

El principio constitucional de buena fe ante la Administración Pública.

Alex Rojas Ortega*

Resumen:

El principio de buena fe posee un sólido respaldo en nuestro ordenamiento jurídico y tiene repercusiones en todas las áreas de la ciencia jurídica, particularmente, en las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas y la Administración pública; es por esa razón, que a través del presente estudio, se aborda al principio de buena fe, tanto en su definición como en las formas y ámbitos en que se ha manifestado su protección, lo cual nos permite apreciar la concreción de la garantía constitucional propia de su contenido.

Palabras clave:

Principio. Buena fe. Administración pública. Garantía. Jurisprudencia.

Abstract:

The principle of good faith has strong support in our legal system and has repercussions on all areas of legal science, particularly in the legal relationships established between individuals and the public administration. It is for this reason that, through this paper, the principle of good faith is

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Obtuvo el Premio de *Investigación Fernando Soto Harrison 2010*, otorgado a la tesis más sobresaliente de la Facultad de Derecho, UCR. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Cuenta con diplomas en técnica legislativa y control parlamentario por el Congreso de los Diputados de España y la Red Internacional de Expertos en Parlamentos. Doctorando en Derecho Administrativo por la Universidad Escuela Libre de Derecho. Juez del Tribunal Contencioso Administrativo. Profesor universitario de Derecho Constitucional y Administrativo.

addressed, both in its definition, its forms and the areas to which its protection and coverage is addressed, which will allow us to appreciate the specificity of the constitutional guarantee proper to its content.

Keywords:

Principle. Good faith. Public administration. Guarantee. Jurisprudence.

SUMARIO: I.- Introducción; II.- El principio de buena fe. Concepto; III.- Sustento normativo; IV.- Las manifestaciones de concreción garante del principio de buena fe; 1.- La buena fe y el principio de seguridad jurídica; 2.- El principio de buena fe y su influencia en las relaciones internacionales del Estado; 3.- La buena fe y su incidencia en los procesos (y procedimientos administrativos); 4.- La buena fe y el cumplimiento de las obligaciones de dar, hacer o no hacer, por parte de la Administración pública; 5.- La buena fe y el principio de confianza legítima; 6.- La buena fe y el respeto de los contratos o actos negociales; 7.- La buena fe y el principio de intangibilidad de los actos propios; A.- El principio de intangibilidad de los actos propios. Concepto; B.- Concreción garante del principio de intangibilidad de los actos propios; V.- Conclusiones; Fuentes de información.

I.- Introducción.

Los principios generales del derecho tienen un campo de aplicación sumamente extenso, pues informan a todo el ordenamiento jurídico y le dan a éste sustento; precisamente, bajo ese carácter, el artículo 7.1 de la Ley General de la Administración Pública dispone que los principios generales de derecho “(...) servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan.” Esta afirmación debe ser matizada, ya que es claro que cuando el principio interpreta, integra o delimita una norma de mayor rango que el propio principio, la afirmación del artículo 7.1 LGAP no presenta mayor problema, sin embargo, no sucede lo mismo en el supuesto de que, un principio de mayor rango, cumpla esas funciones respecto de una norma de menor rango, ya que no sería viable admitir, bajo una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y en el marco del principio de supremacía constitucional, que, por ejemplo, un principio constitucional adquiriera el rango de la norma interpretada, integrada o delimitada, cuando ésta última es de naturaleza reglamentaria; no obstante, será este un aspecto librado para otro espacio académico.

Ahora bien, en lo que corresponde al principio de buena fe, autores como Hernández Gil (1980) y De los Mozos (1988), han afirmado que este da sustento a que, ante determinadas situaciones y relaciones jurídicas, las personas tengan un comportamiento ajustado a ciertos parámetros deseables y esperables conforme al ordenamiento jurídico, sin embargo, la eficacia extensiva y progresiva de ese principio, ha provocado que su contenido se haya agudizado y que, conforme al

Derecho de la Constitución, esa agudización haya provocado la concreción de su contenido de garantía, en beneficio de las personas.

Es entonces, esa perspectiva garante del principio de buena fe, como criterio rector y orientador de conductas, la que se pretende abordar en el presente estudio, bajo la incorporación sistémica del criterio adoptado por la Sala Constitucional en diferentes ámbitos, con el objetivo de darle mayor eficacia y concreción al principio, como garantía para las personas.

II.- El principio de buena fe. Concepto.

El principio de buena fe irradia a todo el ordenamiento jurídico e impone una serie de comportamientos a las personas públicas y privadas, tanto en los ámbitos procedimental (procedimientos administrativos llevados a cabo en el seno de la Administración pública), procesal (en los distintos procesos jurisdiccionales) y contractual (en lo que se refiere a la formación, ejecución y extinción de los contratos); inclusive, en el ejercicio del derecho a la autonomía de la voluntad. Precisamente, la principal característica del principio de buena fe, es el dar cobertura a la exigencia de una serie de comportamientos, que resultan aplicables a todas las ramas del ordenamiento jurídico y que, al propio tiempo, le son exigibles a cualquier persona, sea ésta de derecho público o privado. En ese sentido, González Pérez (1999) ha puesto de manifiesto que:

El principio general de la buena fe, que juega, como se ha señalado, no solo en el ámbito del ejercicio de derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, conlleva la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona, protege... la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento. (pp. 69-70)

Tal como se expondrá, el principio de buena fe posee una profunda raigambre constitucional y carácter informador de todo el ordenamiento jurídico; asimismo, a partir de esa sólida base que lo justifica, es posible establecer un conjunto de ámbitos en los que se concreta dicho principio, como aristas de garantía en beneficio de la persona, derivadas de la tutela que provee el mencionado principio de buena fe. En similar sentido, se ha afirmado

Siendo este un principio informador del sistema jurídico – se dice –, aunque la ley no lo consagrara de modo explícito, hallaría su aplicación, como tal principio general del derecho, a través de la interpretación e integración de las normas, así como de la suplencia de éstos y de la interpretación de los contratos y demás negocios jurídicos. (Ferreira, 1984, p. 171)

Ahora bien, la buena fe, aparte de ser un concepto jurídico indeterminado, puede entenderse como la conducta leal, honesta y amparada al ordenamiento jurídico, que es adoptada por una persona en el contexto de una determinada situación o relación jurídica; al respecto, Ruiz de Velasco (1976) ha afirmado que

... si por buena fe ha de entenderse el cumplimiento leal, honrado y sincero de nuestros deberes para con el prójimo, y el ejercicio también leal, honrado y sincero de nuestros derechos... no cabe la menor duda de que no actúa de buena fe el que los ejercita anormalmente con carácter antisocial, excediéndose de los límites normales, ni tampoco el que trata de burlar la ley, amparándose en un precepto de cobertura para lograr un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario al mismo, constituyendo el primer caso abuso del derecho, y el segundo el fraude de ley. (p. 560)

La buena fe, entonces, exige de las personas una conducta ajustada a la lealtad, a la honestidad y, por ende, haría esperable de la persona un comportamiento que, según la estimación de la gente, bajo un parámetro de una persona promedio, responda a parámetros razonables y predecibles de un comportamiento ajustado a la legalidad, a la honestidad y rectitud. De la misma forma, en el ámbito de las relaciones jurídicas con la Administración pública, el principio de buena fe se agudiza y le faculta al administrado el tener la confianza en que las entidades u órganos públicos no le van a exigir más de lo que es necesario y legítimo para la obtención de los fines públicos, ni que tampoco le van a exigir conductas de una manera o en un tiempo específicos que sean inadecuados conforme a la norma jurídica vigente.

