



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES
(IGLOBAL)

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

Régimen de la doctrina de los actos propios en el ordenamiento jurídico de
la administración pública dominicana

Tesis para optar por el título de

MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Proponente

Enmanuel Adolfo Moreta Fermín

Asesora

Miriam Mabel Ivanega

16 de junio de 2014
Santo Domingo, República Dominicana

Contenido

Introducción.....	1
Capítulo I-Aspecto teórico metodológico general.....	3
1.1.-Delimitación espacial.....	3
1.2.-Delimitación temporal.....	3
1.3.-Delimitación normativa	3
1.4- Problema.....	4
1.4.1. Hipótesis.....	5
1.5.-Objetivos	6
1.5.1.-Objetivo general	6
1.5.2.-Objetivos específicos.....	7
1.6.-Justificación de la investigación	7
1.7.-Metodología	9
1.8. -Técnicas de recolección de datos	10
1.9.-Marco referencial	10
Capítulo II-La doctrina de actos propios aplicada al derecho administrativo.....	13
2.1. Aproximación general de la doctrina de actos propios: concepto	14
2.1.1.-La buena fe	16
2.1.2-Requisitos para la aplicación de la doctrina de los actos propios.....	19
2.1.3.-Doctrina de actos propios, estoppel y <i>verwirkung</i>	23
2.1.4- Oficiosidad y nulidades regladas	24
2.2.-Noción de la doctrina de los actos propios con relación a la administración pública.....	25
2.2.1-Concepto de Administración Pública.....	26
2.2.2-Administración Pública y Doctrina de Actos Propios.....	27
2.2.3.-Principio de legalidad administrativa y la doctrina de los actos propios.....	29
2.2.4.-El precedente administrativo y la doctrina de los actos propios	31
2.2.5.- Jueces y actos propios.....	33
Capítulo III- Principios generales del derecho administrativo que rigen la doctrina de actos propios	34
3.1.- Principio de la buena fe	35
3.1.1.-La buena fe y la certeza (seguridad jurídica) administrativa	38
3.2. -Principio de la confianza legítima	40
3.2.1.- Requisitos para la confianza legítima	42

Capítulo IV- La doctrina de actos propios en el ordenamiento jurídico administrativo dominicano	43
4.1.-Principios del derecho administrativo vinculados a la doctrina de actos propios reconocidos por el derecho positivo dominicano	44
4.2.- Alcance y preceptos normativos: protección de la buena fe.....	46
4.2.1.-Principio de legalidad y doctrina de actos propios: legislación dominicana.	47
4.3.-Soluciones a las violaciones a la doctrina de actos propios en el ordenamiento jurídico dominicano (jurisprudencia)	49
4.4.-Régimen de la responsabilidad administrativa por violación a la doctrina de actos propios.....	53
4.4.1.- Régimen de responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico dominicano	55
Conclusión	57
Recomendaciones.....	58
Bibliografía	61

Introducción

La teoría de actos propios consiste en una herramienta para alegar la inadmisión de pretensiones administrativas en determinadas circunstancias en que la Administración tiende a desconocer una situación jurídica por medio de una actuación posterior y conexas. Sus características conceptuales se desprenden de los principios generales de buena fe, confianza legítima e igualdad.

La administración pública dominicana actúa sobre la base de un marco, en el cual sus actuaciones no solamente están vinculadas por el sistema de fuentes tradicionales (Constitución, Ley, Reglamentos, jurisprudencia) que habilitan y rigen su actuación, puesto que el ordenamiento jurídico dominicano determina que su actividad sea coherente con sus precedentes administrativos que han generado expectativas legítimas frente a ella (confianza legítima).

El desarrollo legislativo y jurisprudencial, consolidado en la aplicación de principios generales del Derecho, positivizados en las normas, nos apunta a la reflexión de la posición jurídica del Estado (poder) y la ciudadanía; y es que las reformas jurídicas de la Administración han propiciado de manera integral la aplicación del principio de igualdad, el cual ha transformado el rol de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública, ostentando ésta la posibilidad de juzgar sus actos a través de un sistema funcionalmente separado, concebido en el interés de garantizar derechos conculcados en el ejercicio de sus prerrogativas exorbitantes. Materializa una concreción del derecho fundamental a la igualdad de los ciudadanos en su relación con la Administración, el cual pretende servir de antídoto a eventuales desconocimientos de

derechos en que pudiera incurrir la Administración Pública dominicana, observando el privilegio que le concede brindar la garantías del interés general, y excluir expectativas legítimas creadas o consumadas en un particular que haya generado el Estado en su gestión.

En primer término, la tesis conceptualiza sobre los orígenes, fundamentos y desarrollo teórico de la regla de los actos propios. Se enuncian los requisitos necesarios para su configuración, el fundamento en la buena fe, y se comparan instituciones con otros sistemas jurídicos tales como el estoppel (anglosajón) y el verwirkung (alemán). Asimismo se describe dicha regla en la Administración Pública y sus vínculos con el principio de legalidad, la confianza legítima y el precedente administrativo, así como sus características en la función administrativa judicial.

Los principios generales del derecho administrativo que fundamentan la doctrina de los actos propios son definidos en el tercer capítulo, y en ellos se distingue conceptualmente de la autonomía de cada uno su relación con dicha regla y las características que técnicamente la separan.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se aborda los precedentes y la normativa aplicable a dicha regla en la República Dominicana. Las menciones incluyen jurisprudencia en materia administrativa, fundamento legal y la consideración de la responsabilidad administrativa que eventualmente conlleve.

Capítulo I-Aspecto teórico metodológico general

1.1.-Delimitación espacial

- La investigación se limita a la República Dominicana, a propósito de las reformas en el régimen jurídico de la administración pública llevada a cabo en los últimos 7 años.

1.2-Delimitación temporal

- Por razones de flexibilidad conviene analizar el régimen jurídico de la doctrina de los actos propios aplicado en la República Dominicana desde el año 2006 hasta el año 2013, en vista de que comprende un período de vigencia importante en las reformas administrativas del país.

1.3-Delimitación normativa

- Constitución dominicana: Arts. 39, 69.10, 138 y 139.

Refiere al sometimiento pleno de la Administración Pública al ordenamiento jurídico del Estado, fija sus principios rectores e instituye el control de la juridicidad de las actuaciones administrativas por parte de los tribunales del Poder Judicial. Asimismo expresa el contenido del derecho a la igualdad y su alcance.

- Congreso de la República Dominicana. Ley 107-03 sobre los Derechos de los Ciudadanos en su relación con la Administración y Procedimiento

Administrativo del 6 de agosto del 2013. Art. 3.1, 3.8, 3.13, 3.14, 3.15; Art.9-III; Art. 13; Art. 45-I y III; Art. 57.

Son los artículos en los que la Ley regula lo relativo a los principios que vinculan a la Administración Pública en cuanto al sometimiento a la juridicidad, coherencia, buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. Asimismo en cuanto al régimen de la validez de los actos administrativos, la retroactividad favorable, recursos de lesividad e indemnizaciones por daños y perjuicios, todos vinculados a una eventual infracción de los actos propios por la Administración.

- Congreso de la República Dominicana. Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones, Obras Públicas y Concesiones; Arts.3.6; 26-III

La ley sobre Compras y Contrataciones determina los principios de moralidad, responsabilidad y buena fe que rige en la contratación pública dominicana. Asimismo reconoce en la adjudicación como una situación generadora de derechos y obligaciones respecto de las entidades contratantes (entidad de derecho público).

1.4- Problema

¿Qué reglas relativas a la doctrina de los actos propios existen en la República Dominicana?

La Constitución de la República Dominicana determina que “la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al

ordenamiento jurídico del Estado” (Art.138 CRD) y concede a los tribunales del Poder Judicial la facultad de ejercer el control de la juridicidad de las actuaciones administrativas (Art. 139 CRD), las cuales deben efectuarse siguiendo las reglas del debido proceso (Art.69.10 CRD). El dictamen de actos administrativos debe cumplir con requisitos formales y materiales para su validez, de cuyo cumplimiento cabal dependerá su eficacia ulterior. Los valores que inspiran el principio democrático del Estado Social y Democrático de Derecho definen el actual esquema legislativo administrativo dominicano sobre pilares de una ciudadanía participativa dotada de garantías reforzadas que dispone contrapesos legales frente a las actuaciones de los poderes públicos. Dichos controles han sido instituidos por mecanismos de control de la juridicidad de las actuaciones a través de instancias funcionalmente separadas, tanto en el seno de la propia Administración Pública como en el ámbito del Poder Judicial en la jurisdicción contenciosa-administrativa. Sin embargo, desde la perspectiva del ordenamiento administrativo dominicano no se consagra expresamente la obligatoriedad de la Administración de no afectar derechos adquiridos y expectativas legítimas que haya generado a propósito del ejercicio de sus actuaciones (actos propios).

1.4.1. Hipótesis

La administración pública dominicana actúa sobre la base de un marco que no está vinculado solamente por el sistema tradicional de fuentes (Constitución, Ley, Reglamentos, jurisprudencia) que habilita y rige su actuación, puesto que el ordenamiento jurídico dominicano determina que su actividad sea coherente con los precedentes administrativos que han generado expectativas legítimas o derechos adquiridos.

En la República Dominicana existen principios generales del derecho administrativo que permiten a la jurisdicción contenciosa-administrativa declarar la nulidad de un acto administrativo que afecte un acto precedente que haya generado expectativas legítimas o determinados derechos adquiridos respecto a derechos ligados al ámbito de su competencia en situaciones conexas, salvaguardando de este modo la seguridad jurídica que permea la actividad jurídica respecto al ciudadano.

1-¿Qué norma regula los procedimientos administrativos en la República Dominicana?

2- ¿Es posible la aplicación de la doctrina de los actos propios en el derecho administrativo?

3-¿Qué valor tiene para la jurisprudencia la aplicación de la doctrina de los actos propios?

4-¿Qué principios autointegradores del derecho administrativo operan en la teoría de los actos propios con relación a la administración pública?

5.- ¿Puede un poder del Estado (Poder Legislativo o Poder Judicial) desconocer una situación protegida por la Administración Pública a través del ejercicio de sus atribuciones constitucionales?

6.- ¿Podría la doctrina de actos propios generar alguna responsabilidad administrativa?
¿En cuales casos?

1.5.-Objetivos

1.5.1.-Objetivo general

- Analizar el concepto y la utilidad jurídica de la doctrina de los actos propios en el ordenamiento jurídico administrativo dominicano.

1.5.2.-Obejtivos específicos

- Definir conceptualmente la doctrina de actos propios en el derecho administrativo.
- Examinar los principios generales del Derecho que se aplican a la doctrina de los actos propios en derecho administrativo.
- Determinar la utilidad de la doctrina de los actos propios con relación a las actuaciones de la Administración Pública.
- Verificar las normas vinculadas a la regla de los actos propios contenida en el marco normativo general de la Administración Pública dominicana.

1.6.-Justificación de la investigación

La visión de un Estado Social y Democrático de Derecho aspira a una sociedad basada en el equilibrio del poder, definido en esquemas constitucionales y legislativos que estriban en un concepto de ciudadanía participativa y de garantías reforzadas, que disponga contrapesos legales frente a las actuaciones de los poderes públicos, y que a partir de ello resulten las consecuencias que exige una convivencia conforme a la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad en las relaciones colectivas. La vida en sociedad exige un Estado institucionalmente sólido que presida una organización que se corresponda en el ejercicio del poder representativo al desarrollo material y espiritual del entorno que se sitúa dicha actividad de gobierno.

La constitucionalización del Derecho ha fijado pautas para que el ordenamiento jurídico sea compromisario de valores políticos, cuya adopción ha sido consensuada para su formalización jurídica en las sociedades posmodernas occidentales. El desarrollo legislativo y jurisprudencial consolidado en la aplicación de principios generales del

Derecho, positivizados en las normas, nos apunta una reflexión de la posición jurídica del Estado (poder) y la ciudadanía; y es que las reformas jurídicas de la Administración han propiciado de manera integral la aplicación del principio de igualdad, el cual ha transformado el rol de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública, previendo la posibilidad de juzgar sus actos a través de un sistema funcionalmente separado que garantice derechos que han sido conculcados en el ejercicio de sus prerrogativas exorbitantes.

