

RÉGIMEN PENAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

CLAUDIA MARITZA OROZCO PRIETO

PRESENTACIÓN

El bien jurídico de la administración pública y su protección mediante la instauración de tipos penales especiales y cualificados, lleva un conocimiento escaso y parcial dentro de la perspectiva penal, por ello es necesario acudir a las normas de carácter administrativo, especialmente las contractuales, para el adecuado entendimiento del momento en que surgen las tipificación y vulneración de intereses jurídicamente tutelados.

De ahí que este breve artículo, gestado en la investigación de carácter bibliográfico y basado en el modelo jurídico propositivo cual es elaborar una atenta lectura que sumado al análisis de las causales de inhabilidad e incompatibilidad para celebrar negocios jurídicos estatales persiga entregar una dinámica pedagógica de lo que es la trasgresión de bienes jurídicamente tutelados en materia contractual especialmente los señalado en la ley 80 del 93 para la administración pública y los particulares que participan en cada uno de los momentos del procedimiento administrativo.

La lectura de los textos debe ser crítica con la finalidad de lograr elaborar tesis de

especial trascendencia en la materia con el objetivo de aportar a la comprensión y la complejidad necesaria, en la integración de las diversas áreas del derecho como lo son el derecho administrativo y el derecho penal, en áreas de encuentro común, que para el estudiante de hoy o el profesional del futuro se tornan en forzosos instrumentos, de necesaria aceptación.

No basta en estos tipos penales especiales y cualificados conocer los elementos, ingredientes y sujetos sino más bien acudir a las normas del estatuto de contratación para saber en que momento se sobrepasan los límites que generan la trasgresión de la ley administrativa y adicionalmente de la normativa penal. Este escrito persigue fines netamente pedagógicos y didácticos de novedades de carácter legislativo que en los actuales momentos no es dable desconocer a los estudiantes de derecho y ciencias políticas.

I. Violación del Régimen legal de Incompatibilidades e inhabilidades.

De manera concreta, la existencia de inhabilidades e incompatibilidades, esta cimentada en el principio constitucional, de primacía del interés general sobre el interés particular, y de que el primero de ellos debe ser la teleología y fundamento como conducta dominante para el ejercicio de la función administrativa, la cual implica el desarrollo de los conceptos de moralidad e imparcialidad.

Esta es la razón de ser de la existencia de causales específicas de inhabilidad e incompatibilidad que buscan enervar por tanto en la etapa del proceso licitatorio o de concurso como en el acto mismo de contratación, la participación de aquellas personas que por su condición de parentesco de consanguinidad, afinidad, o afecto, para con quienes ostenten posiciones de privilegio en la administración, puedan participar en los procesos de selección, pues dicha conducta, no resulta adecuada, ni transparente con la correcta ejecución de los cometidos estatales de la contratación¹.

Las conductas especiales, señaladas por el legislador, como inhabilidades o incompatibilidades contractuales, configuran el contenido del artículo 408 de la ley 599/2000, cuando el servidor público responsable de la contratación, permita que un sujeto inhabilitado o incurso en incompatibilidad, participe en la tramitación aprobación o celebración de un contrato.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, el delito puede configurar en tres fases diversas del proceso contractual así:

A. En la fase previa, es decir, en la etapa precontractual de elección del contratista. Ello se vincula al imperativo categórico señalado

en el inciso 1º del artículo 8º de ley 80 de 1993, cuando señala que la inhabilidad o incompatibilidad, en que este incursa una persona para contratar también tienen repercusiones jurídicas en cuanto hace relación a su participación en la licitación o concurso. En otras palabras; es necesario respetar las prohibiciones de ley para no incurrir en la violación de la misma, así sea el simple intento de realizar una oferta con la finalidad de ser escogido como el mejor proponente.

