El espíritu de la ley se presume conforme a la voluntad de un pueblo, en que la ley es justa para todos. La confianza en la ley es la confianza en el poder legislativo, en que las leyes responden a los intereses de la sociedad. Para Alexis de TOCQUEVILLE, «la legislatura es, de todos los poderes

políticos, el que obedece de más buena gana a la mayoría»<sup>37</sup>.

La responsabilidad patrimonial del Estado legislador no es una discusión pacífica en la doctrina<sup>38</sup>. La controversia de la responsabilidad del Estado legislador y los primeros intentos de reclamar indemnizaciones al respecto, se puede ubicar en el derecho francés, de la mano de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>39</sup>.

El Estado es responsable de sus actos y de su conducta, cuando de ellos derive un daño para los administrados<sup>40</sup>. Ahora, ¿Debe ser el Estado responsable por los daños que ocasione a unos administrados la aplicación de una ley? ¿Y en caso afirmativo, implicaría tal responsabilidad del Estado legislador, la intromisión de otro poder en las funciones legislativas, quedando en duda la legitimidad democrática a ambos poderes? La separación de los poderes del Estado, es la idea de Charles Louis de Secondant, Barón de MONTESQUIEU, de que los

37 Vid. su obra *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1996, p. 254.

38 Vid. GONZÁLEZ BOTIJA, F., — *Los principios de la jurisprudencia comunitaria y su influencia en la reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre responsabilidad del Estado legislador*—, RDCE, núm. 6, 1999, p. 349.

39 Vid. JINESTA LOBO, E., “La responsabilidad del Estado legislador”, RDP, núm. 1, 2005, p. 50. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, al respecto señala, «el tema de la reclamación pecuniaria contra la Administración por daños causados por actos legislativos se plantean muy tempranamente a la jurisdicción francesa, mucho antes de haber sido examinado científicamente por la doctrina. Con toda probabilidad, la causa de su planteamiento se debió a la estructura inicial del sistema de responsabilidad, basado en reconocimientos efectuados por leyes especiales. Durante el primer tercio del siglo, la generalidad de las leyes de reforma económica respetaron el principio de indemnización a los particulares afectados; pero este criterio comienza a romperse con la Ley de 12 de febrero de 1835. Esta norma, dictada para asegurar el rendimiento económico del monopolio estatal de tabacos, prohibió la fabricación, circulación y venta de los sucedáneos de este producto, forzando el cierre de diversas fábricas. La ley no preveía indemnización alguna, y la reclamación de M. DUCHATELIER, uno de los fabricantes afectados por el cierre, fue rechazada por el Conseil d'Etat en un arrêt de 11 de enero de 1838». Vid. — *La teoría de la responsabilidad del Estado legislador*—, RAP, núm. 68, 1972, p. 70. Señala Eduardo ORTIZ ORTIZ, «por arrêt La Fleurette, 14 de enero de 1938, el Consejo de Estado, siguiendo a su Comisario de Gobierno (Roujou), reconoció responsabilidades estatales por daño inferido a través de una ley. La sociedad en cuestión fabricaba un sucedáneo de la crema de leche, que la ley prohibió, en protección del comercio de la leche, no de la salud pública, pues el producto era químicamente inocuo. La actora tuvo que cerrar la fábrica. El C.E. otorgó la indemnización, aunque no lo dijera, atendiendo a la especialidad y anormalidad del daño». Vid. su obra *Expropiación y responsabilidad pública*, Lil, San José, 1996, p. 64.

40 Así, los artículos 9 y 41 de la Constitución.

poderes no se encuentran en las manos de un solo sujeto<sup>41</sup>, para quien, «cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor»<sup>42</sup>.

El Estado creador de leyes, lo es por su soberanía y, así no es responsable; la irresponsabilidad del poder legislativo del derecho inglés<sup>43</sup>. La labor del legislador es de garantía para la democracia y su estabilidad política. Para sus defensores, su planteamiento filosófico se encuentra en el pensamiento de Jean-Jacques ROUSSEAU, quien señala que, «el principio de la vida política se encuentra en la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del Estado; el ejecutivo, el cerebro que lleva el movimiento a todas partes. Un hombre puede imbecilizarse y la vida continuar; pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones, el animal muere. El Estado no subsiste por las leyes, sino en función del poder legislativo»<sup>44</sup>.