Este trabajo de investigación es realizado en interés de examinar la aplicación de la teoría de los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*) en la administración pública dominicana, puesto que se trata de una figura jurídica de origen romana inspirada en la buena fe (*bona fides*), circunscrita en sus orígenes al ámbito del derecho privado exclusivamente, cuyo ámbito fue extendido a las relaciones entre la Administración y el administrado en ocasión del desconocimiento por parte de una conducta administrativa de una situación jurídica legítima, anterior y protegida por el ordenamiento. Se trata de una concreción del derecho fundamental a la igualdad (equidad) de los ciudadanos en su relación con la Administración, el cual pretende servir de antídoto a eventuales desconocimientos de derechos en que pudiera incurrir la Administración Pública dominicana en razón de oponer sus prerrogativas privilegiadas otorgadas, y excluir expectativas legítimas creadas o consumadas que haya generado el Estado en su gestión.

La importancia de la teoría de actos propios consiste en que representa una herramienta para alegar la inadmisión de pretensiones administrativas en determinadas circunstancias en que la Administración tiende a desconocer una situación jurídica por medio de una actuación posterior y conexa. Sus características conceptuales se desprenden de los principios generales de buena fe, confianza legítima e igualdad. Sin

embargo, observamos que la seguridad jurídica, la previsibilidad y la certeza normativa son también principios autointegradores del derecho administrativo que son cosustanciales a la aplicación del “venire contra factum proprium”, de los cuales resulta necesario analizar con la finalidad de proponer soluciones y deducir consecuencias en el ámbito de la responsabilidad administrativa cuando así lo determine el contexto.

1.7.-Metodología

Método deductivo: El método deductivo se observará en esta investigación, puesto que la doctrina de actos propios es una síntesis conceptual de principios generales que determinan a partir de ellos la solución de problemas jurídicos. Además sugiere a partir de preguntas iniciales generar inquietudes más específicas del problema que las planteadas inicialmente, por tanto la investigación también tiene vocación exploratoria.

Método hipotético-deductivo: La falsabilidad de la hipótesis se hará partiendo de la relación conceptual hecha de la definición de actos propios y sus principios generales con la mención de las reglas que se observen en el ordenamiento jurídico administrativo general y dominicano, las cuales incluyen el marco normativo general vigente como la jurisprudencia.

Método analítico-sintético: La doctrina de actos propios será conceptualmente abordada en estudio en cuanto a los principios que la integran, de modo que permita la obtención de un resultado integral (holístico) con relación al ordenamiento jurídico general, específicamente en la República Dominicana.

Método dogmático: El estudio de la doctrina de actos propios implica para el Derecho una función conceptual integrada, objetiva, cerrada y autosuficiente en la cual se toman en cuenta criterios técnicos objetivos propios de la ciencia jurídica en el que no se

consideran cuestiones de índole cognitiva de los agentes que intervienen (Estado y ciudadanía), es decir que se limita a describir aspectos externos de la conducta (objetiva), sin considerar causalidad interna del comportamiento, lo cual es un ámbito reservado a la Psicología.

1.8. -Técnicas de recolección de datos

La técnica que será utilizada para la presente investigación será la revisión bibliográfica, puesto que consistirá en el uso de fuentes en normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia.

1.9.-Marco referencial

-Piaggi, Ana I. Reflexiones sobre dos principios basilares del derecho: la buena fe y los actos propios.

Sostiene la teoría de los actos propios a partir de las reglas del derecho privado usadas en los Códigos Civiles de Suiza y Alemania, resaltando la evolución de la buena fe y explica la sustitución en términos formales de la causa de la obligación por la buena fe como elemento fundamental para la valoración de la conducta contractual. Plantea la nula importancia de la intención que posea un agente para desvincularse de una conducta que haya manifestado anteriormente, puesto que es la desarmonía con el comportamiento es el ámbito de protección de la buena fe, puesto que son los elementos externos lo que favorece la confianza.

Asimismo establece los elementos sustanciales y constitutivos de la regla de los actos propios y establece la comparación entre figuras similares en el derecho comparado, refiriéndose al estoppel anglosajón y verwirkung alemán.

-Carretero Sánchez, Santiago (2003). *“Un Reducto para la libertad del Juez: la doctrina de los actos propios y la buena fe”*, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, Vol. 4.

Sostiene que la doctrina de los actos propios es una regla aplicable a la Administración Pública, basando su postulado en la defensa a la igualdad, la buena fe y la seguridad jurídica.

- Díez Picazo, Luis (1963). *“La doctrina de los propios actos”*, Ed. Bosch: Barcelona.

Las actitudes asumidas por un sujeto respecto a una determinada relación jurídica, cuando son relevantes, crean ciertas vinculaciones que le impiden posteriormente -sin desmedro del principio general de buena fe- ejercitar ciertas facultades o derechos subjetivos en contradicción con la conducta anterior, es decir le hacen perder esos derechos o facultades, como los habría perdido en caso de renunciar a ellos. También ha sostenido que la doctrina de los actos propios procede incluso en aquellos casos que la conducta contravenida ha sido sobre la base de vicios de la voluntad. Asimismo estableció los requisitos para la aplicación de dicha regla, determinando los siguientes:

1. Conducta jurídicamente relevante y eficaz, desplegada por un sujeto, frente a una situación determinada,
2. Intento de ejercicio por parte de dicho sujeto de un derecho subjetivo o de una facultad formulando una pretensión litigiosa,
3. Contradicción entre la anterior conducta y la pretensión litigiosa,
4. Sujetos intervinientes.

-Ivanega, Miriam. *Miriam. Rol de los precedentes administrativos en la actividad de la Administración.*

La autora distingue la doctrina de los actos propios de la confianza legítima, estableciendo que la primera se configura en una relación individualizada y determinada, mientras que la segunda es sobre una relación jurídica generalizada.

Distingue el precedente administrativo de la práctica administrativa y el rol de la costumbre.

-Zavala Egas, Jaime. La regla de los actos propios y su aplicación del derecho administrativo ecuatoriano.

La Administración se vincula con sus propios actos por su conducta administrativa (comportamiento), por tanto alegar la doctrina de los actos propios no es necesaria la exigencia formal de un acto, basta que acciones u omisiones administrativas tengan relevancia jurídica, generen confianza, y un particular actué a partir de ellas.

Capítulo II-La doctrina de actos propios aplicada al derecho administrativo

Conforme a las características del derecho público, la Administración Pública es una organización cuyos fines están revestidos de particularidad, que en el ámbito de estudio en las ciencias jurídicas se distinguen por su especialidad y prerrogativas funcionales que le confiere el poder atribuido al Estado. Puesto que su objeto es la realización del interés general de una determinada comunidad política, se provee de medios peculiares que la separan de las potestades reconocidas por el derecho común a las personas privadas en el ámbito de las reglas del derecho común. Sin embargo, tras el surgimiento del derecho administrativo con un carácter científico autónomo, aspirante al pleno sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico de la comunidad en la que se desenvuelve, surgen aproximaciones interdisciplinarias internas del Derecho a partir de los Principios Generales que sirven a la solución de conflictos sometidos a la consideración de la propia Administración, como de la jurisdicción contenciosa-administrativa en los supuestos en que le sean sometidas a juicio sus actuaciones.

Considerando una proposición válida la potestad de los tribunales de juzgar a la Administración Pública, surge la necesidad de ponderar la aplicación de instituciones clásicas del Derecho a las relaciones entre el administrado y la Administración. Es por ello que a partir de principios integradores del derecho administrativo, tales como la buena fe y la confianza legítima es concebida la doctrina de los actos propios, la cual en palabras de Eduardo García de Enterría “se trata de un concepto tan incierto que se sitúa en una de las categorías del fenómeno de la huida de las cláusulas generales” (Ekdhal Escobar 1989, 27). No obstante, se trata de una tarea permanente del derecho público desarrollo conceptual de dicha regla, puesto que de conformidad a Georgio del Vecchio, la doctrina de actos propios se sitúa en aquellos conceptos que “son capaces de

asumir, en la unidad de su propia significación, un contenido empíricamente variable” (Ekdhal Escobar 1989, 12), ya que su procedencia depende del caso concreto con el que se pretenda su aplicación. Por tanto, siempre será una necesidad verificar su utilidad como una regla que brinda una alternativa a la Administración o al juez una solución integrada a una eventual transgresión a la buena fe y confianza legítima que hayan generado actos administrativos precedentes.

2.1. Aproximación general de la doctrina de actos propios: concepto

La sociedad implica un conjunto de reglas cuyo carácter finalista es la convivencia estable y pacífica de todos los agentes que se verifican en ella. El Derecho opera en el ordenamiento social con el fin de regir las conductas, traducéndose en consecuencias coactivas a aquellos individuos que infrinjan el orden establecido (sanción externa). En ese sentido, y por la racionalidad que enarbolan los principios jurídicos, resulta que su finalidad sea la obtención por parte de los miembros de una sociedad una conducta coherente a valores y expectativas previamente consensuadas.

La doctrina de los actos propios es un concepto jurídico que sus orígenes se encuentran en el derecho privado romano, cuya regla fue derivada la aplicación del principio de la buena fe. Fue identificada en el Corpus Iuris Civilis, que recoge la regla “venire contra factum proprium non valet”, aduciendo que deviene inadmisibles toda pretensión en Derecho que contravenga una conducta anterior que haya generado efectos jurídicos. Puig Brutau señala que “cuando las personas que integran un grupo social tienen conciencia de la existencia de un arquetipo de conducta, su acatamiento produce un estado de mutua dependencia en el comportamiento de los individuos, hasta el punto de permitir cierto grado de previsión en el obrar, pues el de una persona es la base de la conducta observada por la otra” (Ekdhal Escobar 1989, 31). La regla de los actos

proprios está estrechamente vinculada a las expectativas legítimas que haya generado una conducta bajo circunstancias muy determinadas y conceptualmente limitadas, y que por el hecho de haberlas generado y hallarse provistas de trascendencia jurídica, llevan consigo confianza a terceros que actúan en consecuencia de la certeza que les brinda dicho comportamiento.

Sin ánimo de imponer un límite conceptual de la doctrina de los actos propios con precisiones semánticas, nos permitimos enunciar que dicha regla opera cuando “una pretensión es inadmisibile y no puede prosperar cuando se ejercita en contradicción con una conducta que, objetivamente y de buena fe ha de atribuirse a una conducta jurídicamente relevante y eficaz, observada por el sujeto dentro de una situación jurídica” (Diez Picasso 1963:61, cit. por Pardo 1992: 55). Suelen plantearse cuando un titular de derecho crea con su actuación una situación en la que otra parte podría confiar, sin embargo posteriormente ejercitando otro derecho o acto nuevo pone entredicha tal creencia y su anterior conducta (Carretero Sánchez 2003: 31).

La doctrina de los actos propios tiene orígenes en el derecho romano, los cuales de acuerdo al profesor Alvaro D Ors (1960:16, cit. Pardo 1992: 49) era casuista, concreta y precisa. Sus antecedentes se remontan al Corpus Iuris Civilis en un pasaje de Ulpiano en el fragmento 25 del Digesto, el cual nos presenta la casuística por vez primera en un padre que pretende desconocer un testamento de su hija alegando que está nunca había sido emancipada. Sin embargo, la solución operó en inadmitir sus pretensiones, puesto que el jurisconsulto determinó que la conducta tolerante del padre al permitir una vida *sui iuris* a su hija era suficiente para la validez del testamento de la hija, a pesar de que ésta no fuera formalmente emancipada, ya que la eventual decisión contravendría la equidad. Precisamente este escenario que nos presenta el derecho romano ilustra una situación jurídica en la que terceros (causahabientes) hubiesen sido afectados en el

supuesto de haber reconocido la impugnación testamentaria, sin embargo la orientación jurisprudencial optó por proteger la apariencia legítima que había contribuido el padre por haber tolerado una vida independiente de su hija (Digesto 1.7.25 pr, Corpus Iuris Civilis).

