

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Tesis para optar el título de Doctor en

Derecho y Ciencias Políticas.

Presentada y sostenida por

LUIS C. MONROY G.



Cartagena - Colombia.-

1.947.----



"La Facultad no aprueba ni desaprueba las opiniones emitidas en las tesis; tales opiniones deben considerarse como propias de sus autores."-

7.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD. Doctor Francisco Obregón Jarava.-

DE CANO DE LA FACULTAD. Doctor Miguel Angel Royo .-

PRESIDENTE DE TESIS:

Dr. Diógenes Arrieta Arrieta.

TRIBUNAL DE EXAMINADORES:

Hector N. Bula. Dre

Dr. Ricardo Camargo Sierra

Ramón Mercado Dr.

SECRETARIO DE LA FACULTAD: Dr. Ignacio Velez Martinez ..-

DEDIC ATORIAS

•••••

A mi padre LUIS C. MONROY C.

A mis hermanos.

A mi novia ROSITA G. PERTUZ E.

Antes de entrar a tratar la cuestión relativa a los Contratos Administrativos, tema este que hemos escogido para nuestra tesis de grado, bueno es que empezemos por tratar sobre los conceptos de SERVICIO PUEL ICO, OBRA PUBLICA y de SOBERANIA en relación con la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que son esos principios los fundamentos de los contratos administrativos y su régimen.

planteamos así la cuestión buscando un camino que llamaremos didáctico y que nos parece el mas apropiado para entender y
aprender aquello que es objeto de estudio. Así, analizando los elementos de que se compone y luego haciendo una síntesis de ellos
llegamos mas pronto y con mas perfección al conocimiento.

Decimos entender y aprender porque, en verdad, una tesis no es ni puede ser la exposición de un maestro o profesor de la materia, es, apenas, el esfuerzo para exponer lo mas claro posible, los conocimientos que hayamos adquirido en una disciplina jurídica cualquiera, sin pretenciones de sentar doctrina y lo mas fielmente que nuestra inteligencia y capacidad para escribir lo permitan.

Ojalá que nosotros, al termina esta tesis, podamos darnos por satisfechos sabiendo que hemos logrado corresponder a ese
intento.-

CAPITULO IO.-

10. SERVICIO PUBLICO.

20.-OBRA PUBLICA.

30.- NOCION DE BOBERANIA EN RELACION CON LA JURISDICCION CONTEN-CIOSA ADMINISTRATIVA.

SERVICIO PUBLICO.

Por servicio se debe entender el acto de servir, de hacer o ejecutar algo, ejercer una función, satisfacer una necesidad etc.. De modo, pues, que tomado en sentido lato, servicio significa todo lo anterior, pero si decimos público su sentido se
restringe y entonces comprende todas esas actividades pero encaminadas a satisfacer una colectividad o parte de ella.

podría pensarse que el sentido público debe entenderse en relación con la entidad que ejecuta o presta el servicio, pero no es así ya que estas. Estado, Departamento o Municipio, ejecutan actos que no per prevenir de ellos tienen el caracter de públicos ni están sometidos a un régimen especial de derecho. Entonces, el sentido público debe considerarse en cuanto en Estado, los Departamentos y los Municipios o, en su lugar, los particulares o empresas tienden a satisfacer una necesidad pública.

Buscando una definición propia del SERVICIO PUBLICO, encontramos la de HAURIOU quien dice que es un "servicio tecnico prestado al público de una manera regular y continua por una or-

7

ganización pública y para la satisfacción del órden público".

De la definición anterior se desprenden tres ideas fundamentales del servicio público, y son: la. que el servicio público proviene de una ORGANIZACION PUBLICA; 2a. es un SERVICIO TECNICO que se presta al público y, 3a. que el servicio ha de funcionar de una manera REGULAR Y CONTINUA. Veamos, aun-que sea a la legera cada una de esas características;

la. Proviene de una ORGANIZACION PUBLICA.

Los efectos que inmediatamente se derivan del hecho de provenir el servicio público de una organización pública son lo que la propiedad, el interes privado estará subordinado al servicio. Así, en interes del servicio, la propiedad puede sufrir las siguientes restricciones:

Ocupación Temporal

Tiene lugar cuando se ocupa la propiedad privada para hacer exploraciones, establecer talleres, estaciones, depositos etc., extraer materiales de construcción. Siempre hay en estos casos indemnización por las rentas dejadas de percibir y los perjuicios causados con la ocupación.

Servidumbres

De dos maneras puede manifestarse la servidumbre. La pri mera como una simple limitación del dominio, entendida en el sentido de que no se produce disminución verdadera de la propiedad, sino que en atención a la conservacion del servicio o de la obra, se prohibe al propietario hacer cierta clase de trabajo en su propiedad, como construcciones, pozos, siembra de arboles, impedir el curso de aguas, abrir causes etc. En estos casos no hay lugar a indemnización. La segunda segunda en la que si se produce una verdadexa disminución de la propiedad y en la que por lo mismo si hay lugar a indemnización.

Expropiación forzosa

Ya en este caso no se trata de una limitación de la propiedad sino de la pérdida de ella en beneficio del interes común. Tambien y con mucha mas razón esta se lleva a cabo previa la indemnización respectiva.

2a. ES UN SERVICIO TECNICO.

De aqui se deduce que los reglamentos del servicio como las tarifas para su prestación los impone la administración. En las tarifas la administración no persigue fin económico ninguno y, aún con pérdidas, ese servicio que costea y paga la colectividad deberá sostenerse porque es necesario para el mejor desarrollo y desenvolvimiento de la comunidad.

Por el hecho de estar destinado al uso general así como el depagarlo directa o indirectamente tiene el particular derecho para denunciar el mal funcionamiento del servicio y exigir que se le preste de conformidad con los reglamentos de la Administración. Tambien tendrá acción para pedir que la contrutación se ajuste a las disposiciones b gales que la originaron. Esta acción se denomi

na acción popular.

Sa. HA DE FUNCIONAR DE UNA MANERA REGULA Y CONTINUA.

Cuando el legislador declara de utilidad pública o interes social un servicio u obra, lo hace en atención a que hay verdaderos intereses que atender de la colectividad, con esa medida. No se explicaría que lo hiciera de otra manera. En la ley 56 de 1.890, de nuestra legisla ción, articulo 20., se lee: "La presunción legal establecida en el artículo anterior de que hay graves motivos de utilidad pública en la construcción de iciertas obras o adquisición de ciertos objetos, admite prueba en contrario en cada caso particular; y si ella fuera plenamente satisfactoria, a juicio del Juez o Tribunal respectivo, no se decretará la expropiación. Queda así dicho que sólo en atención a una suma de intereses mayores procede la construcción de la obra o el establecimiento del servicio y que, consecuencualmente ningun derecho ya sea del interior del servicio, ya de fuera, puede perturbar su funcionamiento regular y continuo, de aqui que no se permitan las huelgas en los servicios públicos. Una huelga enlos servicios de energía eléctrica, acueducto, transporte, correce, hospitales etc., traería enormes perjuicios para la colectividad y, la función primordial del Estado sensiste en velar, proteger y prestar esos servicios.

OBRA PUBLICA.

Son obras públicas las que se destinan al uso o aprovechamiento general así como las construcciones que se hallen a cargo
del Estado, los Departamentos o los Municipios, tales como caminos, puertos, faros, escuelas, desecación de pantanos, saneamiento de terrenos, mercados, mataderos, edificios para ofinas públicas etc..