B. En la aprobación que significa la adjudicación al mejor oferente o proponente en el instante en que la administración manifiesta su voluntad después de la evaluación de las propuestas o de los términos de referencia de acuerdo a las ofertas elaboradas en base al pliego de condiciones o términos de referencia. Pero puede afirmarse que en esta fase la administración expresa su concepto en el análisis del lleno de los requisitos técnicos, económicos y administrativos, cotejados con el pliego de condiciones que es la ley del contrato, a fin de seleccionar la oferta más adecuada e idónea para efectuar la operación del negocio jurídico.

C. La tercera fase es ya la de la celebración del contrato, en la cual se expresan. Las voluntades concurrentes dentro de la autonomía de la voluntad y por tanto se manifiesta el libre consentimiento de las partes y se perfecciona el convenio. Encontramos que en cualquiera de las tres fases bien sea la, tramitación, la aprobación o celebración, se puede incurrir en la vulneración del bien jurídico de la administración pública señalado en el artículo 408 del C.P. Ley 599/2000.

Sin embargo en este evento nos encontramos frente a un tipo penal alternativo ya que no es suficiente la descripción normativa de elementos, ingredientes y sujetos recogida en el código penal y es necesario acudir entonces

¹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 28 de Agosto de 1997, CP: DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ, exp. 107-60, en Banco de Datos Jurídicos.Cit.

al Estatuto de Contratación Estatal en vista de es la norma por excelencia que señala el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, las cuales requieren un análisis detallado.

1. Incompatibilidades para contratar establecidas en la carta política y en otras leyes. La carta política de 1991 señala en su artículo 127 "Los servidores públicos no podrán celebrar, por si o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno, con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales...".

Es una verdadera incompatibilidad constitucional, que plantea una importante regla general para nuestro estado democrático de derecho cual es que la producción de un negocio jurídico estatal no se gesticione con nulidad por la intervención de un servidor público.

2. Inhabilidades de quienes participaron en licitaciones o concursos que celebraron los contratos estando inhabilitados. Esta es una inhabilidad establecida en el literal B del numeral 1º. Del artículo 8º. De la ley 80/93, la norma limita los derechos dentro del tráfico jurídico negocial y administrativo a quienes de manera dolosa y conoedores de sus limitaciones legales no pueden participar en procesos contractuales o celebrar contratos, en franca violación del Régimen Legal y constitucional de inhabilidades o incompatibilidades. Se debe entender que la norma pretende inhabilitar a quienes tengan una conducta intencional, dirigida a vulnerar el bien jurídico de la administración pública. Esta inhabilidad esta extendida por el término de 5 años, contados a partir de la fecha de concurrencia del hecho, de la participación en la licitación o concurso o de la celebración del contrato.

3. Inhabilidades de quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad. De acuerdo a

lo señalado en el artículo 18 de la ley 80/95 la declaratoria de caducidad de un negocio jurídico estatal, implica para el contratista, la imposición de la máxima sanción establecida en el ordenamiento jurídico, en virtud de la gravedad del incumplimiento de sus obligaciones contractuales y del daño o lesión a los intereses generales con motivo del peligro de paralización o la eventual paralización en la ejecución del contrato correspondiente. Por tratarse a situaciones extremas, el Legislador ha sancionado por el término de 5 años con sanción de inhabilidad que se cuenta a partir de la fecha del acto que declaro la caducidad al contratista, para celebrar nuevos contratos o participar en licitaciones o concurso.²

4. Inhabilidad de quienes en sentencia judicial hallan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones publicas y de quienes hallan sido sancionados disciplinariamente con destitución. La condena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas en materia penal o la mas drástica sanción disciplinaria de destitución, conllevan a una consecuencia directa en el tema contractual; el que consiste en que la persona entra a una inhabilidad por el término de 5 años, que se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia que impuso la pena y del acto administrativo que resolvió la destitución. Ello se convierte en una limitación para la participación en cualquier evento de selección de contratistas bien sea dentro de la denominada contratación directa o la licitación publica.