2.1.1.-La buena fe

Deviene en oportuna la mención de la evolución conceptual del principio de la buena fe para comprender en su íntegra dimensión la regla de los actos propios. En los códigos suizo y alemán de primera y segunda generación, la buena fe revestía una función subsidiaria, puesto que en la teoría general de las obligaciones vigente entonces subsistía el casualismo (la causa de la obligación), fundada en la autonomía de la voluntad como elemento sustancial de los contratos. Sin embargo, en los códigos de tercera generación (Código Suizo de las Obligaciones y BGB alemán) la función de la buena fe ocupa el lugar de la causa ocupando su lugar, es decir sustituye la "tipicidad causal", característica del derecho de origen latino, por la "tipicidad legal", ello en beneficio de la seguridad del tráfico jurídico (Piaggi:1). Las razones ontológicas que aparejan este cambio de paradigma estriban en la necesidad de valorar la buena fe desde una perspectiva objetiva conforme a la conducta que se haya manifestado en una situación concreta en la que se conciben resultados jurídicos.

El fundamento de la doctrina de los actos propios se encuentra en las exigencias del principio general de la buena fe (Bordas 1993: 51-53, 61-62, cit por Arrieta: 42). Dicho principio impone el deber a las partes de una relación o situación jurídica, de conducirse con lealtad, rectitud, de mantener un comportamiento coherente, a fin de proteger la confianza, regularidad y confiabilidad que debe imperar en el tráfico jurídico (Diez Picasso 1988:4, cit por Arrieta: 42).

En definitiva, la buena fe no se trata de un principio dogmático, sino en la creencia generadora del convencimiento de un sujeto que se ciñe a elementos exteriores que le proporcionan información suficiente para creer (Piaggi: 3). Ello significa que prescindiendo de los aspectos volitivos internos de la conducta que motivan una situación jurídica, son los efectos externos de la conducta que en definitiva generan la confianza del tercero que ha actuado conformemente a esas circunstancias.

Partiendo de las premisas antes enunciadas resulta lógico que para la configuración de la inadmisibilidad de una conducta bajo el fundamento de la aplicación de la doctrina de actos propios ("venire contra factum..."), la misma debe ser valorada en términos objetivos, prescindiendo del grado de conciencia o conocimiento que haya tenido el agente al actuar. Cualquiera que fuera la voluntad que haya presidido o impulsado esos actos, ellos han suscitado una confianza fundada respecto a la actitud del sujeto dentro de la relación jurídica (Piaggi: 5), por lo que poco importaría atribuir dolo o culpa por su proceder, ya que lo determinante sería la desarmonía objetiva de la conducta concretada, ya que la voluntad elemento del acto jurídico no juega ningún papel protagónico en la teoría de los actos propios (Pardo 1992: 59).

Con relación a la buena fe y la doctrina de los actos propios, el Tribunal Supremo de Justicia español ha establecido lo siguiente:

“La regla general según la cual no puede venirse contra los propios actos, negando efecto jurídico a la conducta contraria, se asienta en la buena fe o, dicho de otra manera, en la protección a la confianza que el acto o conducta suscita objetivamente en otra o en otras. El centro de gravedad de la regla no reside en la voluntad de su autor, sino en la confianza generada en terceros, ni se trata de ver una manifestación del valor de

una declaración de voluntad negocial manifestada por hechos o actos concluyentes. No es la regla una derivación de la doctrina del negocio jurídico, sino que tiene una sustantividad propia, asentada en el principio de buena fe (Tribunal Supremo de Justicia español, Sala 1ª, 22 de mayo de 2003, ponente: Ilmo. Sr. Auger Liñán)”

Conviene esclarecer que la conducta no es solamente aquella que se presenta expresamente, puesto que un entorno aparente que en Derecho genere consecuencias en determinadas circunstancias también es tomado en cuenta como una manifestación, ello sin menoscabo de la valoración razonable que se haga de la apariencia alegada. En tal sentido hace énfasis Puig Brutau en que la situación creada descansa en la firmeza de la confianza concedida a la apariencia manifestada. Y refiriéndose al *estoppel*¹ agregó que "se trata de una situación jurídica aparente en la cual alguien ha confiado de buena fe para variar su propia posición jurídica. Quien ha dado lugar a la situación engañosa aunque haya sido sin el deliberado propósito de inducir a error, no puede pretender que su derecho prevalezca por encima del derecho de quien ha depositado su confianza en aquella apariencia” (Piaggi: 11). Precisamente, es la protección objetiva de dicha apariencia jurídica que resulta uno de los más acusados rasgos de la regla de los actos propios ("venire contra factum..") (Piaggi: 12).

En ese sentido es necesaria la mención que actitudes asumidas por un sujeto respecto a una determinada relación jurídica, cuando son relevantes, crean ciertas vinculaciones que le impiden posteriormente, sin desmedro del principio general de buena fe, ejercitar

¹ El *estoppel* consiste en la aplicación pretoriana hecha por el Common Law de la regla de los actos propios. Su fin es medio de defensa procesal, por lo que su ámbito es más reducido en ese sistema (Piaggi :20).

ciertas facultades o derechos subjetivos en contradicción con la conducta anterior, es decir le hacen perder esos derechos o facultades, como lo habría perdido en caso de renunciar a ellos (Diez Picaso 1963: 159, cit por Moisset 1983: 3).

En efecto, a ninguna de las partes le es permitido legítimamente desentenderse de la esperanza o creencia razonable que su comportamiento ha generado en otra persona (Puig Brutau 1951: 112, cit por Arrieta: 42). La buena fe es el fundamento de la defenderse frente a una pretensión litigiosa frente al ejercicio de un derecho subjetivo.

2.1.2-Requisitos para la aplicación de la doctrina de los actos propios

Con la finalidad de hacer uso correcto de la doctrina de los actos propios, que impide en un sujeto el ejercicio de un derecho contradictorio con una conducta propia que haya generado confianza en el plano jurídico, es pertinente determinar el alcance de la misma y cuales son los requisitos para su determinación, puesto que se trata de un concepto jurídico estricta limitado que solo puede ser reconocido a partir de un caso concreto. Para ello el profesor Diez Pícazo (1963 cit. Por Pardo 1992: 55) establece como presupuestos de aplicación los siguientes:

1. Conducta jurídicamente relevante y eficaz, desplegada por un sujeto, frente a una situación determinada.

Muchas veces, se tiende a confundir que esta doctrina opera implicando el acto propio con la existencia de un acto en el sentido formal con que se concibe a la manifestación de la voluntad en la ciencia jurídica (*instrumentum*), lo cual no es cierto, ya que en el transcurso del examen de esta regla observaremos que una conducta generadora de

consecuencias jurídicas es considerada un acto para la regla de los actos propios sin necesidad que haya sido manifiesta a través de causas formales (*instrumentum*).

Ha sido corroborado por la doctrina que el primer requisito para considerar una eventual aplicación es que la conducta previa sea válida, voluntaria, relevante, eficaz, deliberada, libremente adoptada y que no medie error o vicios de la voluntad (Piaggi: 9). En cuanto a la relevancia y eficacia jurídica de la conducta ha surgido menos controversia que la suscitada con relación a que no medien vicios en la conducta manifestada. Al respecto, López Mesa entiende que la existencia de un vicio de la voluntad de cierta significación en la primera actuación impide la aplicación de esta doctrina (2008:13). Nosotros compartimos la postura que discurre en la tesis que la conducta contravenida debe estar exenta de vicios, puesto que reconocer lo contrario e inadmitir una conducta contraria sobre la base de la regla de los actos propios sería implícitamente acoger una primera manifestación de voluntad ilegítima.

Es importante destacar para la ponderación de los actos propios necesariamente que la conducta que es contravenida en pretensión litigiosa sea concluyente, inequívoca y reveladora de una voluntad de crear, modificar, o extinguir una relación de Derecho, voluntad que le ha de quedar clara al juez por medio de la prueba y luego de su libertad de conciencia (Carretero Sánchez 2003: 31). Al respecto el Tribunal Supremo Español ha determinado que “la expresión inequívoca del consentimiento, que actuando sobre un derecho o simplemente sobre un acto jurídico, concretan efectivamente lo que ha querido su autor y que además causan estado frente a terceros” (22 de enero de 1997).

2. Intento de ejercicio por parte de dicho sujeto de un derecho subjetivo o de una facultad formulando una pretensión litigiosa.

En este aspecto se destaca que la pretensión del sujeto genere a través del ejercicio de un derecho o una facultad una situación litigiosa, es decir que lesione los intereses creados por la confianza anteriormente manifestada. Precisamente es el ejercicio del derecho subjetivo en estos casos que está condicionado a un deber jurídico de tipo positivo: coherencia con la propia conducta (Piaggi: 7). En concreto son inadmisibles en base a un principio autónomo, pero los actos que vinculan a su autor han de poseer solidez y consistencia, para de ellos deducir declaraciones de voluntad en términos concluyentes e inequívocos (Piaggi: 8).

3. Contradicción entre la anterior conducta y la pretensión litigiosa.

Las conductas deben ser contradictorias en el ámbito de unidad de una situación jurídica, es decir que se produzca dentro de la misma relación jurídica que haya generado la confianza, y para ello la conducta previa no sólo debe ser relevante, eficaz y válida, sino que debe tener un significado unívoco, que disponga las condiciones de haber producido confianza en la otra parte.

Precisamos que la pretensión litigiosa no se limita exclusivamente a que sea contraria, sino que puede darse eventualmente sin existir evidente o estricta contradicción, esto en razón de que se suscite una incompatibilidad que vulnere intereses antes creados por el clima de confianza que haya generado una conducta.

4. Sujetos intervinientes.

En cuanto a los intervinientes, se trata de una regla que exige identidad de los sujetos existentes en la relación que surgió la confianza a partir de la conducta contravenida. Aclaremos que la apreciación en este sentido dependerá de circunstancias concretas de la casuística que se invoque en vinculación la regla de los actos propios, puesto que hay casos en que procedería obviando que se traten estrictamente de las mismas personas. Eventualmente pudiera tratarse de una defensa a una pretensión litigiosa en la que figuren individuos físicamente distintos, pero que jurídicamente deben ser considerados como un mismo sujeto, se daría el elemento identidad, puesto que puede darse a través de la figura de la representación, como el caso de un causante que genere por una conducta una confianza determinada y luego sus causahabientes formulen una pretensión litigiosa (Pardo 1992: 58).

La regla de los actos propios tiene un carácter residual, puesto que dicho medio de defensa no procede invocarse cuando la ley prevé una solución a una conducta objetivamente contradictoria, es decir que si la doctrina de los actos propios es invocada como defensa a una pretensión litigiosa, y sin embargo existe una previsión normativa que brinde la respuesta al caso, no proviene aplicar dicha regla. Al respecto Díez Pícaso señala que “no debe encontrar un adecuado funcionamiento más que allí donde no exista una institución o conjunto de normas específicas que subviengan a la necesidad práctica planteada” (Ekdhal Escobar 1989, 38). Los tratadistas le otorgan el carácter de “regla de Derecho” para explicar su carácter residual, es decir que su empleo debe circunscribirse a los casos donde no existe una provisión legal que resuelva el

supuesto analizado de modo específico (Jorge Coviello 2004: 412-413 y Mairal 1988: 173, cit por Arrieta: 42-43).

2.1.3.-Doctrina de actos propios, estoppel y *verwirkung*

El derecho comparado nos ofrece una comprensión del modo en que las comunidades políticas organizan su entorno institucional para la solución de situaciones comunes en las relaciones humanas. Un sistema jurídico es un producto histórico que preside el orden en una determinada comunidad que lo ha asimilado como una consecuencia cultural para la solución de conflictos.

En el caso de la doctrina de los actos propios, encontramos la particularidad que tanto el sistema anglosajón (Common Law) como el alemán disponen de instituciones que prevén la inadmisibilidad de conductas que alteren un estado de confianza que se haya generado por una conducta anterior que haya dotado una relación de certeza jurídica (confianza).