Las obras públicas se caracterizan así: lo. Proceden del Batado.

- 20. Se destinan al uso y aprovechamiento general y a consturcciones que se hallen a cargo directo del estado.
- 30. Porque afectan un inmueble: a su consturcción, reparación o sostenimiento.

Las obras públicas proceden del Estado, entendido en sentido amplio y comprende a los Departamentos y a los Municipios. Así
solo el Estado puede contratarlas para que tengan tal caracter
No obstante que existen entidades, en razón de su caracter, gozan
de ciertos privilegios como el de expropiación forzosa y servidumbres. Una vez concedida la obra, los contratos que los concesionarios realicen en atención a la obra pierden el caracter de administrativos, lo que no pasa cuando el estado directamente las lleva
a cabo.

La utilidad general se refiere a todos y no a una persona o a un grupo determinado de ellas, porque en estos casos se conver-

11

tiria en aprovechamiento.

El fin de aprovechamiento general indica que no pueden catalogarse como obra: publicas massque las que afecten un immueble pues los mubles no son susceptibles de uso o aprovechamiento general. Dentre del concepto de obras públicas caben las reparaciones, demolición y conservación de edificios.

NOCION DE SOBERANIA EN RELACION CON LA JURISDICCION CON-TENCIOSA ADMINISTRATIVA.

La obra cuestión que nos hemos propuesto tratar, antes de entrar a los Contratos Administrativos, es la que se relaciona con la soberanía, no en lo que esta es en si, sino en lo que tiene que ver con la jurisdicción contenciosa y los derechos del individuo frente a ella.

plio según el cual esta no puede tener limites ni responsabilidad ni ver su acción coartada por ningún derecho. Es el criterio antigüe que daba al principe completa libertad para proceder y tomar en cada caso la decisión que mejor le pareciera aun contra sus propios mandatos o leyes.

noce que no puede ir mas allá de las propias leyes que se da. En al el ciudadano tiene garantizados sus dereches contra los desmanes de la autoridad, y ésta, a su vez, tiene señalado su propio radio de acción. Y como consecuencia de esa garantia nace la acción para hacerla efectiva. Entonces se dice que existe un Estado de De recho que se manifiesta por tener una Constitución que es como su fundamento. Así se explica el recurso contencioso administrativo.

En cuanto a quien ha de realizar la función jurisdiccional de los actos administrativos, tambien ha habido discusión ya que unos opinan que la propia Administración y otros que los Tribunales comunés. Contra lo primero se argumenta que la Administración no puede ser Juez y parte y, contra lo segundo, que siendo los actos administrativos propios de un poder no podíam estar sometidos a otro que le era su igual e independiente. Esta cuestión ha sido resuesta, en cada pais, en una u otra forma.

En lo que se refiere a los contratos administrativos o, para mejor decir, a los contratos celebrados por la Administración, el criterio ha cambiado fundamentalmente pues no se discute el problema relativo a la jurisdicción como lo principal, sino que se distingue el contrato por su naturaleza y así, aunque celebrado por la Administración, puede ser civil y en esta caro pasa a los Tribunales comunes e, puede ser Administrativo o público en atención a que con él se persigue la satisfacción de un interes público y entonces cae bajo la jurisdicción de los Contencioso.

En lo que hace al presente tema, el Dr. Carlos H. Pareja, en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, dice: "Hay una justicia que la administración se aplica así misma, y que pudieramos llamar JUSTI-CIA INTERNA; en ella la administración es juez y parte; en virtud del principio de la jerarquía, las providencias que los ofganos inferiores de la administración dictan en desarrollo de la leyes administrativas o para satisfacer los reclamos de los particulares en relación con los servicios públicos, están sometidos a recurso ante los mismos funcionarios que las pronuncian y ante sus superiores jerárquicos" mas adelante agrega "Por JUSTICIA AIMINISTRATIVA se entiende la que aplican a la administración los jueces que la Constitución ha creado con ese objeto; los jueces administrati-

vos propiamente dichos. Estos jueces son el Consejo de Estado, encargado de dirimir las diferencias que ocurran entre el Estado y los particulares, en lo nacional, o entre los distintos órganos del Estado, y los Tribunales seccionales de lo contencioso-administrativo, que conocen de ciertas reclemaciones contra providencias de las autoridades de su jurisdicción. Esas entidades son ver daderos jueces de la administración pública; constituyen un órgano autónomo independiente tanto del Ejecutivo como del Judicial y del Legislativo. Es una especie de Poder judicial para lo administrativo. Tales jueces no solamente controlan preventivamente ciertas actuaciones de la administración, sino que las juzgan, pueden suspender provisionalmente los actos acusados, anularlos, ordenar la reparación del daño que tales actos ocazionen y aun suplir las omisiones del Gobierno " Y mas adelante agrega: "La institución con tenciosa administrativa emana del pueblo mismo, indirectamente, por cuanto ella es creada por la Constitución y sus miembros todos. elegidos por el representante del pueblo, el Congreso."

Tatas consideraciones del r. Pareja nos parecen muy fundadas sobre todo si se tiene ene cuenta que la Institución de lo Contencioso solo puede tener cabida enun régimen o Estado de Derecho y la característica de estos es su Constitución. PROCEDIMIENTO PARA EXPROPIAR. SEGUN NUESTRA LEGISLACTON.

De paso consignaremos aqui las reglas generales para la expropiación que trae la Ley 105 de 1.931 (C. J.)

La expropiacion se halla prevista en nuestra Constitucion por motivos de utilidad pública o interes social definidos por el legislador, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

LEY 105 de 1.931. (C. J.)

Art. 852. La demanda de expropiación debe dirigirse contra el propietario de los bienes, o si el dominio se halla desmembrado, gravado o en comunidad, contra todos los sujetos de los correspondientes derechos.

Si los bienes se hallan en litigio, la demanda debe dirigirse contra los litigantes.

A la demanda se deberá acompañar la Resolución de la autoridad política que decretó la expropiación, los documentos en que ella se fundó, conforme a las disposiciones sustantivas y administrativas, y un certificado del Registrador del Instrumentos Públicos sobre la propiedad y libertad del inmueble o de que no está
inscrito.

Art. - 853. Si los bienes están en poder de la persona que

tenga sobre elles el derecho de retención, e que los tenga en calidad de arrendatario en virtud de contrato que conste en escritura pública, la demanda de expropiación debe tambienen entenderse con ella.

Art. 854 De la demanda, previa su inscripción en el registro, se da traslado a los demandadosa por tres días a cada uno.

Vencido el término de los traslados, el juicio se abre a prueba por cinco días.

Art. 855. Si admitida la demanda, transcurren diez dies sin que se halle en lugar alguno de los demandados, o si entre es tos los hay inciertos el Juez, sin emplazamiento, nombra a los amusentes un curador adliten con quien se sigue el juicio.

Art. 856 Si no hay oposition o está vencido el termino probatorio, el Juez decide dentro los cinco días siguientes. Si la sen tencia deniega la expropiación, puede apelarse en el efecto suspensivo; y si la concede solo puede serlo en el devolutivo.

Art. 857.- Si se decreta la expropiación, el Juez debe pre venir a las partes que nombren peritos dentro del término de tres dias los que deben determinar la parte de indemnización que corresponda a cada cual en el caso de que sean varios los damnificados con la expropiación.

Art. 858.- Hecho y aprobado el avalúo y consignado el precio en el Juzgado, el Juez dicta sentencia de administración de bienes a favor del demandante, la que deberá inscribirse en el libro o libros de registro correspondientes.