5. Inhabilidad de quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado. De acuerdo a lo preceptuado en el numeral 12 del Art. 30 de la ley 80/1993 la principal obligación de quien se le adjudica un contrato es el perfeccionamiento u suscripción del mismo dentro del término señalado en el

² Rodrigo Escobar Gil, Teoría General de los Contratos de la Administración Pública, Editorial Legis, Bogotá 1999 Págs. 372 a 377.

pliego de condiciones, solicitud de oferta o términos de referencia.

Si se abstiene de cumplir sin justa causa se le sancionará, haciéndose efectivo el valor del depósito o de la garantía constituida para la seriedad de la oferta, sin de los perjuicios contractuales que se le causen a la garantía o el depósito.

*"La inhabilidad se aplica a la persona o grupo de personas que sin justa causa no suscriben en el contrato. La norma que establece la inhabilidad comentada, se refiere a quienes se abstengan de suscribir el contrato adjudicado, con lo cual hace objeto de inhabilidad a quienes presentaron la propuesta y finalmente, sin justa causa, no firmaron el contrato objeto de la licitación pública o del concurso de merito."*³

II... Del Interés ilícito o indebido en la celebración de Contratos. Artículo 145 del Código Penal de 1980 y 409 del Nuevo Código Penal.

El nuevo Código Penal reproduce, exactamente, los anteriores presupuestos en su artículo 409.⁴ señala la configuración del interés ilícito en la celebración de un contrato estatal cuando un servidor público desborda, por razones personales o subjetivas, el límite de interés general en el proceso de formación del contrato, en su celebración o durante la ejecución del mismo; esto es, actúa de manera subjetiva, arbitraria o caprichosa, desconociendo el principio de selección objetiva que debe presidir su acción como representante de los intereses generales en las actuaciones negociables.

Al analizar la anterior descripción no queda la menor duda que el legislador penal quiere sancionar la violación al ordenamiento jurídico producida a partir del desconocimiento de las finalidades de la Administración Pública. No

sanciona el legislador de manera específica el desconocimiento o violación de determinadas exigencias o requisitos legales dentro de los procesos contractuales de las entidades públicas, sino por el contrario, toda actividad o actuación desviada de los servidores públicos en los que no prevalezca la satisfacción de los intereses generales.

1. El interés general como principio fundamental señalado en los artículos y 409 del Nuevo Código Penal Ley 599 de 2000.

El principio del interés general⁵ constituye el punto de partida y la columna vertebral de carácter material de la totalidad de los aspectos vinculados a las relaciones contractuales del Estado. Configura sus elementos y a su vez se convierte en un requisito básico esencial para que realmente se caracterice la actividad contractual del Estado. No puede entenderse ni admitirse como válido un procedimiento contractual, un contrato, o cualquier operación relacionada con éste, que no este en consonancia con los principios de transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

*La desviación del poder es el vicio que tacha a un acto por el que la Administración, en desconocimiento de estas reglas, ha perseguido un fin diferente del que el derecho le asignaba, desviando así el poder que le fue confiado de su fin legal..."*⁶

De la lectura del artículo 409 del nuevo Código Penal de 2000 se deducen dos expresiones que indudablemente invitan al operador de dichas normas a remitirse al derecho administrativo, y en particular al régimen de la contratación estatal. La primera de ellas se refiere al concepto de contrato, y en especial a las clases de contrato existentes en el derecho administrativo colombiano. La segunda tiene relación con una figura de la teoría general del

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 3 marzo de 1999. Consejo Ponente Cesar Hoyos Salazar. Expediente 11-72 en Banco de Datos Jurídicos.

⁴ Artículo 409 de la ley 599 de 2000. "Interés indebido en la celebración de contratos. El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de funciones, incurrirá en prisión de 4 a 12 años, multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación por el ejercicio de derechos y funciones públicas de 5 a 12 años".

