

**Señores**

**Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla - EDUBAR S.A.**

**A/A ANGELLY CRIALES ANIBAL**

**Representante legal.**

**E. S. D.**

**Referencia:** Proceso No SELECCIÓN ABIERTA SA-08-2021 cuyo objeto es realizar las "INTERVENCIONES NECESARIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO TREN TURÍSTICO-PASEO PEATONAL EN EL MARCO DE LA RECUPERACIÓN INTEGRAL DE LA CIÉNAGA DE MALLORQUÍN EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA".

**Asunto:** Respuesta observaciones vedurias.

Pronunciamiento respecto a las observaciones presentadas por los terceros ajenos al proceso:

Respuesta a las observaciones de la Veeduría Democracia Activa. En respuesta a la carta de la Veeduría, debemos manifestar lo siguiente:

1. El Régimen Jurídico de la Entidad EDUBAR corresponde al régimen jurídico de contratación de derecho privado, en virtud de su naturaleza jurídica como una Sociedad de Economía Mixta, cuyo objeto social corresponde al libre desarrollo del comercio en competencia con el mercado nacional e internacional, por lo cual la sociedad está exenta de la aplicación de las normas aplicables a la contratación estatal por expresa disposición legal y en consecuencia se someterá íntegra y exclusivamente a las normas de Derecho Privado previstas en la Legislación Comercial, Mercantil, Financiera y Civil, así como las normas de contratación internacional en los casos que le sean aplicables. En tal sentido véase el artículo 1 del manual de contratación.
2. El Decreto 1082 de 2015 es el **DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL**", compilatorio de la normativa que rige este sector e integrante de las normas del Estatuto General de contratación pública en Colombia, en consecuencia, **es inaplicable** al régimen jurídico de la empresa EDUBAR.
3. Puntualmente, respecto a las publicaciones a las 7:00 pm, tenemos que esta norma únicamente es aplicable a los procesos regidos por el **estatuto de contratación pública**.
4. En el mismo sentido, la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia No. 76001-23-31-000-1998-01093-01 (31297) del 26 de noviembre de 2014, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera es un precedente de la jurisdicción administrativa basada en normativa propia del estatuto general de contratación y por ende sus consideraciones de naturaleza administrativa y reglamentaria no son aplicables a la empresa EDUBAR;

5. Igualmente, en la remota hipótesis de que las anteriores normas fueran aplicables no sería procedente la revocatoria del auto de apertura ni la nulidad del proceso hasta el momento en tanto que, no solo ha sido tramitado dentro de la legalidad, sino que, además, en virtud de que las etapas de todo proceso son preclusivas y perentorias, ya ha transcurrido la oportunidad para ello.
6. De igual forma, en virtud de la naturaleza jurídica de la empresa EDUBAR y de su especial régimen de contratación, la hipótesis de la revocatoria del auto de apertura que se realiza no es procedente por no tratarse de una actividad administrativa propiamente dicha, sino de gestión contractual propia y derivada del derecho privado.
7. El numeral 16.2.1. TÉRMINOS DE REFERENCIA no indica un horario en el cual se deben publicar los documentos del proceso ni limita este a que sea el mismo del decreto 1082 de 2015.
8. Los documentos fueron publicados por la entidad y estuvieron en conocimiento de todos los interesados, por lo que se cumplió con la carga de publicidad exigida a la entidad.
9. Tal se cumplió con dicha carga que la veeduría pudo presentar sus correspondientes observaciones, y que a la fecha hay varias más.
10. Sobre los delitos transcritos en dicho comunicado baste decir que se evidencia que solo fueron registrados de tal forma con la clara intención o propósito de generar miedo y constreñir a los funcionarios de la entidad, puesto que no solo ninguno de ellos es aplicable, sino que todo el cuerpo de la carta esta diseñado para dichos fines, lo que es contrario a una labor legítima y legal de un veedor, siendo probable que quien esté obedeciendo a intereses particulares sea el observante.

A este respecto se solicita desestimar las observaciones de la veeduría y mantener las determinaciones adoptadas.

Respuesta a la comunicación de la ASOCIACION DE RED DE VEEDURIAS CIUDADANAS.

Sea lo primero advertir que las observaciones presentadas son una serie de transcripciones de definiciones, supuestas fuentes legales, jurisprudencia fuera de contexto, y demás aspectos sin remitir a una fuente o sin siquiera el observante hacer un análisis de la razón o aplicación de dichas normas, lo que ha hecho difícil no solo entender los motivos o los dichos de la observación de la veeduría, sino, proceder a darle respuesta. De hecho, es imposible dar una respuesta coherente cuando se trata de una observación confusa, que contiene una amalgama de transcripciones sin orden o coherencia alguna, que incluso contradicen la ley.