III.- Sustento normativo.

El principio de buena fe, tanto en lo que se refiere al ámbito contractual ordinario, procesal -administrativo como judicial-, como en el de las relaciones jurídico-administrativas, dimana del principio constitucional de seguridad jurídica

previsto en el artículo 34 de la Constitución Política, es decir, de la certidumbre de las relaciones con otros sujetos o con los poderes públicos. Particularmente, en lo que se refiere a las relaciones con sujetos de derecho público, cualquier persona ostenta el derecho no solo a saber a qué atenerse en relación con la conducta de las Administraciones públicas, sino que, además, a recibir de éstas un comportamiento leal, ajustado a parámetros de certidumbre y predictibilidad, que evite las situaciones objetivamente confusas, deshonestas y que, incluso, cuando las situaciones jurídicas no son absolutamente conformes con el ordenamiento jurídico, las mantenga en aras de la certeza y la seguridad para el mismo ordenamiento, así como en resguardo de las situaciones jurídicas subjetivas.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que la referencia al principio de buena fe, también se encuentra en una serie de normas desagregadas o dispersas, que, en relación con diferentes materias, hacen alusión a este principio; al respecto, tenemos que el ordinal 21 del Código Civil establece que “*Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.*” En similar sentido, el Código de Familia en su artículo 66, relativo a los efectos derivados del matrimonio declarado nulo, el Código de Trabajo, en su artículo 19 cuando señala que el contrato de trabajo obliga a lo que en él se expresa, según la buena fe, la equidad, el uso, la costumbre o la ley, o bien, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, cuando establece como obligación de los funcionarios públicos el demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades conferidas por la ley (artículo 3) o la protección del denunciante de buena fe (artículo 8), etc.

Consecuentemente, el sustento normativo del principio de buena fe, en nuestro ordenamiento jurídico, adquiere el máximo rango al encontrarse previsto como parte del numeral 34 de la Constitución Política, sin perjuicio de su regulación legal en diferentes materias, en las que, el legislador previó a la buena fe como parte integrante y de interpretación del ordenamiento jurídico.

IV.- Las manifestaciones de concreción garante del principio de buena fe.

El principio de buena fe posee una virtualidad aplicativa de alto alcance, provocada por la incidencia evidente de ese principio en todo el ordenamiento jurídico y su influencia en el comportamiento de todas las personas operadoras del ordenamiento jurídico; inclusive, sin temor a equívocos, es dable afirmar que el principio de buena fe, cuya aplicación ha tenido mayor influencia en el ámbito contractual ordinario, resulta de aplicación y extensión a todas las ramas del

ordenamiento jurídico, siendo que, en el derecho público, también tiene una incidencia de importantes rasgos. Sobre el particular, se ha afirmado:

... este principio [de buena fe] no debe tan solo aplicarse en materia contractual, sino, por el contrario, extenderse a todos los demás supuestos de derechos subjetivos, en el sentido de que no puede admitirse el uso de los mismos contrario a la buena fe, generalizándose una *exceptio doli generalis* que podría, en todo caso, oponerse al ejercicio de derecho subjetivo desviado de sus propios fines y contrario a esas normas superiores que se fundan en la moral, el orden público o las buenas costumbres. (De Cossio, 1988, p. 144)

De esa manera, si apreciamos el principio de buena fe bajo una perspectiva que le brinde mayor aplicación práctica, es posible encontrar ciertas aristas de concreción de dicho principio, en el marco de una relación jurídico administrativa o bien, frente a una Administración pública; tales aristas de concreción del principio, le dan operatividad a la garantía constitucional que la buena fe establece; veamos:

1.- La buena fe y el principio de seguridad jurídica:

El principio constitucional de seguridad jurídica, establecido en el artículo 34 de la Carta Magna, es precisamente el que le ha dado cobijo y sustento constitucional al principio de buena fe; ambos, están íntimamente relacionados y tienen el máximo rango normativo, al encontrarse dentro de las normas y principios constitucionales, esto es, dentro del concepto clave de Derecho de la Constitución¹.

El principio constitucional de seguridad jurídica, garantiza la certeza del derecho y pretende conformar un marco de certidumbre en la relación jurídica que se establece entre la Administración pública y las personas, dentro de una especie de ambiente de predictibilidad, bajo el cual, la Administración es clara y honesta en lo que exige de las personas y éstas, de forma transparente pero al mismo tiempo, confiadas en su adecuación al marco normativo, no deban sentir preocupación acerca de un cambio antojadizo, de confusiones u ocurrencias del poder público; así lo estimó el Tribunal Constitucional español, cuando afirmó que el principio de seguridad jurídica *"Implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la*

1 El Derecho de la Constitución es "(...) *es aquella rama del derecho público interno que se ocupa de la estructura del Estado, de la composición y funcionamiento de los órganos constitucionales, de los principios fundamentales del régimen político del Estado y de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento a los administrados.*" (Hernández Valle, 1993, p. 29)

confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas” (STC 46/1990 de 15 de marzo).

Precisamente, bajo la cobertura del principio constitucional de seguridad jurídica, es que al principio de buena fe se le ha podido relacionar y posicionar como un garante de la certeza y confiabilidad dentro de las relaciones jurídico administrativas que se entablan con la Administración pública; en tal sentido, en el voto n.º 6922-2010 de las 14:35 horas del 16 de abril del 2010, la Sala Constitucional estimó que:

... exigir requisitos que no se encuentran predeterminados por el ordenamiento jurídico ambiental lo que provoca es un nivel considerable de inseguridad e incerteza entre las personas que pretenden emprender una actividad potencialmente contaminante, adicionalmente, lesiona, flagrantemente, el principio de la confianza legítima y de la buena fe de los administrados en las actuaciones previas de las administraciones públicas, los que, en esencia, no saben a qué atenerse perdiendo cualquier margen de predictibilidad en los trámites administrativos, por cuanto, un órgano de control jurisdiccional –de legalidad o de constitucionalidad- puede –con la tesis de la mayoría-, en cualquier momento, crear o idear nuevos requerimientos que no se establecen expresamente.