⁵ KAUFMANN, Arthur. Filosofía del derecho, Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1999 p. 309.



acto administrativo, no sólo del derecho contractual, cual es la operación administrativa, la cual, aplicada a la teoría del contrato, amplifica de manera ostensible sus efectos penales. Veamos cada una de ellas.

1.1 Cualquier clase de de negocio jurídico estatal como piedra angular de la norma penal.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente en el presente estudio, cualquier interpretación de los artículos del Código Penal en su artículo 409, conlleva el conocimiento del régimen jurídico de los negocios jurídicos estatales del Estado. Sobre este particular, es trascendental señalar que en relación a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, se ha abandonado en el derecho nacional la histórica clasificación proveniente de las teorías francesas sobre la denominación del contrato del Estado, que sostenían la existencia de estrictos contratos de derecho administrativo y de contratos de derecho privado de la Administración.⁷ Para llegar a una tesis mas coherente cual es la existencia de los denominados contratos estatales.

En la actualidad únicamente, se puede señalar la existencia de contratos estatales, los cuales están sustentados, en la aplicación del principio de la autonomía de la voluntad, autorizado en el mismo artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Ahora bien, el ejercicio de la autonomía de la voluntad no implica arbitrariedad, ni la más remota posibilidad de que la Administración desconozca el interés general en la elaboración de un contrato de carácter nominado o innominado. En este punto en particular la Ley 80 de 1993 es en extremo exigente conforme a lo dispuesto en el inciso 1º de su artículo cuando la Administración celebre convenios o contratos con fundamento exclusivo en el principio de la autonomía de la voluntad deberá precisar que los mismos realmente sean indispensables para el cumplimiento de las finalidades estatales.

1.2 La Operación Administrativa en el negocio jurídico estatal, como presupuesto de de la tipicidad penal.

De la lectura del 409 del nuevo Código Penal, señalado en la Ley 599 del 2000 se observa que el legislador incluye en su redacción el concepto de operación administrativa relacionada con el negocio jurídico; señala la norma en particular la configuración del delito cuando: "el servidor público se interesa en provecho propio o de un tercero en cualquier clase de contrato '...u operación⁸ en que debe intervenir por razón de su cargo o de funciones." Esto es, se incorpora al contrato estatal la teoría del más importante de los instrumentos ejecutores de las decisiones administrativas, tomando como punto de partida un contrato que debe realizarse o ejecutarse para dar cumplimiento o materializar el objeto del negocio jurídico inicialmente pactado.

Desde esta perspectiva, el legislador pretende que los efectos del delito de interés ilícito o indebido en la celebración de contratos no se circunscriban sólo a las etapas de formación del contrato y de celebración, sino que comprendan también todas aquellas actuaciones administrativas posteriores que implican una operación del mismo, es decir, el escenario material de su ejecución.

Esta conclusión resulta lógica si se tiene en cuenta que la ejecución propiamente dicha del contrato quedó excluida de la redacción del artículo 410 de la Ley 599 de 2000 esto hace indispensable que para sancionar los desmanes contra el interés general que se puedan dar durante la ejecución de un contrato se acuda no propiamente al análisis de requisitos esenciales durante su ejecución, derivados de la ley o del contenido del contrato, sino al comportamiento subjetivo del servidor

⁶ RIVERO, Jean. Derecho administrativo. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1984, pp. 227 y 278. Sobre este tema pueden consultarse la extensa obra de Jaime Sánchez. La desviación del poder en los derechos francés, italiano y español, Madrid, Instituto de estudios de la Administración Local, 1973.

⁷ Libardo Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, 2002, Pág. 354 a 357

⁸ Libardo Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, Bogota, 2002, Pág. 219.

público, que pueda atentar contra los intereses públicos.

