

# El debate en materia de contratos en servicios públicos:

## Algunos elementos para la delimitación del concepto de función administrativa

HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO

### INTRODUCCIÓN

La liberalización operada por mandato constitucional al interior del sector de los servicios públicos trajo consigo numerosas consecuencias. Una de ellas, la ruptura del esquema clásico de equiparación entre servicio público y derecho público. Esta realidad, hecha manifiesta en el régimen legal adoptado por la Ley 142 de 1994, significó, por decisión expresa del Legislador, el sometimiento de esta singular y trascendente actividad al régimen del derecho privado, secularmente ajeno a este campo.

No obstante, pese a lo que una lectura ligera y superficial de dicha normativa podría sugerir, el derecho público y su juez, el contencioso administrativo, no resultaron del todo marginados de un ámbito que, como el de los servicios públicos, por muchos años fue considerado como la piedra angular de esta construcción. Si bien su desempeño es ahora mucho más limitado, constituyen aún elementos claves al interior de esta disciplina. A pesar de la explícita intención de marginarlos de esta actividad, la presencia de algunos vestigios o elementos propios del régimen tradicional de los

servicios públicos y típicos del derecho administrativo han hecho posible que el juez contencioso se abra un espacio que, en principio, parecía mucho más limitado.

Lo anterior, al tiempo que permitiría hablar de un fenómeno gradual –y jurisprudencialmente operado– de huida al derecho administrativo –por oposición a la ya conocida huida del derecho administrativo–, resulta del mayor interés en cuanto permite identificar algunos elementos que, a nuestro juicio, pueden resultar esenciales dentro de la difícil labor de conceptualización de la escabrosa noción de función administrativa; cuestión del todo relevante en tanto que, de acuerdo con la particular configuración del ámbito de competencia de nuestro juez administrativo, es éste un concepto que hace las veces de llave que permite al contencioso administrativo abrir las puertas del juzgamiento de actividades desempeñadas por particulares, de otra forma ajenas a su órbita de conocimiento.

Así las cosas, a partir del análisis del régimen normativo y jurisprudencial de los servicios públicos domiciliarios, el presente ensayo tiene por objeto escudriñar a su interior a efectos de dilucidar la forma en que el

juez contencioso ha ido, gradualmente, ampliando la órbita de su competencia y como ello, a mi juicio, brinda elementos valiosos a la hora de pretender precisar el intrincado concepto de función administrativa.

#### I. LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y LA RUPTURA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE JURISDICCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL ESTADO

Animado, entre otros, por el propósito de poner fin a la dualidad normativa y jurisdiccional hasta entonces existente en materia de contratación pública y de estatuir en su lugar un régimen único, asentado además sobre la reserva judicial del contencioso sobre la totalidad de las controversias que tuvieran por objeto conflictos derivados de los contratos celebrados por la administración pública, el legislador, en 1993, se decantó por la consagración de una única figura contractual, el contrato estatal, que bajo una misma categoría englobara los diferentes tipos de vinculación en que aquella se podía ver involucrada.

La definición de un único régimen normativo y la unificación del juez de conocimiento de las controversias contractuales era entonces una de las motivaciones explícitas que se encontraban en la base de la reforma al régimen de contratación administrativa hasta entonces vigente. De acuerdo con esta motivación, positivizada en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 (en adelante ECE), el único juez habilitado para conocer de las controversias derivadas de los contratos celebrados por entidades estatales y de sus procesos de ejecución o cumplimiento sería el contencioso administrativo<sup>1</sup>.

No obstante, este propósito se vería truncado por la consideración, en normas

anteriores, posteriores y en la misma Ley 80 de 1993, de varias excepciones al régimen normativo allí consagrado. Exclusión que se proyecta no sólo sobre las reglas que disciplinan los acuerdos celebrados, sino también sobre el ámbito del juez competente para dirimir los conflictos que con ocasión de tales contratos se suscitan; de suerte que la tan anhelada unidad normativa y de jurisdicción, de entrada, fue perdiendo terreno ante el desorden y la falta de visión sistemática de nuestro legislador, que al tiempo que promulgaba un Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Ley 80 de 1993, expedía normas singulares por medio de las cuales sustraía de su ámbito de aplicación —supuestamente general— diversos tipos de contratos celebrados por el Estado<sup>2</sup>.

