

Escaneado por la Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



ESPÍRITU Y PERSPECTIVAS DE UNA REFORMA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN COSTA RICA*

LIC. EDUARDO ORTIZ ORTIZ

CONTENIDO

	Pág.
1. La situación actual: el contencioso anulatorio y constitutivo heredado de Francia	12
2. El contencioso-administrativo francés	13
3. La herencia francesa en España y L.A.	16
4. El giudizio di ottemperanza.	20
5. La constitucionalidad de las potestades jurisdiccionales de ordenación y sustitución de la discrecionalidad administrativa	25
Conclusión.	31

* Esta es la conferencia inaugural del Ciclo sobre reforma de la justicia administrativa en Costa Rica, organizado por la Corte Suprema de Justicia, y pronunciada por el autor el 17 de marzo de 1986, la cual será publicada conjuntamente con las otras conferencias del mismo ciclo.

1. La situación actual: el contencioso anulatorio y constitutivo heredado de Francia.

La justicia administrativa se rige hoy en Costa Rica por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.R.J.C.A.), número 3667 de 12 de marzo de 1966, versión costarricense de la correspondiente ley española del mismo nombre, de 27 de diciembre de 1956.¹ Ello significa que heredamos los principios e instituciones fundamentales del proceso administrativo español, inspirado en el francés, previa reforma constitucional que hiciera posible su recepción en nuestro ordenamiento.² Dispone hoy el art. 49 de nuestra Constitución Política (C. Pol. de 7 de noviembre de 1949):

"Art. 49. Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados".

Para desarrollar tal creación constitucional dispone el apartado 1 del art. 1 de la Ley núm. 3667:

"Art. 1. Por la presente ley se regula la jurisdicción contencioso-administrativa establecida en

el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo. . .".

Hay una clara discrepancia entre el texto constitucional y el legal en el punto al objeto de la misma jurisdicción: el art. 49 garantiza "la legalidad de la función administrativa" en tanto que el art. 1.1 limita dicha jurisdicción a conocer de la "legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo".

En efecto: la función administrativa es cosa distinta de los actos y disposiciones de la Administración, por ser más comprensiva. La función administrativa abarca también comportamientos materiales y servicios públicos (prestaciones administrativas) y, en relación con los actos y disposiciones, la actividad previa y necesaria para su emisión, no sólo la incorporada al procedimiento administrativo sino, sobre todo, la génesis intelectual del acto mismo, en cuanto proceso de elaboración de su contenido.³ La actividad lógica y estimativa por la que se identifican y jerarquizan los intereses nacidos de los hechos de cada caso, que desemboca en la formulación de una regla administrativa individual para éste, consagrando la primacía del interés contemplado por la norma aplicable (la que atribuye la potestad discrecional y le asigna un fin públi-

1. RETANA SANDÍ, Gonzalo, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica y su reforma*, Revista del Colegio de Abogados, núm. 12, Imprenta Lehmann, San José, 1966, págs. 254 y sigs.; la vinculación de nuestra Ley Reguladora con la española se comprueba comparando el sistema y el texto de ambas: aquella es casi reproducción de ésta.

2. Disponía el art. 49 Const. Pol. en su versión original:

"Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, con función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren lesionados por disposiciones de finitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas".

Esta versión contenía tres restricciones fundamentales al ámbito de la jurisdicción contenciosa que, como se verá por comparación con el actual art. 49 más abajo transcrito, han desaparecido con la reforma constitucional del mismo, a saber:

i. se limitaba a los "derechos administrativos" las situaciones jurídico-subjetivas objeto de tutela por la jurisdicción contenciosa, sin que jamás se produjera jurisprudencia que definiera claramente el alcance del giro en cuestión. Por lo pronto, quedaban excluidos de tutela los derechos no administrativos, que sólo pueden ser los nacidos de ramos del Derecho Privado, precisamente los más sagrados en las relaciones con la Administración;

ii. se excluía el control sobre la discrecionalidad administrativa, pues aquel se restringía al "uso de facultades regladas", restricción ésta capital, que reducía a nada la jurisdicción contenciosa;

iii. se excluía del control contencioso la conducta de la Administración no consistente en disposiciones de la Administración Pública, con lo que se dejaba fuera las actividades, los servicios públicos y hasta los actos concretos, por definición distintos de las "disposiciones", que se entienden normalmente como normas administrativas.

Las dos primeras limitaciones se aplicaron siempre estrictamente, pero no la última, pues siempre se entendió que el art. 49 permitía controlar también actos concretos y más bien fue infrecuente —aunque posible— la anulación de reglamentos.

3. LEVI, Franco, *L'attività Conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, págs. 210 y sigs., esp. 217 a 220.

co),⁴ ha sido llamada la "función" administrativa, por contraposición al acto.⁵ Con tal sentido especial y, sobre todo, como actividad intelectual y volitiva necesaria para la adopción y exteriorización del acto administrativo, la función suele tenerse en Costa Rica —doctrinal y jurisprudencialmente— como parte del mismo, no obstante la posibilidad de tal fino distingo. Pero quedan indiscutiblemente fuera de los actos y disposiciones de la Administración todas sus demás formas de conducta para el logro de sus fines públicos, antes enumeradas, y, naturalmente, el silencio administrativo, aun el que puede tenerse legalmente como denegación presunta de lo pedido (por la expiración de un lapso legal de dos meses sin respuesta expresa y notificada de la Administración), pues puede discutirse, incluso, si ese silencio es verdaderamente tal y auténtico ejercicio de la función administrativa, lo que no parece.⁶

Al aceptar la impugnabilidad del silencio administrativo —como lo hace— la L.R.J.C.A. está, sino contradiciendo, ampliando el estrecho ámbito de control jurisdiccional contencioso señalado por su art. 1.1. La falla legal apuntada no es un acto de empirismo o de ignorancia del legislador, sino todo lo contrario, es el testimonio de una larga tradición cultural en la materia. Es obra del Derecho francés, quizá exagerada en su más cercana fuente para Costa Rica, que es el Derecho español, matriz de nuestra L.R.J.C.A.