Tradicionalmente se ha considerado como operación administrativa el fenómeno jurídico que consiste en una complejidad de actuaciones de la administración con el ánimo de ejecutar una decisión legal o administrativa: para nuestro caso, de la ejecución del objeto del negocio jurídico estatal. Hace referencia a la dinámica de la decisión administrativa al entorno de la operación administrativa. Por lo tanto, no se trata tan solo un instituto que predique la eficacia o validez del acto o del contrato, sino, por el contrario, de un fenómeno posterior y complementario de la eficacia del mismo, donde igualmente se debe respetar el principio de legalidad.

III. El ilícito de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales

El legislador ha establecido otro tipo penal cuya base sustentadora no es propiamente la finalidad del Estado, sino la legalidad de las actuaciones, procedimientos, contenido y liquidación del contrato objetivamente considerada y calificada. Para el consejo de Estado será inexistente el negocio jurídico cuando se haya celebrado sin las solemnidades sustanciales que la ley exige para su formación con motivo del acto o contrato.⁹

Es decir el legislador pretende elevar a conducta punible, no toda infracción o desconocimiento del principio de legalidad del contrato del Estado, sino de manera exclusiva y particular aquella relacionada con las exigencias centrales o esenciales para cada uno de los momentos contractuales indicados anteriormente.

El nuevo Código Penal en el artículo 410, preserva en lo sustancial las exigencias esenciales del principio de legalidad que

señalaba el artículo 146 del Código Penal de 1980.

1. Características del principio de legalidad en el contrato estatal.

En relación con la función administrativa contractual, o con el ejercicio de funciones administrativas por los particulares, entendemos por principio de legalidad la necesaria conformidad con los procedimientos, actuaciones, decisiones y actos que deben proferirse con ocasión del contrato con el ordenamiento jurídico en general, y con el de fundamentación en especial; para el caso del tipo penal en estudio, lo preceptuado en la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

En el derecho colombiano, la jurisprudencia señala que la facultad discrecional no es absoluta o pura ya que quebraría el principio de la legalidad de nuestros actos en el estado de derecho a debitar que estos se escapen a su control natural.¹⁰

1.2 El principio de legalidad. Aspectos a tener en cuenta para saber cuáles son los requisitos legales previos a la celebración del contrato estatal.

Por regla general, Los actos y contratos que celebre la administración pública deben cumplir los requisitos establecidos por el legislador para su validez. Se presume que todo acto que nace a la vida jurídica es el producto de cabal y pleno cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos necesarios para su conformación.

Cuando las condiciones legales para su validez de un acto o negocio jurídico de la administración no se cumplen por el operador del derecho se dice que nos encontramos frente a un acto o negocio ineficaz. Significa esto que, para efectos de la tipificación del delito que nos

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 28 de enero de 1994, C.P. Daniel Suárez Hernández, Expediente 9072 en Banco de datos jurídicos.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de diciembre de 1975, C.P. Álvaro Pérez Vives, En Anales del Consejo de Estado, T. LXXXIX, Nos. 447 - 448 segundo semestre de 1975, pp. 307 SS.



ocupa el gran esfuerzo que le corresponde hacer a las autoridades competentes en materia penal es el de analizar hasta que punto los requisitos o requerimientos del legislador, supuestamente vulnerados o desconocidos por el servidor público en ejercicio de sus funciones y lo esencial dentro de la teoría del contrato cuando se omite o se viola es igualmente sancionado con la inexistencia de pleno derecho.

1.3 Cumplimiento de las exigencias técnicas previas a la elaboración de un proyecto.

La primera de las exigencias que el legislador establece, en virtud del principio de plantación, es la conocida en la doctrina como el cumplimiento de exigencias técnicas previas, cuando la complejidad técnica del objeto a contratar así lo exija. Esta advertencia obedece a que no todos los contratos de las entidades estatales envuelven exigencias de carácter técnico, piénsese, por ejemplo en una simple asesoría profesional, donde la intensidad de este aspecto de la planeación no tendría mayor exigencia.