Los contratos celebrados por empresas oficiales y mixtas de servicios públicos sería una —y a juicio de muchos, la principal<sup>3</sup>— de estas excepciones. En virtud de la peculiar reglamentación prevista por la Ley 142 de 1994 (en adelante LSPD) en materia de sujetos habilitados para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, con independencia de la conformación de su capital, todos los prestadores que asumieran la modalidad de empresa de servicios públicos allí contemplada quedarían sometidos a un mismo régimen contractual y jurisdiccional: el derecho privado. Esto, en orden a hacer efectivo el principio de igualdad de trato entre agentes públicos y privados que debe presidir e imperar en un contexto de libre competencia como el estatuido por la LSPD.

El resultado, la huida en desbandada hacia una reglas y procedimientos ajenos a los que secularmente habían gobernado una materia que, como pocas, incuestionablemente envuelve y designa el interés general,

tantas veces socorrido y mentado como elemento legitimador y justificador del derecho administrativo. Todo esto, por supuesto, sometido a una lente judicial distinta a la del contencioso administrativo, por abrirse paso, naturalmente, la competencia de la jurisdicción ordinaria, habitual juez de las causas que se suscitan en aplicación de los preceptos del derecho común.

Así, a tono con la liberalización operada en el campo de los servicios públicos a partir de la expedición de la Carta de 1991, con independencia del origen y naturaleza —pública o privada— del patrimonio empleado en su prestación, el legislador adoptó una opción normativa que se enmarca dentro del fenómeno conocido como la “huida del derecho administrativo”<sup>4</sup>, posteriormente avalada por el juez constitucional<sup>5</sup>. Este fenómeno, expandido y generalizado en la última década del siglo anterior, ha dado lugar a la cada vez más frecuente y recurrente aplicación a las actuaciones de la administración de procedimientos de derecho privado; el cual, en tal virtud, deja de tener el alcance habitualmente excepcional que se había referido en este ámbito, para pasar a convertirse “en un cauce normal para el ejercicio de no pocas funciones públicas”<sup>6</sup>.

## II. DERECHO Y JUEZ ADMINISTRATIVO, DE REGLA A EXCEPCIÓN

Si se tiene en cuenta que, tal como se manifestaba líneas arriba, la prestación de los servicios públicos encarna como pocas una actividad eminentemente relacionada con la satisfacción de necesidades de interés general de la colectividad, resulta comprensible que habitualmente se vea en éste un campo de ordinario gobernado por las reglas propias del derecho administrativo<sup>7</sup>.

Esto, en consideración a su especial naturaleza, que hace de él, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>8</sup>, un derecho estatutario; propio de las organización, estructura y funcionamiento de la administración y de sus relaciones con los administrados. Derecho que encuentra su justificación en la reconocida inaplicabilidad del derecho privado a este peculiar ámbito de lo jurídico, habida cuenta de que se trata de un ordenamiento “institucionalmente inservible a la administración pública en cuanto poder público que actúa —concepto que a la postre será siempre determinante— para el cumplimiento de sus fines. Insuficiencia de las instituciones civiles para alcanzar y atender los objetivos que la administración debe desempeñar”<sup>9</sup>.

De ahí que en sistemas como el nuestro el derecho administrativo sea visto y valorado como “el derecho adecuado para ese obrar”<sup>10</sup>, y que en buena parte se le atribuya el calificativo de ser “un ordenamiento derogatorio del derecho común”<sup>11</sup>, en virtud del cual, al tiempo que se le conceden a la administración prerrogativas que resultan ajenas al ámbito de las relaciones *interprivatos*, se exija de ella una mayor sujeción y vinculación de sus actuaciones a los moldes y conductas predispuestas por el ordenamiento jurídico.