Baste decir para efectos de la representación que se ha dicho por la jurisprudencia y la ley lo siguiente:

- El Consorcio es una forma no societaria de relación o de vinculación de actividades e intereses entre distintas personas que no genera otra persona jurídica, regida por las condiciones que tienen a bien acordar los participantes del Consorcio y por tanto, corresponde al ámbito de

actividad e iniciativa privada, no obstante la responsabilidad solidaria y la penal establecidas en la ley (Art. 7 y 52, ley 80 de 1993).

- Los consorcios no constituyen personas jurídicas y que su representación conjunta tiene lugar para efectos de la adjudicación, de la celebración y de la ejecución de los correspondientes contratos. Corte Constitucional Sentencia C 414/94.
- Cuando el Consorcio alcanza la calidad de adjudicatario o contratista, se da lugar a una relación jurídica sustancial entre los miembros del consorcio o la unión temporal y la respectiva entidad estatal contratante.
- Si bien los consorcios y uniones temporales no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratista, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas – comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales.- también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo – legitimatio ad processum- por intermedio de su representante.
- En derecho privado, que es justamente donde nacen las figuras del consorcio y la unión temporal, este es un contrato de colaboración empresarial y tiene claros efectos de mandato, por lo que su suscripción no solo es legal, sino que también es vinculante para todas las partes.
- En conclusión, tanto en derecho público como en derecho privado los consorcios tienen su propia regulación como contrato de colaboración empresarial que en virtud de la ley o la autonomía de la voluntad de las partes pueden comprometer a las empresas que los integran contando para ello con un representante debidamente facultado en virtud del mandato que este contrato implica. En otras palabras, el consorcio puede tener un representante para todos los efectos contractuales que vinculará a las empresas consorciadas.

En tal sentido se da respuesta a la veeduría de quien cabe decir, es muy curioso que tenga acceso a las cartas de presentación de las propuestas para hacer la manifestación que realiza cuando estas no están publicadas en el SECOP.

Llama poderosamente la atención que hay varias veedurías participando en esta etapa procesal, una vez conocido el resultado del proceso, cuando no participaron desde antes con observaciones que bien pudieron elevar en otra etapa procesal, por lo que se cree que su participación no es en pro del interés general sino encaminada a favorecer intereses particulares

A este respecto se solicita desestimar las observaciones de la veeduría y mantener las determinaciones adoptadas.

Respuesta a la observación de la VEEDURÍA FUNCICARIBE.

Llama poderosamente la atención que una veeduría de la ciudad de Cartagena eleve este tipo de comunicaciones en una ciudad distinta a la de su jurisdicción, en tanto que su actuación debería circunscribirse a su distrito, y que a su vez lo haga una vez se conoce el resultado del proceso, en clara intención de tratar de influir en él, justo al momento de la toma de la determinación de adjudicar el contrato.

El documento aportado por la veeduría ciudadana consultado en la web no viene firmado y la fuente de donde lo obtuvo no la identifica:

Se habilita al órgano competente de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía para realizar cuantas actuaciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Acuerdo.

Sevilla, a 26 de noviembre de 2019

Juan Manuel Moreno Bonilla  
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

María Francisca Carazo Villalonga  
CONSEJERA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS  
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Por lo que puede no ser una fuente oficial de España en tanto que, de serlo, este documento vendría con su firma original o digital, su código QR y todos los elementos de validez, eficacia y legitimidad expedidos por el reino de España, tal y como puede constatarse en la certificación de obra presentada dentro de la propuesta, cabe resaltar que esta certificación fue verificada y firmada por la entidad competente, quien contrato las obras; todo ello verificable a través del código QR y la misma apostilla:



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS  
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Don Enrique J. GALEOTE GALLARDO, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, como

18 FEB 2020  
C B R 10000396688

Código Seguro De Verificación:	BY574AKSNAGZ7PX899CE2DBLEEKACY	Fecha	18/02/2020	
Firmado Por	ENRIQUE JOAQUIN GALEOTE GALLARDO			
Uri De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	Página	1/11	

Y para que conste a petición del interesado a los efectos oportunos, expido el presente certificado en Sevilla a 18 de febrero de 2020



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía

También nos permitimos adjuntar adenda No. 5 del contrato de obra, en la misma se podrán verificar fechas de ejecución del proyecto y como se evidencia a continuación cuanta con todos los requisitos de validez, eficacia y legitimidad expedidos por el reino de España:




Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA**





UTE COMSA/MARTIN CASILLAS  
Las Misiones, Km 8,8Autovía Sevilla-Málaga  
41500 - Alcalá De Guadaíra - Sevilla

Código:	BY574861PFIRMA2PtyRe7n4GCALxGU	Fecha	19/01/2018	
Firmado Por	MARIA VICTORIA ZAMBRANA HERVAS			
Uri De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	Página	1/1	



Es de advertir que el gobierno de España y sus instituciones cuentan con canales en línea de certificación y atención donde se puede consultar al detalle este tipo de información, de forma oficial. Cualquier vínculo no oficial bien puede ser una puesta en escena de un competidor mal intencionado para tratar de anular un procedimiento de selección que estuvo en todo momento ajustado a sus normas propias de funcionamiento.

En nuestra propuesta, por el contrario, cumple con todos los requisitos de la convocatoria, esta cubierta por el principio de la buena fe y se observan claramente los documentos oficiales, con su código QR, firma digital, fuentes legítimas y la entidad podrá en todo momento requerir al reino de España las certificaciones o aclaraciones a que haya lugar. La información que registramos corresponde a la real y legítima, en consecuencia, la observación, de todas las veedurías, presentada justo en esta etapa del proceso, vienen con intenciones que no son sostenibles bajo una visión de lo público, pues no tienen sustento, o están basadas en elucubraciones con miras a tratar de eliminar nuestra propuesta presentada en debida forma.

A este respecto se solicita desestimar las observaciones de la veeduría y mantener las determinaciones adoptadas.

Pronunciamiento a la observación de la veeduría FUNCICARIBE.

Si bien las veedurías son un mecanismo de participación y control social, donde los ciudadanos pueden ejercer sus derechos de controlar de forma objetiva e imparcial la administración y gestión de lo público es también cierto que su función debe realizarse responsablemente, acatando la constitución y la ley y, ante todo, conociendo estas últimas para poder desempeñar su labor. No tiene cabida una observación que vaya en contra de la ley

La observación propuesta desconoce la legislación laboral y societaria en tanto que pretende obligar a la S.A.S. a contratar para ella tanto a los accionistas de la empresa, o a sus representantes legales vía nomina cuando esto NO es vinculante para la persona jurídica. El representante legal puede o no estar vinculado por contrato de trabajo, siendo facultativo para él y la S.A.S. en acordar la forma en como desempeñará sus funciones o como se organizará el funcionamiento de esta. La veeduría pues no puede pretender que la S.A.S. esté determinada por la ley laboral para vincular a persona sin que pueden prestar sus servicios personales por cualquier otra forma de vinculación legal, llámese,

prestación de servicios, consultoría, colaboración empresarial y en fin, muchas otras formas de asociación contractual de naturaleza civil o comercial.

En el caso de AMBIENTAL Y CONSTRUCCIONES el gerente, el primer y segundo subgerentes y apoderada NO están vinculados con la persona jurídica S.A.S. mediante contrato de trabajo y de allí que no surja la obligación de esta persona jurídica de dar cumplimiento a la normativa de seguridad social y laboral de este tipo de contratos.

Ha dicho la superintendencia de sociedades que:

*“(...) se reitera entonces que el representante legal de una empresa se puede vincular o no, mediante un contrato laboral, atendiendo que es competencia privativa del órgano social respectivo determinar la forma y términos que para ese efecto estime pertinentes (...). (OFICIO 220-062154 DEL 23 DE ABRIL DE 2015) Se aporta el contrato.*

A este respecto se solicita desestimar las observaciones de la veeduría y mantener las determinaciones adoptadas.

Nombre o Razón Social del Oferente: **CONSORCIO TREN MALLORQUIN**

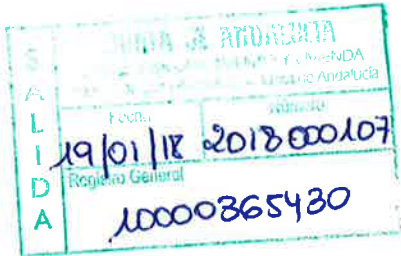
Nombre del Representante Legal: **BENJAMIN FIGUEROA MOLINA**

C.E. **Nº 444.716**

FIRMA: \_\_\_\_\_



NOMBRE DE QUIEN FIRMA: **BENJAMIN FIGUEROA MOLINA**



UTE COMSA/MARTIN CASILLAS  
 Las Misiones, Km 8,8Autovía Sevilla-Málaga  
 41500 - Alcalá De Guadaíra - Sevilla

Nº Documento: 10000365430  
 Nuestra Ref.: DAG /CO  
 Expte: T-MS6108/OEJO

Asunto: Remisión de Addenda al contrato.