41 Vid. COMANDUCCI, P., *Hacia una teoría analítica del Derecho. Ensayos escogidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 108.

42 Vid. *El Espíritu de las Leyes, Libro Libre*, San José, 1986, p. 134.

43 Vid. JANER TORRENS, J. D., — *La influencia del derecho comunitario en la creación de un ius commune de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales—*, RDCE, núm. 11, 2002, p. 192, y; NÚÑEZ LEIVA, J. I., — *Vigencia del dogma de la irresponsabilidad del Estado legislador en el Estado constitucional de derecho. Ensayando bases para una teoría sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador—*, EC, núm. 1, 2011, pp. 279-280.

44 Vid. *El contrato social*, Edaf, Madrid, 2001, p. 153. Al respecto señala Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «DUGUIT comienza observando que la concepción rousseauiana de la Ley como soberana excluía que ésta pudiese ser nunca causa de una responsabilidad, pero uno de los dogmas duguitianos es la afirmación de que la soberanía es irreal e inexistente (su lugar central en el Derecho Público habría sido sustituido por el de servicio público: es una de sus tesis centrales), lo que hace que el Estado debe responder en cuanto «es asegurador respecto de los administrados de todo riesgo que resulte de su actividad general... incluso del riesgo resultante de la aplicación de una Ley». Y ello aunque la Ley sea conforme a lo que él llama el «Derecho superior», que no es para él la Constitución, por cierto, sino una serie de principios sociales de que el Estado se haría valedor y que surge de «la masa de las conciencias sociales». [...] Desde ahora podemos afirmar que el pronóstico duguitiano de una generalización de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador no se cumplió en Estado alguno. Ni siquiera en Francia esos alegatos proféticos llegaron a cumplirse. La conciencia creciente, en efecto, de una solidaridad nacional no cuajó en esa insólita extensión de la técnica de la institución resarcitoria, sino en instituciones que parecen mucho más adecuadas y eficaces, como el perfeccionamiento del sistema tributario, la seguridad social, la política social de protección y de tutela de clases y sujetos desfavorecidos». Vid. *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, Thomson-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2007, pp. 169-170. Para José Manuel RODRÍGUEZ URIBES, el ginebrino, «es antes un defensor de un Estado fuerte, democrático y paternalista, si se quiere, de un «Estado educador», republicano, pero en todo caso «de Derecho», que pretende concienciar a sus ciudadanos en el valor del bien común o, lo que viene a ser lo mismo, en el «bienestar del todo y de cada parte» (aunque utiliza algunos medios para conseguirlo nada aceptables como la censura estatal), que del Estado totalitario propiamente dicho, que suele respetar poco (nada) la soberanía popular y el imperio de la ley, tan claramente defendidos una y otro por ROUSSEAU». [...] Y entre las razones para fundamentar el carácter democrático del pensamiento político-jurídico del filósofo, señala: «2. El gobierno de las leyes, entendidas éstas como expresión última de la Voluntad General fruto de la opinión pública, que es universal». Vid. *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau*, Instituto de Derechos Humanos — Bartolomé de las Casas— Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, Madrid, 1999, pp. 33-34 y 37.

En la Unión Europea a partir de 1987, el Tribunal de Justicia reforzó la aplicación del principio de protección de la confianza legítima, reconociendo indemnizaciones a los perjudicados y, procediendo a la invalidación de normas del derecho comunitario<sup>45</sup>.

En el derecho público costarricense, lo que respecta a la responsabilidad del Estado legislador se ubica en el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública, que señala:

*Artículo 194.-*

1. *La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión.*
2. *En este caso la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante.*
3. *El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo.*

Mediante el oficio N° 340-69-DM, de 27 de noviembre de 1969, el señor Diego TREJOS, Ministro de la Presidencia, remite a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley General de la Administración Pública, señalando que es reproducción del anteproyecto elaborado y sometido a la Presidencia de la República por la Comisión Especial Redactora del Proyecto de Código Administrativo, creada por Decreto N° 138, de 12 de agosto de 1968. Introducido mediante una exposición de motivos, en lo que interesa, se indica: «Se parte del supuesto de que si la actividad del Estado, inclusive la legislativa, lesiona seriamente a un ciudadano o su patrimonio por razones de interés público cuya satisfacción mejora directa o indirectamente la esfera jurídica del resto de los ciudadanos, se cometería grave discriminación si al mismo tiempo no se pusiera a estos últimos a contribuir también en los costos de ese progreso común, que en virtud de la lesión sólo ha recaído sobre el damnificado, en forma totalmente especial o particular»<sup>46</sup>.