Si entre las partes hay acuerdo hay acuerdos en cuanto a plazo para el pago total o parcial del precio, el Juez lo hace

constar asi en el acta respectiva.

Art. 859 El precio se entrega al interesado o interesados o a su representante, salvo que los bienes estaén hipotecados o gravados con censo, o embargados o en litigio, o sujetos a una con dición resolutoria.

Africualquiera de estos casos se entiende que el precio con signdo sobrega a los bienes expropiados y se observan, respecto a ellos las reglas siguientes:

lo. Si se trata de una hipoteca o un censo, el precio se coloca en un banco o establecimiento de crédito respetable y de ello se da aviso a los acreedores para que hagan efectivos sus derechos.

20. Si de un embargo, se retiene por el Juzgado o se entre-

30. Si de bienes en litigio o sujetos a una condición resolutoria, se pone el dinero en secuestro.

40. Si cesa cualquiera de las causas expuestas sobre retención de precios se hace le entrega al exprepiado capaz de recibir, o a su representante.

Lo dicho se entiende sin perjuicio de lo que unanime u validamnte acuerden las personas que tengan interes en el precio.

Art. 860.- Las disposiciones de este capitulo no se oponen a al vigencia de las degesnidas en las leyes sobre expropiaciónes por cáusa de utilidad pública que tienen caracter sustantivo, o administrativo, o que dan reglas sobre el monto de los avalúos.

Art. 861 .- Aun cuando no se observen la Ley que define

18

los motivos graves de utilidad pública y a los cuales debe acomodarse el mandamiento judicial, la expropiación es legitima si los interesados capaces la consientem o aceptam.

CAPITULO II.-

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

101 GONTRATE EN GENERAL.

20. DIFFERENCIAS ENTHE EL CONTRATO CIVIL Y EL ADMINISTRATIVO.

30. EFICACIA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

10. CONTRATO EN GENERAL.

Antes de entrar a definir lo que es contrato administrativo, estudiemos lo que en términos generales se entiende por contrato, pues de ese concepto resultará la idea que nos formemos del administrativo o público.

Nuestro C. C. en su artículo 1494 dice: "Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o mas personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasi contrates; ya a consecuencia
de un hecho que ha inferido injuria o daño a etra persona como en
los delitos; ya por disposición de la Ley, como entre los padres y
los hijos de familia"

De esa definición resulta que el contrato es una modalidad de las obligaciones y que resulta del concurso real de las voluntades de dos o mas personas.

El artículo 1495 del mismo código, dice: "Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con o-

tra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas"

El Contrato es, pues, fuente de obligaciones y tambien la norma jurídica para el cumplimiento de la obligación por el contraida. Por otra parte, en el contrato, las partes pueden estable cer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente siempre que no sean entrarios a las leyes, la moral o el orden público. Y en su interpretación (C. C. 1618) se estará mas a la intención delaspartes que a lo literal de las palabras.

por lo dicho se observa que en los contratos constituye tipicidad el hecho de originar reciprocidad de derechos y obligacion
nes entre los contratantes en forma que cada uno de aquellos (derechos i obligaciones) es la causa del contrario y que para producir
efectos debe ser lícita.

Estas ideas las resume el señor RECAREDO FERNANDEZ DE VE-.
LAZCO, a quien hemos seguido en el curso de esta tesis, asis

"Para que un acuerdo de voluntades se convierta en contrato precisa de la concurrencia de estas tres cincunstancias:

la. Las voluntades deben emanar de partes contrapuestas; el contrato es un acuer do unilateral de voluntades.

2a. Las partes han de tender a crear una si tuación jurídica.

3a. La situación jurídica creada tendrá caracter individual no será una situación jurídica general..

Definamos, ahera, el contrato administrativo, enprincipià, y luego veamos las diferencias que tiene con el de derecho común.

Diremos, por lo tanto, que se tiene per contrato administrativo el

celebrado por la Administración con una empresa o individuo con fines a una obra o un servicio público.

DIFERENCIAS ENTER EL CONTRATO COMUN Y IL ADMINISTRATIVO.

Expresamente hemos acoptado el sistema de definir previamente que se entiende por contrato, propiamente hablando, y lo que
se define como tal en el derecho administrativo, porque de esta mas
nera nos parece mejor plantea la cuestión en ese campo.

varios de los autores que nos ha tocado leer comienzan por analizar los fundamentos de todo contrato comparandolos con los del contrato administrativo y luego terminan por definir lo que en sus conceptos se entiende por uno y otro. A nosotros nos ha parecido mejor dar las definiciones y luego entrar, poco a poco, a establecer las diferencias que existan entre unos y otros según los diversos autores que enfocan la cuestión.

FERNANDES DE VELAZCO trae las diferencias siguientes. En razón de la Jurisdicción:

"Las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescición y efectos de los contratos públicos o administrativos son de la competencia de los Tribunales Administrativos. Esta diferencia, que, a simple vista, no debiera tomarse en cuenta parece no tener explicación ninguna para que en si imprima caracter al contrato administrativo, pues dispuesto por el legislador que sean los tribunales comunes los que conozcan de esos contratos, en nada absolutamente en nada cambiarían aquellos. Sin embargo, la razón

de ser, lo que da fuerza a esa disposición es el hecho de las pre-

causiones que la Administración debe tener en la prestación y ejecusión de los servicios y obras públicas, así dice SILVELA: (Es tudios prácticos de derecho administratio) "En rigor los suminis tros y las obras públicas deberían hacerse y ejecutarse por la Ad ministración, porque ella es quien siente mejor que nadie las necesidades y tiene a su disposición mas medios, así como tembien los portazgos y pontasgos, y otros derechos debian cobrarse por ella y no arrendarse. Pero para el caso de que por mil motivos so bradamente fundados, descargue el cuidado sobre particulares que contraten con ella, se arma de precauciones extraordinarias con la mira de asegurar mas y mas la sotisfacción de aquellas necesidades a medida que se originan. Una de esas precauciones es la de reservarse el conocimiento y resolución de toda clase de dificultades que ocurran. Al efecto propone al contratista futuro que renuncie al derecho común en esta parte; así lo expresa en el pligo, de condiciones, dandole meses enteros para que a su sabor lo medite, y cuando aquel consiente en la excepción, claro está que lo hace por conveniencia propia, porque ve compensada en otra parte la desventaja que lleva consigo la condición de que se trata. De forma que llegado el caso de cumplirse aquella, nada tiene que ale gar en contra. La administración no es con esto tiránica, no abusa de su posición: sucumbe ella misma al imperio de una fuerza mayor. Si asi no lo hiciese, si no ligase tan fuertemente a los que con ella contratan, se expondria a ver desatendidos servicios que por su naturalez, por ser públicos, no pueden serlo ni un instante siquiera"

Esa precaución de la administración que somete los contratos administrativos a los Tribunales de los Contencioso, ha pasado a ser algo fundamental y por lo tanto si constituye diferencia en tre el contrato civil y el administrativo.

Por razón de la forma:

La forma es la manera que se exterioriza el acto jurídico como se hace físico y objetivo. En el contrato privado, sea cual fuere la manera como se revele el acto jurídico y que sea suficiente para manifestarlo, es buena y eficaz. (libertad formal) No sucede lo mismo en el contrato administrativo. En este la forma es de su esencia y por lo mismo necesaria para su validez.