A partir de las investigaciones y el estudio comparado del derecho vivo de los tribunales muestran que el "venire contra factum proprium", el "estoppel" y la "verwirkung" son variantes que concibe el derecho moderno para descalificar jurídicamente, en determinadas circunstancias, la propia conducta (Piaggi: 19).

El "estoppel" anglosajón apunta a la idea de la apariencia jurídica al igual que el "venire..." del derecho romano; sin embargo se trata de una institución de carácter defensiva (procesal) mientras que la regla de los actos propios puede oponerse como acción (carácter sustantivo) o como excepción. En otros términos el "estoppel" tiene

carácter adjetivo, es por ello más restringido que la doctrina de los actos propios que se aplica tanto en materia de fondo como procesal (Piaggi: 20).

Sin embargo, la institución del *Verwirkung* en el sistema alemán, sostiene que con este instituto no puede ejercitarse una pretensión, cuando su titular no se ocupó durante prolongado tiempo de hacerla valer, dando lugar con su actitud a que el contrario espere fundadamente que ya no ejercitaría ese derecho (Piaggi: 22). Es una defensa que pudiéramos asimilar con una prescripción extintiva, sin embargo la distingue que la prescripción es una sanción procesal expresamente enunciada por la norma.

2.1.4- Oficiosidad y nulidades regladas

La regla de los actos propios está ligada a derechos fundamentales, cuyo carácter exige al juez un análisis prudente de aquellos conflictos en los que percate una infracción a la buena fe por la violación de los propios actos. Se trata de una institución neurálgica que protege los principios de igualdad y seguridad jurídica en los que el juez pudiera comprometer responsabilidad en la concepción justa de la solución de los diferendos. Tras darse las condiciones que la hagan posible, es un deber aplicarla, puesto que el ejercicio de un derecho crea en los terceros y, por supuesto, en la otra parte, una apariencia de orden jurídico, de seguridad, necesaria para ese individuo, pero también para el Derecho objetivo (Carretero Sánchez 2003: 31). Una situación jurídica que presente las características de la doctrina de los actos propios es vinculante para el ordenamiento, y por ende para el juez, como le es vinculante (no necesariamente obligatoria) cualquier otra fuente del Derecho que disponga para hacer justicia.

La regla también es concebida para que el juez se ampare en la forma argumental y bajo los criterios de interpretación en una doctrina de gran prestigio (contra venire factum...), pudiendo acreditar legalmente situaciones que han sido institucionalizadas socialmente, y que ninguna prueba puede alterar situaciones que tomaron cuerpo en relaciones crediticias, contratos, situaciones familiares, de derechos reales, puesto que son asimiladas por el ordenamiento dejándolas como se encuentran (Carretero Sánchez 2003: 34).

Destacamos que en ocasiones la conducta anterior no es obstáculo para que el sujeto plantee la nulidad del acto, cuando esta nulidad fue instituida por la ley para protegerlo de aprovechamientos injustos, o en salvaguardia de su situación de inferioridad o incapacidad; tampoco se esgrimen como obstáculo la conducta “contradictoria”, cuando se ha adoptado solamente en otra relación jurídica (De Espanés 1982a: 2), es decir cuando el comportamiento contradictorio ocurre en identidad de partes, pero en situaciones jurídicas distintas. En el caso de las nulidades, otro argumento para no aplicar dicha regla es que las nulidades de carácter relativo gozan de una estricta y definida regulación en la norma, por lo que en este aspecto no procedería la aplicación de la doctrina de los actos propios en virtud de su carácter residual.

2.2.-Noción de la doctrina de los actos propios con relación a la administración pública

La doctrina de los actos propios en la Administración Pública es una regla del derecho privado reconocida por el derecho público concebida por principios compartidos y asimilados por ambas ramas de la Ciencia Jurídica. No obstante a ser un medio de defensa fundado en el principio de la buena fe que preside todo acto o transacción jurídica, la regla de los actos propios ha surgido como integración de Principios

Generales del Derecho Administrativo, tales como la buena fe y la confianza legítima, puesto que el Derecho de la Administración Pública como rama científica autónoma dispone de unos principios autointergradores que la distinguen de aquellos del derecho privado, y esto en esencia es así por la razón fundamental de que carácter finalista de esta rama del derecho público es distinto, puesto que opera sobre la base regulatoria de una relación desigual entre la Administración (sujeto privilegiado) y los ciudadanos.

La Ciencia de la Administración Pública es “una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado” (Galindo Camacho 2000: 5).

2.2.1-Concepto de Administración Pública

La administración pública consiste en un “sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada (Carrillo Castro 1988: 27, cit. por Galindo Camacho 2000: 5)

En lo que respecta a la Administración Pública como entidad organizada a los fines satisfacer el interés general, en teoría se le observa y presume con capacidad de prever la planificación en sus actos que generan expectativas legítimas a terceros, sin perjuicio

de que por su propia naturaleza compleja de intereses convergentes disponga en ocasiones de medios que la exceptúen de un comportamiento coherente, puesto que sus actuaciones no escapen a la falibilidad de las actuaciones humanas.

2.2.2-Administración Pública y Doctrina de Actos Propios

La superioridad normativa de la Constitución (norma fundamental) no es un postulado tan abstracto como se pensaba, ya que penetra todas las normas del ordenamiento, específicamente las administrativas, que se erigen en la pauta de la actividad ordinaria y más extensa del Estado, que expresan, por ello, un “derecho constitucional concretizado” (Werner citado por E. García de Enterría y Tomas Ramón Fernández: 17). Todas las instituciones del derecho administrativo están marcadas por la regulación básica del poder y de la libertad que se contiene en la Constitución (E. García de Enterría y Tomas Ramón Fernández: 19).

La doctrina de actos propios aplicada a la administración pública reviste un aspecto de notable interés, puesto que el derecho administrativo se trata de una rama de la ciencia jurídica autointegrada en los principios generales que la gobiernan como mencionábamos anteriormente. Por ello la denominación en la doctrina de derecho administrativo común, la cual se utiliza para referirse a la solución general de las situaciones jurídicas que surgen en el entorno de la administración pública, distinguiendo de este modo la aplicación de principios del derecho civil, los cuales están inspirados en otra naturaleza. Por consiguiente el derecho común de las administraciones públicas no está formado solamente por normas positivas, sino también por principios generales que sirven para articular, interpretar y completar esas normas (García de Enterría y Tomas Ramón Fernández: 20).

La Administración Pública es un sujeto que se desenvuelve en la vida jurídica de una sociedad, por lo que bajo ningún concepto pudiera establecer que la misma se encuentra exenta de la aplicación de esta regla de Derecho. No existe argumento jurídico válido para excluir a las relaciones jurídicas regidas por el derecho administrativo del deber del Estado de actuar de modo coherente, ordenado y previsible, conforme a las reglas de la buena fe y exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (Arrieta: 51). Ninguna razón justifica que los ciudadanos no tengan derecho a confiar en que el Estado debe ser coherente y congruente con sus conductas anteriores, sino que por el contrario le cabe cumplir una función moralizadora para dar el ejemplo de una conducta consistente y confiable (Paiggi:6). De igual modo que en el derecho civil, en el derecho administrativo su apreciación se enfoca en los problemas de la voluntad negocial es decir se sustenta en forma clara en las conductas relevantes y eficaces de la Administración que tengan consecuencias jurídicas, y no en actos jurídicos como los contratos (Zavala Egas:104).

La procedencia sólo requiere una intención (objetiva), que se trate de actos que el autor (Administración) haya realizado como expresivos de una voluntad y de una aceptación del ejercicio efectivo de un derecho o el cumplimiento de una obligación, lo cual determina la asunción de las consecuencias de sus propios actos (Zavala Egas: 104). Dicha conducta vinculante la que debe tener validez y eficacia jurídica y, por tanto, imposible que sea impugnada por cualquier afectado y, tampoco, puede servir de sustento para iniciar una acción de lesividad contra aquélla por parte de la misma Administración ante los jueces, ni procede la de revisión de oficio por nulidad, dadas las características de validez y eficacia que posee (Zavala Egas: 105). Esta posición de Zavala Egas pareciera asumir incondicionalmente la postura presenta Díez Picasso con

relación a los actos propios como una herramienta protectora a la buena fe incluso en los casos en que la conducta encontrara un vicio que la haga nula o anulable, sin embargo frente a dicha posición mostramos reservas que en los próximos subcapítulos desarrollaremos.

2.2.3.-Principio de legalidad administrativa y la doctrina de los actos propios

Respecto a la vinculación que debe observarse en una conducta relevante y jurídicamente trascendente de la Administración que haya sido apartada de la legalidad nace mucha controversia. No es para menos que un administrado que ha confiado en una conducta administrativa inequívoca que le ha creado un clima de intereses determinado y favorable se vea afectado por la revocación de dicha voluntad por parte de un tercero ajeno a la relación o por la propia administración a través de los recursos disponibles para ello (v. gr. Lesividad). Para ello retomamos la mención del debate doctrinal que considera válida la aplicación de la regla de los actos propios a pesar de que la conducta inicial estuviese viciada (Diez Picaso), y la tesis opuesta que considera que aceptar un medio de defensa basado en contradicción de una conducta viciada sería un riesgo para el ordenamiento, ya que se presta a consentir una voluntad que no goza de calidad inmaculada.

Respecto a ello el Tribunal Supremo de España se ha pronunciado en el sentido de que respecto al “ordenamiento administrativo, tal aplicación resulta limitada como consecuencia de la sujeción de la Administración al ordenamiento jurídico, con independencia de cualquier otra trayectoria anterior desviada, pues de otro modo se perpetuaría tomando carta de naturaleza el estado de ilegalidad inicial” (Sala 3.^a, Secc. 6.^a, 5/10/95, ponente: Sr. Sieira Míguez).

Los actos administrativos pueden ser revisados en sede administrativa o judicial. En la revisión administrativa cabe distinguir la distinción entre la revisión de oficio y la revisión por los recursos administrativos (reposición/alzada y jerárquicos). La posibilidad de revocación de un acto es inherente a la satisfacción de su objeto que es el interés general, puesto que la actuación en contra de actos propios no es una regla general ni absoluta, y dicha potestad de revisión de la administración de sus propios actos es una facultad derivada de la autotutela declarativa (Pleite Guadamillas: 987). Para sostener este argumento, asumimos la posición que cuando se trate de una conducta que se aparta del principio de legalidad que preside la organización administrativa, no procede argumentar la inadmisión de una pretensión que la enmiende, puesto que de lo contrario estaríamos admitiendo una brecha a la ilegalidad administrativa que pudiera prestarse a las ardidés que habituales del poder cuando se aparta de la legalidad. Además que es de principio que la norma se reputa conocida por los ciudadanos (*Nemo consetur ignorare legem*), y asumiéndolo como tal, tampoco procede invocar la protección de un interés al amparo de una conducta ilícita (*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

En esta etapa nos interesa distinguir la doctrina de los actos propios de de los alegatos generales que se esgrimen de violación a la confianza legítima. La primera distinción es que los propios actos, se presentan en el contexto de un mismo círculo de intereses o en una relación jurídica concreta entre las partes (Ivanega: 12), es decir que procede cuando se trata de una situación individualizada en su origen. Sin embargo, la vulneración a la confianza legítima es una relación jurídica genérica, en la cual no se exige existencia de esa relación jurídica determinada entre particular (Administrado) y la Administración (Ivanega: 12). Otro aspecto distintivo es que en la doctrina de los actos propios la conducta o acto iniciales deben ser válidos para que proceda mientras

que en la confianza legítima pueden ser inválidos, pero la protección igual puede tener eficacia (Ivanega: 11). Estas nociones demuestran que la doctrina de actos propios, cuyo fundamento es la confianza, es una regla que contempla en términos muy estrictos la confianza legítima, sin embargo queda claro que no se trata de todo el concepto, puesto que confianza legítima posee un sentido más amplio y general.