En tal sentido ha señalado Eduardo ORTIZ ORTIZ, «hay derecho a indemnización si la ley o el acto administrativo, con alcance general o individual, privan a una propiedad de su mejor uso por ley o por razones de mercado»<sup>47</sup>; que sería del resultado de los daños económicamente evaluables<sup>48</sup>, y que

45 Vid. SANZ RUBIALES, I., — *El principio...*—, p. 98. Así asuntos 84/85, de 1 de octubre de 1987, Reino Unido/Comisión, Rec. 3765; C-189/89, de 11 de diciembre de 1990, Spagl/Hauptzollamt Rosenheim, Rec. I-04539; C-368/89, de 11 de julio de 1991, Crispoltoni/Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello, Rec. I-03695.

46 Del documento presentado pp. xxxix-xL. Así, expediente legislativo N° 4118, archivado mediante el N° A-23 E 5452.

47 Vid. *Expropiación...*, p. 203.

48 Vid. QUINTANA LÓPEZ, T., — *La responsabilidad del Estado legislador*—, RAP, núm. 135, 1994, p. 103.

es especial por la individualización de los particulares y/o por su gravedad<sup>49</sup>.

Por justicia es posible la indemnización cuando una ley lesiona el derecho de unos administrados, y por ende existe responsabilidad patrimonial del Estado legislador<sup>50</sup>, por la especialidad del daño, siendo un asunto que le compete resolver a la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>51</sup>.

Otro asunto es la expropiación legislativa. Existe una privación de un derecho, indemnizable, por un deber jurídico de soportar por parte de un grupo de administrados, en razón del interés público, de la satisfacción de intereses generales<sup>52</sup>. Mas, de conformidad con el principio de igualdad ante las cargas públicas<sup>53</sup>, las cuales deben ser soportadas por todos<sup>54</sup>, es que procede la indemnización para ese

49 Señala Eduardo ORTIZ ORTIZ, «la razón real de la regla es que la universalidad del daño amenaza las finanzas y la solvencia del Estado, si se indemnizara a todas las víctimas. Es una razón puramente financiera y no dogmática, sobre todo si se admite simultáneamente indemnización de daños a un grupo y no únicamente a un individuo. ¿Cuántos hacen al grupo indemnizable y al que no lo es? Resulta imposible saberlo. Es por ello que el artículo 194 de la LGAP enuncia dos criterios de distinción del daño indemnizable y no únicamente de pequeña proporción de los afectados, cuando alude a la — intensidad excepcional de la lesión—. Esta debe ser especial y no producir la obligación del damnificado de cumplir con la sujeción o la pérdida que impone el acto, y el artículo 194 define en qué sentido ha de entenderse como especial: o porque son pocas e individualizables las víctimas o porque, aunque el daño sea universal, presente una intensidad o gravedad excepcionales». Vid. Tesis de Derecho administrativo, III, Stradtman-Diké, Medellín, 2004, pp. 285-286. Para María Consuelo ALONSO, y Eric LEIVA-RAMÍREZ, «la generalidad y abstracción de las disposiciones legislativas dificultaba la caracterización de los perjuicios de ella derivados como especiales o particulares, únicos que inicialmente en la teoría de la responsabilidad extracontractual administrativa podían ser objeto de reparación». Vid. «La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador», RESJ, núm. 13.2, 2011, p. 81.