En cuanto a esta diferencia dice el señor GASCON: "En esencia la indole jurídica de estas relaciones no puede ni debe ser diferente de las que son reguladas por el derecho civil; el derecho contraactual es el que debe tener aplicación. Lo que hay es que no pudiendose regir todos los contratos en todos los detalles jurídicos por las mismas reglas, los contratos que la administración celebre, la mismo que una persona jurídica cualquiera, para los servicios públicos habrán de ser regulados por disposiciones especiales.

Los primeros, porque según la manera especial de ejercitar las personas juridicomorales su capacidad de obrar, tienen que adaptarse a ella reglas que la determinen en cada uno de los contratos que celebre; porque en armonía con la mayor o menor libertad de obrar, de la tutela que una entidad administrativa ejerza en otras habrán de variar los preceptos relativos a las condiciones de formas de la prestación del consentimiento"

Este criterio nos parece muy acertado pues, en verdad, x-

existen muchos contratos dentro del derecho civil en los cuales la forma es una cuestión esencial para su validez y, sin embargo, no por no eso se salen del marco de aquel. De modo que la forma no es un requisito que distinga el contrato común del público.

Por el objeto y la finalidad.

Para los tratadistas de derecho administrativo, la diferencia entre el contrato público y el privado, estriba precisament mente en su objeto y finalidad ya que en aquelhos la administración persigue la realizacion de un servicio u obra publicos y en virtud de ella, para procurar el mejor funcionamiento del servicio o la ejecución de la obra que ella y solo ella esta llamada a realizar. se reserva el derecho de intervenir en los contratos que celebra con ese fin e impone al contratista la obligación de someterse a la jurisdicción contenciosa renunciando a su derecho a recurrir en los tribunales comunes. Es pues, en atención al fin de servicio público como se caracteriza el contrato administrativo y que puede ser celebrado por el Estado, los Departamentos y los Municipios y que se halla reguldo por una legisación especial. Es en virtud de que el contratista se somete a las disposiciones de la administración en esos contratos como se la ha venido a negar a estos el caracter de tales y se dice que no se trata de un contrato sino de una sustitución que hace el contratista de la persona del Estado para procurar la obra o servicio público. Cuando el Estado no contrata en razón de una obra o servicio publicos, entonces hay un verdadeco contrato privado y por lo mismo no se somete a los tribunales comunes.

Veamos, a continuación, el concepto de algunos autores so-

pre el particular. Fernandez de Velazco, escribe: "La diferencia no resuelve sino que aplaza la solución del problema, y este se for formularía entonces asi: Por qué la administración obra unas veces como poder y otras como persona? Cabe esta sola respuesta: en atención al fin.

Es el fin el que determina la forma generalmente observada de la contratación administrativa; en razón del fin se condiciona toda su vida y se da lugar a su constante mudebilidad. Este fin es el servicio público.

El servicio público domina integramente la Administración o de otra manera: aquella no tiene otra misión que asegurar la rea lización de los servicios públicos, y de ellos deriva todas sus facultades y para ello las ejercita. Si todo contrato administrativo tiene por objeto un servicio público, la idea de su realización do mina a la entidad administrativa, y, por lo tanto, será consecuenci cia includible la de que al contrato habrá de darle toda la flexibilidad necesaria para que la administración pueda cumplidamente, y con toda eficacia, realizar los servicios públicos..

Si la administración resulta subordinada al servicio, podemos admitir que el servicio se subordine al contrato? El servicio es anterior y superior a toda idea de contrato, y hallandose este integrado por dos elementos sujetivos, Administración y contratista, es claro que ambos quedarán sometidos a la idea de servicio.

Todos los cambios y modificaciones que este servicio exi ja repercutirán sobre la administración y sobre con quien ella se relacione. Si establecemos diferencias entre la expresión y el con-

tenido de todo acto jurídico, diremes que en el contrato civil la " parte fija, permanente, inconmovible, inmutable, mientras no se modifique por los sujetos mismos interesados, es la expresión del contrato, las consecuencias jruídicas que se estipulan. y. en cambio, en el administrativo, lo arraigaco, sólido e inmodificable es el contenido, en el sentido de que la expresión del contrato ha de atenerse al servicio público, sufriendo y permitiendo todas las vicicitudes, cambios y modificaciones que el servicio exija. Lo indica y reconoce LENEL: el contrato administrativo necesita una constante flexibilidad que no se acomoda a la rigidez típica del contrato civil. Permitir que los tribunales a requerimiento de algunas de las partes modificaran las clausulas de un contrato en razón a que habián cambiado profundamente las circunstancias en que se contrajo "sería echar por tierra todo cl derecho contraactual". y así tiene, sin embargo, que ser, hasta el extremo de que el punto de referencia para los Tribunales no es, como anteriormente se apuntó la intención de las partes sino las exigencias públicas, es decir, con otra frase, los servicios públicos ...

EFICACIA DE LOS CONTRATOS ALMINISTRATIVOS.

Aqui estudiaremos la eficacia de los contratos administrativos y estableceremos si ella es igual o no a la de los contratos privados. En consecuencia, veremos:

- 10. Si se cumplen según lo expresamente estipuliado.
- 20. Si obligan a lo estipulado y a todas sus consecuencias licitas
 30. Si quedan obligados no solo las partes que lo otorgan sino tem
 bien sus herederos en cuanto a los derechos y obligaciones tras
 misibles, y
- 40. Si la validez y cumplimiento de los contratos no quedan sujetos al árbitrio de uno de los contratantes.

En cuanto a los primero podemos responder que sendo, como se ha visto, la razón de ser de la administración, la prestación de los servicios públicos no se explica que luego de celebrado un contrato aquella no pueda modificarlo si así lo exige el interes del servicio. Naturalmente que se debe indemnizar al contratista de los perjuicios que esa modificación le acarree, pero en todo caso la modificación la hace unilateralmente la administración. No sucede lo mismo en materia civil donde si, por ejemplo, el contratista de una obra desea hacer modificaciones precisa el consentimiento del dueño y, otro tanto si es el dueño quien, ademas, deberá pagar los nuevos trabajos. En ese cambio de consentimiento se llenan los requisitos exigidos para modificar el contrato.

del Tribunal Administrativo de esta ciudad, pronunciada en el caso

de la Loteria de Bolivar, dijo ese Tribunal:

"Por el aludido artículo 20. no hizo la Asamblea cosa distinta de erigiri en causal de caducidad de los contratos existentes entre el Departamento de Bolivar y los señores Zubiría y Gonzalez, la negativa de éstos a modificar o a resolver aquellos contratos una vez requeridos por el Gobernador con ese objeto. Lo que al Tribunal le corresponde averigüar es si entre las atribuciones propias de la Asamblea, estaba la de tomar esa medida.

Ni el Código de Régimen Político y Municipal, que es el estatuto orgánico de talca corporaciones, ni en Ley alguna aparece consagrada una facultad de tanta trascendencia. Y se explica y se justifica la inexistencia de esa atribución, PORQUE SE NEO EL ORIGEN OBLIGADO DE LOS DE ECHÓS CONTRACTORIES EL CONCURSO REAL DE LAS VOLUNTADES DE LOS CONTRATANIES, conforme al articulo 1494 del Código Civil, es inconcedible la existencia de un derecho, y nada menos que el de dar por terminado un contrato bilateral, sin que a la constitución de ese derecho le haya precedido EL ACUERDO DE L

De esa facultad que se abrogó la Asamblea de Bolivar, corporación esencialmente administrativa, al subordinar la existencia
de los contratos celebrados por los señores Zubiría y Gonzalez al
cumplimiento de una nueva condición establecida por ella carece
hasta el órgano Legislativo de la Nación" (Sent. Agosto 8 de 1.944)

En cuanto a si obligan a los estipulado y a sus consecuencias, es claro que si, para el contratista y no para la Administración pues como hemos dicho la flexibilidad debe ser la base de estos contratos y, ademas, la administración puede considerar que es conveniente o no seguir su ejecusión.