Es claro que, desde la perspectiva de la Sala Constitucional, el principio de buena fe, llevado a su concreción práctica en las relaciones jurídicas cotidianas que se originan a partir de la adopción de conductas administrativas formales, materiales u omisivas de la Administración pública, exige un nivel, al menos mínimo, de certeza, seguridad y predictibilidad en beneficio de las personas.

2.- El principio de buena fe y su influencia en las relaciones internacionales del Estado:

El Estado, como entidad jurídica, es un sujeto más dentro del marco del concierto internacional y de la voluntad consensuada global o regional, dentro de cuyos márgenes actúa e interactúa con otros Estados; dentro de ese ámbito internacional y en el ejercicio de su soberanía, el Estado puede consentir obligaciones propias y puede adoptar acuerdos, que le vinculan internacionalmente, en cuyo caso, la buena fe del Estado también juega un importante rol. Sobre el

particular, de forma ilustrativa, en el voto n.º 13983-2019 de las 09:20 horas del 26 de julio del 2019, la Sala Constitucional adoptó el siguiente criterio:

Sobre todo, si se toma en cuenta que los procesos de extradición en el ordenamiento costarricense, funcionan como mecanismos de auxilio internacional, que llevan dentro de sus requisitos sustanciales, la promesa de no aplicar al tutelado la pena de muerte o condena perpetua, ni de juzgarlo por hechos distintos a los que se extraditan, y dicha promesa es dada de conformidad con el Principio de la Buena Fe Internacional, y no es simplemente un mero formalismo ofrecido por los representantes diplomáticos de ese Estado, sino el medio idóneo por el cual el Estado requirente, entendido como persona jurídica internacional, activa esa cláusula y, obliga a la totalidad de sus instituciones internas a actuar de conformidad.

Incluso, aún dentro del marco de las obligaciones del Estado conforme a lo que los pactos internacionales le obligan (traducido en el aforismo del *pacta sunt servanda*) y de las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la buena fe es criterio de interpretación de los convenios internacionales y así ha sido reconocido por la Sala Constitucional cuando afirmó que “...*en concordancia con el principio de buena fe que es regla en la interpretación de los tratados...*” (Voto n.º 10473-2010 del 15 de junio del 2010). Pero, todavía más, porque el principio de buena fe, también repercute en la obligación de los Estados que han ratificado su compromiso en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, de cumplir no solo las obligaciones convencionales, sino también, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, integrantes, por ello mismo, del bloque o parámetro de convencionalidad. Precisamente, en ese sentido, en la opinión consultiva n.º OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, la antes mencionada Corte Interamericana, afirmó:

Que esta obligación corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida.

Ergo, no puede desvincularse el comportamiento internacional del Estado, de los parámetros de lealtad, honestidad y rectitud que componen al principio de buena fe; a ello, en el ámbito propio de las relaciones internacionales, cabría agregar la

solidaridad y cooperación internacionales, como cualidades que, de la misma manera, integran a la buena fe.

3.- La buena fe y su incidencia en los procesos (y procedimientos administrativos):

El comportamiento de las partes en los procesos judiciales -e inclusive, en los procedimientos administrativos tramitados ante las diversas entidades y órganos públicos-, está directamente permeado por la buena fe y, en ese marco, exige un comportamiento leal, respetuoso y honesto, bajo un contexto de igualdad de armas procesales. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia precisó lo que representa la buena fe procesal y, sobre ello, en el voto n.º 605-2011 de las 10:50 horas del 27 de julio del 2011, afirmó: “*SIGNIFICADO DE BUENA FE PROCESAL. La buena fe procesal implica la convicción en que se halla la parte de que la pretensión que realiza es legítima, es decir, considera que el derecho que reclama sin duda le corresponde.*” Dicho de otra manera, en el marco procesal, la buena fe requiere de la convicción de la parte, de que su derecho y la forma en la que lo ejercita, son conformes con el ordenamiento jurídico; es claro que, esa convicción, se valora de acuerdo con criterios objetivos y no la mera creencia o suposición de la parte, de que actúa conforme a derecho.

Relacionado con ello, el ejercicio abusivo del derecho, se estima como una práctica lesiva del principio de buena fe; justamente sobre ello, Albaladejo (1977) afirmó que, en un sentido amplio, el ejercicio del derecho es abusivo en tres supuestos: En actuaciones disconformes con la buena fe, la antisocialidad y el abuso; así, la interdicción del abuso del derecho, se estima como derivada del principio de la buena fe.

Sobre el particular, resulta de interés el voto 1262-2021 del 22 de enero del 2021, a través del cual, la Sala Constitucional declaró sin lugar un recurso de amparo por estimar que existía un abuso del derecho, ya que la recurrente había interpuesto una considerable cantidad de gestiones ante la entidad pública recurrida y, como consecuencia de ello, una cantidad también considerable de procesos de amparo, con la intención de buscar una multiplicidad de condenatorias a su favor, en costas, daños y perjuicios; así, en el indicado voto, la Sala Constitucional manifestó:

... la forma en que realizó las gestiones es a todas luces abusivo e irrazonable, pues presentó muchas gestiones –con redacción y contenido similar–, lo que supone un alto impacto para la prestación del servicio de la Municipalidad de San José, que valga decir, debe brindar el servicio no solo a la recurrente, sino al resto de administrados que así lo requieran. Nada obstaba para que, por ejemplo, la accionante presentara dentro de un mismo escrito, las consultas, peticiones, solicitudes de información o gestión que tenía sobre un mismo eje o sub eje temático; o para que hubiese presentado sus gestiones clasificadas en atención al tipo de derecho involucrado... Este proceder se agrava para la Administración Pública recurrida, cuando la persona –después de un ejercicio abusivo de su derecho de petición o de acceso a la información, según sea el caso– decide interponer abundantes y simultáneos recursos de amparo, pues la autoridad accionada deberá sumar todos sus esfuerzos para contestar y atender esa gran cantidad de aquellos, en un brevísimo periodo. Adicionalmente, esa masiva y casi concomitante interposición de recursos de amparo sin duda afecta el funcionamiento de la Administración de Justicia, pues la atención de más de 15 recursos de amparo sobre temáticas similares implica un despliegue logístico y una alta inversión del recurso humano. (...) Por último, estimo que en el sub judice podría asomarse una posible lesión al principio de buena fe, pues el elevado número de recursos de amparo podría tener también claro un verdadero interés patrimonial.

En el mismo orden de ideas, es importante afirmar que, en la práctica, no siempre las partes exteriorizan la verdadera intención que tienen en un proceso determinado y sus comportamientos, en ocasiones, suelen tener contradicciones entre lo manifestado como voluntad exteriorizada por ellas y la intención real, a veces oculta; de ahí que, en el voto n.º 2724-C-S1-2019 de las 15:59 horas del 17 de setiembre del 2019, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia concluyó que *“El principio de buena fe implica que la auténtica y verdadera intención de las partes debe prevalecer siempre sobre la intención declarada. Este principio encuentra aplicación cuando ambas intenciones sean distintas.”* Lo anterior permite comprender, cómo en un proceso determinado, a partir de los elementos probatorios que resulten pertinentes, es posible acreditar la intención oculta de las partes y con ello, determinar si hubo o no buena fe procesal en su comportamiento.

