

La revisión judicial

GEOFFREY WILSON*

La revisión judicial en el Reino Unido ha sido en gran medida una invención de los jueces. Con el crecimiento de las responsabilidades gubernamentales que siguieron a la Revolución Industrial, se aprobó una legislación, en el Siglo XIX, que facultaba tanto al gobierno central como a los gobiernos locales para realizar cosas que antes no tuvieron poder para hacer...

La revisión judicial en el Reino Unido ha sido en gran medida una invención de los jueces. Con el crecimiento de las responsabilidades gubernamentales que siguieron a la Revolución Industrial, se aprobó una legislación, en el Siglo XIX, que facultaba tanto al gobierno central como a los gobiernos locales para realizar cosas que antes no tuvieron poder para hacer, permitiéndoles por ejemplo adoptar decisiones que afectaban la propiedad privada –adquisición compulsiva de la tierra por razones públicas– construir carreteras, un colegio o un hospital, o para demoler edificaciones no aptas e inseguras para su uso como vivienda humana, o para despejar áreas enteras de barriadas como parte de un programa público de reconstrucción. Pero aun cuando se hizo cada vez más común dar amplias facultades discrecionales, se hizo mucho menos común que la propia legislación previera seguridades que protegieran a la gente afectada por el ejercicio de tales facultades, o que ofreciera recursos o remedios para quien necesitaba argumentar contra el ejercicio excesivo o abusivo de aquéllas.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Warwick

No había ciertamente legislación general que consagrara remedios o recursos. Había por el contrario una hostilidad generalizada, aún entre abogados, contra el establecimiento de una jurisdicción especial, o de un conjunto especial de principios, para tratar las demandas contra organismos públicos, del modo como había ocurrido en Francia. Los abogados ingleses de fines del Siglo XIX, influenciados en particular por los escritos del profesor Dicey, eran recelosos de cortes administrativas del tipo de cortes como el Consejo de Estado francés, porque ellos pensaron que tales cortes estaban orientadas y se inclinaban a favorecer a los organismos públicos antes que al individuo particular. Se estimó que era mucho mejor dejar que estos casos sean conocidos por las cortes ordinarias y por la ley civil del país. Y esto es lo que ellos hicieron. Lo que hoy llamamos el derecho administrativo del Reino Unido, incluyendo en ello la revisión judicial, no ha sido desarrollado por cortes administrativas especializadas, sino por los mismos jueces y cortes que se hacían cargo de casos de derecho privado entre los ciudadanos. En realidad no fue hasta los años setentas de este siglo que se reconoció que el Reino Unido no tenía un sistema completo y separado de derecho público, y que no tenía una constitución escrita. Sólo tenía leyes. El hecho de que un partido esté en el gobierno central o en una autoridad local o en otro organismo público fue considerado como un asunto sin mayor importancia particular.

Hubo una excepción principal en esta omisión de parte del gobierno de establecer una provisión especial que faculte a los ciudadanos a impugnar las decisiones y acciones de los organismos públicos. Cuando el seguro de desempleo fue aprobado en 1911, haciendo posible que quien no contara con empleo recibiera dinero que lo ayude hasta el final del período en el que consiguiera trabajo, se estableció la previsión de que, quien se encontrara insatisfecho con el rechazo de su solicitud para obtener el beneficio o que estuviera en desacuerdo con el monto que estima que debió reconocérsele, pueda apelar de esta decisión, no a las cortes, sino a tribunales especialmente nombrados, los mismos que se componen de un número señalado por la ley, el presidente del tribunal, un representante de los empleadores y otro representante de los empleados, cuyas resoluciones son susceptibles de apelación ante un adjudicador central (denominado primero Arbitro, y luego Comisionado). Y este sistema fue posteriormente extendido no sólo a las decisiones sobre beneficios sociales sino también a otro tipo de decisiones. Desde fines de la década de 1960 por ejemplo, han habido tribunales especiales que se han hecho cargo de las apelaciones contra decisiones sobre solicitudes para permisos de inmigración, presentados, una vez más, no ante las cortes sino ante adjudicadores locales especializados cuyas decisiones son apelables ante un tribunal central.