En efecto: en Costa Rica —como en España— se exige la constitución previa de un acto impugnabile para ingresar a la jurisdicción contenciosa, mediante el llamado "agotamiento de la vía administrativa" o "vía previa" (por el uso oportuno de los recursos administrativos disponibles), y no sólo

en acciones de resarcimiento sino también en acciones de anulación, y aquí en Costa Rica tanto en asuntos de Derecho Público como de Derecho Privado de la Administración (dada la total unificación de jurisdicciones de o contra la Administración en Costa Rica).

En Francia, el requisito es exigible únicamente en el contencioso de derechos, subjetivo o de plena jurisdicción, no en el de legalidad o anulación (donde es de cumplimiento potestativo),⁷ y exclusivamente dentro del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa formal (encuadrada orgánicamente en el Poder Ejecutivo o Administración Pública (francesa), y no en los procesos de Derecho Privado contra la Administración o, en general, propios del Juez judicial.⁸ Importa detenerse brevemente en el sistema francés, cuyos rasgos esenciales hemos heredado.

2. El contencioso-administrativo francés

En Francia —como bien se sabe— la partición fundamental de la justicia de o contra la Administración es la que se da entre sus asuntos de Derecho Público y los de Derecho Privado: los primeros pertenecen al contencioso-administrativo propiamente dicho, a cargo de un sistema de jueces que hacen cúspide en el Conseil d'État y —como se apuntó— orgánicamente encuadrado dentro de la Administración francesa, aunque con total autonomía funcional y jurisdiccional; y los segundos a cargo del Poder Judicial y de los jueces ordinarios, que funcionan bajo la autoridad suprema de la Corte de Casación.

Casi igualmente importante es la segunda partición interna de la jurisdicción contencioso-administrativa entre la objetiva, de legalidad o anula-

4. SEVERO GIANNINI, Massimo, *Il Potere Discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, págs. 75 a 81.

5. BENVENUTTI, Feliciano, *Ecceso di Potere Amministrativo per Vizio della Funzione*, Rassegna di Diritto Pubblico, Giuffrè, Milano, 1950, págs. 22 a 30.

6. Véanse a este respecto los precedentes jurisprudenciales de la antigua Corte Federal de Venezuela a favor de la exclusión de la jurisdicción contenciosa en contra de hechos y comportamientos, así como en contra del silencio administrativo, citados por BREWER CARÍAS, Randall Allan, *Las Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Universidad Central de Caracas, 1964, págs. 400 a 403.

7. AUBY J.M. et DRAGO, Roland, *Traité de Contentieux Administratif*, Paris, 1984, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, vol. II, pág. 502.

8. El fin mismo de la separación entre jueces administrativos y jueces judiciales en Francia es —entre otros— que los primeros puedan crear un régimen procesal especial y distinto del procesal común, lo que significa, de rechazo, que el Juez judicial se rige por este último en todo caso, sin conceder privilegios a la Administración, como el de la vía administrativa previa, exclusivo de la jurisdicción contenciosa administrativa. Los tratados franceses ni siquiera rozan la cuestión sobre si la vía previa también debe observarse por el juez judicial cuando juzga a la Administración, pues la respuesta negativa va implícita en el hecho mismo de la existencia separada de tal juez ante la Administración. Véase al respecto de la autonomía de ambas jurisdicciones sobre la Administración y del Derecho Procesal aplicable en cada una, PACTEAU, Bernard, *Contentieux Administratif*, PUF, 1985, pág. 18.

ción, y la subjetiva, de derecho o de plena jurisdicción. En la primera se discuten la legalidad y validez de los actos de Derecho Público de la Administración; en la segunda, de la existencia y restablecimiento de los derechos subjetivos frente a ella, también de Derecho Público, principalmente en materia de contratos y de responsabilidad civil. Es lo típico de la jurisdicción objetiva el que sólo se puede pedir y obtener la anulación del acto ilegal; y de la segunda, el que pueden obtenerse, además, condenatorias al pago de indemnizaciones pecuniarias contra la Administración.

No obstante, las apuntadas diferencias, hay reglas comunes a ambas jurisdicciones contenciosas. En ambas lo normal —cuando no lo necesario— es que toda acción sea, en primer término, de anulación, incluso la que se da en el contencioso subjetivo o de derechos.⁹ Lo cual significa que el objeto del proceso es siempre y en primer término la validez de un acto que se impugna, por sí o como causa de lesiones a los derechos que se invocan. Y, consecuentemente, las acciones y sentencias posibles son meramente constitutivas o, a lo sumo, condenatorias al pago de sumas de dinero, es decir: para la anulación del acto o, además, para la reparación pecuniaria del derecho subjetivo violado por éste. No hay posibilidad de establecer acciones condenatorias para obtener actos o prestaciones de la Administración, cuya denegación ilegal o arbitraria puede generar únicamente responsabilidades civiles de ésta.¹⁰ Y las acciones declarativas se dan o bien por reenvío de un Juez judicial (cuando interpretar el sentido o pronunciarse sobre la validez de un acto administrativo es cuestión prejudicial para su fallo) o bien por acción directa (de quien es parte en un caso administrativo ya surgido o inminente, dentro del cual se discute el sentido o la validez de un acto administrativo existente o por dictarse).¹¹ Se trata, en todo caso, de acciones y sentencias declarativas comunes, en cuanto autónomas respecto de anulaciones y condenatorias

posteriores y que, por ello, aportan seguridad jurídica. Las declaraciones sobre el modo, método o forma de ejercer las potestades discrecionales frente al actor victorioso no parecen estar contempladas en la justicia administrativa francesa. Por mayoría de razón, tampoco es posible que el Juez contencioso sustituya a la Administración y haga lo que ésta debe, pero no hace.¹² La sentencia excepcionalmente contiene consejos y directrices sobre la forma de ejecutar el fallo, pero no son obligatorios para la Administración.¹³