2.2.4.-El precedente administrativo y la doctrina de los actos propios

Cuando afirmamos que el valor de la jurisprudencia como fuente indirecta en el Derecho romano-germánico consiste en que a través de ella se refleja la vida jurídica de una comunidad, nos acercamos a una definición de las directrices de la escuela del realismo jurídico, que concede a los tribunales (jueces) el monopolio eficaz del ordenamiento jurídico, y por ende del Derecho. Igual interés debe despertar las decisiones de la Administración Pública en su funcionamiento, sus repercusiones en la comunidad y su alcance jurídico, es por ello que surge la cuestión de abordar la figura del precedente administrativo y su relación con la doctrina de los actos propios.

A modo de ejercicio técnico-jurídico, si pretendemos ubicar el precedente administrativo en el sistema de fuentes, necesariamente tendríamos que hacerlo partiendo de la costumbre como fuente del derecho administrativo. El fundamento de esta rama del derecho público para las actuaciones de la Administración es el principio de legalidad, sin embargo esa legalidad se interpreta en sentido positivo (habilitante) para aquellas atribuciones en la que la Administración afecta derechos de los ciudadanos, previendo para ello goce reserva legal. No obstante, se permite un margen vinculación negativa de la legalidad (actuar sin habilitación expresa y específica de la Ley) en aquellas actuaciones derivadas de facultades discrecionales y favorables al

ciudadano. La costumbre, en principio pudiéramos decir que no es una fuente vinculante a la Administración, pero cuando se trata de crear derechos de los particulares, admite un carácter vinculante mediante la observancia usual y reiterada de determinada conducta (Gordillo 2009 cit. por Ivanega:5). Se entiende que comportamientos del Estado reiterados y constantes, (al igual que sus precedentes) son fuente de Derecho, condicionando conductas, en la medida que se creen derechos de las personas, o deberes (de la Administración) frente a ellas, bajo la condición de no crear obligaciones cargo de los individuos (Balbin 2007: 147, cit. por Ivanega:5), que como mencionábamos goza de un principio de reserva legal.

Hay autores que se inclinan por diferenciar las prácticas administrativas de los precedentes administrativos apuntando a que el precedente administrativo tiene otra jerarquía y consideran que son actos administrativos con interpretaciones o razonamientos jurídicos de proyección general vinculados al sentido de algunas normas administrativas (Morón Urbina 2003: 53-54, cit por Ivanega:6). Las prácticas administrativas son las características habituales del funcionamiento de la administración, mientras que el precedente administrativo es el conjunto sustantivo de las actuaciones de la función administrativa.

El precedente administrativo no es sinónimo estricto de la doctrina de actos propios, pero se trata de que si la Administración ha fijado una manera constante y coherente de decidir cuestiones, le es vinculante mantener la postura en casos análogos, salvo que pretenda fijar un nuevo precedente porque así lo demanden las circunstancias, lo cual deberá estar debidamente fundamentado en hechos y Derecho.

2.2.5.- Jueces y actos propios

La función jurisdiccional constituye una función administrativa del Estado que desde el enfoque de la teoría del servicio público la hacen sujeta a las acciones de índole administrativa. La magistratura como cuerpo funcionarial especializado de la Administración también está sujeta de manera sui generis en el ámbito de sus funciones a la doctrina de los actos propios. Quien primero postuló que esta doctrina debía ser aplicada también a los jueces y tribunales fue Isidoro Eisner. En un artículo suyo expresó que: “después de un meditado examen, nosotros llegamos a la conclusión de que aquella provechosa construcción jurídica, es también invocable en los supuestos en que es el propio juez o tribunal quien incurre en la contradicción o incongruencia, que hasta ahora se ha computado para tener por configurado el brocardo “venire contra factum proprium non valet” cuando el obrar reprochable provenía de las partes” (Eisner, cit por López Mesa 2008: 213)

En tal situación, los jueces deben ser particularmente escrupulosos en el mantenimiento de la coherencia de su actuar, de tal modo que sirvan de ejemplo a los justiciables. Por estas razones, nos encontramos en la opinión de que el juez o el tribunal debe ser coherente con su actuación, no pudiendo variar de comportamiento intempestivamente sin dar razón para ello (López Mesa 2008: 213), es decir que al igual que para variar el precedente administrativo, el tribunal que se aparte de su jurisprudencia en casuística análoga, debe manifestar las razones de hecho y Derecho que se imponen para otorgar una solución distinta a la habitual.

Capítulo III- Principios generales del derecho administrativo que rigen la doctrina de actos propios

Los principios generales del Derecho son directrices originadas en la razón práctica, a partir de las cuales se erigen las bases de todo ordenamiento jurídico. En torno a este tema encontramos diversas discurrencias de índole filosófica y técnica que no es posible abordar en esta ocasión debido a la complejidad que requiere y porque escaparía propiamente a los fines de este capítulo, que es la mención de principios generales del Derecho administrativo que informan la regla de los actos propios.

De acuerdo a García de Enterría para descubrir que un concepto se corresponde a la categoría de un principio general del Derecho hay que comprobar si existe alguna institución jurídica organizada en torno a la idea/valor de la comunidad, si existe, es que se han materializado y constituyen principios generales del Derecho (Zavala Egas:100). Los principios generales del derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas de una comunidad, que no se trata simplemente de vagas ideas o tendencias morales que puedan explicar el sentido de determinadas reglas, sino de principios técnicos, frutos de la experiencia de la vida jurídica y solo a través de esta cognoscibles (García de Enterría y Tomas Ramón Fernández: 59).

El derecho administrativo surge tras la Revolución Francesa como un sistema normativo abierto, sino que surge por una necesidad del Consejo de Estado francés de arbitrar a través de técnicas meramente principales intereses contrapuestos en ocasión de conflictos entre la Administración y los ciudadanos (García de Enterría y Tomas Ramón Fernández: 64). A partir de ese acontecimiento es trillado el camino de juzgar las

actuaciones de la Administración como un agente del ordenamiento jurídico que gozaba de las prerrogativas particulares que gozaría cualquier entidad que disponga la función social de cumplir y preservar el interés general. Fue esa la razón que motivó a que el derecho administrativo fuese edificando principios generales autónomos en los que se reflejara la naturaleza de sus fines, la cual consistía en el sometimiento de la Administración al Derecho.

En definitiva, los principios generales del derecho es “la atmosfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas” (Tribunal Supremo Español, Nos. 30/4/1988 y 16/5/1990 cit. Por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: 66), los cuales penetran a su interpretación y propia aplicación (García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: 66).

A continuación, procederemos a desarrollar y a la vez distinguir los principios generales del derecho administrativo que inciden en la regla de los actos propios y de esta manera fijar criterios de separación conceptual, ello con el ánimo de reparar su uso más correcto posible.

3.1.- Principio de la buena fe

La buena fe es un concepto jurídico general, abstracto y presunto que reviste de utilidad en las situaciones en la que se vulnera la igualdad y la seguridad jurídica, elementos fundamentales sobre los cuales se instituye objeto de estudio de la ciencia jurídica (justicia y certeza). Su origen lo encontramos en la moral, por lo que sin considerar aspectos la validez (eficacia) o fundamento ideológico de las normas, la buena fe es un instituto positivo del Derecho, cuyo origen ético lo podemos situar en los llamados imperativos categóricos de la ética kantiana. Pudiera decirse que es un límite

moral al ejercicio del Derecho, tal y como ha sido establecido en las nociones generales de esta institución (Ut Supra 2.1.1. La buena fe).

La noción de la buena fe es concebida desde la óptica ideal (referencial) de que nadie puede estar en contra del principio de actuación de buena fe del ser humano; sería inconcebible. Pero desde la óptica del Derecho, cuando todos los litigantes defienden esa actuación, nace la necesidad de concretar algo que nació en la ética, en la Filosofía general y social (Carretero Sánchez 2003: 16). En el interés de esa concreción es que el ordenamiento asume la buena fe como una característica indispensable en el ordenamiento jurídico formal (no necesariamente positivo). La Historia y la Filosofía del Derecho nos han mostrado que la existencia de la buena fe pudiera remontarse en el derecho positivo antes de ser formalizadas en instrumentos jurídicos (Leyes, Decretos, etc.). Se vislumbra que allí donde era necesario contemplar la igualdad y la seguridad jurídica para decir contraposiciones intersubjetivas, se hacía sobre los criterios que en la actualidad conforman la buena fe.

El principio de buena fe es necesario para la existencia del Derecho, para su esencia, para la convivencia social y la confianza. En otras palabras es la seguridad de que el Derecho no producirá resultados dañinos para quien lo respeta y confía en él (Carretero Sánchez 2003: 15).

El carácter técnico de este principio ha de concretarse en los tribunales a propósito de casuísticas específicas, pues se centrará después el estudio, en el reconocimiento de un acto procesal de buena fe. En todo momento, se trata del acto exterior, no del acto psicológico de buena fe, que, no exteriorizado, pertenece a la Psicología (Carretero Sánchez 2003: 22). La doctrina de la buena fe, por tanto, reside en la estimación

subjetiva (una idea de la equidad) del juzgador (Carretero Sánchez 2003: 18), basada en los elementos externos de la conducta que objetivamente pueden ser valorados. El principio de la buena fe es entonces el fundamento de la limitación de los derechos subjetivos en la doctrina de los actos propios (Carretero Sánchez 2003: 21).

Hay una distinción fundamental entre la buena fe objetiva (buena fe-creencia o buena fe- confianza) y la buena fe subjetiva (buena fe-probidad o buena fe- lealtad). La primera refiere a la convicción razonable y diligente del contratante, que se atiene a lo que surge de la apariencia de lo externo, pues existe una situación invencible para resaltar la verdad jurídica. Es la impecable conciencia de que se está obrando conforme a Derecho (Llambias y Alterini 1998: 153, cit. por Ivanega: 9)

En lo relativo a la relación entre la regla de los actos propios en derecho administrativo y la buena fe, el Tribunal Supremo Español en su sentencia No.73/1988 del 21 de abril, de la que fue ponente el profesor Diez - Picazo y Ponce de León, el mejor investigador de la regla de los actos propios de habla latina, explica que:

“(…) hay que señalar que llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de “venire contra factum proprium», surgida originaria mente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de buena fe

que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos. Quiere ello decir que aunque tal doctrina puede ser aplicable a las relaciones jurídicas regidas por el Derecho administrativo y por el Derecho público en general, como ha venido reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sólo puede serlo con las necesarias matizaciones, que no la desvíen de los principios rectores que constituyen su fundamento último, que son, como acabamos de recordar la protección de la confianza y la protección de la buena fe (...)” (el subrayado es nuestro).

Aclarada la cuestión del valor de la conducta objetiva de la Administración como factor vinculante en la regla de los actos propios, resulta imperiosa la ponderación del rol de la buena fe en la garantía de la seguridad jurídica, la cual respecto a la Administración Pública significa un deber duplicado, puesto que se trata de un mandato imperativo del ordenamiento obrar conforme a ella y además de que es una función esencial del Estado brindar seguridad de los intereses en torno a una colectividad.

3.1.1.-La buena fe y la certeza (seguridad jurídica) administrativa

La seguridad jurídica alude a una especificidad dentro del género de la “seguridad” en la que se involucran distintas variables. Por "seguridad jurídica" aludiremos al concepto en su doble versión: a) pronóstico de conductas estables y, b) neutralización de riesgos (Piaggi: 12). Si nos detenemos a hacer un análisis de lo abordado hasta ahora por la buena fe, es comprensible la apuesta del Derecho a la valoración del entorno creado por una conducta, y no a los aspectos volitivos que la causaron. Esto así debido a que la ciencia jurídica no es un fin sí mismo, sino un medio que prevé la garantía la

convivencia social sobre la base de obligaciones externas (sanciones externas; coacción) al individuo que buscan la protección de intereses igualmente tangibles frente a la colectividad. Imaginar que fuera lo contrario, constituiría un atentado a las expectativas que surgen de las relaciones sociales, además que sería relegar esos intereses al arbitrio de la apreciación de una conducta, lo cual resulta con mucha complejidad incluso desde la óptica de la Psicología.