Por ende, la buena fe juega un papel preponderante en el resguardo de las personas ante estrategias, artilugios y técnicas procesales derivadas de intenciones

ocultas de las partes en un proceso, pues tal como lo ha afirmado Sainz Moreno “*El principio jurídico de la buena fe protege un bien, el valor ético social de la confianza jurídicamente válida frente a cualquier lesión objetiva que pueda sufrir, haya sido o no maliciosamente causada. Un acto es contrario a la buena fe cuando produce una lesión, cualquiera que sea la intención del causante*” (1973, p. 314). Así, sea dentro de un proceso judicial o bien, en un procedimiento administrativo, las partes deben guardar una conducta ajustada a la buena fe y, con ello, tener la convicción objetiva de que actúan al amparo del ordenamiento jurídico y bajo los cauces y mecanismos legítimos, en resguardo de sus pretensiones.

4.- La buena fe y el cumplimiento de las obligaciones de dar, hacer o no hacer, por parte de la Administración pública:

Si al sujeto particular o administrado se le exige un comportamiento a través de cual honre sus compromisos, es lo cierto que ello también le resulta extensivo a las Administraciones públicas, quienes en el cumplimiento de sus obligaciones deben hacerlo bajo una postura de buena fe; sobre el particular, la Sala Constitucional ha confirmado la garantía de cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades u órganos públicos, en provecho de las personas que se ven beneficiadas con ese cumplimiento. Verbigracia, en el voto n.º 8854-2017 de las 09:15 horas del 14 de junio del 2017, la Sala Constitucional reafirmó:

Sería muy fácil para la administración pública dictar un acto favorable que contenga obligaciones de hacer, dar o no hacer que deben ejecutarse y, ulteriormente, desconocerlo no cumpliendo con tales obligaciones de buena fe, tal y como debe hacerlo una buena administración pública, según se desprende del contemporáneo derecho a la buena administración. Empero, en la práctica, no siempre las administraciones públicas actúan conforme a los principios de la buena fe, la confianza legítima previamente generada en el administrado y la buena administración, por cuanto se resisten a ejecutar las obligaciones que dimanen de un acto favorable dictados por éstas.

La particular relevancia de este voto se afinca no tan solo en el reconocimiento de los actos de contenido favorable al administrado -sobre lo cual nos referiremos adelante-, sino en la proyección de mayor cobertura, en provecho de las personas (interpretación *pro homine*), mediante la cual, se le brinda mayor alcance al principio de buena fe e irradia el funcionamiento de la Administración en

todos sus ámbitos, no solo en el plano formal a través del dictado de actos administrativos cuyo corte puede ser de beneficio al administrado, sino que proyecta a la buena fe en relación con cualquier otra conducta a la que se encuentre obligada la Administración, sea de dar, hacer o no hacer, cuyo cumplimiento sea de interés y provecho para una o un grupo de personas.

5.- La buena fe y el principio de confianza legítima:

El principio de confianza legítima está íntimamente relacionado con el de buena fe, dado que el primero crea un ámbito de protección a las personas, de manera tal que puedan esperar, de buena fe, que sus comportamientos no sean variados o desconocidos abruptamente por los poderes públicos. La confianza legítima es, entonces, una concreción de garantía que resguarda la confianza de las personas, ante situaciones en las que las diversas Administraciones públicas pueden sorprender al administrado con un cambio, giro o modificación inesperado en su conducta. Así, hay una intensa relación entre la confianza legítima y la buena fe, pues como lo afirmó Dromi (1973), la buena fe apareja que la persona estime y confíe que una determinada forma de manifestación de la Administración pública va a surtir sus efectos usuales, los que, en otras oportunidades, ha surtido para casos similares.

Ahora bien, se impone realizar una importante precisión, cual es que el principio de confianza legítima no puede – ni tiene como objetivo – perpetuar la rigidez de las situaciones jurídicas ni establecer un ordenamiento jurídico pétreo o inmodificable, puesto que, al amparo del ejercicio legítimo de las potestades públicas, los diversos poderes públicos pueden establecer modificaciones a dichas situaciones jurídicas y a la forma en la que se encuentran reguladas conforme al ordenamiento jurídico, salvaguardando, claro está, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. De tal manera, una cosa es la confianza legítima provocada a partir de una conducta propia de la Administración que, a su vez, apareja un margen de predictibilidad y certeza en el administrado y, otra muy distinta, la imposibilidad de modificación a futuro de las situaciones jurídicas objetivas bajo una especie de inmodificabilidad de las mismas.

A.- Origen.

Cabe mencionar que el principio de confianza legítima es de creación pretoriana pues, originalmente, surgió en el Tribunal Contencioso-Administrativo de

Berlín a través de su sentencia del 14 de mayo de 1956, siendo posteriormente adoptado también por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en sus pronunciamientos del 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Lemmerz-Werk); de acuerdo con su noción originaria, el principio de confianza legítima resguarda la confianza de las personas cuando, ante determinadas circunstancias y con sustento en la equidad y la buena fe, se le prohíbe a la Administración pública adoptar conductas que sean contrarias a su esperable comportamiento, el que, precisamente ha inducido a la persona a confiar en la estabilidad del funcionamiento de la Administración, la legitimidad de su propia conducta y, además, a adoptar determinadas decisiones o conductas, que, en principio, bajo la confianza depositada en el comportamiento previo de la Administración, le serían respetadas.

B.- Concreción garante del principio de confianza legítima.

La esencia de la garantía que brinda el principio de confianza legítima estriba en proteger un marco de confianza en las relaciones jurídicas, de modo tal que, éstas requieren de un ambiente de certeza y predictibilidad, que provea de seguridad jurídica a las personas para que tengan confianza, bajo el amparo del principio de buena fe, en que sus relaciones jurídicas y las reglas dadas serán respetadas. En ese sentido, Mesa Valencia (2013), expuso que

... la confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la administración, pero se fortalece y arraiga con la cadena de conductas posteriores asumidas por la administración, toda vez que estas vayan orientadas a fortalecer y desarrollar la palabra emitida previamente. Sin la existencia de dichos actos posteriores armónicos y coherentes, la promesa dada previamente pierde su vocación de consolidación de la confianza legítima. (p. 41)

En similar sentido, la Sala Constitucional en su voto n° 8000-2016 de las 11:52 horas del 10 de junio del 2016, afirmó:

... el principio de confianza legítima descansa sobre la base de que el ciudadano asume un comportamiento confiando en que actúa de manera correcta, toda vez que la conducta constante, estable y a lo largo del tiempo de la Administración le genera razonablemente tal expectativa; dicho de otra forma, la Administración ha emitido signos externos que han venido a orientar al ciudadano hacia una cierta

conducta y le han hecho confiar de buena fe en que tal situación persistirá. (...) este principio ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuanto se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa.