Las limitaciones de los poderes del Juez frente a la Administración alcanzan también naturalmente la fase de ejecución de la sentencia contenciosa. Dada la prohibición de que el Juez contencioso dirija órdenes a la Administración, ni por sentencia ni en su ejecución, tampoco puede hacerlo ante la rebeldía de la Administración contra el fallo anulatorio. En Francia —y en todo sistema de justicia administrativa— la anulación del acto administrativo puede implicar la obligación de dictar otros para ajustar la conducta de la Administración a Derecho y, sobre todo, para satisfacer verdadera —y no sólo formalmente— las pretensiones del actor victorioso, quien, sin tales nuevos actos, obtiene un triunfo pírrico. Si, por ejemplo, se ha anulado la denegación de una autorización, concesión o subvención, esas pretensiones se satisfacen únicamente si lo pedido es otorgado, nunca con la sola anulación del rechazo. El Juez francés no puede, ni aun en tal hipótesis, ordenar a la Administración el otorgamiento de la autorización, etc. Puede, a lo sumo, si la Administración ejecuta o reitera el acto anulado, anular la reiteración e, incluso, imponer responsabilidades civiles (pecuniarias) a la Administración y, eventualmente, hasta penales al funcionario culpable, pero para lograrlo el frustrado actor tiene que hacer otro juicio declarativo, que así es el primero de una cadena potencialmente infinita.¹⁴ Esto es así,

9. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. II, pág. 492; CHAPUS, Rene, *Droit du Contentieux Administratif*, Montchrestien, Paris, 1982, pág. 75.

10. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. II, pág. 376; CHAPUS, *op. cit.*, págs. 392 y sigs.

11. Se trata del contencioso "de interpretación por reenvío" o del de "interpretación por acción directa", ambos tipos referidos a un acto administrativo, dictado o por dictarse; véase al respecto DEBBASCH, Charles, *Contentieux Administratif*, Dalloz, Paris, 1981, págs. 871 y sigs.

12. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. 1, págs. 228 y 229; ODENT, Raymond, *Contentieux Administratif*, Paris, Cours de Droit, fascículo 2, págs. 843 y 844.

13. ODENT, *op. cit.*, págs. 846 y 847; AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. 2, pág. 422.

14. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. 2, págs. 432 y 433.

sobre todo, en materia discrecional, pero también en cuanto a actos reglados o debidos.

Resaltan tres rasgos en el sistema contencioso francés:

a) el deliberado respeto de la autonomía de la Administración frente al Juez, con titularidad por aquélla de una semiplena discrecionalidad sobre el caso, antes y después del fallo contencioso;¹⁵

b) el consecuente enfoque del control jurisdiccional sobre una mínima y crítica parte de la conducta de la Administración, que es el acto administrativo;

c) la eliminación de acciones y sentencias declarativas o condenatorias contra la Administración, salvo si se trata del pago de sumas de dinero, y, sobre todo, de sentencias de aquellos dos tipos de incidentes sobre el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración posterior al fallo anulatorio.

Estos rasgos tienen larga historia, que es la única que puede explicar el sistema contencioso francés. En síntesis, obedecen al hecho de que el Conseil d'État —creado por el art. 52 de la Constitución Republicana de 22 de Frimario del año VIII— fue en un principio una dependencia del Gobierno francés con funciones meramente consultivas en lo tocante a la decisión de litigios con la Administración, que correspondía en propiedad al Ministro de cada ramo o Ministro-Juez (justicia administrativa retenida), hasta la ley de 24 de mayo de 1872, fecha en la que se convirtió en tribunal de alzada contra las decisiones de primera instancia del Ministro (justicia administrativa "delegada").¹⁶ Y no fue sino por jurisprudencia del mismo Conseil d'État, C.E. Cadot, 13 de diciembre de 1889, que éste pasó a ser Juez con jurisdicción propia, independiente de las resoluciones previas del Ministro, que simultáneamente dejaron de

tener autoridad jurisdiccional, para convertirse en lo que hoy son, en resoluciones administrativas de última instancia, que agotan la "vía previa" a la propiamente contenciosa y, más específicamente, a la de derechos, subjetiva o de plena jurisdicción.¹⁷

El nacimiento y consolidación de la jurisdicción originaria del Conseil d'État, bastante tardíos, son una consecuencia, por otra parte, del principio de la separación constitucional del Poder Judicial y del Gobierno, tal y como lo interpretó el Derecho de la Revolución Francesa, que por la ley de organización judicial de la Asamblea Constituyente de 16 de agosto de 1790 separó las funciones judiciales y las administrativas y prohibió radicalmente a los jueces interferir o perturbar la marcha de la Administración y juzgar a los administradores por actos de su función,¹⁸ lo que confirmó la Convención Nacional por decreto de 16 de Fructidor del año III (de la Primera República francesa) al prohibir a los jueces ordinarios conocer de cualquier especie de actos de la Administración.¹⁹ Obedecían los legisladores revolucionarios al temor contra los Jueces heredado de la Monarquía absoluta, que vivió en constante conflicto con los antiguos "Parlements" (tribunales de la nobleza nombrados por el Rey) a lo largo de todo el Antiguo Régimen. Y la razón fundamental de tal separación de jurisdicciones (judicial y administrativa) se hace consistir, todavía hoy, en una forma de autolimitación del Gobierno y de su Administración en favor de la justicia, por virtud de la cual se someten a un Juez propio y comprensivo, que, si bien totalmente independiente en lo funcional, es, al menos, parte orgánica de ellos y, en todo caso, más conocedora de sus necesidades y de su régimen propios, en tanto que impartida por quienes simultáneamente, son sus asesores o sus funcionarios.²⁰ La autoridad jurisdiccional del Conseil d'État —je-

15. ODENT, *op. cit.*, fascículo 2, págs. 847 a 849. Después del fallo anulatorio el Juez francés queda en libertad para volver a decidir la misma materia y, eventualmente, lo mismo, siempre y cuando no reitere los vicios censurados por aquél; se trata de una reducida limitación, que deja en pie una discrecionalidad casi plena frente a y más bien en contra del actor victorioso.

16. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. 1, págs. 222 y 223.

17. *Le Conseil d'État*, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1974, págs. 685 y 686; DEBBASCH, *op. cit.*, pág. 178.

18. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. 1, págs. 380 a 386.

19. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, pág. 382.

20. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, pág. 182; la afirmación es casi unánime en la doctrina francesa, para lo cual véase igualmente ODENT, *op. cit.*, fascículo 1, págs. 279 a 281. En cuanto a la acumulación de funciones consultivas y administrativas en los jueces que integran el Conseil d'État, por aparte de la propiamente jurisdiccional, la tendencia en Francia es no sólo a aceptar tal situación sino, más bien, a fomentarla, con el objetivo de lograr "una jurisdicción compuesta por jueces mezclados a la acción administrativa" (PACTEAU, *op. cit.*, págs. 45 a 47).

marca de la justicia contenciosa francesa— ha sufrido, como lógica consecuencia, frecuentes ataques al hilo de los vaivenes políticos del Gobierno, sobre todo por obra de este mismo, que censura acremente aquellos de sus fallos que desmienten la sumisión del Alto Tribunal a sus dictados o políticas,²¹ en lo que este último ha sido siempre y es cada día más ejemplarmente altivo y audaz. En síntesis: se trata de una justicia administrativa altamente independiente, pero, al mismo tiempo, históricamente diseñada para no perturbar a la Administración y, en todo caso, para garantizarle sustancial autonomía dentro del campo de su competencia, al mismo tiempo que para ofrecerle una justicia especializada y más adaptable que la judicial común a las exigencias de autoridad de esa Administración. De conformidad, se trata de una justicia que nunca debe actuar como superior de la Administración, dándole órdenes o sustituyéndola, y que, sobre todo, está llamada a juzgar sólo la parte más crítica de la incidencia del funcionamiento de la Administración sobre los otros sujetos, que es el acto imperativo y ejecutorio (l'acte exécutoire de Hauriou), con exclusión del resto de la conducta administrativa, llamada a permanecer bajo la autoridad incontrolada de la Administración misma en la medida de lo posible.

Esta justicia parece incompatible, sobre todo, con una jurisdicción general que no sólo controle el uso de la discrecionalidad administrativa sino que la sujete a directrices u órdenes para su posterior ejercicio frente al actor victorioso, a partir del reconocimiento de las situaciones jurídicas de éste ante dicha discrecionalidad, y que imponga ir más allá de la anulación del acto que las perjudique, hasta procurar el que las satisfaga. Se trata, incluso cuando es plena y tutelar de derechos subjetivos, de una jurisdicción sustancialmente objetiva, que

garantiza la legalidad administrativa pero no la satisfacción de las pretensiones del actor victorioso, en la medida en que ello exija sujetar la discrecionalidad administrativa a órdenes o regulaciones del Juez contencioso.

El sistema francés —creador de la más ilustre jurisprudencia latina en defensa de los derechos e intereses de las partes a costa de la discrecionalidad administrativa— no ha permanecido extraño —como resulta inevitable— al empuje del interés privado en una ampliación favorable a su causa de esa limitada función y ofrece cada día más instrumentos de tutela efectiva de las partes y de la eficacia de los fallos en su beneficio, lo que ha motivado brillantes debates y tesis doctrinarias en las que se afirma la evolución del sistema hacia una justicia montada sobre todo para satisfacer situaciones jurídico-subjetivas.²² Y, en efecto, se ha enriquecido el arsenal técnico para lograr la ejecución de los fallos contencioso-administrativos, sobre todo por ley de 16 de julio de 1980, que permite por primera vez en la historia francesa la imposición jurisdiccional contra la Administración vencida de las multas llamadas "astreintes" (por cada día de incumplimiento de la sentencia) y, con ello, convierte esta última en un verdadero mandato del Juez sobre la Administración, con alcance que merece —por todo lo dicho— el calificativo de revolucionario.²³

3. La herencia francesa en España y L.A.

La evolución es parecida en nuestros sistemas, heredados del francés, como el español y los de L.A.

En España no hay contencioso administrativo formal, porque todo es judicial, pero éste también excluye nominalmente las acciones y sentencias que no sean, total o parcialmente, anulatorias, res-

21. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. 1, págs. 183 y sigs.

22. Véase sobre todo la obra de KORNPROBST, Bruno, *La Notion de Partie et les Recours par Exces du Pouvoir*, quien llega al extremo de identificar el interés legítimo con el derecho subjetivo para demostrar que el proceso por "exces du pouvoir", objetivo o de anulación es, en realidad, un contencioso también subjetivo, dado en función de los intereses del actor, para lo cual véase la citada obra (L.G.D.J., Paris, 1959, págs. 239 y sigs.). Pero la brillante obra fracasa en su tesis, ante la limitación de las acciones y sentencias de lo contencioso-administrativo francés en cuanto a su objeto, que sólo puede ser la anulación (contencioso objetivo) o la condenatoria a un resarcimiento (contencioso de plena jurisdicción o subjetivo), pero nunca el reconocimiento de derechos subjetivos a actos administrativos concretos ni a formas específicas de ejercicio de la discrecionalidad administrativa en el caso de autos, a través de sentencias declarativas y de condena a actos o conductas específicas de la Administración. El contencioso francés es siempre claramente objetivo por sus resultados.

23. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, vol. II, págs. 551 a 553. Debe mencionarse también a este respecto, y como síntoma de la evolución del contencioso francés, aun del objetivo o *exces du pouvoir*, la intervención del llamado *mediateur* en favor de la ejecución de la sentencia contenciosa, pero limitada, en último término, a la publicación del incumplimiento o violación del fallo por la Administración en los llamados "Informes" de ese funcionario, versión francesa del ombudsman escandinavo, creada por la ley de 3 de enero de 1973 y sus reformas, para lo cual véase MALIGNIER, Bernard, *Les Fonctions du Mediateur*, PUF, Paris, 1979, págs. 107 y sigs.

pecto de las cuales las de condena —que también sólo pueden ser al pago de sumas de dinero o a la entrega de cosas determinadas— resultan meramente consecuentes y accesorias. Tal es el enfoque ortodoxo, brillantemente expuesto en obras de gran aliento.²⁴ Pero aquí también hay ya noticia del tratamiento de los "intereses legítimos" típicos de la jurisdicción objetiva y anulatoria como verdaderos "derechos reaccionales", que se comportan y que logran aceptación como tales en los fallos contenciosos, cuyo contenido se torna entonces declarativo de su existencia y exigencias frente a la Administración y, finalmente, condenatorio contra ésta a las conductas que pueden restablecer o satisfacer esos intereses.²⁵ Todo lo cual lleva implícita la aceptación de éstos como situaciones sustanciales y no meramente procesales, dignas de reconocimiento y restablecimiento, como el derecho subjetivo, del que progresivamente se reputan como especie.