En definitiva, podemos concluir este apartado señalando que la certeza ha sido definida en sus múltiples manifestaciones de las siguientes maneras (Allorio 1956: 1198, cit en Carretero Sánchez 2003: 22):

- a) Certeza de la duración de la regla relativa a las garantías contra la inestabilidad y la retroactividad de la norma. Certeza del significado de la norma que abre la consideración del campo de la semántica jurídica y la preocupación por la determinación de la univocidad.
- b) Certeza del comportamiento por el que el poder es ejercitado, que implica la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de la acción
- c) Certeza ante el cumplimiento de una obligación.
- d) Certeza del comportamiento del ejercicio del deber, el principio de legalidad.
- e) Certeza en la argumentación del Poder Judicial, en su interpretación, reduciendo a la mínima expresión cualquier creación jurisprudencial

incontrolable, por medio de un marcado sistema de recursos (Ver Ut Supra 2.2.3. Doctrina de Actos Propios y los jueces).

3.2. -Principio de la confianza legítima

En el Capítulo 2 hicimos necesarias distinciones entre la confianza legítima y la doctrina de los actos propios (Ver Ut Supra 2.2.1.-Principio de legalidad administrativa y la doctrina de los actos propios) en las cuales dejamos claro el alcance restringido de una (actos propios) y el más general en la otra (confianza legítima).

Para el autor Felipe de Vibero Arciniegas (2004: 123) la confianza legítima surge por “la necesidad de proteger situaciones que se encuentran a mitad de camino entre los conceptos de derechos adquiridos y meras expectativas, obedece a la necesidad de amparar situaciones a partir de las cuales jamás se podría consolidar un derecho porque pueden llegar incluso a calificarse como ilegales pero que merecen protección del Estado en razón a la actuación de buena fe de quien se encuentra en esta situación así como a los signos externos de parte del Estado que le han permitido pensar que su situación se encuentra cubierta por la ley.”

A modo de hacer una comparación abstracta entre la doctrina de actos propios general (no administrativa) y la confianza legítima pudiéramos decir que dicho principio en el derecho administrativo es una figura que en esencia ha nacido por una extrapolación de alcance general de la doctrina de los actos propios, que como habíamos dicho anteriormente se caracteriza por una relación jurídica individualizada (agentes y situación jurídica individualiza) y no general (situación jurídica y agentes no determinados). Nos atrevemos hacer esta afirmación teórica en razón de que tanto la confianza legítima como la doctrina de los actos propios tienen su origen en el principio

de la buena fe, sin embargo la noción de actos propios fue asimilada por el derecho (derecho privado) antes que la confianza legítima fuera asumida por el derecho público.

Al igual que la doctrina de los actos propios, el principio de la confianza legítima no solo tiene su origen en la igualdad, sino que también en la seguridad jurídica, ya que “es la confianza legítima una derivación de un valor, la seguridad jurídica, en el que se enfoca la situación específica del particular frente a la actuación de los poderes públicos y que para su evaluación necesita la concurrencia de la buena fe de éste como componente insoslayable” (Coviello 2004: 408 y Hutchinson, cit. por Ivanega: 10). La proximidad de estas figuras es evidente, a punto tal que sin buena fe la confianza no puede ser legítima.

Precisamente sobre la base de la seguridad jurídica, la doctrina y jurisprudencia parten distinguiendo las dos vertientes que componen este principio: la objetiva y la subjetiva. La primera se erige frente al Estado como un parámetro de actuación, imponiéndole a éste el deber de actuar de modo ordenado, coherente y previsible; y, por tanto, de abstenerse de llevar a cabo actuaciones sorpresivas, contradictorias o arbitrarias (Pérez Luño 1994, cit. por Arrieta: 48). Por medio de su vertiente subjetiva, y en concordancia con su vertiente objetiva, la seguridad jurídica garantiza al privado una expectativa de previsibilidad sobre la actuación del poder público (Carlo Modica 2002: 283, cit. por Arrieta: 49)

3.2.1.- Requisitos para la confianza legítima

Para la aplicación del principio de confianza la doctrina exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger (Castillo Blanco 1988: 310; Sanz Rubiales 2001: 118; Alonso García 1999: 100, cit. por Arrieta: 47).
- b) Que el particular haya manifestado su confianza sobre aquella actuación de los poderes públicos mediante signos externos concretos y constatables (realizando gastos o inversiones, por ejemplo) (Schneider: 255; Marín Riaño 1989: 606, cit. por Arrieta: 47).
- c) Que la confianza creada (que será objeto de protección) sea legítima, esto es, conforme con el ordenamiento jurídico (García Macho 1987: 571; Schneider: 270-271; García Luengo 2002: 50 y 64, cit. por Arrieta: 48).
- d) Que exista una actuación estatal posterior que rompe con la confianza previamente creada o incluso alentada (Sanz Rubiales 2001:119; García Macho 1987: 560, cit por Arrieta: 48).

Capítulo IV- La doctrina de actos propios en el ordenamiento jurídico administrativo dominicano

El ordenamiento administrativo dominicano ha sido objeto de reformas jurídicas que han modificado su *modus operandi* respecto a las relaciones interadministrativas e interogánicas, el régimen de la administración financiera, y en cuanto a su relación con los ciudadanos (derecho de la competencia, procedimiento administrativo sancionador, procedimiento y recursos administrativos). El concepto de administrado en derecho administrativo ha sido sustituido por el de ciudadano en procura de reconocer una estatus activo de las personas destinatarias de la actividad administrativa, concediendo de esta manera la posibilidad de fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho a través de la intervención directa y en algunos casos necesaria de la ciudadanía. Para el derecho administrativo general el concepto de *personas* no se limita a la acepción otorgada por el Derecho a las personas físicas, sino que también contempla las personas jurídicas debidamente constituidas de conformidad a las normas jurídicas vigentes.

Con relación a la doctrina de los actos propios, hemos visto que se trata de una institución cuyo carácter positivo es aplicado por los tribunales en virtud de un caso concreto, y que no es una regla prevista expresamente en la ley. No obstante, en la República Dominicana, tras la promulgación de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en su Relación con la Administración y procedimiento administrativo, han sido positivizados en la norma un conjunto de principios del derecho administrativo que brindarían herramientas necesarias para fundamentar una decisión en la que se vulnere esta regla de los actos propios, tomando en cuenta que en el ejercicio de sus facultades, la Administración puede afectar derechos adquiridos en relaciones jurídicas

precedentes en la que se cumplan los requisitos (identidad de partes, unidad de situación jurídica, pretensión litigiosa, etc).

4.1.-Principios del derecho administrativo vinculados a la doctrina de actos propios reconocidos por el derecho positivo dominicano

Antes de proceder enunciar aspectos de la normativa administrativa dominicana en la que se recogen reglas protectoras de la buena fe y la confianza legítima frente al particular, cabe señalar que la Ley sobre los Derechos de la Persona en su relación con la Administración y procedimiento administrativo contiene los principios que deben regir la relación entre la Administración y los ciudadanos. Dichos principios generales del derecho administrativo no se encontraban positivizados hasta la promulgación de la ley, no obstante a esa situación, no se habían quedado rezagados en la doctrina jurisprudencial, tal y como veremos más adelante.

Entre los principios contemplados que guardan estrecha relación con la aplicación de la doctrina de los actos propios encontramos los siguientes:

- a) Principio de juridicidad:** Toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado (Art.3.1).
- b) Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa:** La Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos (Art.3.8).
- c) Principio de coherencia:** Determina que las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos salvo que por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente en algún caso apartarse de ellos (Art.3.13).

d) Principio de buena fe: Las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes (Art.3.14).

e) Principio de confianza legítima: La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado (Art.3.15).

En lo relativo al sistema de contrataciones administrativas en la Republica Dominicana verificamos en la Ley de Compras y Contrataciones de la República Dominicana (Art. 3. 6) que establece el principio de responsabilidad, moralidad y buena fe, en que “los servidores públicos estarán obligados a procurar la correcta ejecución de los actos que conllevan los procesos de contratación, el cabal cumplimiento del objeto del contrato y la protección de los derechos de la entidad, del contratista y de terceros que pueden verse afectados por la ejecución del contrato. Las entidades públicas y sus servidores serán pasibles de las sanciones que prevea la normativa vigente.” Este principio de la Ley esclarece que la regla de los actos propios no aplica estrictamente al concepto de Administración en sentido estricto, sino que procede en aquellas vulneraciones hechas derechos adquiridos de terceros que se vean afectados por personas físicas o jurídicas que ejercen funciones administrativas concedidas por la ley o la habilitación de la contratación administrativa.

4.2.- Alcance y preceptos normativos: protección de la buena fe

Partiendo del orden correspondiente a la jerarquía de normas, debemos ubicar primero el contenido útil en la Constitución dominicana el precepto que resulte base aplicable a la doctrina de los actos propios. Ha sido reconocido en otras experiencias comparadas, tal y como sucede con el caso argentino, la necesidad de vincular la doctrina de los actos propios al ámbito de protección expreso de la Constitución, y como el ordenamiento jurídico fundamenta sus bases en la Carta Fundamental corresponde a los jueces reconocer los derechos en su justa valoración constitucional cuando los actos propios sean vulnerados. En ese sentido “lo que se pretende en definitiva es la realización del valor justicia en sentido sustancial en cuanto ella adecua la regulación negocial a los valores fundamentales del ordenamiento, en particular a la garantía de "igualdad jurídica" constitucionalmente protegida (Fallos 242:501; 252:134; y L.L. 96-280; 109-666, Corte de Justicia Suprema de la Nación, cit. Piaggi :9)

La Constitución dominicana ha establecido (Art. 39 CRD) que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades (...)” y asimismo que (...) la mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres” (Art. 39.4 CRD). El fundamento de la igualdad obliga constitucionalmente a la autoridad pública a cumplirlo en dos vertientes: a) ofreciendo las garantías de que no será vulnerada por los particulares, y b) cumpliendo las garantías de vulnerarlas en su ejercicio de la función administrativa.

El principio en que se concreta la garantía de la igualdad y seguridad jurídica es el de la buena fe y encuentra su base primigenia en el ordenamiento jurídico dominicano en el Código Civil, determinando en su artículo 2268 que “se presume siempre la buena fe, y corresponde la prueba de aquel que alega lo contrario”. Esta disposición señala que la buena fe es presumida y que eventualmente cualquier alegación contraria debe ser probada en los hechos. Consideramos que su concepto se refiere a las conductas que objetivamente subviertan la confianza, las cuales en caso de ser alegadas deben ser probadas ante un tribunal, con sujeción a las reglas de la libertad probatoria, puesto que el valor en juego se trata de hechos (conducta) y no de actos en sentido formal (instrumentum), tal y como mencionamos en los requisitos de aplicación.

La Ley No. 107-13 sobre procedimiento administrativo ha establecido en su considerando quinto que “uno de los aspectos que se desprenden de la cláusula constitucional del Estado Democrático lo constituye el ejercicio de la función administrativa en base a los principios de objetividad e imparcialidad, de lo que se deriva la opción constitucional por un sistema burocrático profesionalizado, así como el establecimiento de reglas de comportamiento tendentes a asegurar el correcto uso de las potestades administrativas (subrayado es nuestro). En el preámbulo de esta Ley se reconoce el deber de objetividad e imparcialidad de la Administración en uso de sus facultades, esbozando el espíritu de control de la arbitrariedad y desvíos de los fines del poder.

4.2.1.-Principio de legalidad y doctrina de actos propios: legislación dominicana

La ley 107-13 sobre los Derechos de la Persona en su relación con la Administración y procedimiento administrativo establecer que “los actos administrativos no podrán

vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan igual o superior rango a éstas (Art. 9. III). Esta previsión legal que obliga a la Administración a vincularse a la juridicidad emanada de ella misma se denomina el principio de la inderogabilidad singular del reglamento, el cual surte los mismos efectos que la vulneración al principio de legalidad cuando la Administración se aparta de él, sancionable con la nulidad.