De modo tal que, el principio de confianza legítima se asienta sobre la creencia fundada del administrado, de que actúa conforme al ordenamiento jurídico y adquiere un grado de confianza en su legítimo accionar, sobre la base de la conducta estable, constante y reiterada de la Administración pública, de modo tal que, le provoca al administrado una expectativa razonable para orientar su comportamiento hacia un sentido determinado y, de buena fe, confía en esa expectativa fundada.

C.- Requisitos para que se configure el principio de confianza legítima.

De acuerdo con la doctrina, para que opere el principio de confianza legítima, se requiere de la concurrencia de varios requisitos, veamos:

1) Debe mediar una conducta de la Administración lo suficientemente concluyente para provocar en el administrado algún tipo de confianza: De acuerdo con Sanz Rubiales (2000), la conducta de la administración debe provocar alguno de estos tipos de confianza: (i) Sea que la Administración actúa correctamente, es decir, conforme al ordenamiento jurídico; (ii) Sea que el administrado actúa de conformidad con el ordenamiento jurídico en relación con la Administración pública, o; (iii) sea que el administrado confía en que sus expectativas como interesado son razonables.

2) Que la Administración genere “signos externos” que orienten a la persona hacia una determinada conducta: Tal como lo manifestó Eduardo García de Enterría (2002), esto significa que la Administración pública, a través de cualquier forma de manifestación de su conducta -sea formal o material, no bastando la simplemente omisiva-, induzca a la persona a confiar en la apariencia de legitimidad de la conducta administrativa y, con ello, al propio tiempo, la persona oriente su conducta hacia determinado comportamiento o hacia la realización de

determinadas acciones (tales como efectuar una inversión al amparo del régimen de zonas francas o el formular una oferta para la participación en un concurso público), bajo la expectativa de alcanzar el objetivo que le era razonablemente esperable.

Es preciso agregar que, en criterio del autor, la manifestación de la conducta administrativa, a través de la cual se induce al administrado a confiar en la legitimidad del comportamiento de la Administración, también podría surgir a partir de un acto tácito, esto es, de las conductas materiales cuyo sentido unívoco e incompatibilidad con una voluntad diversa, le brindan confianza al administrado de la legitimidad del comportamiento de la Administración, e, inclusive, nada obsta para que pueda derivar de un acto implícito, cuando la conducta administrativa en cuya legitimidad confía el administrado, se desprende de otra conducta que la implique necesariamente.

3) Una conducta de la Administración que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en provecho del administrado y en cuya perdurabilidad aquél confía: Debe tratarse de una conducta expresa, clara, normalmente de naturaleza formal (acto administrativo de alcance individual o uno de alcance general tal como un reglamento), que reconoce puntualmente la indicada situación jurídica individual. Lo anterior, lo ha señalado el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia n^o 330-2005 del 22 de julio del 2005, cuando afirmó que

Debe existir, por ello, un acto administrativo que otorgue confianza, en términos que le permita pensar que sus expectativas son razonables. Paralelamente, debe haber surgido una situación jurídica individualizada, en cuya estabilidad confía el administrado que, ha cumplido con los deberes y obligaciones correspondientes, es decir, cree firmemente, -a partir de los signos que ha recibido de la administración-, que su actuación se encuentra ajustada al bloque de legalidad, que no ha querido infringir.

Lo anterior, sin perjuicio de que, tal como es el criterio del autor, también pueda derivar de conductas materiales de la Administración, puesto que es claro que, hoy en día, el acto administrativo no es sino una de las diversas formas en que puede manifestarse la Administración.

4) La existencia de una causa idónea que provoque la confianza legítima del administrado: Se trata de la necesaria relación de idoneidad que debe existir entre la conducta de la Administración y la confianza provocada en el administrado, lo cual, dicho sea de paso, no podría originarse en la mera tolerancia o negligencia

de la Administración. Precisamente, al respecto, Carlos Mata (2016) expresó que “*El administrado presume que el acto por el que se le otorga un derecho es legal y, de allí, considera que ese derecho le pertenece y por tanto que toda actuación que realice es legítima; su confianza es legitimada por la autoridad de la administración pública otorgante del derecho*” (p. 207).

5) Que el administrado interesado cumpla con las obligaciones que le corresponden en el caso concreto: Tal como lo señalara la Sala Constitucional en el voto n^o 10171-2010 del 11 de julio del 2010, este requisito deriva de la improcedencia de beneficiar al administrado cuando, a pesar de la confianza creada en el comportamiento de la Administración, aquél no ha satisfecho las obligaciones necesarias para ser merecedor del efecto beneficioso en su situación jurídica.

Bajo ese contexto, entonces, al configurarse los requisitos para su existencia, el principio de confianza legítima apareja que, ante la buena fe del administrado interesado, se garantice la razonable expectativa que era esperable para aquél, en su concreta relación jurídica con la Administración pública, pero no solo ello, pues también se constituye como un límite al ejercicio de las potestades con elementos discrecionales, funge como garante de la seguridad jurídica y, al propio tiempo, permite el resarcimiento de los intereses legítimos reforzados y expectativas razonables que se hayan visto lesionados. Lo anterior, siempre que no exista especial impedimento para la aplicación del principio de confianza legítima, como sucede en materia de dominio público, en la cual, incluso, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que “*(...) es indudable llevan razón las recurrentes en cuanto a que tratándose de bienes de dominio público no cabe la confianza legítima*” (Voto n.º 151-F-S1-2017 de las 14:15 horas del 21 de febrero del 2017).

6.- La buena fe y el respeto de los contratos o actos negociales:

Un campo en el que no es solo fértil, sino estrictamente necesaria, la aplicación del principio de buena fe, lo es en lo relativo al acuerdo de voluntades y pactos surgidos en el ámbito contractual. En esta materia, la confianza y la buena fe, implican que determinadas expectativas generadas por un sujeto frente a otro, en el ámbito contractual, sean respetadas y respondan a un comportamiento determinado, consensuado, cuyos resultados, en principio, serían uniformes bajo un ambiente de confianza y de buena fe, que no resultaría susceptible de ser quebrantado, sino únicamente ante situaciones excepcionales previstas en el

ordenamiento jurídico o bien, cuando tratándose de la contratación administrativa, lo sea por motivos de interés público.