Pero la limitación indicada como propia de la versión ortodoxa de la justicia administrativa en España es la misma en Argentina y Uruguay, y muy parecida en Colombia y Costa Rica, donde se dan los sistemas de justicia administrativa más desarrollados de L.A. Venezuela es caso aparte, por lo que se dirá.

En Buenos Aires, se ha reconocido un contencioso exclusivamente de derechos, que no protege los intereses legítimos, y una mala jurisprudencia, equivocando el alcance del sistema francés y trasladando al contencioso de plena jurisdicción las limitaciones que tiene en Francia el de anulación, ha terminado por reducir a esta última el tipo de los pronunciamientos posibles del fallo contencio-

so, que así pareciera aceptar sólo excepcionalmente las condenatorias contra la Administración, incluso las meramente pecuniarias.²⁶ El art. 62 del Código Contencioso-Administrativo de la Provincia de Buenos Aires llega hasta prohibir pronunciamientos relativos a derechos subjetivos en el fallo contencioso, no obstante lo cual hay autores que sostienen la posibilidad de que la sentencia los contenga si son también propios de la pretensión deducida,²⁷ pero hay quienes lo niegan.²⁸ En síntesis: pareciera que en el principal régimen contencioso argentino —el de la Provincia bonaerense— son de difícil aceptación acciones y sentencias condenatorias contra la Administración, sobre todo si no son puramente pecuniarias. Parece darse una casi total reproducción de las limitaciones contra los poderes del Juez en el proceso de anulación francés, sin la correlativa ampliación de esos poderes existente en Francia en el contencioso de derechos.

En Uruguay la Constitución crea un Tribunal Contencioso-Administrativo (Sección XVII de la Constitución de 1952) separado del Poder Judicial; el primero conoce de las acciones de anulación contra actos administrativos, el Poder Judicial de las acciones resarcitorias. El Tribunal Contencioso tiene todas las limitaciones del Juez francés al resolver el recurso por *exces du pouvoir*: sólo puede anular, sin otro pronunciamiento, y no puede dictar condenatorias de ninguna especie, como tampoco órdenes ni prohibiciones contra la Administración. Su sentencia es requisito previo para la acción judicial de reparación, aunque existe la posibilidad de una "reserva de la acción resarcitoria sin llegarse a anular el acto", por dictado expreso del artículo 312 de la antedicha Constitución,²⁹ lo que confi-

24. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La Justicia Administrativa en España*, Civitas, Madrid, 1974, pág. 90, lo mismo que sus *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, Madrid, 1978, pág. 641, donde el ilustre autor define la pretensión de plena jurisdicción como "aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada"; lo cual confirman GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1981, vol. II, pág. 538, cuando dicen: "La L.J. (Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956). . . permite canalizar a través de un único proceso toda clase de pretensiones, bien las de simple anulación del acto o disposición impugnados, que es la pretensión básica y siempre necesaria (art. 41); o bien las adicionales a ésta consistentes en el reconocimiento de la situación jurídica individualizada. . .".
25. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, vol. 2, págs. 535, 536, 539 y 540.
26. GORDILLO, Agustín, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 760 y 761.
27. DíEZ, Manuel María, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1983, págs. 216 a 218 y 256.
28. PALACIOS, Julio A., *La Acción Contenciosa-administrativa*, Editorial Fides, La Plata, 1975, pág. 214.
29. GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Editorial Martín Bianchi, Montevideo, 1958, págs. 81 a 85, 278 y 282 a 285; PRAT, Julio, *Derecho Administrativo*, Montevideo, Editorial ACALI, 1982, tomo 5, vol. 3, págs. 181, 185 y 186; REAL, Alberto Ramón, *Estudios sobre Derecho Administrativo*, Centro Estudiantes de Derecho, vol. II, págs. 104 y 105.

guraría una acción y una sentencia meramente declarativas, antecedentes de las resarcitorias ante el Juez judicial.³⁰

En Costa Rica la L.R.J.C.A. contempla sólo dos tipos de acciones y sentencias estimatorias, las clásicas del D. francés, de anulación unas, correlativas de intereses legítimos, que no permiten otro pronunciamiento; y las otras, de reconocimiento y restablecimiento de situaciones jurídicas individualizadas, que son sólo los derechos subjetivos, única forma de posición jurídica del administrado que se reputa susceptible de verdadera lesión y de restablecimiento, fundamentalmente a través de indemnizaciones pecuniarias (arts. 10, 22, 23 y 62 L.R.J.C.A.). Pero nuestra ley abre claramente la posibilidad para acciones meramente declarativas, pues las de anulación se darán "en caso" (art. 22 *ibídem*), lo mismo que la sentencia anulatoria (art. 62.a), lo que indica que aquellas y ésta son eventuales o que no son necesarias; y, sobre todo, las pretensiones de restablecimiento del Derecho subjetivo pueden pedir cosa distinta del dinero, a lo que podrá acceder la sentencia, con lo que, al menos en favor de derechos subjetivos, se habilita la posibilidad de condenatorias específicas a conductas regidas por el Derecho Público (posibilidad totalmente desaprovechada por la jurisprudencia existente), según resulta de la redacción y relación de los arts. 23 y 62.c). Todo lo cual viene complementado por el art. 76, que faculta al Tribunal o Juez para dictar en forma amplia "las medidas necesarias y apropiadas para su pronta y debida ejecución" (del fallo contencioso). Este cuadro legal permite concluir que, en Costa Rica, la ley permite acciones y sentencias declarativas y condenatorias a actos y comportamientos específicos de Derecho Público contra la Administración, igualmente que en ejecución del fallo, a la par de una jurisprudencia que no ha logrado consolidar esa apertura legal, negando aquella posibilidad en lo que toca al ejercicio de potestades discrecionales y reservándola únicamente para los asuntos de Derecho Privado de la Adminis-

tración (de los que también conoce) y para aquellos que tienen que ver con actos o comportamientos debidos y reglados. Ello hace pensar en la necesidad de la reforma que proponemos y explicamos.