Cuando la Administración considere que un acto (o conducta) favorable fuera lesivo al interés público, reuniendo las características de nulidad o anulabilidad, la Ley 107-13 le habilita a proceder de oficio o a solicitud de parte interesada a la declaratoria de lesividad, la cual posteriormente conocería la jurisdicción contenciosa-administrativa (Art. 45).

En aquellos casos en que la Administración disponga de oficio la revisión por lesividad, somos de opinión que la jurisdicción contenciosa-administrativa debe interpretarla en el sentido más favorable del administrado afectado, esto en virtud de que el propio mandato de la ley así lo exige cuando se observare “contradicción a la equidad, la buena fe o la confianza legítima” (Art. 45.I).

Conforme a la posición asumida en este trabajo de tesis, consideramos que si el acto (o conducta) que está siendo atacado reviste de ilegalidad, debe ser desestimado por ser contrario al ordenamiento jurídico, ello sin perjuicio de que se valore indemnización para el particular que ha obrado de buena fe y que ha sido afectado por una ilegalidad administrativa que le ha generado un derecho, y que es anulado por una declaración de lesividad.

La norma prevé que la Administración “podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de lesividad cuando carezcan manifiestamente de fundamento,

sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima” (Art. 45.III). De este manera, se instituye el control administrativo de los actos propios, el cual debe ser acatado por la Administración en aquellos casos en que se configure, observando siempre la no procedencia de dicha regla cuando se trata de una conducta inicial contraria al principio de legalidad.

4.3.-Soluciones a las violaciones a la doctrina de actos propios en el ordenamiento jurídico dominicano (jurisprudencia)

La jurisprudencia dominicana ha desarrollado escasamente la doctrina de los actos propios, puesto que no es un instituto muy difundido en el Derecho. Sin embargo, disponemos un repertorio en materia contenciosa-tributaria en los que el tribunal ha sancionado actos administrativos vulnerables a la buena fe y la confianza jurídica.

El reconocimiento de la buena fe en aquellos ámbitos en que los poderes públicos ejercen funciones separadas es esencial para la garantía de la igualdad, ya que si bien es cierto no es posible (y lógico) tratar la Administración y los particulares en igualdad de condiciones, es necesario emplear herramientas que permitan concretar la justicia material (equidad) aquellas situaciones en que intereses de ciudadanos resultan afectados. Al respecto, en materia administrativa tributaria, se ha fijado que:

“ (...) en materia impositiva donde el Estado tiene la triple función de: “creador de la obligación, acreedor de ella y juez de los conflictos que se presenten con motivo de su aplicación”, debe primar el principio de buena fe, que supone una relación entre quien actúa con el ánimo de cumplir sus obligaciones y quien confía que la otra parte actuará del modo que corresponda en el marco de una relación jurídica, evitando así que sean afectados los derechos fundamentales del ciudadano(...)” (subrayado es nuestro) (Sentencia

No. 44-2000 del Tribunal Contencioso Tributario, de fecha 27 de abril del 2000, Boletín del TCT No.10).

Este caso versa sobre la impugnación de un cobro de impuesto de la renta requerido por la Administración Tributaria a una empresa que se dedica a servicios de construcción, en el cual la Administración Tributaria pretendía desconocer un Acuerdo de Compensación de suscrito entre la empresa y ésta, el cual acreencias debidas a la constructora por una entidad estatal (Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado) concurrían al pago de tributos. El Tribunal determinó que la Administración Tributaria no debió desconocer ese acuerdo alegando algún perjuicio, ya que antes del acuerdo de compensación tuvo la oportunidad de conocer el alcance de las obligaciones, y que por el principio de inadmitir la propia falta en Derecho como una causa generadora de derechos (*nemo auditur propriam...*), falló sobre la improcedencia de las pretensiones de la Administración Tributaria.

Aunque expresamente no lo refiere, esta decisión aplica la regla de los actos propios en la cual el Tribunal declara inadmisibles pretensiones de la Administración Tributaria que procuran desconocer un acto válido que ha generado una situación jurídica concreta y sujeta a la razonabilidad de la norma tributaria.

En ese tenor, se ha establecido el criterio de que no procede vulnerar los derechos adquiridos por la aplicación inmediata de una norma:

(...) en el caso que nos ocupa si bien el artículo 394 del Código Tributario establece un desmonte o eliminación por etapa de los incentivos concedidos por leyes anteriores, no es menos cierto que su alcance no puede afectar situaciones de derechos adquiridos; de donde el referido artículo no afecta los derechos adquiridos de la recurrente concedidos en

virtud de la Resolución No.3-92 de fecha 13 de abril del 1992, del referido Directorio; que si la empresa recurrente confió en la buena fe del Estado, al efectuar la inversión basada en los incentivos fiscales que se le concedieron, en virtud de la Ley No.14-90, por un período de 20 años, luego ese mismo Estado no puede eliminar tales exenciones, pues está en juego el principio de la buena fe y el Principio de Seguridad Jurídica (...) (subrayado es nuestro) (Sentencia No. 7-2006 del Tribunal Contencioso Tributario, de fecha 15 de febrero del 2006).

La casuística expuesta en este fallo nos presenta la impugnación de un ajuste tributario de una empresa eléctrica, la cual se acogía a un régimen de exención tributaria, al amparo de la autorización por acto administrativo de la institución correspondiente. Tras un cambio en la legislación, la Administración Tributaria alegaba la validez del ajuste en razón de que la ley que concedía los incentivos fiscales había sido derogada. El Tribunal determinó que al momento del acto administrativo que autorizaba a la empresa a operar bajo el régimen de exención impositiva por un determinado tiempo (20 años), la ley de exención fiscal para empresas clasificadas en su tipo aún estaba vigente, por lo que se trata de un acto válido que reconoció derechos adquiridos a la empresa, y que la Administración Tributaria no puede desconocer por un cambio en la legislación posterior, ello previendo la protección de la seguridad jurídica y la confianza, que es en esencia la razón de ser del principio de irretroactividad.

En cuanto a la revocación de actos viciados de ilegalidad como excepción a los actos propios de la Administración:

(...) en materia tributaria la regla es que los actos tienen vigencia, validez y ejecutoriedad y la excepción es que estos pueden ser revocados o

anulados unilateralmente; que la nulidad de los actos está sujeta a que estén afectados de irregularidades o hayan emanados de autoridades no competentes, de lo cual se deduce que la conducta de ir en contra de sus propios actos es la excepción que va en detrimento de derechos adquiridos, tales como el principio de la seguridad jurídica y de buena fe, los cuales limitan la potestad de la administración tributaria. (...)el principio de seguridad jurídica no es más que la certeza, confianza, publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable y prohibición de la arbitrariedad, lo cual conlleva a que la administración no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la razonable estabilidad en las decisiones, pues la administración no puede actuar como quiere sino como debe. (subrayado es nuestro) (Sentencia No. 19-2005 del Tribunal Contencioso Tributario, de fecha 13 de abril del 2005).

Este caso trata de un acuerdo de compensación tributaria entre una empresa de servicios de telecomunicaciones y el Estado dominicano en el que se establecía una compensación de deuda tributaria (impuesto sobre la renta) a través amortizaciones de los débitos comerciales por servicios prestados al Estado dominicano por concepto de servicios de conexión de internet. El Tribunal determinó que la revocación o nulidad unilateral de los actos administrativos procede cuando estén afectados de irregularidades o hayan emanado de autoridades no competentes, y que no es permitido a la Administración contravenir la razonable estabilidad de sus decisiones por la certeza, confianza, publicidad normativa y la prohibición de la irretroactividad.

En cuanto a la afectación de la seguridad jurídica:

(...) la actuación señalada conlleva a que si el contribuyente hizo sus declaraciones juradas de Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), en base a la Resolución No.1-02 de fecha 2 de octubre del año 2002, posteriormente la Administración Tributaria no puede desconocer tal actuación y querer ajustar las mismas, ya que su inercia en actuar y definir la situación no puede lesionar la seguridad jurídica del ciudadano que confía en que la actuación del Fisco ha sido hecha de buena fe (...) (Sentencia No. 14-2007 del Tribunal Contencioso Tributario, de fecha 28 de septiembre del 2007).

El tema en cuestión abordado es la afectación a una empresa turística hotelera que es sujeta a un ajuste del Impuesto de Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) en virtud de una resolución que modifica consideraciones en cuanto al monto de la base imponible de este impuesto para el denominado sector hotelero que brinda servicios “todo incluido”. La resolución desconocida por la Administración establecía un plazo de provisionalidad (6 meses) a los fines de dictar en ese mismo plazo la resolución definitiva, lo cual fue incumplido por la Administración Tributaria. Cuando finalmente dictó la resolución definitiva (6 años después) procedió al ajuste retroactivo de conformidad a los nuevos parámetros, alegando que la resolución anterior era válida por un plazo estricto de 6 meses. El Tribunal determinó que dicha inercia administrativa en dictar la resolución definitiva no puede lesionar la seguridad jurídica de la empresa y las liquidaciones fiscales hechas de buena fe.

4.4.-Régimen de la responsabilidad administrativa por violación a la doctrina de actos propios

La responsabilidad administrativa se distingue de la responsabilidad civil por la persona causante del hecho que resulta lesivo (sujeto activo). Su fundamento se encuentra en la responsabilidad aquiliana de que todo daño causado debe ser reparado. Sin embargo sus características ameritan distinciones del régimen civil de la responsabilidad, y es lógico que sea así por tratarse de un ente muy particular, cuyos fines se materializan en la realización del interés general.

La doctrina de los actos propios se vincula con la responsabilidad en el sentido de que es causa de la reparación o indemnización de los daños y perjuicios producidos por un acto ilícito o culposo (alteración el principio de buena fe y la confianza), e incluso por la actividad sin culpa o negligencia, está en el principio de responsabilidad, de manera que, aun contemplada y regulada por la Ley, tiene su fuente o raíz en un principio general del derecho, el cual es que cada uno debe responder de sus propios actos (subrayado es nuestro) (Peces Morate: 1)

Como su nombre lo precisa, el principio protector de la confianza es un principio del derecho administrativo que atribuye responsabilidad al poder público cuando mediante su actuación (que puede ser válida y legítima), desconoce la confianza que los ciudadanos depositan en la estabilidad de determinado acto administrativo o, de manera general en su actuación, generándoles graves perjuicios que aquéllos no tienen el deber jurídico de soportar (Alonso García 1999: 109, cit por Arrieta: 46).

Ciertos autores y la jurisprudencia han determinado cuales funciones administrativas son las atributivas de responsabilidad por parte de la Administración, y se ha sostenido que no es responsable de cualquier resultado lesivo o dañoso originado en el transcurso de su actividad sino sólo de aquéllos que sean consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, del servicio público (Peces Morate: 5).

La jurisprudencia ha advertido (Sentencia de 27 de julio de 2002 –recurso de casación 4012/98) la perturbación que pudiera suponer para la correcta realización y progresiva ampliación de los servicios públicos una interpretación laxa del requisito de nexo causal, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, podría verse frustrado con interpretaciones extensivas del aludido requisito (Peces Morate: 5). Sin embargo no es obstáculo a que si la prestación del servicio genera un riesgo por el modo en que se organiza, se haya declarado por la jurisprudencia la responsabilidad patrimonial de la Administración, como en el caso de las lesiones causadas por funcionarios de policía, francos de servicio, con el arma reglamentaria que portan (Sentencia de fecha 8 de febrero de 2005 –recurso de casación 2177/2001) (Peces Morate: 6).

Mencionamos el tema a propósito de la vulneración de la buena fe y la confianza en las relaciones entre la Administración y los particulares para fijar la posición de que consideramos que pudiera proceder la indemnización en los casos en que se configure violación a la regla de los actos propios, incluso en los supuesto que un actos o conducta sea nula por apartarse del principio de legalidad, esto en razón de acreditar el daño del particular que de buena fe ha actuado por un clima de certeza que le brindara la Administración en un momento dado.

4.4.1.- Régimen de responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico dominicano

En la República Dominicana se ha considerado como un desmembramiento del derecho a la buena administración el derecho de las personas de ser indemnizados a consecuencias de las lesiones a sus bienes o derechos ocasionadas por una actuación antijurídica de la Administración o en los casos de actuación regular cuando se ocasione un sacrificio particular (Preámbulo de la Ley 107-13 sobre los Derechos de la Persona en su relación con la Administración y procedimiento administrativo).