De tal modo que, en el ámbito contractual, la buena fe se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales, cuya concreción se verifica en el acuerdo de voluntades previamente adoptado y hacia el cual debe tender precisamente el comportamiento de las partes; así, tal como se ha afirmado (Battle, 1978), la buena fe supone una regla de comportamiento adecuado al parámetro de una persona promedio, honesta y recta, siendo que, no hace específica referencia al comportamiento general o abstracto de una persona, sino a una determinada relación jurídica en que se encuentra, ya sea en lo tocante al surgimiento de aquella relación, al modo de ejercicio de los derechos o al cumplimiento de las obligaciones que la misma supone. En igual orden de consideraciones, el Tribunal Supremo español manifestó:

... el principio de buena fe protege la confianza que fundamentalmente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento. Lo que es tanto como decir que el principio de buena fe implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos. (Sentencia del 17 de diciembre de 1998)

Pero, si agudizamos la perspectiva de garantía del principio de buena fe en el ámbito contractual, podemos apreciar que esa garantía se ha proyectado también en materia mercantil sobre los contratos bancarios -siendo muchos de ellos contratos de adhesión donde la voluntad de una de las partes está muy limitada-; sobre el particular, en el voto n.º 19820-2010 de las 10:21 horas del 26 de noviembre del 2010, la Sala Constitucional expresó:

... el principio de buena fe rige a los contratos bancarios y tiene una aplicación continua en su formación, ejecución e interpretación. Incluso, el contrato bancario de crédito es, en esencia, un contrato mercantil en el que se realiza una transferencia temporal del poder adquisitivo a cambio de una promesa de reembolsar este crédito sumados a sus intereses en un plazo determinado y a la unidad monetaria convenida, que como tal, debe ser pactado libremente entre las partes en el ejercicio de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual que el Derecho de la Constitución garantiza....

La buena fe, entonces, es un componente básico, obligatorio y esencial de los contratos, indiferentemente de si son concertados como contratos privados o públicos, siendo necesario que la misma perdure en las diferentes fases de su existencia, sea en su formación, ejecución y extinción.

7.- La buena fe y el principio de intangibilidad de los actos propios:

Un importante sector de la doctrina, tales como Diez Picazo (1963), Lacruz (1979) y Puig Brutau (1981), se han inclinado por afirmar que la Administración pública está imposibilitada para eliminar sus propias conductas emitidas cuyo contenido es favorable al administrado; esa imposibilidad, se desprende de la necesaria certeza, certidumbre y confianza que debe existir en las relaciones jurídico administrativas y está íntimamente relacionado con la expectativa razonable que tienen las personas cuando, habiendo actuado de buena fe, obtienen un determinado interés subjetivo a que la conducta administrativa o su situación jurídica se mantenga en forma uniforme, estable y armónica con el contenido favorable reconocido por la Administración. Es claro, entonces, que la buena fe guarda conexión directa con el principio de intangibilidad de los actos propios, razón por la cual, es de relevancia referirse a su concreción garante, veamos:

A.- El principio de intangibilidad de los actos propios. Concepto.

La doctrina de la intangibilidad de los actos propios (*non venire contra factum proprium*), tiene sustento en el principio de seguridad jurídica consagrado en el numeral 34 de la Constitución Política y configura un límite en el comportamiento de las administraciones públicas, que no son inmunes a los controles jurisdiccionales en un Estado democrático de derecho, donde se les impide desconocer tanto sus propios actos de contenido y efectos positivos al destinatario, así como todas aquellas situaciones jurídicas consolidadas o derechos adquiridos de buena fe de las que son titulares las personas en general.

A nivel nacional, Manrique Jiménez Meza (2016) se ha manifestado en relación con la imposibilidad de las Administraciones públicas de ir contra sus propias conductas de contenido favorable, lo cual funciona como un límite fundamental en la conducta administrativa, que, se insiste, dimana del principio de seguridad jurídica (artículo 34 constitucional), e inclusive del principio de legalidad, previsto en los numerales 11 constitucional y 11, 13, 59, 66 de la LGAP.

Lo anterior significa que el desconocimiento de las propias conductas administrativas favorables a los administrados, solo es posible acudiendo a los mecanismos de supresión de conductas puestos a disposición por el ordenamiento jurídico, así:

- i) La declaración oficiosa de invalidez de las conductas administrativas que padezcan de la patología de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, con arreglo al procedimiento y exigencias que fija el artículo 173 LGAP;
- ii) El proceso contencioso administrativo de lesividad que regulan los artículos 173 y 183 de la LGAP y 10.5, 34 y 39 del Código Procesal Contencioso Administrativo, o bien;
- iii) Acudir al procedimiento de revocación (que no supone nulidad, sino inoportunidad o inconveniencia, simplemente) precisado a partir del artículo 153 de la LGAP, en aquellos casos de evidente inconveniencia o inoportunidad originaria o sobrevenida de la conducta administrativa.

Así, el principio de intangibilidad de los actos propios, relacionado con el de buena fe, le otorga solidez a las situaciones jurídicas favorables obtenidas por los particulares, con base en alguna conducta legítima emanada de la Administración pública; o, como bien lo afirmó Jesús González Pérez *“La buena fe implica un deber de comportamiento, que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían preveer”* (1989, p. 137).

B.- Concreción garante del principio de intangibilidad de los actos propios.

La Sala Constitucional elevó a rango constitucional al principio de intangibilidad de los actos propios (en ese sentido, pueden verse las sentencias n.º 2186-1994 de las 17:03 hrs. del 4 de mayo de 1994 y 899-95 de las 17:18 hrs. del 15 de febrero de 1995) y, en el voto n.º 897-1998 del 11 de febrero de 1998 señaló que

... a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través

del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Constitucional, ha reconocido la tutela del principio de intangibilidad de los actos propios, en varios ámbitos que son de relevancia, tal como sucede en **empleo público**, donde se ha protegido al funcionario ante el cercenamiento abrupto de sus derechos laborales; v.gr, en el voto 18188-2009 de las 11:59 horas del 27 de noviembre del 2009, la Sala Constitucional afirmó

En efecto, a través del acuerdo No. 11 de la sesión No. 48 de 4 de diciembre de 2006, el Concejo recurrido le había reconocido el 4% de anualidad al recurrente, siendo que a partir de ese momento, ese porcentaje formaba parte de su salario. No obstante, sin ningún procedimiento previo, por acuerdo No. 14 de la sesión ordinaria No. 31 de 3 de agosto de 2009, el Concejo de la Municipalidad de Corredores dejó sin efecto el porcentaje reconocido al actor, el cual, para todos los efectos, constituye un derecho adquirido. Esta omisión resulta suficiente para tener por acreditado un quebranto a los derechos fundamentales del recurrente y al principio de intangibilidad de los actos propios.

En similar sentido, en el voto n.º 9783-2008 de las 11:48 horas del 13 de junio del 2008, la Sala Constitucional declaró la nulidad de la conducta de un ente público, a través de la cual, pese a haber nombrado en propiedad a un funcionario, posteriormente, adoptó una modificación unilateral de la acción de personal y modificó su nombramiento para que fuera a plazo definido.