La evolución hacia un contencioso declarativo y condenatorio en favor de intereses ha cobrado forma insipiente en Colombia, donde se ha desligado la acción de resarcimiento y de restablecimiento de situaciones jurídicas de la anulación previa de un acto con base en un simple interés legítimo, pero con la inexplicable limitación de que ello será posible sólo cuando la causa de pedir sea un hecho o un acto lesivos "cuya prueba ofrezca grave dificultad"; ello en virtud de reciente reforma creadora de un nuevo Código Contencioso-Administrativo por ley núm. 58 de 1982 y el decreto-ley núm. 1 de 1984.³¹

Es Venezuela el ordenamiento latinoamericano donde una reciente reforma legislativa, introducida por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de 30 de julio de 1976, al tratar de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha permitido la existencia amplia de acciones y sentencias declarativas y condenatorias contra la Administración (pareciera que con alcance restringido a las acciones contra la República-Estado y demás entes estatales).³² Este ordenamiento exige un examen más pormenorizado. Hay, en efecto, cuatro tipos de acciones posibles contra el Estado y sus entes, a saber:

1) las acciones y sentencias de anulación pura y simple, propias del contencioso del mismo nombre. Pero hay aquí ya una variante de importancia respecto de los otros ordenamientos latinoamericanos antes mencionados, a saber: si el acto anulado ha dado lugar a daños y perjuicios o a cualquier otra forma de lesión de situaciones jurídicas subjetivas pueden pedirse la reparación o el restablecimiento de éstas, previa anulación del acto causante, lo que aparejaría, fuera de esta última, una condena —pecuniaria u otra— contra la Administración con el fin de lograrlo, siempre dentro del conten-

30. En Uruguay queda siempre abierta a la Administración la posibilidad de reiterar el acto anulado —en cuanto a su disposición lesiva— con fundamentación distinta de la que dio origen a la anulación jurisdiccional, para lo cual véase GIORGI, *op. cit.*, págs. 278 y 296.

31. PERDOMO, Jaime Vidal, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Temis, pág. 422.

32. La exposición que sigue está fundada principalmente en la obra del distinguido y prolífico autor venezolano, BREWER CARIAS, Randall, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, vol. II, págs. 633 y sigs.; pero se ha tomado en cuenta también la muy informativa obra colectiva *El Control Judicial de los Poderes Públicos en Venezuela*, Universidad Central, Caracas, 1979, especialmente los artículos de RONDÓN, Hildegar, *El Sistema Contencioso Administrativo en el Contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, principalmente págs. 117 y sigs.; y PÉREZ OLIVARES, Enrique, *El Recurso de Interpretación*, especialmente págs. 159 y sigs.

cioso de anulación; todo lo cual sería lo mismo siempre que se demande contra las consecuencias lesivas de un acto administrativo.

2) las acciones y sentencias de plena jurisdicción: éstas, por definición, no suponen la petición de anulación de un acto administrativo, sino una petición pura de reconocimiento y restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas, básicamente a través de condenatorias contra la Administración, que no tienen que ser —aunque frecuentemente sean— pecuniarias y que pueden ser eventualmente a conductas positivas o negativas;³³ pero la doctrina pertinente parece exigir —interpretando la jurisprudencia venezolana— que se trate de tutelar verdaderos derechos subjetivos, con lo que parecieran excluirse de este ámbito jurisdiccional los intereses legítimos.

3) las acciones y sentencias de interpretación, tanto de leyes como de actos administrativos, pero en casos tasados por la misma ley.³⁴

4) las acciones y sentencias condenatorias ante inercias o inactividades del Estado y sus entes, violatorias de un deber específico de actuar impuesto por ley.³⁵

Sin embargo, asaltan varias dudas respecto de este notable ordenamiento, mucho más moderno y menos galicista que los otros de España y L.A. en el aspecto que ahora nos interesa. En primer término, como se vio, pareciera que el reconocimiento, reparación y restablecimiento de situaciones jurídicas exige la anulación previa del acto cuando éste sea la causa del daño, dentro del contencioso de anulación, con prohibición de reputarlo, entonces, como mero hecho jurídico, accionable en sus consecuencias lesivas sin necesidad de anulación, exactamente como ocurre con los demás hechos ilícitos. Se mantiene con ello el prurito francés de reputar el acto imperativo como el acto *principe* y a régimen

único y rígido del Derecho Administrativo y del contencioso, con olvido de que el acto debe ser reducible a acción en función de la tutela del administrado.

En segundo término, se supone situación jurídico-subjetiva tutelable a través de su reparación y restablecimiento únicamente el Derecho subjetivo, con exclusión del interés legítimo, sin advertir que éste también lo es, y que la ausencia a su respecto de otros medios de protección distintos de la anulación, que hoy padece, es pura herencia del Derecho francés, producto de la historia de éste, y mantenida en los nuestros, con otra enteramente distinta, por obra de la inercia y de la falta de juicio crítico. En Venezuela pareciera, en efecto, que los procesos de plena jurisdicción, con poderes del Juez distintos del anulatorio, son posibles únicamente en favor de derechos subjetivos, exactamente como en Francia.

En tercer término, pareciera que —en íntima relación con lo anterior, pero no necesaria— la posibilidad de acciones y sentencias declarativas y de condena contra la Administración (del Estado y de sus entes) viene limitada a los aspectos reglados de su conducta, con exclusión de los que son discrecionales; y ello parece así no sólo por la limitación de las condenas a aquellas que benefician derechos subjetivos —que pueden muy bien ser derechos a una conducta de la Administración debida en beneficio del actor— sino, sobre todo, por la exclusión de los intereses legítimos del mismo ámbito de tutela plena, pues son éstos —mucho más que los derechos subjetivos— los correlatos normales de la discrecionalidad administrativa, cuya existencia suponen. No todo lo que es reglado y debido genera derechos subjetivos; pero todo lo que es discrecional solo intereses legítimos puede generar, exactamente como los intereses legíti-

33. BREWER CARÍAS, *op. cit.*, pág. 640: "de acuerdo con la Ley de 1976 en el caso del contencioso de plena jurisdicción, la decisión del Juez puede ser cualquier decisión jurídicamente útil que se solicite, en la cual no esté envuelta la nulidad de un acto administrativo. Esto cambia la situación existente antes de la Ley. La Constitución, en ese sentido, señala algunos supuestos de la competencia de plena jurisdicción cuando insiste en su artículo 206 sobre "la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios, originados por la responsabilidad de la Administración; o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". De acuerdo con esta norma, es indudable que estamos ante una competencia plena, lo suficientemente amplia como para admitir cualquier tipo de pedimento frente a la Administración de parte de un particular lesionado, por supuesto, en un derecho subjetivo" (el subrayado es nuestro). Observamos la posibilidad de que algún venezolano levante contra los fallos restrictivos en sentido opuesto la afirmación de que el art. 206 de su Carta, al tutelar indistintamente todas las situaciones jurídicas subjetivas, está imponiendo la tutela también de los intereses legítimos por la vía de su "restablecimiento".