50 Para Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, «puede ser discutible acudir al principio de confianza legítima para fundamentar la responsabilidad del Estado por acto legislativo. Pero lo que no puede discutirse es la Justicia de las decisiones judiciales por las que se condena a indemnizar los perjuicios ocasionados por innovaciones legislativas que han dado lugar a situaciones en que el administrado, en virtud de actos dictados en aplicación de una ley y confiando en ellos, ha realizado unas inversiones cuantiosas esperando unas contraprestaciones, de las que se verá privado por una nueva Ley». Vid. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012, p. 65. Además, «GARCÍA DE ENTERRÍA, defensor de la fórmula amplia de responsabilidad patrimonial de la Administración, la negará respecto del Estado legislador». *Ibid.*, p. 66, np. 10. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., —El principio de «la responsabilidad de los poderes públicos» según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador—, REDC, núm. 67, 2003, p. 41; La responsabilidad patrimonial..., *in totum*. Para Roberto GALÁN VIOQUE, «la fuerza normativa que tiene una ley constituye una causa de exoneración de responsabilidad para la Administración que la haya aplicado, pero no proporciona ninguna impunidad por los daños que haya podido producir ya que ello iría en contra de la garantía de la responsabilidad de los poderes públicos». Vid. —De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador—, RAP, núm. 155, 2001, p. 313.

51 En tesis contraria señala Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «es manifiesto que los Tribunales contencioso-administrativos cuando declaran, como están haciendo, la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, están utilizando poderes que la Constitución y las Leyes en modo alguno les atribuyen, y que más bien contradicen frontalmente su posición institucional inequívoca, según la misma Constitución y las Leyes, que no pueden, en modo alguno, ser extendidas por simple iniciativa de ningún Tribunal». Vid. —La inexistencia de jurisdicción en los tribunales contencioso-administrativos para decidir acciones de condena contra el legislador—, DPC, núm. 17, 2003, p. 283.

52 Vid. GARRIDO FALLA, F., «Sobre la responsabilidad del Estado legislador», RAP, núm. 118, 1989, p. 53; GONZÁLEZ BOTIJA, F., —Los principios...—, p. 359; TEJERA HERNÁNDEZ, E. V. de la y, HERRERA MOLINA, P. M., —La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español—, BMDC, núm. 141, 2014, p. 1145.

53 Así, los artículos 18 y 33 de la Constitución.

54 Vid. GARRIDO FALLA, F., «Sobre la responsabilidad...», p. 53.

grupo de administrados, por la ruptura de ese principio<sup>55</sup>.

Previamente el legislador puede establecer algún mecanismo compensatorio<sup>56</sup>, en favor de un grupo de administrados afectados en algún derecho por la aplicación de una ley, o en que estos puedan prever los efectos de la ley; en este último caso es cuestionable la invocación del principio de protección de la confianza legítima, al aplicar el administrado alguna medida preventiva.

Al respecto, de interés lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así<sup>57</sup>:

*53. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la posibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima está abierta a todo operador económico en relación con el cual una autoridad nacional haya infundido fundadas esperanzas. No obstante, cuando un operador económico prudente y diligente puede prever la adopción de una medida que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si se adopta esa medida. Además, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente*

*que puede ser modificada en el ejercicio de la facultad discrecional de las autoridades nacionales (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 15 de julio de 2004, Di Lenardo y Dillexport, C37/02 y C38/02, Rec. p. 16911, apartado 70 y jurisprudencia citada, así como de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C310/04, Rec. p. 17285, apartado 81).*

El Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, en su actuar legítimo y lícito, puede causar daños a algunos ciudadanos por la aplicación de una ley, y siendo que éstos no tienen un deber jurídico de soportar daño alguno al respecto<sup>58</sup>, pueden ser indemnizados; en que no media responsabilidad alguna de la administración pública que aplica la ley, por exoneración de responsabilidad derivada del poder legislativo.

El servicio público de legislación de la doctrina francesa<sup>59</sup>, no resulta aceptable para justificar la responsabilidad del Estado legislador, pues el legislador cumple con su función legislativa, como poder del Estado, a pesar de la existencia de un daño especial, que se resuelve de conformidad con una indemnización, pero que es justificable en todo caso, por el principio fundamental del

55 Vid. GALÁN VIOQUE, R., —De la teoría —, p. 315.

56 Vid. QUINTANA LÓPEZ, T., —La responsabilidad...—, p. 132.

57 Así, asunto C-201/08, de 10 de septiembre de 2009, Plantanol GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Darmstadt, Rec. I-08343.