A su vez, una posición particular adoptó la Sala Constitucional en el caso de un trabajador de la Administración, quien alegaba un derecho adquirido a conservar una indemnización que recibió como resultado del cese de una relación de trabajo y que le fuera otorgada mediante acto expreso por la Administración; puntualmente, en el voto n.º 23997-2019 del 29 de noviembre del 2019 (reiterado en los votos n.º 24000-2019, n.º 9628-2020 y n.º 3550-2021), la Sala Constitucional señaló que **la determinación de cuándo hay o no derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, es un aspecto de legalidad ordinaria**. En dicho fallo, la Sala Constitucional afirmó:

... esta Sala juzga que no le corresponde hacer las veces de alzada en la materia y revisar si la resolución administrativa de las 10:15 horas del 10 de mayo de 2016, del Despacho de la Alcaldía Municipal, que

declaró la existencia de un vicio de nulidad absoluta en el acto de nombramiento del personal del CECUDI, es procedente, ni tampoco establecer si esa declaratoria vulneró derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, a fin de determinar si irrespetó o no los procedimientos previstos en el numeral 173, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública y siguientes y concordantes o la necesidad de entablar un proceso de lesividad, pues se trata de extremos de legalidad ordinaria que deben dirimirse en la vía común, administrativa o jurisdiccional.

Y en directa relación con el supuesto anterior, un caso interesante fue conocido ante la Sala Constitucional, en el que un funcionario del Consejo de Transporte Público interpuso un reclamo ante su patrono para el otorgamiento de una serie de diferencias salariales; dicho reclamo fue acogido por la Administración en el 2017 y le fue otorgado el monto reclamado mediante acto administrativo. Sin embargo, tres años después, la Administración le notificó que debía devolver casi el cincuenta por ciento de lo que le había sido otorgado por concepto de diferencias salariales, razón por la cual, el accionante consideró lesionado su derecho a la intangibilidad de los actos propios e interpuso un recurso de amparo. Bajo ese contexto, al conocer del recurso, la Sala Constitucional señaló lo siguiente:

... el proceso de amparo no puede ser empleado para controlar la legalidad de los actos de las distintas Administraciones Públicas, ya que es de carácter eminentemente sumario —es decir, breve y sencillo— y su tramitación no es compatible con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar —con carácter declarativo— si los derechos de rango infra constitucional que las partes citan como parte del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso, existen en realidad. (...) De esta forma, el amparo no pretende constituirse en una vía para la resolución de los conflictos que se generen con las administraciones o autoridades públicas, si no está de por medio la infracción o amenaza de infracción directa a un derecho fundamental, que, como tal, amerite ser amparada mediante este proceso sumario.

Como puede verse, en los supuestos antes mencionados, a pesar de que los recurrentes alegaron la existencia de un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada, derivada de un acto propio y favorable previamente emitido por la Administración, lo cierto es que la Sala Constitucional remitió a los recurrentes a la

jurisdicción ordinaria para que fuera conocido si, en efecto, existía o no una vulneración a algún derecho adquirido o situación jurídica consolidada. Situación similar ha acontecido cuando, un funcionario público o de la Administración, ante algún cambio de criterio de la Administración, alega la **vulneración al debido proceso**; en estos casos, la reciente postura de la Sala Constitucional, con ocasión de la Reforma Procesal Laboral, remite a los recurrentes también a la jurisdicción ordinaria. En tal sentido, puede verse el voto N° 2017-017948 del 8 de noviembre de 2017 y más recientemente, el voto n° 15370-2020 del 14 de agosto del 2020, en los que la Sala Constitucional ha indicado:

Aunado a ello, en segundo lugar, cuando quien recurre a la Sala Constitucional para atacar presuntas violaciones al debido proceso constitucional, es funcionario o servidor público —como ocurre en este caso—, debe hacérsele saber, asimismo, que en lo tocante a supuestos quebrantos sustanciales al debido proceso en la función pública, los servidores afectados ahora pueden acudir ante la jurisdicción laboral ...bajo una nueva ponderación, dada la promulgación de la Reforma Procesal Laboral, Ley N° 9343 de 25 de enero de 2016, vigente desde el 25 de julio de 2017, esta Sala considera que ahora todos los reclamos relacionados con esos derechos laborales, derivados de un fuero especial (por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica, así como cualquier otra causal discriminatoria contraria a la dignidad humana), tienen un cauce procesal expedito y célere, por medio de un proceso sumarísimo y una jurisdicción plenaria y universal, para su correcto conocimiento y resolución, en procura de una adecuada protección de esos derechos y situaciones jurídicas sustanciales, con asidero en el ordenamiento jurídico infra constitucional, que tiene una relación indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Iguales razones caben aplicar para las personas servidoras del Estado, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Servicio Civil que les garantiza el ordenamiento jurídico, así como las demás personas trabajadoras del Sector Público para la tutela del debido proceso o fueros semejantes a que tengan derecho de acuerdo con el ordenamiento constitucional o legal.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la cobertura del principio de intangibilidad de los actos propios en relación con el derecho a la

pensión; al respecto, en el voto n.º 16023-2009 de las 12:11 horas del 16 de octubre del 2009, la Sala Constitucional manifestó que

El acto a través del cual la Dirección Nacional de Pensiones otorga una pensión a un ciudadano, es un acto declaratorio de derechos que, como tal, no puede ser revocado sin más por esa Autoridad. Si la Administración Pública se enfrenta a un acto de esa naturaleza que debe ser anulado, tanto la Ley General de la Administración Pública como la ... establecen los procedimientos que deben seguirse a tal efecto.

En igual sentido, en el voto n.º 13320-2003 de las 08:30 horas del 28 de noviembre del 2003, la Sala Constitucional declaró aplicable este principio en relación con el monto de dinero que le corresponde recibir a la persona por concepto de pensión.

La concreción del principio de buena fe, en relación con la imposibilidad de eliminar un acto favorable al administrado, también resulta aplicable en **materia urbanística**, ya que la Sala Constitucional, en el voto n.º 9565-2017 del 23 de junio del 2017, señaló que los certificados de uso de suelo son un acto administrativo que puede afectar directamente -en forma favorable o desfavorable-, la esfera jurídica del administrado y que, por ello, genera efectos jurídicos independientes. Recordemos que el uso de suelo, es adoptado por las municipalidades, siendo un acto que otorga el derecho a destinar el bien conforme al uso de suelo establecido en la reglamentación municipal y a la vez limita el ejercicio de los atributos del derecho propiedad, en aplicación de las regulaciones urbanísticas y el régimen ambiental vigente. De esa forma, al ser actos de contenido eventualmente favorable, los certificados de uso de suelo se encuentran cubiertos por el principio de intangibilidad de los actos propios, por lo que su anulación o revisión implica la observancia de los requisitos previstos en el artículo 173 LGAP (en el mismo sentido, puede verse los votos constitucionales n.º 2016-015501, 2006-005832, 2010-12815, y 2010-4161). Lo mismo cabe afirmar en **materia municipal**, ante actos administrativos declaratorios de derechos, como lo es una licencia municipal, para el ejercicio de una actividad lucrativa en el respectivo cantón.