34. BREWER CARÍAS, *op. cit.*, pág. 642, restricción a una lista basada en el art. 42.24 de la Constitución venezolana que, al establecer las acciones "para conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales" expresamente limita la posibilidad a "los casos previstos en la Ley", con lo cual, como apunta el distinguido profesor venezolano, "que da por ser regulada dicha competencia".

35. BREWER CARÍAS, *op. cit.*, pág. 642.

mos sólo pueden darse frente a potestades discrecionales.³⁶ Este moderno e interesante régimen venezolano de lo contencioso, en síntesis, pareciera mantener los intereses legítimos fuera de la plena jurisdicción y prohibir las acciones y sentencias de condena contra la Administración en cuanto al ejercicio de sus potestades discrecionales in abstracto, por obra de la ley que las crea y atribuye, aunque eventualmente vinculadas —total o parcialmente— por obra de los hechos probados del proceso y del fallo. Hay un paso adelante respecto del sistema francés, pero siempre respeto por sus dogmas fundamentales: parecieran ser posibles las acciones condenatorias contra la Administración, pero sólo cuando ésta actúa en el ejercicio de potestades legalmente regladas in abstracto, en defensa de verdaderos subjetivos, nunca en protección de intereses legítimos. Enorme enseñanza ha aportado el distinguido Prof. Brewer Carías al ponernos en conocimiento de tan importante avance. Pareciera posible, a partir de éste, saltar hacia la regulación jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa, como casi de inmediato pasamos a proponerlo.

Otro sistema latinoamericano donde aparentemente hay la posibilidad de acciones y sentencias declarativas y condenatorias contra la Administración, sin límites sustanciales, es en Brasil, pero no tenemos seguridad de que ello sea así incluso en cuanto al ejercicio de potestades discrecionales y más bien la posibilidad pareciera limitada a hipótesis de actos o actividades vinculadas, como los servicios públicos.³⁷

En síntesis: fuera de excepciones limitadas, muy lacónicamente justificadas y, en ocasiones, dudosas (como ocurre en Venezuela, Brasil y Costa

Rica), pareciera haber marcada sujeción de lo contencioso-administrativo latinoamericano al modelo anulatorio francés, por virtud de lo cual ni en sentencia, ni en su ejecución, es posible en L.A. condenar a la Administración a la realización de actos que han dejado de ser discrecionales en el caso (aunque lo sean en la ley) o, al menos, a la observancia de límites y determinaciones específicas en el ejercicio de la discrecionalidad residual posterior al fallo anulatorio, en beneficio del fin público de la respectiva potestad administrativa y, sobre todo, de la satisfacción de las pretensiones del actor victorioso. La sustitución jurisdiccional de la Administración y, sobre todo, de la discrecionalidad administrativa es imposible en España y en L.A. La jurisdicción contenciosa hispanoamericana continúa siendo fundamentalmente objetiva y en beneficio de la legalidad administrativa, pese a la legitimación por situaciones subjetivas exigida en todos los respectivos países para su puesta en marcha. La marca dominante del Derecho francés es indeleble. Esto nos lleva directamente al único sistema latino en el que pareciera hallarse en plena evolución una jurisdicción contenciosa de signo contrario al francés y específicamente dirigida a destruir o excluir en lo posible la discrecionalidad administrativa opuesta a las pretensiones del actor victorioso y posterior al fallo anulatorio; es el caso de Italia, con su ingenioso y hasta misterioso "giudizio di ottemperanza".

4. El giudizio di ottemperanza.³⁸

Podría traducirse como juicio de acatamiento o de cumplimiento del fallo ejecutorio; pero ello no sería significativo, porque hay consenso en la doctrina italiana sobre el hecho de que este pecu-

36. GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974, vol. 1, pág. 514.

37. SEABRA FAGUNDES, M., *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciario*, Libreria Forense, São Paulo, 1979, págs. 156, 390 a 396 y 399 a 400. Sorpresivamente, el ilustre jurista, que sostiene no sólo la posibilidad legal sino también la normalidad de acciones contenciosas declarativas y condenatorias contra la Administración (sujeta al Derecho Público), en sentido amplio y con restricciones excepcionales por texto de ley, sostiene también el carácter extraordinario, infrecuente y excepcional de las acciones y sentencias constitutivas contra la Administración, lo que deja sin ámbito propio en Brasil las acciones y sentencias anulatorias contra ella, el típico ejemplo de las acciones constitutivas; para lo cual véase pág. 398 ibídem. Lo cual significa que en el único país de L.A. donde se admiten con generosidad las condenas contra la Administración en el uso de sus potestades públicas —si hemos entendido al ilustre jurista brasileño— se niega la anulación jurisdiccional de actos administrativos como contraria a la separación constitucional de poderes, y se neutraliza así de un golpe lo que se había avanzado en el terreno de la jurisdicción subjetiva.