Con base en esta concepción secularmente aceptada, la regla será que la generalidad de las actuaciones de la administración se encuentren sometidas a un régimen de derecho administrativo y, por ende, las controversias que en desarrollo de este tipo de actuaciones surjan sean enjuiciadas por la jurisdicción contencioso administrativa. Esta será, pues, la regla, a exceptuar únicamente en aquellos eventos en los cuales el ordenamiento de manera expresa contemple la aplicación de disposiciones de derecho

privado<sup>12</sup>; circunstancia que, de ser reconocida, incidirá de manera directa sobre la jurisdicción competente para conocer de los conflictos derivados de estas actuaciones de la administración, que pasará a ser entonces la jurisdicción ordinaria.

En estas condiciones, la verificación de la presencia del conocido fenómeno de la huida del derecho administrativo en el campo de los servicios públicos domiciliarios en Colombia lleva a que, en contravía de lo que supondría la lógica que inspira el pensamiento clásico de la escuela de los servicios públicos, sean el derecho privado y la jurisdicción ordinaria, y no el derecho administrativo y el juez contencioso, quienes disciplinan y enjuician las relaciones jurídicas que tienen lugar en este particular ámbito.

Se trata de una realidad que fue reconocida en su momento por la jurisdicción contenciosa, tal como se puede apreciar en auto del 22 de octubre de 1998 (exp. 15073), en el cual, luego de efectuar un análisis del artículo 31 de la LSPD, se expresa que "de las anteriores normas se desprende que los contratos de todas las empresas de servicios públicos domiciliarios se rigen por las reglas del derecho privado y no por las del derecho público, salvo cuando en ellos se incluyen las cláusulas exorbitantes, evento este último en el cual el conocimiento de todas las controversias de dicho contrato si es de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa".

Tal como se puede apreciar en dicho pronunciamiento, lejos de significar la total abrogación del derecho público en este campo, la referida huida del derecho administrativo tuvo otro alcance: restringir de manera significativa el ámbito de aplicación de las disposiciones propias de este último,

confinadas de este modo al especial ámbito para ello singularizado por el ordenamiento. Así, de ser la regla general, derecho y juez administrativo pasaron a ser la excepción en un régimen que, visto en detalle, si bien se nutrió e incorporó a su plexo instituciones y figuras propias del derecho común, no se privatizó del todo, pues guardó en su interior importantes elementos de derecho público que permitirían que, a la postre, el juez contencioso reivindicara el lugar que en este régimen corresponde al derecho administrativo y a él mismo en cuanto juez natural del interés general.

Esto, pues, tal como es puesto de relieve por el Consejo de Estado en el conocido auto S-701 de 1997, vistas las particularidades que informan el régimen de contratación de las ESP, es válido concluir "que la dicotomía tradicional entre el derecho público y el derecho privado ha declinado sus fuerzas en el régimen especial de contratación de los servicios públicos domiciliarios, no sólo para delimitar sus órbitas de acción sino para confluir ambos en un régimen que bien podría erigirse como especial".

Se trata, pues, de un régimen especial o mixto, no susceptible de ser valorado en términos absolutos como estrictamente privado o público; en el que, tal como acertadamente lo señala un sector de la doctrina, consecuencia de la doble caracterización que del servicio público efectuó el constituyente—en tanto actividad económica y actividad inherente a la finalidad social del Estado— se busca conjugar el ejercicio legítimo de la libertad de empresa y la protección del interés general envuelto en una actividad de la relevancia social de la prestación de servicios públicos domiciliarios<sup>13</sup>.

¿Pero es, tal como se señala en el mencionado auto del 22 de octubre de 1998, la

presencia de cláusulas exorbitantes la única vía por la cual puede conocer el juez contencioso de un litigio de esta naturaleza?