Tampoco quedan obligados los gerederos, en los derechos y obligaciones trasmisibles, al cumplimiento del contrato. Pueden prometer llevarlo a cabo y la Administración se reserva el derecho a aceptar o no tal propuesta sin que esto le acarree obligación de indemnizar..

EXTINCION DE LOS CONTRATOS PUBLICOS.

La extinción de los contratos, en términos generales, se verifica por su ejecución en la forma, modo, lugar y tiempo que en ellos se expresa. Pero fuera de esa forma general pueden presentarse otras que no seanpor el cumplimiento, y así tenemos tambien por nulidad, rescisión y caducidad.

NULIDAD.

La nulidad se refiere a la esencia del contrato o una cuali dad que lo resuelve en razón de ho haberse observado aquellas. En esta puede decirse que el contrato no ha existido, no ha tenido vida jurídica. Como ejemplo de nulidad pueden citarse los casos eiquientes: En el remate, cuando el rematante no cumple las condiciones que debe llenar para la celebración del contrato, en este caso el rematante pierde la suma consignada y los perjuicios que por la quiebra del remate sufra la administración.

RESCICION.

Por la rescición un contrato que ha tenido vida jurídica deja de tenerla en virtud de acuerdo de las partes y en atención a haber faltado una de ellas a las condiciones estipuladas. En lo administrativo, aunque el contratista puede pedir la rescición es la administración quien la dispone ya afirmativa ya negativamente y tal resolución es firme.

mutuo consentimiento, muerte del contratista o quiebra pero en caso de muerte podrán los herederos ofrecer continuar la obra; por las variaciones hechas en las obras antes o despues de comenzadas o, porque comenzadas se hace necesario suspenderlas; po no ejecutar se las obras en el plazo estipulado.

La rescición trae como consecuencia, cuando es por culpa del contratista y no hay perjuicios para la administración, que aquel pierde la garantía que haya dado para garantizar el cumplimiento del contrato.

CADUCIDAD.

Ms un fenómeno o manera de extinguir los contratos administrativos que tiene aplicación sólo en materia administrativo y que entre nosotros suele justificarse diciendo que es una pena impopuesta por la Administración a los concesionerios de servicio público cuando no cumplen el contrato.

En nuestra legislación la declaración de caducidad se ha ce por el Gobierno y por medio de resolución motivada en la que se expresa las cáusas que dan lugar a ella. Y se señalan como causales de caducidad, ademas de las que el Gobierno tenga por conve-

niente establicer en orden al cumplimiento del contrato, la muerte del contratista, si no se ha previsto que el contrato pueda con tinuar con sus herederos y la incapacidad financiera del contratista que se presume cuando se le declara en quiebra, o se le abre concurso de acfeedores. También por suspensión de los trabajos en las concesiones de minas hay lugar a la caducidad.

Por la caducidad el Estado adquiera las obras y servicios con todos los elementos de que ellos se componen, en buenestado para continuar el servicio o la obra.

CAPITULO III.-

PRINCIPAL'S CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Los principales contratos administrativos, de los cuales veremos algunos, son los siguientes:

SUMINISTROS. - ODTAS PUBLICAS. - CONCESION LE SERVICIO PUBLICO. - EM-PRESTITO. - CONTRATO DE TRANSPORTE. - PRESTACION DE SERVICIO Y LOTE_ RIAS. -

SUMINISTROS

Por medio de estos la administración se provee de cosas muebles, productos o materias y aun de servicio que se encarga el contratista de entregarle en una operación se se resuelve en una exemple en una

Los elementos del contrato de suministro son; Es una prestación de cosas, productos o servicios que se aplican de una manera directa a un servicio público regulado por la Administración o que el servicio sea público en si. Se realiza a riesgo y ventura del abastecedor. Es remunerado en dinero, lo que lo asemeja a un contrato de compravente.

Se caracteriza el contrato de suministros porque su objeto es satisfacer o realizar un servicio público, dotar de los materiales necesarios para el inmediato funcionamiento de un servicio público o para la construcción de una obra pública realizada por administración.

tienen por objeto abastecer o atender las necesidades de un organismo administrativo, suministro de aguas, electricidad, medicinas, y como ejemplo de los últimos el suministro de materiales para obras realizadas directamente por la administración, o servicios. Es de notar que cuando el contrato de suministro tiene por objeto abastecer una obra pública no construida directamente por la administración, el contrato es privado.

CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS

Hemos hablado anteriormente de lo que es una obra pública y sólo nos resta decir que estas obras, en razón de su fin de interes general, llevan consigo los derechos que provienen de la declaración de utilidad pública que de ellas se hace y por consiguiente el Estado, los Departamentos y los Municipios pueden expropiar las tierras y las obras que necesitaren para llevar a cabo la construcción, previa la indemnización respectiva. Tambi n pueden ocupar aquellas. Esa declaración de utilidad pública, presupone, ademas de la expropiación mencionada, el derecho de los constructores y sua dependientes a usar de las cosas del común en iguales condiciones que los vecinos del lugar, y otros derechos.

La contratación de obras públicas puede hacerla el Gobierno de las siguientes maneras: Obligandose a pagar el importe de las e-bras a medida que los trabajos se vayan ejecutando, según lo estipulado en el contrato; otorgando a los contratistas el derecho de usar por tiempo determinado del producto de los arbitres que se es-

tablezena para el aprovechamiento de las obras, y por ultimo, combinando los des medios anteriores.

CONCESION DE SERVICIO PUBLICO.

La concesión de servicio público es, como su nombre lo está indicando, un hecho de la administración por el cual confiere a un particular o a una empresa la prestación de un servicio que a ella prolo a ella corresponde prestar. Por ese acto o contrato la empresa viene a obrar a nombre y representación de la administración pública. HAURIOU la define diciendo que es unz operación en la cual, mediante la concesión temporal de ciertos derechos de potestad pública y a su explotación en forma de servie cio publico, resulta instituida de una manera reglamentaria y fijadas las condiciones de la construcción y de la explotación que se regulan por contratos realizados con aliegos de condiciones y tarifas maximas entre la administración y el concesionario.