Adjunto se remite su ejemplar de Addenda al contrato suscrito con fecha 15 de febrero 2010 de la actuación **“Infraestructura y Superestructura de vía de la prolongación de la línea 1 del Metro de Sevilla con Alcalá de Guadaíra”**.

Unidad de Contratación

C/ Pablo Picasso, 6, 41018-Sevilla  
 Tel 955 00 74 00 Fax 955 00 74 77

Código:	BY574801PFIRMA2PtyRe7n4GCaLxGU	Fecha	19/01/2018	
Firmado Por	MARIA VICTORIA ZAMBRANA HERVAS	Página	1/1	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>			





Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA**



**ADENDA NÚMERO CINCO AL CONTRATO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y SUPERESTRUCTURA DE VIA DE LA CONEXIÓN DE LA LÍNEA 1 DEL METRO DE SEVILLA CON ALCALÁ DE GUADAIRA. TRAMO I. SUBTRAMO 1: UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE – PARQUE TECNOLÓGICO.**

En la ciudad de Sevilla, a catorce de diciembre de 2017

**REUNIDOS**

**DE UNA PARTE : DOÑA MARÍA BELÉN GUALDA GONZÁLEZ**, mayor de edad, con D.N.I. número 44.256.158-H, en su calidad de Directora Gerente de la **“AGENCIA DE OBRA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA”** con domicilio social en calle Pablo Picasso nº 6 de Sevilla, con C.I.F. número Q-4100686G, con facultad para celebrar el presente contrato, en virtud de las facultades delegadas por el Consejo Rector de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía en sesión de 19 de octubre de 2011, actuando en nombre y representación de la referida Agencia.

**Y DE OTRA PARTE : DON IGNACIO MARTÍN HERRANZ**, mayor de edad, con D.N.I. número 32.634.853-S, con domicilio a estos efectos en Alcalá de Guadaira (Sevilla), Ctra. Sevilla – Málaga, Km 8.800, actuando en nombre y representación de **“MARTÍN CASILLAS, S.L.” Gerente Único de “COMSA, S.A. Y MARTÍN CASILLAS, S.A., UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, denominada abreviadamente UTE TRANVIA GUADAIRA”** (en adelante, **EL CONTRATISTA**), con domicilio social en el lugar antes citado y C.I.F. U-91860221, según la Escritura otorgada ante el Notario de Alcalá de Guadaira D. Fernando Muñoz Centelles, el día 3 de septiembre de 2015, con el número 1.533 de su Protocolo.

Ambos comparecientes se reconocen, mutuamente, la capacidad y facultades necesarias para intervenir en este acto con el carácter con que, respectivamente, lo hacen y, al efecto,

**EXPONEN**

I.- Con fecha 15 de febrero de 2010, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (actualmente Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía) y EL CONTRATISTA, suscribieron un contrato para la ejecución de las obras de construcción de la Conexión de la Línea 1 del Metro de Sevilla con Alcalá de Guadaira. Tramo I, Subtramo I: Universidad Pablo de Olavide – Parque Tecnológico (Expediente T-MS6108/OEJO).

II.- Con fecha 8 de febrero de 2011 se suscribe Adenda nº1 estableciendo el plazo del contrato en 45 meses.

III.- Con fecha 21 de octubre de 2011 se suscribe Adenda nº 2 para el Modificado nº 1 de la obra.

COMSA, S.A.  
MARTÍN CASILLAS, S.L. UTE  
Por Poder



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA**



IV. – Con fecha 3 de junio de 2016 se suscribe Adenda nº 3 aprobando el reajuste de anualidades y ampliando el plazo del contrato hasta el 30 de junio de 2017.

V.- Con fecha 30 de junio de 2017 se suscribe la Addenda número 4 ampliando el plazo del contrato hasta el 15 de diciembre de 2017.

VI.- En la actualidad, ambas partes acuerdan una prórroga del citado contrato, por causas no imputables al CONTRATISTA.

VII.- En consecuencia, las partes convienen la presente ADENDA NÚMERO CINCO, que, sin perjuicio del cumplimiento de las normas legales imperativas, se regirá por las siguientes

### **ESTIPULACIONES**

**PRIMERA.-** Por el presente documento, la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y EL CONTRATISTA acuerdan la prórroga del contrato para la ejecución de las actuaciones necesarias para la construcción de la infraestructura y superestructura de vía de la conexión de la línea 1 del metro de Sevilla con Alcalá de Guadaíra. Tramo I: Subtramo 1: Universidad Pablo Olavide – Parque Tecnológico hasta el 15 de marzo de 2018, sin que este incremento de plazo tenga repercusión económica alguna.