58 Vid. al respecto TEJERA HERNÁNDEZ, E. V. de la y, HERRERA MOLINA, P. M., —La responsabilidad...—, p. 1145.

59 Vid. GARRIDO FALLA, F., —Sobre la responsabilidad —, p. 50, np. 3; QUINTANA LÓPEZ, T., —La responsabilidad...—, p. 105. Señala Martín BULLINGER, «el propósito fundamental de los servicios públicos, y así también de toda actividad de una República, lo encontró DUGUIT, por un lado, en la fraternité de la Revolución Francesa y, por otro, en la Sociología de su colega DURKHEIM, quien también enseñaba en la Universidad de Burdeos y contaba a DUGUIT entre sus oyentes. La fraternidad de la Revolución Francesa se transformó con DUGUIT en solidaridad y cooperación de los grupos sociales. Habría de reunir a gobernantes y gobernado en la consecución conjunta del interés público en el marco del service public». Vid. su artículo —El service public francés y la daseinsvorsorge en Alemania—, RAP, núm. 166, 2005, p. 37.

servicio público de adaptabilidad a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que se satisface<sup>60</sup>.

Una ley que es declarada inconstitucional<sup>61</sup>, la declaratoria de inconstitucionalidad implicaría la nulidad de la ley por inconstitucional, por ser ilícita<sup>62</sup>, sin embargo, no es de aplicación el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública, en el tanto, la misma inconstitucionalidad, por no ser un caso de conducta lícita, hace inaplicable la especialidad del daño y, por ende no existiría indemnización alguna. Habría que acudir a un régimen distinto de responsabilidad que no está contemplado por esta ley, caso contrario, el juez constitucional se estaría no solamente extralimitando en sus funciones, sino que además, estaría irrumpiendo las funciones del legislador y, violentando la legitimidad democrática.

Además, sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, y de quienes reconocen una responsabilidad del Estado legislador, equivalente a la responsabilidad por falta de servicio, por ilicitud<sup>63</sup>, y así una indemnización, no tiene justificación jurídica. Existe una declaratoria de nulidad de ley, sin embargo, los efectos retroactivos, *ex tunc*<sup>64</sup>,

además de que no están contemplados en nuestro ordenamiento jurídico para una posible indemnización<sup>65</sup>, no serían conformes a la especialidad del daño; de declararse una responsabilidad del Estado legislador por la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, el juez constitucional estaría realizando funciones legislativas, pues estaría creando un nuevo tipo de responsabilidad del Estado legislador, distinta a la establecida en el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública.

La cuestión, el principio de protección de la confianza legítima como razón justificativa de la responsabilidad del Estado legislador, por los daños que cause una ley a un posible grupo de administrados. La responsabilidad del Estado legislador lo es en términos de justicia, más ello no implica quebranto alguno a una confianza legítima, que en todo caso, no es justificable como causalidad alguna de responsabilidad<sup>66</sup>.

La desconfianza en la labor del legislador resultaría en una deslegitimación del poder legislativo en la democracia, y a la vez, implicaría la invalidez jurídica de las leyes, lo cual no es lógico en un ordenamiento jurídico. Las imperfecciones de la democracia se deben resolver, a través de mecanismos y

60 Así, el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública.

61 Para Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «es [ ] inexacta la creencia de la normalidad de una responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una Ley». Vid. su trabajo "Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una ley declarada inconstitucional", RAP, núm. 166, 2005, pp. 116-117.

62 Vid. JINESTA LOBO, E., "La responsabilidad...", p. 58.

63 Vid. GARRIDO FALLA, F., "Sobre la responsabilidad...", p. 50, np. 3 y, p. 52; JINESTA LOBO, E., "La responsabilidad...", pp. 58-59.

64 Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., —Sobre la responsabilidad...—, p. 141.

65 Así, artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

66 Para Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «la democracia, que es la que ha creado enteramente el concepto mismo de Legislación sobre el que hoy vivimos, no tolera la invocación de ninguna confianza, o comodidad, o interés de nadie en mantener la situación existente y que pueda justificar la imposibilidad de que el Legislador pueda cambiar la Ley a su arbitrio». Vid. —El principio de protección...—, p. 195.

soluciones apropiadas, pero sin deslegitimar la obra de los poderes democráticos.