Esa definición, así como algunas otras, las critica el señor RTCANTEO FTANANDEZ diciendo que tienen el defesto de agrupar la obra pública y el servicio público y conceptúa mejor la que troe GASCON Y MARIN: "La concesión de un servicio público es el acto de la administración en virtud del cual se otorga, me diante determinadas condiciones, a un servicio de interes general reslizado por un particular, caracter de servicio público, como si fuera realizado por la acministración"

Hablando de las teorías jurídicas sobre la concesión de servicios públicos dice EFRIMBIFA D VILAZO: "La dificultad de aclarar este aspecto de las concesiones de servicios estriba en

las que ofrece decidir como de un acto de derecho público, realizado por el Estado en concepto de poder, van a nacer derechos para los individuos. Por etra parte el acto jurídico realizado por la administración y el concesionario, y en el cual se contienen explicitamente marcadas las obligaciones de las dos partes que gostienen esta relación, regula tambien los derechos de los usuarica del servicio, de tal suerte que aquella, al ser norma juridica de un servicio publico, expresamente contiene tanto las obligaciones del concesionario como los derechos de la Administración y los del público en general, que tiene dercoho a usar de los servicios conoccidos en los términos mismos en que el servicio se haya otorgado. Y como, aun cuando el servicio resulta esplotado por un particul r, no pierde su calidad de público. las características de permanencia y continuación, que a todos se atribuye, encajan igualmente y le corresponden de la propia manera a la reulizadosa por un concesionario! y continúa: "Diversas soluciones se han dado al problema. Se ha diche, en primer termino, que en las concesiones no hay mas que un contrato de derecho privado. Se trata de una articulación jurídica en la cual coincide un acto que originariamente tiene doble caracter: Acto de concesión propiamente dicho. por el cual se trasmiten los poderes de derecho público, y el acto de concesión en sentido amplio abarcando las demas condiciones y presentandose como contrato de derecho privado"

Por contraposición a esta doctrina surac otra que hace de la concesión un acto de derecho público, un acto de soberanía por consecuencia del cual no se da lugar a que se creen derechos en beneficio del concesionario y contre el Tataco mismo. De ahi que el Estado en cualquier momento pueda restringir o revocar la concesió restricción o revocación que no determinan inevitablemente la necesidad de que se indemnice en forma alguna"

Enseguida entra a exponer la tecria de DUGUIT, sobre el particular, asi: Para Duguit en el acto de la concesión no se produce un contrato aunque si se produce una convención que tiene naturaleza compleja. En efecto esta concenvión es al mismo tiempo una convención contrato y una convención ley o, en otros términos. comprende dos series muy distintas de cláusulas: las contraactual les y las reglamentarias. las primeras, las cláusulas contraactuales establecen obligaciones determinadas para las partes y la realización de ciertas prestociones reciproces. Al contrario, aquella llas clausulas en que se determine el modo y las condiciones de exp plotación del servicio público concedido verdaderamente constituyen la ley de este servicio. Esta parte de la corvención no tiene nada de contraactual, en ella hay una unión, une Vara INVALUN perfectamente caracterizada. Precisa que cuede descartado todo derecho contracctual en orden a este género de relaciones a las que hay que aplicar principios distintos que se fundan en la idea primordial del servicio público el cual ha de quedar aseguraco de una manera permanente y lo mas favorablemente posible e los intereses del público que usa de él. Fácilmente se pueden distinguir las clausules contraactueles de las reglamentarias, entre las primeras se encuentran aquellas que serían incompatibles con un servicio explotado en administración y, al contrario, merecerían el nom bre de reglamentarias aquellas en que se contengandisposaciones que pudieran reiterarse en todo servicio regido por la Administración misma. Estas últimas constituyen la ley del servicio y no solamente afectan a las partes de la relación sino tambien a los ususrios del servicio. Como consecuencia de ets concepción se infiere la posibilidad jurícios de que el Estado pueda modificar las condiciones del servicio enque este fue concedido, bienque mediente el pago de la indemnización correspondiente.

Y & continuación expone la occtrina de Jazza, a quien de mejor criterio en ase particular. Pare J 22 se trata ciempre de un contrato administrativo que tiene por objeto la explotación, a riesgo y ventur de un concesionario, de un servicio público o su funcionamiento, siendo contraprestación del mismo el derecho que se le reconoce de percibir de les usuarios une teze fijade en la terifa correspondiente. La concesión se hace per un largo período de tiempo. Que el contrato es administrativo se comprueba por el hecho d que su runcionamiento exige la aplicación de normas juridices que rebesen las que ofrece el derecho común, por el motivo de que es menester que la explotación del zervicio se haga sobre la base de su regularidad y continuidad. Que liene por objeto la emplotación y el funcionamientod de un servicio, se corrobora en el recho de que no heya servicio coro didos mas que los de órden económico, o sean los que se llemen industriales. No tiene por objeto, la concerión, la construcción de una obre pública, sino simplemente la explotación mismo del servicio, por cuyo motivo pueden aislarse ambos contratos. Que el servicio rúblico se explota a riesgo y ventura del concesionario significa que, en tanto aquella se mantenga, subsistirán las circunstancias y condicionesomeenomicas en que fue convenida, salvo aquellos casos excepcionales en que se imponta cierta variación (teoria de la imprevisión) Que la remuneración consiste en aquellas cantidades que 12 concesionario percibe de los usuarios, resulta tanto de las clámbulas mismas como de las tarifas que se les unen, y que no pueden ser moei dificadas sin previa autorización administrativa. A esta remuneración pueden unirse otras formas especiales de protección económica que el Estado suel dispensar a los concesionarios, tal como la subvanción, la garantia de intereses, y, finalmente, que el contrato se hace a base de un largo periodo de tiempo, en razón a que la complejidad del mismo y el coste de establecimiento y explotación unicamente en t l circunstancia puede recultur economicamente remunerador para el concesionario.

TMPRESTITO ..

ta con dos curacteres distintos: Emprestito fiscal y administrativo viempréstito público. El primero ne rige por las reglas del derecho común y tiene par objeto satisfecer las necesidades de determinado vigencia presupuestal. El emprestito de derecho público que es el que nos couns en esta tosia, se hace mediante una ley en la qua se fija la cuantía, el tiempo, los medias de pago etc. El empréstito de fitulos o documentos enque aquel se representa. Este empréstito se diferencia del contrato de derecho civil aci llamado, en que los acreedores no tienen procedimiento para obligar al Estado a que cumpla su compremiso; que el Patado nuede o no estar obligado a devolver al acreedor la cantidad prestada (deud perpetua) Es de mos tar que las deudas del Estado no dejan de serlo por el hecho de cambiar el régimen político que los robierna, pues ellas pertenemen

a la Nación.

La emisión de la deuda pública puede hacerse directamente por el Estado deudor o indirectamente por intermediarios.

Las deudas pueden garantizarse por el Estado con títulos reales por el simple crédito de aquel.

medidas en relación con las deudas y según las necesidades de su estado económico: Reducir la deuda, esto es, bajar los intereses en relación con el pago; Convertirla, esto es, transformar las deudas por unificación en la taza normal de intereses o por cambio de condiciones en la deuda, y consolidar la deuda que es reducir varias a una sola categoría con el objeto de hacer mas fácil el pago.

SON TEICACES LAS GARANTIAS?

Nos hemos hecho esta pregunta que trac el Dr. Carlos H.

Pareja en su "Derecho Administrativo", para insertar aqui la opinión de él acerda de la materia de los empréstitos. Dice: "Por último no se ve la utilidad practica para los prestamistas de exigir a la entidades oficiales hipotecas o prendua sobre bienes de servicio público, como empresas de luz, agua, etc. etc., desde luego que si la entidad deudora falta a su commiso, las garantías no podrían hacerse efectivas. Hauriou se refiere al caso en forma nitida y persectamente aplicable a nuestro estucio: distingue él entre déudas administrativas y déudas públicas, las primeras son las contraidas por la administració- para la ejecución de un servitio, o al menos aquellas que nacen a cargo suyo por ese concepto; y les segundas son las que provienen de empréstitos por suscrip-

ción pública, pensiones, etc.. En concepto nuestro, las deudas e

que se refiere la ley 6a. de 1.928, son deudas administrativas y están excluidas de las vias de ejecución del derecho común, operandose su pago unicamente por la vía administrativa! Mas adelante agrega:

"que disposición autoriza la hipoteca de los bienes de uso público no comprendidos en el articulo 1003 del C. J.? podrian
hipotecarse o empeñarse los arboles de un parque público? los libros de una biblioteca? Opinamos que nos -

PRESTACION DE SERVICIOS.