No quiere el legislador que exista una carencia de estudios, diseños o proyectos; ni mucho menos que ellos se realicen de manera mediocre superficial o incoherente. La exigencia del legislador es la de estudios, diseños y proyectos plenos, cabales, integrales, que no generen dudas en cuanto al objeto a contratar o cuya materialización resulte frustrante en virtud de las deficiencias, y que sea viable cuando se ejecute para cumplir una finalidad a la administración o a la comunidad; es decir el proyecto por su propia esencia debe ser completo.

1.4 Obtención de licencias, permisos y demás exigencias normativas.

En el caso especial de la ley 99 de 1993 merece especial atención por parte de las entidades públicas. Antes de la iniciación de cualquier

procedimiento de escogencia de contratistas, la Administración debe haber obtenido las licencias ambientales que se requieran para el desarrollo de los proyectos correspondientes. De conformidad con el artículo 50 de esta ley, la licencia ambiental constituye un presupuesto indispensable para la iniciación de determinadas obras y actividades, sobre todo si se tiene en cuenta que su exigencia guarda relación directa con la prevención, litigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada; por ello resultaría absurdo pensar que la licencia ambiental puede ser un posterior concomitante con la actividad que la administración pretende desarrollar.

En este sentido la ley 99 de 1993 determina que requieren licencia ambiental todos los proyectos, obras o actividades que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje. Entre otros señalan como objeto de licencia los siguientes proyectos o actividades: Explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías, proyectos de gran minería, proyectos de infraestructura vial, fluvial y ferroviaria nacional; infraestructura aeroportuaria de carácter internacional, proyectos portuarios de gran dimensión; proyectos en áreas del sistema de parques nacionales naturales, proyectos que requieran licencia ambiental y que adelanten las corporaciones autónomas regionales y en el desarrollo sostenible de los grandes centros urbanos.

CONCLUSIONES

La contratación estatal en cualquiera de sus modalidades, bien sea licitación pública o contratación directa debe estar presidida por los principios de transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

La actuación de la administración debe estar presidida con base en el interés general, en la celebración de negocios jurídicos estatales.

La arbitrariedad, subjetivismo y la carencia de requisitos vulneran los principios que orientan la buena administración pública y adicionalmente conducen a la vulneración de bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.

El contrato estatal no tan solo esta revestido de formalidades o ritualidades que lo conviertan en legal sino que adicionalmente esa legalidad se confirma en cada una de las fases de su desarrollo.

En la etapa precontractual y contractual, especialmente en el ámbito de desarrollo o ejecución del contrato deben prevalecer los principios de la contratación estatal; so pena que su desconocimiento conduzca a la frustración de la finalidad perseguida.

El contrato estatal no es tan solo una carta de buenas intenciones sino que complementariamente converge hacia la satisfacción de las necesidades más urgentes de la comunidad y la administración. El buen desarrollo del contrato estatal dependerá de la adecuada planeación

desde la fase previa o precontractual, ya que los diseños, planos, dibujos y estudios son fundamentales para el éxito del mismo en la fase contractual.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Estado, sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 28 de Agosto de 1997, CP: DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ, exp. 107-60, en Banco de Datos Jurídicos.Cit.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 28 de enero de 1994, C.P. Daniel Suárez Hernández, Expediente 9072 en Banco de datos jurídicos.
- GONZÁLEZ GARCÍA, César. Nuevo Régimen de Contratación Estatal, Imprenta Ministerio de Gobierno, 1994. Bogotá.
- Nuevo Código Penal, Imprenta Nacional, Bogotá, 2001.
- QUINTERO MUTIS, Andrés. La contratación estatal. Ediciones Universidad Javeriana 1998. Bogotá
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Editorial Temis, 2002, Pág. 354 a 357

20 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de diciembre de 1975, C.P. Álvaro Pérez Vives, En Anales del Consejo de Estado, T. LXXXIX, Nos. 447 - 448 segundo semestre de 1975, pp. 307 SS.