Ciertamente el ciudadano tiene una confianza en la labor del legislador en un Estado democrático, por ser un poder del Estado, sin embargo, invocar la protección de la confianza legítima para justificar la responsabilidad del Estado legislador, no tiene validez jurídica alguna.

## **6. Conclusiones**

El principio de protección de la confianza legítima es aplicable en situaciones jurídicas entre los administrados y las administraciones públicas, por la estabilidad que debe existir en tales situaciones y, a la vez por la tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos; mas su alcance es subjetivo, en relación con la doctrina de la intangibilidad de los actos propios.

La responsabilidad del Estado legislador lo es por una cuestión de justicia, por la especialidad del daño, mas, referirse al principio de protección de la confianza legítima como razón justificativa de dicha responsabilidad, no tiene razón alguna, ni causalidad, puesto que no hay confianza alguna lesionada por la obra democrática del legislador.

## 7. Bibliografía

ALONSO, María Consuelo, y LEIVARAMÍREZ, Eric, “La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador”, *RESJ*, núm. 13.2, 2011, pp. 77-106.

ANTHONY, Gordon, “Procedimiento, Derecho material y proporcionalidad: el principio de confianza legítima en el Derecho administrativo del Reino Unido”, *DA*, núms. 263-264, 2002, pp. 329-352.

BALASSO, Caterina, “El principio de protección de la confianza legítima y su aplicabilidad respecto de los ámbitos de actuación del poder público”, *RIDPA*, núm. 6, 2006, pp. 202-208.

BAUDRIT CARRILLO, Diego, *Derecho Civil IV, Volumen I, Teoría General del Contrato*, Juricentro, San José, 1990.

BELADIEZ ROJO, Margarita, *Los principios jurídicos*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012.

BERNAL FANDIÑO, Mariana, “La doctrina de los actos propios y la interpretación del contrato”, *Vniversitas*, núm. 120, 2010, pp. 253-269.

BULLINGER, Martin, “El *service public* francés y la *daseinsvorsorge* en Alemania”, *RAP*, núm. 166, 2005, pp. 29-49.

CALAMANDREI, Piero, *Fe en el Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago, “Un reducto para la libertad del juez: la doctrina de los actos propios y la buena fe”, *ADH*, vol. 4, 2003, pp. 11-34.

CARTWRIGHT, John, “Protecting Legitimate Expectations and Estoppel in English Law”, *EJCL*, vol. 10.3, 2006, pp. 1-22.

COMANDUCCI, Paolo, *Hacia una teoría analítica del Derecho. Ensayos escogidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

COVIELLO, Pedro José Jorge, “La confianza legítima”, *EJ*, núm. 11, 2013, pp. 9-69.

FAUVARQUE-COSSON, Bénédicte, “La confiance légitime et l’estoppel”, *EJCL*, vol. 11.3, 2007, pp. 1-47.

FIDONE, Gianfrancesco, “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración Pública (la llamada *reforma Brunetta*). De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la «acción por la eficiencia»”, *RAP*, núm. 186, 2011, pp. 371-388.

FINK, Eve, “The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid”, *Jl*, XX, 2013, pp. 133-141.

FLANAGAN, Richard, “Legitimate expectation and applications – an outdated and unneeded distinction”, *CLR*, núm. 2, 2011, pp. 283-298.

GALÁN VIOQUE, Roberto, “De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador”, *RAP*, núm. 155, 2001, pp. 285-329.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *RAP*, núm. 159, 2002, pp. 173-206.

— “El principio de «la responsabilidad de los poderes públicos» según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *REDC*, núm. 67, 2003, pp. 15-47.

— “La inexistencia de jurisdicción en los tribunales contencioso-administrativos para decidir acciones de condena contra el legislador”, *DPC*, núm. 17, 2003, pp. 269-290.

— “Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una ley declarada inconstitucional”, *RAP*, núm. 166, 2005, pp. 99-147.

— *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, Thomson-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2007.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas-Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2010.