38. Resulta inútil apostillar abundantemente el tema del juicio de *ottemperanza*, a cuya exposición dedicaremos tantas páginas, siendo así que será tema de otra conferencia del mismo ciclo, por el Prof. Giannini. Pero conviene apuntar como fuentes principales del enfoque que sustenta su existencia y desarrollo, lo mismo que la de las ponencias del suscrito en el seno de la Comisión Redactora de la Reforma a la Justicia Administrativa en Costa Rica, las obras fundamentales sobre la materia, a saber: GIANNINI, Massimo Severo y PIRAS, Aldo, *Giurisdizione Amministrativa e Giurisdizione Ordinaria nei Confronti della Pubblica Amministrazione*, voz de la Enciclopedia del Diritto, Milano,

liar proceso no es para ejecutar el fallo en el sentido ortodoxo del término, lo que también resulta una objeción contra la traducción sugerida. Preferimos darle el nombre en su lengua original.

El mérito del "proceso de ottemperanza" italiano es haberse hecho cuestión de lo que los otros sistemas dan por sentado, a saber: ¿la llamada ejecución del fallo contencioso es realmente tal o es cosa distinta?

En el proceso civil o común la sentencia declara derechos a prestaciones determinadas; en el proceso contencioso, declara la existencia de un interés lesionado, el cual, como tal, es el interés a una resolución administrativa de un caso concreto, en función de un interés público (el de la potestad respectiva) y otro privado (el puesto en relación con este último por obra de los hechos del caso). Esa resolución puede ser —y normalmente es— obligatoria en cuanto a su emisión, en ejecución del fallo, en tanto que necesaria a tal efecto; pero puede ser discrecional en cuanto al contenido, que la sentencia no define o define sólo parcialmente. Anulada la resolución, restan por satisfacer ambos intereses, pues la potestad vuelve al estado anterior a su primer ejercicio. Surge aquí la magna cuestión de si la función fundamental del proceso contencioso es meramente anulatorio o, más bien, de satisfacción de esos intereses. Si —como ya se ha sostenido en este estudio— la anulación es instrumental respecto de la realización de las utilidades buscadas, cuya creación es el fin primario del proceso, resulta evidente que la ejecución del fallo mucho más que el cumplimiento de obligaciones dadas por éste —de sus necesarias consecuencias

jurídicas— es la adopción de nuevos actos administrativos de ejercicio de la misma potestad discrecional, conducentes a la obtención de dichas utilidades, públicas y privadas. Es decir: es la emisión de actos, debidos y necesarios, pero discrecionales por motivo y/o contenido, llamados a satisfacer el interés público y el privado que pone en juego el correcto ejercicio de la potestad discrecional que dio base al acto anulado. Se trata de extraer del fallo orientaciones suficientes para guiar esa discrecionalidad administrativa posterior a su emisión, tomando en cuenta, sobre todo, los Considerandos y la motivación del fallo, principalmente los hechos que lo fundamentan, al modo como se aplican un concepto o una norma indeterminados. Si esto es ejecución, es ciertamente una muy peculiar y distinta de lo que normalmente suele llamarse tal, a partir de obligaciones específicas y determinadas por su contenido en un título ejecutivo o en un fallo común.

Esto aclara —en segundo lugar— que el contenido de un fallo contencioso anulatorio se puede desglosar en varios tipos de obligaciones a cargo de la Administración vencida, a saber: la obligación legal genérica e indeterminada de darle cumplimiento en letra y en espíritu; las obligaciones específicas y expresas que el fallo pone a cargo de la Administración con ese mismo objeto; las obligaciones de la Administración no indicadas en el fallo pero necesarias para que, en un nuevo ejercicio de la discrecionalidad, la Administración restituya las cosas al estado anterior al acto anulado y para que —lo que es igualmente importante— satisfaga en lo jurídico y factualmente posible la pre-

1969, especialmente págs. 253 a 257, 264 y 265; PIRAS, Aldo, *Interese Legittimo e Giudizio Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1962, principalmente el volumen II, capítulos II y III; NIGRO, Mario, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976, págs. 275 y sigs. y espec. 287 a 292, así como la espléndida contribución del mismo autor sobre el tema a lo largo de varios años y varios trabajos precedentes a la obra ya citada, en sucesivos artículos esclarecedores, ahora en el volumen *La Riforma del Processo Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1980, particularmente los artículos *Linee di una Riforma Necessaria e Possibile del Processo Amministrativo* (págs. 142-149) y *Problemi Veri e Falsi della Giustizia Amministrativa* (págs. 72 a 78) y, sobre todo, el artículo suyo publicado en el volumen colectivo *Il Giudizio di Ottemperanza*, Giuffrè, Milano, 1983, titulado *Il Giudicato Amministrativo ed Il Processo di Ottemperanza*, que es quizá la sistematización más completa hasta la fecha sobre el espinoso tema; las actas del *Convegno sull'Adempimento del Giudicato Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1962, donde son notables: las relaciones de SANDULLI, Aldo, (*Consistenza ed Estensione dell'Obbligo delle Autorità Amministrative di Conformarsi ai Giudicati*); de GIANNINI, Massimo Severo, (*Contenuto e Limiti del Giudizio di Ottemperanza*); de GUICCIARDI, Enrico, (*L'art. 27.4 e il giudicato amministrativo*); y de BENVENUTI, Feliciano, (*Valore delle Pronunce ex art. 27.4 l.u. del Consiglio di Stato e loro esecuzione*); las actas del *Convegno sobre Il Giudizio di Ottemperanza*, Giuffrè, Milano, 1983, en las que son notables las contribuciones de NIGRO, ya citada, y, además, la relación de DE ROBERTO, Alberto, (*Presentazione del Tema del Convegno*); el aporte de PIGA, Franco, (*L'Ottemperanza: Giudizio di Cognizione o Esecuzione*); de CALABRO, Corrado, (*L'Ottemperanza como Prosecuzione del Giudizio Amministrativo*) y de GAETANO SCOCÀ, Fanco, (*Aspetti Processuali del Giudizio di Ottemperanza*); y, finalmente, tres importantes obras doctrinarias, una de LEVI, Franco, *L'Attività Conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, especialmente págs. 209 y sigs.; una segunda de GAETANO SCOCÀ, Franco, *Il Silenzio della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1971, espec. Sección Segunda, *Il Silenzio Amministrativo e Interesse Legittimo*, págs. 99 y sigs.; y GRECCO, Guido, *L'Accertamento Autonomo del Rapporto*, Giuffrè, Milano, 1980, espec. la segunda parte sobre *Profili Ricostruttivi*, págs. 109 y sigs.