La mayor o menor eficacia en la prestación de un servicio depende, a mi manera de ver, de la forma como se remunere eese servicio y, mas que todo, de la estabilidad y seguridad que
tenga el servidor público en su cargo. Entre nosotros el empleado
público es un individuo temeroso de las influencias y poderes del
particular que hasta su despacho se llega; Puede decirse que aqui, en el empleadon en quien con mas firmeza y aplomo debiera des
cansar la seguridad del Estado, es donde está la parte mas débil
y fragil de él. Empleados irresponsables sustituyen cada día a empleados competentes y pulcros solo por una recomendación de caracter político o social. El reemplazante, por su parte sabe que allí
no lo sostiene mas que esa influencia y que, por lotanto, no debe
compromoterse por las cosas del Estado si no ha de verse, siguiera,
asegurado en su posición.

En efecto, si el Estado es irresponsable, si sus bienes no pueden ser embargados y si los funcionarios encargados de administar sus cosas no tienen ningún respeto por ellas ni responsabilidad

ninguna, el mal peor recae en la propia administración que se ve así regida y representada por empleados con un valor entendido de hasta donde pueden y deben llegar en ejercicio de su cargo.

En una gran empresa hay un gerente directamente encargado de velar por los intereses de ella que son stambien los intereses de él ya que su cargo lo determina la mayor o menor cantidad de acciones que tenga en ella o, si no las tiene, es escogido para el cargo por quienes tienen esas acciones y saben de la honradez, capacidad y buen manejo del nombrado. En esas condiciones hasta el mas pequeño obrero se mueve allí como lo exige el interesde la empresa, la que, por otra parte, tiene mucha razón al exigir al trabajador su rendimiento diario ya que paga puntualmente; reconoce prestaciones sociales; tiene una autoridad ante quien responder. Al mismo tiempo el obrero es escogido según su capacidad y especialidad y permanece en el cargo mientesas su conducta y su trabajo sean buenos.

No son esas las mismas condiciones aunque así debieran ser las que se exigen para excoger el personal de los cargos públicos y, si reunen esas condiciones no por eso em mejor su estabilidad que la de aquel que no las reune.

Se nos dirá que entre nosotros existe la carrera administrativa con esas bases y que alli puede afiliarse todo el que lo quiera.

La ley que la creó, dice.

LEY 165 de 1.938.

Art. 1c. Crease la carrera administrativa para los emplea-

dos nacionales, departamentales y municipales que presten servicios administrativos permanentes.

Art. 20. Consiste la carrera administrativa en el derecho que se reconoce a los empleados ya expresados, a los siguientes

al A no ser removidos del cargo que desempeñen sino por falta de los deberes que en el artículo 70. se determinan y mediante
un procedimiento especial en que sean oidos. El derecho a la inamobilidad no comprende el periódo de prueba.

b). A ser ascendido en caso de que se halle vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquia especial del ramo, según sus méritos y su competencia.

Art. 30. El funcionario comprendido en la carrera administrativa tendrá derecho, ademas de lo establecido en el artículo anterior, a lo siguiente:

lo. Prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad;

20. A gozar de vacaciones remuneradas, seguro de vida, pensiones de jubilación y demas beneficios que determinen lasleyes.

Paragrafo lo. Las indemnizaciones por accidentes de trabajo, el auxilio por enfermedad y el seguro de vida, serán fijados por el sistema del seguro social obligatorio que se creará por ley separada, pero entre tanto subsisten las disposiciones de la ley 86 de 1.923 sobre auxilio de enfermedad.

Paragrafo 20. Las condiciones para tener derecho a lapensión de jubilación de que habla el ordinal 20., de este articulor son las que gozan los empleados y obreros ferroviarios, de acuerdo con

la ley la. de 1.932 y de las demas que rijan sobre la materia.

Paragrafo 30. Las vacaciones rémuneradas son las actualmente establecidas por la Ley 72 de 1.931 y sus decretos reglamentarios y demas hyes y desretos que rijan sobre la materia.

Artículo 40. Para los efectos de la presente ley, quedan comprendidos en la carrera administrativa todos los empleados públicos que presten servicios en los ramos fiscal y administrativa conforme a los artículos 39 y 40 del Cédigo Político y Municipal, con las siguientes excepciones:

- a) Los empleados que ejerzan jurisdicción o autoridad y sus secretarios.
- b) Los agentes del Presidente de la República e de los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, y aquellos que aunque no tengan tal carácter, su designación tenga una significación esencialmente política, como los secretarios de los Ministros, Gobernador res., Intendentes y Comisarios;
- c) Los empleados y Agentes de Policía y Resguardo de Ren
 - d) Los empleados del ramo Electoral;
 - e) Los funcionarios del Ministerio Rúblico;
 - 1) Los empleados de la Presidencia de la República;
 - g) Los que estén incorporados en carreras especiales;
- h) Los demas que a juicio delGobierno tengan funciones politicas o econômicas que se rijan por un estatuto distinto del de la carrera administrativa.

Art. 50. No obstante lo dispuesto en esta Ley, los Conce-

jos conservarán la facultad de nembrar libremente los Tesoreros Municipales, respetando el correspondiente período.

Art. 6p.- Son condiciones generales para poder ingresar a la carrera administrativa:

- a) Ser colombiano.
- b) Haber cumplido con los deberes militares;
- c) Estar a paz y salvo cone el Tesoro Público. Para ese efecto se reputan deudores los responsables del erario que por su culpa tengan cuentas atrasadas por rendir, juicios de cuentas no fallados, o hayan dejado de contestar cargos por los cuales puedan deducirseles algún alcance, y
 - d) No tener enfermedad contagiosa.

Paragrafo lo. Para ingresur a la carrera administrativa se requiere, ademas, haberse sometido previamente a un período de prueba que determinará el Organo Ejetivo de acuerdo con la naturaleza de cada empleo y que no podrá ser menor de un año.

Art. 70. El sueldo de los empleades de la carrera administrativa será el que fije cada año la ley o leyes, las ordenanzas y los acuerdos municipales.

Art. So. Son deberes de los empleados de la carrera administrativas

- a) Lealtad al espiritu de la Constitución y de las leyes de la República:
- b) Eficiencia, imparcialidad y discresión en la prestación del servicio encomendado a su pericia;
 - c) Acatamiento a los superiores ferárquicos, en cuanto s

trata del cumplimiento de sus funciones;

- d) Honorabilidad y buena fama en su comportamiento social,
- e) Los demas que determinen las leyes y decretos pertinen-

El quebrantamiento de cualquiera de los deberes que establece este artículo hará fierder al empleado el derecho de la prerrogativas de la carrera administrativa.

Art. 90. El Consejo de Estado hará un estudio completo de las disposiciones legales vigentes sobre jubilación de loservidores públicos, y presentará al Congreso en sus sesiones proximas, un proyecto de ley que unifique la legislación existente, adaptandola a la carrera administrativa que se crea por la presente Ley.

Art. 100. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocerán de las demandas de los empleados de la carrera administrativa, por violación de los derechos que le congiere la presente ley siguiendo el procedimiento para la nulidad de las ordenanzas y demas actos de las Asambleas Departamentales. El fallo que se pronuncie no es consultable pero contra el podrá interponerse el recurso de apelación, en el efecto suspensivo, para ante el Consejo deEstade, si se trata de enpleados nacionales. En tales demandas no habra lugar a las suspensión provisional.