### III. EL EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS COMO ELEMENTO QUE ACTIVA LA VIS ATRACTIVA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN UN RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO

Visto el carácter mixto o especial régimen jurídico estatuido por la LSPD, es claro que si bien se instituyó el derecho común y el juez ordinario como regla, convirtiendo al derecho administrativo y al juez contencioso en meras excepciones, es preciso dilucidar entonces cuáles son aquellos elementos materiales que permiten justificar la excepción hecha al régimen común y dar paso, por esta vía, al derecho público y a la competencia de su particular órgano de juzgamiento. Aspecto que se torna de la mayor relevancia si se tiene en cuenta que fruto de la singular concepción de los servicios públicos acogida por la Constitución, múltiples fueron los paradigmas propios del esquema clásico que resultaron afectados, a saber: luego de proferida esta regulación servicio público no es igual a administración pública, servicio público no es igual a derecho público y, por ende, servicio público no es igual a jurisdicción contenciosa.

Criterios definitorios del objeto del derecho administrativo tan útiles y socorridos como el subjetivo y el teleológico se muestran, bajo esta nueva realidad, incapaces de establecer el vínculo necesario entre el régimen de servicios públicos domiciliarios y el derecho administrativo y su juez, el contencioso administrativo. No todo lo estatal concierne, bajo este nuevo modelo,

al derecho público. El Estado no es, tampoco, quien detenta el monopolio sobre "lo público", ya que el interés general es igualmente un bien susceptible de ser perseguido por particulares. En estas circunstancias, es, pues, menester, indagar al interior del régimen normativo de los servicios públicos a efectos de identificar aquellos argumentos materiales que permiten al juez administrativo reivindicar el rol que históricamente le ha sido conferido dentro del esquema del Estado de derecho en cuanto garante del orden jurídico y de los derechos de los administrados, al evitar y reprimir los desbordamientos y arbitrariedades del poder público.

Es preciso entonces partir de la singular delimitación que en nuestro medio efectuó el legislador del objeto y la extensión del control por parte de la jurisdicción contenciosa a efectos de identificar qué supuestos que le abrirían la puerta dentro de un régimen de derecho común semejante al instituido por la LSPD. En cuanto a lo primero, se tiene que conforme al artículo 82 del CCA:

La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado.

Con relación a lo segundo, el artículo 83 del CCA prescribe que:

La jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y de derecho privado con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones

administrativas de conformidad con este estatuto.

Tal como se puede apreciar, si bien de ordinario la jurisdicción administrativa se encarga de enjuiciar la actividad de entidades estatales, también es posible que conozca de litigios en los que, como ocurriría por regla general en el caso de las ESP, se vean involucradas personas privadas –para el caso que nos ocupa es claro que en algunos eventos no se trataría de personas privadas, pero sí sujetas a un régimen de derecho privado–. Se trata, obviamente, de circunstancias excepcionales, caracterizadas no por el fin que se persigue en el ejercicio de una determinada actividad, sino por el tipo de actividad que se despliega. Ello se evidencia en el texto de las disposiciones mencionadas, una de las cuales hace mención a “funciones propias de los distintos órganos del Estado” y la otra, al ejercicio de “funciones administrativas”.

Presumiendo la coherencia del legislador se pensará que en uno y otro caso se hace alusión a idéntico fenómeno, por lo cual se impone asumir una concepción material de la noción de función administrativa, que con independencia de los fines perseguidos y del sujeto que la desempeña, atienda no al contenido –que en tanto mudable de acuerdo con la posición política que al respecto se adopte resulta inasible *a priori*– sino a los medios que se emplean en cumplimiento de la actividad que sea calificada de tal y a la forma en que ésta se cumple.

Así, si se tiene en cuenta que en nuestro ordenamiento el legislador ha diferenciado claramente entre servicio público y función administrativa (*vid.* entre otros, los arts. 39, 68 y 95 Ley 489 de 1998), hemos de señalar que con independencia de la naturaleza –pública o privada– del sujeto

que desarrolle una determinada actividad, siempre que ella sea susceptible de ser catalogada de “administrativa” será justiciable ante el contencioso administrativo. El fin de interés general se encuentra, obviamente, implícito en esta construcción, pues, tal como se desprende de lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta, “la función administrativa está al servicio de los intereses generales”, motivo por el cual resulta comprensible entender que se le califique como un elemento inherente al ejercicio de esta importante actividad.