En todo lo no previsto en este documento se estará a lo establecido en el contrato de fecha 15 de febrero de 2010 suscrito por ambas partes y en sus Adendas nº 1, 2, 3 y 4.

Y en prueba de conformidad se firma el presente documento por duplicado ejemplar, en el lugar y fecha al principio indicados.

**Por la Agencia de Obra Pública  
de la Junta de Andalucía**

**María Belén Gualda González**

**Por EL CONTRATISTA**

COMSA, S.A.  
MARTIN CASILLAS, S.L. UTE  
Por Poder

**Ignacio Martín Herranz**



**SUPERINTENDENCIA  
DE SOCIEDADES**

**OFICIO 220-062154 DEL 23 DE ABRIL DE 2015**

## **ASUNTO: VÍNCULO DEL REPRESENTANTE LEGAL CON LA SOCIEDAD**

Me refiero a su escrito vía correo electrónico, radicado con el número 2015 – 01- 080485, mediante el cual formula una consulta sobre la vinculación del representante legal con la sociedad, que en seguida se resume:

En el caso de una persona que es representante legal de 6 sociedades anónimas que pertenecen a un mismo grupo sin que ninguna sea la matriz ¿ esa persona debe tener un contrato laboral con cada una de ellas, o qué otra forma de contrato y/o relación debe tener para ejercer simultáneamente esos 6 cargos?

Al respecto, el Despacho se permite desde ya anticipar que el representante legal de una empresa se puede vincular a la misma a través de un contrato laboral, contrato de mandato en el caso de una sociedad extranjera o, contrato de prestación de servicios, los cuales se celebran por el término indispensable. Puede ser civil o comercial, dependiendo del encargo (sí se deriva un contrato mercantil se regirá por la legislación comercial, en cambio, la prestación de servicios inherentes a profesiones liberales se regirá por la legislación civil).

Luego, la regla general es en el caso de las sociedades anónimas, es facultad discrecional de cada sociedad y, en especial de la junta directiva o la asamblea general de accionistas según lo que dispongan sus estatutos (artículo 440 del Código de Comercio) determinar la forma y condiciones cómo habrá de vincular al representante legal, quien en todo caso, se regirá por las normas que sean aplicables dependiendo la clase de contrato, apreciación que se predica igualmente en el caso de que sea una la persona que ejerza la representación de varias sociedades integrantes de un grupo, atendiendo que éstas como personas jurídicas ni órganos sociales, pierden por esa circunstancia la independencia y autonomía que les asiste, y tampoco el administrador se exime de la responsabilidad individual que le incumbe.

A ese propósito ilustran, las consideraciones siguientes.

a) Como es sabido, es a través de un contrato de trabajo que usualmente la mayoría de los administradores se vinculan a una empresa, pese a que no existe norma alguna que señale que sea indispensable y connatural a la función del representante legal la constitución de un nexa laboral con la persona jurídica.

b) Sin embargo, la doctrina ha sostenido que los administradores y representantes legales de las sociedades comerciales en general, son mandatarios temporales y revocables, a quienes se confía la dirección de una empresa, la gestión de sus bienes y negocios y la representación legal. Así mismo, que los representantes legales de las sociedades, llámense presidentes, gerentes, directores o de cualquier otra manera, son empleados de la sociedad, según reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.



**SUPERINTENDENCIA  
DE SOCIEDADES**

c) Ahora bien, ante lo expuesto se pregunta si el representante legal, como administrador que es, está ligado al ente que apersona a través de un contrato de trabajo, y con igual propósito, si el fenómeno de la representación trae aparejado el de la subordinación, tema sobre el cual se ha pronunciado esta Entidad en diversos conceptos que se encuentran en su P. WEB.

d) En el caso que nos ocupa, el representante legal acude como órgano de expresión de la voluntad social para el normal funcionamiento de la sociedad por ejemplo cuando ordena el pago de salarios, suscribe convenciones colectivas, gira cheques, arrienda inmuebles, etc., y también se constituye en trabajador del patrono que representa.

Para terminar, se reitera entonces que el representante legal de una empresa se puede vincular o no, mediante un contrato laboral, atendiendo que es competencia privativa del órgano social respectivo determinar la forma y términos que para ese efecto estime pertinentes.

Finalmente, se sugiere consultar directamente las doctrinas y conceptos emanados de esta Entidad, en la página Web en la siguiente dirección: [www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co), donde encontrará diversos pronunciamientos sobre el tema objeto de su inquietud.

En los anteriores términos su solicitud se ha atendido, con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.