Paragrafo lo. La tramitación en tales juicios y las reclamaciones que hagan los empleados para hacer efectivos sus derechos conforme a esta ley, estarán exentos de derechos de impuestos de papel sellado y timbre nacional. paragrafo 20. Los valores que fu eren reconocidos a los em pleados a virtud del ejercicio de las acciones que trata este artículo, no serán embargables, salvo lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 128 de 1.936.

Paragrafo 30. Los Tribunales Administrativos conocerán, siguiendo el mismo procedimiento establecido en este artículo, de las demandas sobre pensiones de los maestros de escuela.

Art. 11.- En la Capital de la República habrá un Consejo de Administración y disciplina constituido por cincom miembros nombrados por el Gobierno, tres de su libre elección y los otros dos de ternas que presentarán los organismos de empleados favorecidos por esta ley, legalmente constituidos. El período de los miembros del Consejo será de cuatro años.

Son funciones del Consejo Nacional de Administración y disciplina las siguientes:

- a) Servir de Jurado Valificador en los examenes previs-
- b) Conocer de oficio o mediante denuncio de cualquier ciudadano delas quejas que se formulen contra los empleados sobre su conducta o su competencia;
- c) Elaborar el escalafón de los empleados y someterlo a la aprobación del Gobierno Nacional;
- d) Estudiar reglamentos de trabajo en las distintas ra mas de la Administración Pública, y elaborar para someterlo a la appóbación del Gobierno, los demas reglamentos generales que considere necesarios a la buena marcha de la Administración, y
 - e) Las demas funciones que le señale el Gobierno Na-

cional.

Art. 12. Las Asambleas Departamentales deberán organizar a la mayor brevedad los servicios administrativos deparamentales y municipales de conformidad con las presentes normas y siguiendo el plan que el Gobierno desarrolle en ejecución de las bases generales fijadas por la presente Ley.

Art. 13. Es entendido que con sujeción a la ley 83 de 1.9 31 los empleados pueden constituir sindicatos y asociaciones profesionales.

Art. 14. Es nula toda renuncia de las garantías otorgadas por la presente ley.

Art. 15. En desarrollo de la presente ley, el Gobierno expedirá los decretos reglamentarios y dictará las demas disposiciones
que le correspondan para complementarla, de conformidad con las facultades que en ella misma se le confieren.

Art. 16 Las disposiciones de la presente ley son aplicables a los empleados de las Intendencias y Comisarias.

Art. 17. Los empleados a que se refiere esta Ley sólo comenzarán a gozar de sus beneficios desde el momento en que hayan sido inscritos en el escalafón administratigo. La inscripción se hará por medio de Resolución ejecutiva nacional, para los empleados nacionales, y departamental para los empleados departamentales y municipales, mediante el certificado expedido en cada caso por el Consejo de Administración y Disciplina, ante el cual deberán presentarse examen de idoneidad, y comprobar los demas requisitos fi-

jados en la presente ley.

Art. 18 - El Gobierno procedera a establecer o fomentar escuela de curso de especialización mixtos o no, a fin de capacitar al personal que debe desempeñar puestos públicos.

Los empleados que desempeñen cargos cuya provisión se haga por concurso o nor selección, o en virtud de examen, o que posean deplomas de licenciados administrativos, otorgados por la facultad de derecho legal antes reconocida, o que apruben los cursos correspondientes en las escuelas de especialización de que habla este artículo, serán preferidos en igualdad de condiciones para su indusión en el escalafón de empleados.º

Esta ley sobre carrera administrativa esta reglamentada por muchos decretos y resoluciones.

Aunque esa ley sobre carrera administrativa es bastante extensa y completa, en ella no se consigna ninguna disposición que tienda a hacer responsable al empleado que procede a destituir a un subaltermo sin cáusa justificativa. Esa debió ser una de las principales clausulas ya que la administración no obra sino por in termedio de las personas naturales que la representan y estas saben bien que cuando quieran destituir a un empleado pueden hacerlo porque sobre ellos no va nada y de los perjuicios responderá la Administración. Pero mientras eso sucede ellos habrán obtenido el fin desea que fue la destitución del empleado y que reclame si puede y sabe como reclamar. Por que, pues, no se consignó esa cláusula? Por que ha de responder la administración sola de un acto que

ella no ha querido e incluso ha protegido, cuando la persona, esta si consciente, deliberadamente procede a destituir a unemplede do sin causa justifica?.

Hubieramos querido ver consignada en esa ley una disposición en la que se hubiera dicho que de los perjuicios que sufriera la Administración por la destitución del empleado sin cáusa justificativa sería responsable el superior que lo destituyó, o tambien que el Consejo de Administración de Disciplina, por via de hecho, en f forma rápida y verbal conceptuara si la destitución fue o no arbitr traria y, en caso afirmativo, mientras se entabla la demanda y en el curso del juicio. la Administración retendrá, para indemnizarse de posibles perjuicios, la tercera parte del sueldo del superior que destituyó al empleado. Mientras una medida así o parecida no sea dictada no hay esperanza de corregir el abuso de quien sabe que si hay responsabilidad por sus actos, de allos responde la Administración, vale decir, el contribuyente, la colectividad. La repetición del acto debia causar la destitución del superior. Estamos seguros que si en cualquier otro servicio público el empresafio o particular procediera contra la ley o reglamento, el Estado procedería a separarlo de allí.

Quizas por falta de una disposición como las que aqui se sugieren, ya nadio cree en la tal carrera administrativa y el entusiasmo de un principio se ha tornado en la mas completa indiferencia hacia la mencionada institución.

Nos hemos detenide expresamente en esta cuestión de los empleados públicos, porque es aqui donde la administración sufre

mas y mayores pérjuicios. Y, no se piense que nos referimos a lo nacional, ni aun a lo departamental. Como Revisor de Acuerdos en la Secretaria de Gobierno Departamental, nos tocó revisar actos y contratos celébrados por los Municipios en los que materialmente se entregaban contratista las riquezas de esas entidades sin ninguna o muy posa utilidad. Estamos seguros que si esos Municipios hubiesen tenido, siguiera, un personero que supiera lo que tenía entre manos y tambien un poco de sensibilidad social, mejor parados habrian quedado los bienes del Municipio e los intereses de esa colectividad. Los Personeros con tanta o mayor razón que los jueces municipales, debían ser abogados.

XXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXX

PTN

BIBLIOGRA FIA:

Recaredo Fernandez de Velasco -- LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Gaston Jeze .- DERECHO ADMINISTRATIVO.

Jose Antonio Archila. - EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU CONTROL DE LECALIDAD.

Carlos H. Pareja .- CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

R. Bullrich .- : CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS .-

Rafael Bielsa .- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .-

-()

Esteban Jaramillo. - TRATADO DE LA HACIENDA PUBLICA. -

	Páginas:
madantania	0
Declarioire	
Introducción	1.
Servicio Público (Capa I.)	2.
Obra Pública	6.
Noción de Soberanía en Relación con la Jurisdicción	
Contenciosa Administrativa	8.
Procedimiento para Expropiar Segun Nuestra Legisla-	
ción	. 11.
Contratos en General . (Cap II:)	15.
Diferencias Entre el Contrato Común y el Administra	, -
tivo	
Efficacia de los Contratos Administrativos	
Extinción de los Contratos Públicos	26.
Suministros (Cap. III.)	28.
Obras Públicas	29•
Empréstitos	34.
Concesión de Servicio Público	30.
Prestación de Servicio	
Bibliografia	and the second s