El punto central se encuentra, pues, en los medios que se emplean para su realización. Con independencia del sujeto que la lleve a cabo, serán i) la utilización de medios propios de la administración pública y ii) la forma unilateral de proceder, los datos que permitirán evidenciar que nos encontramos ante una actividad que deberá ser catalogada de función administrativa. Así, asumiendo los valiosos elementos teóricos del concepto residual de función administrativa formulado por ADOLF MERKL<sup>14</sup>, podría aventurarse un concepto a la luz del cual, sin ánimo de exhaustividad, habría función administrativa en aquella actividad desarrollada por agentes públicos o privados, desplegada de cara a satisfacer una necesidad de interés general de la comunidad, en uso de recursos públicos o mediante medidas unilaterales autoritativas o vinculantes propias de la administración.

Es la constatación soterrada de este aserto lo que ha llevado a la jurisprudencia a abocar conocimiento y a declarar su competencia frente a aquellas controversias contractuales propias de ESPs en las que se involucran bienes públicos y prerrogativas exorbitantes, ejemplos por antonomasia de lo que constituyen los recursos públicos y

la forma natural de actuación de la administración pública.

De ahí que en materia de contratos de servicios públicos, tal como fue reconocido por la Sala Plena del Consejo de Estado en el precitado auto S-701 de 1997, la excepción a la regla del derecho privado y del conocimiento por parte del juez ordinario se excepcione en los siguientes eventos<sup>15</sup>:

1. Contratos que concedan el uso de recursos naturales o bienes de uso público, tales como el agua y el espectro electromagnético; y

2. Contratos en los que se han incorporado de manera legítima cláusulas excepcionales;

3. Contratos de servicios públicos o de condiciones uniformes.

En el primer caso, es claro que nos encontraríamos ante el uso de bienes públicos tales como el espectro electromagnético y recursos naturales como el agua; al paso que en los últimos dos eventos nos enfrentamos a la realidad explícita de las prerrogativas exorbitantes incorporadas como cláusulas en un contrato en el numeral 2 y frente a la condición legalmente contemplada para que las ESP puedan hacer uso de las prerrogativas que le han sido concedidas por el ordenamiento en virtud de la figura contemplada en el numeral 3: el contrato de servicios públicos. Se trata, en estos dos últimos supuestos, de reconocer a las ESP la forma unilateral y autoritativa de proceder de la administración pública, concretada en el reconocimiento y la posibilidad de ejercicio de poderes de esta índole frente a sujetos diferentes: a sus contratistas proveedores en el primer evento y frente a sus contratistas usuarios en el segundo. En ambos supuestos los operadores se encuentran en posición de superioridad jurídica, semejante a la que detentaría la ad-

ministración pública si realizara directamente dicha actividad.

Así las cosas, no cabe duda que la especial naturaleza pública de los bienes objeto del contrato en un caso, y la singular posición jurídica de inferioridad de proveedores y usuarios en el otro, explicada a partir del reconocimiento de poderes decisorios unilaterales y autoritativos propios de la administración pública a las ESP, brindan un soporte sólido a la afirmación que en tales casos nos encontramos frente a actividades que materialmente constituyen funciones administrativas, motivo por el cual resulta más que justificada la excepción efectuada al régimen de derecho común legalmente instituido para dar paso a un régimen de derecho público, que garantiza que en cumplimiento de dicha función, independientemente de los sujetos que la lleven a cabo, se respetaran y protegerán los derechos y garantías reconocidos por el ordenamiento a los administrados y se honrará el compromiso constitucionalmente sancionado con el interés general.

En conclusión, siempre que en uso de sus facultades constitucionales el Legislador contemple el empleo de recursos públicos o de formas decisorias propias de la actuación de los poderes públicos para el cumplimiento de actividades abiertas también a la iniciativa privada, cualquiera que sea la motivación que informe dicha determinación —obviamente susceptible de control de razonabilidad y proporcionalidad por parte del juez constitucional— y del régimen jurídico instituido para su disciplina, materialmente nos encontraremos ante el ejercicio de funciones administrativas que, en orden a garantizar principios constitucionales que la regulan, habrán de estar sometidas a las reglas y procedimientos de

derecho público estatuidas al caso y su control corresponderá, por ende, a la jurisdicción contenciosa administrativa.