GARRIDO FALLA, Fernando, “Sobre la responsabilidad del Estado legislador”, *RAP*, núm. 118, 1989, pp. 35-56.

GIMENO SENDRA, Vicente, SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, GARBERÍ LLOBREGAT, José, y GONZÁLEZ-CUELLAR

SERRANO, Nicolás, *Derecho Procesal Administrativo Costarricense*, Juricentro, San José, 1994.

GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, “Los principios de la jurisprudencia comunitaria y su influencia en la reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre responsabilidad del Estado legislador”, *RDCE*, núm. 6, 1999, pp. 347-374.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012.

GROVES, Matthew, “Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law”, *MULR*, vol. 32(2), 2008, pp. 470-523.

JANER TORRENS, Joan David, “La influencia del derecho comunitario en la creación de un *ius commune* de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales”, *RDCE*, núm. 11, 2002, pp. 177-192.

JINESTALOBO, Ernesto, *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo I (Parte General), Dík, Medellín, 2002.

— “La responsabilidad del Estado legislador”, *RDP*, núm. 1, 2005, pp. 47-71.

— *Manual del Proceso Contencioso-Administrativo*, Ius Consultec-Ejc, San José, 2008.

LETELIER WARTENBERG, Raúl, “Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos”, *RCD*, núm. 2, 2014, pp. 609-634.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan Bautista, “El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública”, *RAP*, núm. 171, 2006, pp. 249-263.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

MEDINA ALCOZ, Luis, "Confianza legítima y responsabilidad patrimonial", *REDA*, núm. 130, 2006, pp. 275-326.

MENGOZZI, Paolo, "La jurisprudencia comunitaria relativa a la protección de la confianza legítima", *REEL*, núm. 3, 2001, pp. 1-14.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Libro Libre, San José, 1986.

NÚÑEZ LEIVA, José Ignacio, "Vigencia del dogma de la irresponsabilidad del Estado legislador en el Estado constitucional de derecho. Ensayando bases para una teoría sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador", *EC*, núm. 1, 2011, pp. 277-300.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Expropiación y responsabilidad pública*, Lil, San José, 1996.  
— *Tesis de Derecho administrativo*, II, Stradtman, San José, 2000.  
— *Tesis de Derecho administrativo*, III, Stradtman-Diké, Medellín, 2004.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993.

PERELMAN, Chaïm, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, Civitas, Madrid, 1988.

PONCE DE LEÓN SOLÍS, Viviana, "La problemática invocación a la confianza legítima como límite a la potestad legislativa", *EC*, núm. 1, 2014, pp. 429-471.

QUADRA-SALCEDO, Tomás de la, "La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos", *DA*, núms. 254-255, 1999, pp. 197-261.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "La responsabilidad del Estado legislador", *RAP*, núm. 135, 1994, pp. 103-147.

RODRÍGUEZ URIBES, José Manuel, *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau*, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, Madrid, 1999.

REY VÁZQUEZ, Luis Eduardo, "El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino", *AFDUC*, núm. 17, 2013, pp. 259-282.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, "El principio general del derecho de confianza legítima", *CJ*, núm. 4, 2013, pp. 59-70.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, EDAF, Madrid, 2001.

SALAH ABUSLEME, María Agnes, "Las doctrinas de los actos propios y de la protección a la apariencia: una mirada comparativa", *RMDD*, núm. 2, 2008, pp. 189-202.

SÁNCHEZMORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994.  
— "Venire contra factum proprium non valet", *DA*, núms. 263-264, 2002, pp. 223-246.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "La teoría de la responsabilidad del Estado legislador", *RAP*, núm. 68, 1972, pp. 57-136.

SANZ RUBIALES, Iñigo, “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”, *RDCE*, núm. 7, 2000, pp. 91-122.

TEJERA HERNÁNDEZ, Evangelina Verónica de la y, HERRERA MOLINA, Pedro Manuel, “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español”, *BMDC*, núm. 141, 2014, pp. 1137-1164.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1996.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo”, *RAP*, núm. 186, 2011, pp. 91-135.

VIVERO ARCINIEGAS, Felipe de, “La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal”, *RDP*, núm. 17, 2004, pp. 123-148.