Tales manifestaciones de la cobertura del principio de intangibilidad de los actos propios, están indisolublemente vinculadas con el principio de buena fe, puesto que, el ordenamiento jurídico prevé la tutela a las situaciones jurídicas subjetivas creadas por un acto favorable al administrado, cuando éste, de buena fe, ostenta un interés subjetivo a que esa situación jurídica que le resulta favorable, no le será eliminada o modificada en forma intempestiva por la Administración pública;

más aún, cuando el particular ha confiado en la estabilidad y legitimidad de la conducta de la Administración e, incluso, en su propio y en su recto comportamiento.

V.- Conclusión.

Una vez examinado el principio de buena fe, lo primero que salta a la vista es que si bien al mismo se le ha otorgado un rango constitucional, al encontrarse fundado en el principio constitucional de seguridad jurídica, su definición posee márgenes aún poco delimitados; de esa forma, la norma positiva y la jurisprudencia, si bien se han referido al concepto, todavía no lo han realizado en forma acabada y, por ende, su definición conceptual todavía no es completa. Así, a partir de la doctrina, el contexto de la regulación normativa y el desarrollo jurisprudencial al respecto, puede ensayarse un concepto de buena fe, como la conducta de un particular o de una Administración pública, que se manifiesta con lealtad, honestidad, rectitud y que permite esperar, en un ambiente de confianza, un comportamiento ajustado a la legitimidad, a la obtención de los efectos derivados de una determinada declaración unilateral de la Administración y al cumplimiento de las obligaciones – sean estas impuestas o asumidas voluntariamente-.

Por otra parte, la buena fe posee la particularidad de resultar aplicable en todas las ramas del ordenamiento jurídico y, al menos, en el derecho administrativo, juega una especial relevancia como criterio rector de las relaciones jurídico administrativas y en el cumplimiento de las obligaciones surgidas dentro de esas relaciones, sea tanto cuando se trata del particular obligado a ello, como cuando lo es la Administración quien debe respetar el contenido favorable de un acto o de una conducta en provecho del administrado.

A su vez, bajo su cobertura, el principio constitucional de buena fe, ha permitido una serie de manifestaciones en las que se ha agudizado su concreción de garantía y, en esa tarea, se ha apoyado de la jurisprudencia constitucional, lo que ha generado un efecto beneficioso y de vinculatoriedad *erga omnes* (numeral 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), cuya repercusión inmediata es potenciar la efectividad del principio de buena fe. De esa manera, si el Derecho de la Constitución impone que la conducta de las personas -públicas y privadas- sea llevada a cabo conforme a la buena fe, toda conducta contraria a ello será inconforme con el ordenamiento jurídico y por tanto, inválida.

Fuentes de información.

Bibliografía:

Albaladejo, Manuel. (1977). *Derecho Civil*. Quinta edición, Madrid.

Asamblea Legislativa. (1978). Ley General de la Administración Pública (Ley n° 6227). Costa Rica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Asamblea Legislativa. (2004). Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley n.º 8422). Costa Rica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=53738

Asamblea Legislativa. (1887). Código Civil (Ley n.º 63). Costa Rica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=15437

Asamblea Legislativa. (1973). Código de Familia (Ley n.º 5476). Costa Rica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=970

Asamblea Legislativa. (1943). Código de Trabajo (Ley n.º 2). Costa Rica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política (Ley n° 0).
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=FN

Battle. (1978). Comentario al artículo 7. En *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales (dirigidos por Albaladejo)*, Madrid.

De Cossio y Martínez, Manuel. (1988). *Instituciones de Derecho civil*, Editorial Civitas, Madrid, I.

De los Mozos. (1988). *Derecho Civil. Método, sistemas y categorías jurídicas*, Civitas, España.

- Diez Picazo, Luis. (1963). *La doctrina de los actos propios*. Barcelona, España.
- Dromi, Roberto. (1973). *Instituciones de derecho administrativo*. Argentina.
- Ferreira Rubio. (1984). *La buena fe. El principio general en el derecho civil*. Madrid.
- García de Enterría, Eduardo. (2002). El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la Responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista de Administración Pública*, vol. 159, España.
- González Pérez, Jesús. (1999). *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, España.
- Hernández Valle, Rubén. (1993). *El Derecho de la Constitución*, Tomo I. Editorial Juricentro.
- Hernández, Gil. (1980). *La posesión*. Madrid, España.
- Jiménez Meza, Manrique. (2016). *Derecho Público*. Tomo I. Segunda edición, Editorial Jurídica Continental, Costa Rica.
- Lacruz, José Manuel. (1979). *Manual de derecho civil*. Barcelona, España.
- Mata Coto, Carlos. (2016). La confianza legítima. *Revista Judicial*, n^º 119, Costa Rica.
- Mesa Valencia, Andrés. (2013). *El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima*. Universidad de Antioquia, Colombia.
- Puig Brutau, José. (1981). *Introducción al derecho civil*. Barcelona, España.
- Ruiz de Velasco, José. (1976). La buena fe como principio rector del ordenamiento jurídico español en relación con el fraude de ley y del abuso del derecho. *RGLJ*, año CXXV, N.º 6.
- Sanz Rubiales, I. (2000). El principio de confianza legítima: Limitador del poder normativo comunitario. *RDCE*, volumen 7, España.
- Sainz Moreno, Fernando. (1973). La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados. *Revista de Administración Pública*, n.º 89, España.

Jurisprudencia y resoluciones judiciales:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 23997-2019 del 29 de noviembre del 2019 (reiterado en los votos N.º 24000-2019, N.º 9628-2020 y N.º 3550-2021)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 15370-2020 del 14 de agosto del 2020.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 10171-2010 del 11 de julio del 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 6922-2010 de las 14:35 horas del 16 de abril del 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 13983-2019 de las 09:20 horas del 26 de julio del 2019.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 10473-2010 del 15 de junio del 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 8854-2017 de las 09:15 horas del 14 de junio del 2017.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 8000-2016 de las 11:52 del 10 de junio del 2016.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 19820-2010 de las 10:21 horas del 26 de noviembre del 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 897-1998 del 11 de febrero de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 18188-2009 de las 11:59 horas del 27 de noviembre del 2009.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 9783-2008 de las 11:48 horas del 13 de junio del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 16023-2009 de las 12:11 horas del 16 de octubre del 2009.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 13320-2003 de las 08:30 horas del 28 de noviembre del 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto N.º 9565-2017 del 23 de junio del 2017.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto n.º 605-2011 de las 10:50 horas del 27 de julio del 2011.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto n.º 2724-C-S1-2019 de las 15:59 horas del 17 de setiembre del 2019.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, voto n.º 151-F-S1-2017 de las 14:15 horas del 21 de febrero del 2017.

Tribunal Constitucional de España, sentencia nº 46/1990 de 15 de marzo de 1990.

Tribunal Supremo, España, sentencia del 17 de diciembre de 1998.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva nº OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia nº 330-2005 del 22 de julio del 2005.