- 1 Así, para el Consejo de Estado, conforme a lo expresado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en providencia dictada el 29 de noviembre de 1994, exp. S-414, de lo referido por el artículo 75 del ECE "claramente se infiere que la Ley 80 le adscribió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento, entendiéndose que se trata en este último caso, de procesos de ejecución respecto de obligaciones ya definidas por voluntad de las partes o por decisión judicial [...] Observa que la Ley 80 de 1993 aplica un principio según el cual el juez de la acción debe ser el mismo juez de la ejecución, recogiendo lo que ha sido la tendencia dominante en el derecho moderno, de trasladar asuntos que eran del resorte de la jurisdicción ordinaria por razón de la materia, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, buscando criterios de continuidad y unidad en el juez, posición que si bien no es compartida por todos los jueces, si es una tendencia legislativa".
- 2 Esto, por supuesto, sin perjuicio de los regímenes excepcionales contemplados al interior del mismo Estatuto de Contratación Estatal (v. gr. régimen de las telecomunicaciones o de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales, arts. 33 y 76 Ley 80 de 1993, respectivamente).
- 3 En este sentido, vid. LUIS GUILLERMO DÁVILA VINUEZA. *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, aproximación crítica a la Ley 80 de 1993*, Bogotá, Edit. Legis, 2001.
- 4 En igual sentido, cfr. ALBERTO MONTAÑA PLATA. "El régimen normativo de la responsabilidad contractual en los servicios públicos domiciliarios. Configuración teórica de las prerrogativas públicas y protección del capital en consideración a su destinación", en *IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 582.
- 5 Vid. en este sentido Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1997. En efecto, se sos-

tuvo en esta oportunidad, en relación con la supuesta exigencia de un régimen de derecho público que disciplinara este capital aspecto del régimen de los servicios públicos, que "simplemente el Constituyente dejó en manos de la ley, sin tener en cuenta su pertenencia a un régimen de derecho público o privado, la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de tales servicios, su cobertura, calidad, financiación, tarifas, etc. Luego, el legislador, en uso de la facultad constitucional consagrada en los artículos 365 y 367 de la Carta, expidió en el año de 1994 la Ley 142 y entregó a las normas que regulan la conducta de los particulares la forma de actuar y contratar de las empresas prestadoras de los servicios tantas veces citados, sin transgredir con ello la normatividad Superior".

- 6 SEBASTIAN MARTIN-RETORTILLO BAQUER. *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, Madrid, Civitas, 1996, p. 212.
- 7 Esto supone, tal como ha sido puesto de relieve por CARLOS ALBERTO ATEHORTUA, que "el derecho administrativo ha dejado de ser el derecho del Estado, para convertirse en el derecho de "lo público" y por tanto es aplicable no solo a las entidades estatales, sino además a los particulares que se involucran en la gestión de asuntos públicos, como son la prestación de servicios públicos, la realización de funciones administrativas, la administración o el manejo de bienes del Estado y la gestión de intereses públicos, así no se trate de asuntos estatales". Cfr. "El régimen de los servicios públicos domiciliarios", en *Régimen de las entidades territoriales*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 375.
- 8 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, t. 1, 12.ª ed., Madrid, Civitas, 2003.
- 9 MARTIN-RETORTILLO BAQUER. Ob. cit., p. 200.
- 10 Ídem.
- 11 Ídem.
- 12 Ibíd., p. 201.
- 13 Cfr. MONTAÑA PLATA. Ob. cit., pp. 585 y ss.
- 14 Vid. *Teoría general del derecho administrativo*, México, Edit. Nacional, 1980, pp. 293 y ss.
- 15 En este sentido, pero con otra justificación cfr. MONTAÑA PLATA. Ob. cit., p. 594.