La Ley sobre los Derechos de la Persona en su relación con la Administración y procedimiento administrativo establece que “la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica y que corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación” (Art. 57 de la Ley 107-13 sobre los Derechos de la Persona en su relación con la Administración y procedimiento administrativo). Dispone la solidaridad de la responsabilidad de los entes y los funcionarios públicos en los daños ocasionados por una actuación u omisión administrativa antijurídica siempre que medie dolo o imprudencia grave (Art. 57. III). Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo, cuya prueba corresponde al reclamante (Art. 59).

En la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones en la República Dominicana contempla responsabilidad administrativa para la entidad contratante que no suscriba el contrato dentro del plazo estipulado, en la que el adjudicatario podrá demandar la devolución del valor equivalente a la garantía de mantenimiento de oferta presentada y la indemnización por daños y perjuicios (Art. 26. III). Esta previsión es un ejemplo preclaro de que cómo una inexecución administrativa contractual (buena fe objetiva) puede generar consecuencias de responsabilidad

administrativa, lo cual evidencia la intención de indemnizar en los casos en que por alteración de la confianza se hayan afectado intereses, aunque por tratarse de un aspecto contenido en la norma, no podemos clasificarla en el concepto de actos propios, por carecer del requisito residual (solución no prevista en la norma).

Conclusión

En definitiva, los institutos jurídicos de la buena fe, la confianza legítima, cuyo origen se identifica en los derechos a la igualdad y seguridad jurídica, cuya amparo se encuentra en la Constitución, quedaron debidamente vinculados y delimitados de la aplicación de la regla de los actos propios en el derecho administrativo dominicano, deduciendo sus consecuencias en el ámbito de la responsabilidad administrativa de vulnerar la confianza.

Las herramientas concretas de la buena fe en la relación jurídico-administrativa quedaron confirmadas durante el desarrollo de este trabajo. Su importancia radica en ofrecer al juez o la administración un instrumento útil de protección de los derechos generados y consumados por la Administración en ejercicio de sus potestades.

Los principios de buena fe y confianza legítima son el fundamento de esta regla en el derecho administrativo, sin embargo resulta evidente que el surgimiento de la confianza legítima en el derecho público tiene su origen en la regla de los actos propios en el ámbito privado.

Los resultados nos permitieron fijar la posición académica de que una conducta administrativa apartada de la legalidad no puede ser reconocida con la inadmisión de una conducta posterior que pretenda revertirla. Somos de opinión que la conducta o acto contrario a la juricidad no puede ser consentido por el ordenamiento, sin perjuicio de que proceda indemnizar al particular de buena fe que ha actuado amparado en la conducta antijurídica y el principio de confianza legítima.

Recomendaciones

A la Administración Pública dominicana

1. Exhortar a la Administración Pública dominicana a considerar los derechos generados en sus precedentes cuando estime una conducta administrativa de alcance jurídico.
2. Exhortar a la Administración Pública dominicana a ponderar en las acciones recursivas administrativas que le sean apoderadas (recurso de reconsideración y jerárquico), la posibilidad de dejar sin efecto actos o conductas administrativas que vulneren derechos legítimamente adquiridos.
3. Exhortar a la Procuraduría General Administrativa y Tributaria a considerar de manera objetiva en sus dictámenes la vulneración de derechos adquiridos de particulares por parte de la Administración en aquellas actuaciones contrarias a la buena fe y seguridad jurídica. Ello de conformidad al principio de objetividad que rige la función del Ministerio Público.

Al Poder Judicial:

4. Exhortar a la magistratura dominicana a ponderar la doctrina de los actos propios en sus decisiones, tanto de oficio como a solicitud de parte, invocando el fundamento constitucional de protección a la igualdad (vía difusa de control de la constitucionalidad), y los principios derivados de éste como la buena fe la confianza legítima.
5. Exhortar a las instancias superiores de control de constitucionalidad y legalidad (Corte de Casación y Tribunal Constitucional dominicano) considerar la

aplicación de la doctrina de los actos propios en los casos que criterios jurisprudenciales firmes y constantes sean contravenidos sin justificación razonable de la variación del contenido sustancial de los precedentes (análogos), previniendo arbitrariedades (desviación de poder) de los Tribunales y vulneración a la igualdad, la buena fe y la seguridad jurídica en el seno del Poder Judicial.

6. Analizar la posibilidad de anular las pretensiones administrativas litigiosas que sean formuladas en defensa de una legalidad administrativa vigente que no existía al momento de la ocurrencia de la conducta generadora de derechos al particular, es decir no consentir la vulneración administrativa de derechos adquiridos por conductas anteriores no limitadas o prohibidas a la Administración por la ley.
7. Reconocer indemnizaciones en los casos de vulneración a la regla de los actos propios. Si la pretensión administrativa litigiosa (conducta posterior) que contraviene una conducta anterior ilícita (V gr. declaratoria de lesividad, recurso contencioso-administrativo por ilegalidad) somos de opinión que procede la indemnización del particular afectado, quien amparado en la buena fe actuó en consecuencia al clima de confianza que le hubiese generado una actuación administrativa.

Al Poder Judicial y la Administración Pública:

8. Profundizar el análisis de la inadmisión de la regla de los actos propios en aquellas situaciones en que la pretensión administrativa litigiosa sea formulada en ocasión de la protección del interés general o de la legalidad administrativa, sin perjuicio de reconocer abono en daños y perjuicios que resulten por daños sufridos por el particular a partir de la actuación en la que ha confiado.

Bibliografía

- **Doctrina**

-Alejandro Carrillo Castro (1988). “La Reforma Administrativa en México: Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta), Miguel Ángel Porrúa: México, en: Galindo Camacho, Miguel (2000). “Teoría de la Administración Pública”. Editorial Porrúa: México.

-Alonso García, María Consuelo, La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, Marcial Pons, Madrid, 1999, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Balbin, Carlos (2007). “Curso de Derecho Administrativo”, La Ley: Buenos Aires, en: Ivanega, Miriam Mabel. “El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración”.

-Barra Rodolfo A. (2002). “Tratado de derecho administrativo”, Ábaco: Buenos Aires, en: Ivanega, Miriam Mabel. El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración.

-Carlo Modica, María Immordino (2002). “El principio de seguridad jurídica en el Ordenamiento italiano”, en: Documentación Administrativa, N°s 263-264, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Carretero Sánchez, Santiago (2003). “Un Reducto para la libertad del Juez: la doctrina de los actos propios y la buena fe”, Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época, Vol. 4.

-Castillo Blanco, Federico (1998). “La protección de la confianza en el derecho administrativo”, Marcial Pons, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Comadira, Julio R y Laura Monti (2002). Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada, La Ley: Buenos Aires, en: Ivanega, Miriam Mabel. “El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración”.

-De Vibero Arciniegas, Felipe (2004). “La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal”, Revista de Derecho Público No. 17, mayo, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.

- Diez Picazo, Luis (1963). “La doctrina de los propios actos”, Ed. Bosch: Barcelona, en: Pardo de Carvallo, Inés (1991). “La doctrina de los actos propios.” Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso y Moisset de Espanées, Luis. “La teoría de los “propios actos” y la doctrina y jurisprudencia nacionales”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

- Eisner, Isidoro. “La doctrina de los propios actos compromete también al obrar del tribunal (*venire contra factum proprium non valet*)”, 280 (LL, 1987-C), en López Mesa, Marcelo (2008). “La doctrina de los actos propios: esencia y requisitos de Aplicación.”

-Ekdhal Escobar, María Fernanda (1989). “La doctrina de los actos propios: el deber jurídico de contrariar conductas propias pasadas”. Editorial Jurídica de Chile.

Galindo Camacho, Miguel (2000). “Teoría de la Administración Pública”. Editorial Porrúa: México.

-García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Fernández (2008). “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I., 12ma. Ed., Bogotá: Editorial Temis.

-García Luengo, Javier (2002) “El principio de protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo”, Civitas: Madrid, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto

-García Macho, Ricardo (1987). “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en: Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, N° 56, Madrid, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Gordillo, Agustín (2009). “Tratado de Derecho Administrativo”, T. I., FDA, 10ma. Edición, Buenos Aires, en: Ivanega, Miriam Mabel. “El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración”.

-Hutchinson Tomás (2007). “La seguridad jurídica y el derecho administrativo en fuentes de Derecho Administrativo”, Lexis Nexis: Buenos Aires, en Ivanega, Miriam Mabel. El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración.

-Ivanega, Miriam Mabel. “El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración.”

-Jorge Coviello Pedro Jose (2004). “La protección de la confianza del administrado”, Lexis Nexis: Buenos Aires, en: Ivanega, Miriam Mabel. El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración y en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-López Mesa, Marcelo (2008). “La doctrina de los actos propios: esencia y requisitos de Aplicación.”

-Llambías Jorge Joaquín y Alterini Atilio A. (1998). “Código Civil Anotado, Tomo III-A”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, en: Ivanega, Miriam Mabel. El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración.

-Mairal, Héctor A. (1988). “La Doctrina de los Actos Propios y la Administración Pública”, Depalma: Buenos Aires, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Marín Riaño, Fernando (1989). “La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en: La Ley, N° 2, , en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Moisset de Espanées, Luis. “La teoría de los “propios actos” y la doctrina y jurisprudencia nacionales”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

-Moisset de Espanées, Luis (1983). “Teoría de los actos propios y renuncia tácita” La Ley, D 523.

-Morón Urbina Juan Carlos (2003). “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General”, Perú: Gaceta Jurídica, Perú, en: Ivanega, Miriam Mabel. “El rol de los precedentes administrativos en la actividad de la administración”.

-Pardo de Carvallo, Inés (1991). “La doctrina de los actos propios.” Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso.

-Peces Morate, Jesús Ernesto. “La responsabilidad administrativa. Últimas orientaciones jurisprudenciales.”

-Piaggi, Inés. “Reflexiones sobre dos principios basilares del derecho: la buena fe y los actos propios”.

-Pleite Guadamillas Francisco, José Antonio Moreno Molina y Marcos Francisco Massó Garrote (2006).”Procedimiento y proceso administrativo práctico”, Volumen 2. Editorial La Ley: Madrid.

-Sanz Rubiales, Iñigo (2001). “Confianza legítima y poder legislativo” en: Revista de Derecho de la Universidad de Piura, II, Piura, en: Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

-Schneider, Jens-Peter, “Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán”, en: Documentación Administrativa, N°s 263-264 en Arrieta Pongo. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los Actos Propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista Ita Ius Esto.

- **Jurisprudencia**

Tribunal Contencioso Tributario, Sentencia No. 44-2000 del, de fecha 27 de abril del 2000, Boletín del TCT No.10

Tribunal Contencioso Tributario, Sentencia No. 7-2006, de fecha 15 de febrero del 2006

Tribunal Contencioso Tributario, Sentencia No. 19-2005, de fecha 13 de abril del 2005

Tribunal Contencioso Tributario, Sentencia No. 14-2007, de fecha 28 de septiembre del 2007

Tribunal Supremo de España, Sala 1ª, 4/3/85, ponente: Sr. Pérez Gimeno, en La Ley (Esp.), t. 1985-3, p. 763 (6485-R); en igual sentido, ídem, 16/10/87, ponente: Sr. Albácar López, en La Ley (Esp.), t.1987-4, p. 583.

-Tribunal Supremo de Justicia de España, Sala 3ª, Sec. 6.ª, 5/10/95, ponente: Sr. Sieira Míguez, Archivo La Ley (Esp.) 1995, 388.

-Tribunal Supremo de Justicia de España, Sala 1ª., 22 de mayo de 2003, ponente: Ilmo. Sr. Auger Liñán

- **Ley**

-Constitución de la República Dominicana.

-Ley No. 107-2013 sobre los Derechos de la Persona en su relación con la Administración y procedimiento administrativo.

-Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones en la República Dominicana