Lo que esto quiere decir es que paralelamente a las cortes ordinarias, que son el lugar natural de la revisión judicial, hay tribunales especiales que se hacen cargo de demandas sobre un número grande de decisiones adoptadas por organismos públicos. Estos casos pueden eventualmente llegar a una corte, pero si lo hacen será a través de una apelación sobre una causa de puro derecho, antes que como un caso de revisión judicial.

Los tribunales son una innovación importante introducida por el gobierno y la legislación en el terreno del derecho administrativo. La otra innovación significativa fue en el campo del procedimiento. Muchas de las primeras leyes que dieron al gobierno

central y a los gobiernos locales nuevos poderes, no diseñaron un procedimiento especial sobre la manera en la que debían ejercitarse. Pero en algunos casos sí lo hicieron, particularmente cuando las decisiones afectaban la propiedad privada. En todos los casos mencionados antes (la compra compulsiva de la propiedad, el despeje de barriadas, y posteriormente cuando se inició el control sobre el uso de la tierra a través de decisiones que negaban permiso para desarrollar o dar uso a la tierra según el objetivo del dueño) se estableció como medida la posibilidad de apelar –la decisión de la autoridad local que tomó la decisión original– ante el Ministro del gobierno central a quien correspondía entonces tomar la decisión final. Pero la ley también señaló que antes de que el Ministro tomara la decisión final debía realizar una indagación pública con el fin de dar una oportunidad a cualquier afectado por la decisión (el dueño, por ejemplo), o cualquiera interesado en ella (la comunidad local, por ejemplo, si se trataba de un caso que afectaba el medio ambiente) para que se exprese a favor o en contra de la misma. El Ministro estaba entonces obligado por la ley a tomar en consideración el informe del inspector que condujo la indagación, así como cualquier recomendación que pudiera hacer, antes de tomar una decisión final. La utilización de la indagación pública fue un paso muy importante no sólo en el establecimiento de procedimientos para el ejercicio de facultades legislativas sino para proveer una oportunidad en la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

Pero aún cuando hubieron ejemplos de esta clase que previeron tribunales especiales para escuchar apelaciones contra las decisiones de los organismos públicos y estableciendo procedimientos especiales antes de llegar a un acuerdo final, quedó una área vasta de la actividad gubernamental y de los procesos de toma de decisiones, en los que no existía una provisión o medida especial. Todo lo que existía era una variedad de leyes particulares de otorgamiento de facultades al gobierno, sin provisión general sobre la manera en la cual los poderes debían ejercitarse, sin recursos o remedios jurisdiccionales para quienes querían demandar contra el modo como ellos se cumplían, y sin principios generales para decidir si los organismos públicos se comportaban correctamente o no.

Fue aquí donde las cortes comenzaron su actividad, y lo hicieron mediante la introducción y desarrollo de lo que hoy conocemos como revisión judicial.

Lo primero que hicieron fue inventar los remedios o recursos. Los detalles no son importantes, aunque sí lo es lo que ellos hicieron. No obstante que en algunos casos raros la legislación preveía expresamente que cualquier persona perjudicada por una decisión adoptada por un organismo público estaba en capacidad de recurrir a la corte, no había en general una disposición de este tipo. Lo que hicieron las cortes fue adaptar remedios jurisdiccionales que existían para otros propósitos y ofrecerlos a quienquiera que deseaba impugnar los actos o decisiones de un organismo público. Un procedimiento muy antiguo existía, por ejemplo, para conseguir que una corte de superior jerarquía revise el trabajo de una corte de inferior nivel, con el fin de asegurar que ellas observaran los procedimientos apropiados, y que sus decisiones tuvieran corrección legal. Las cortes extendieron el uso de este procedimiento de modo que pudiera usarse para revisar no solamente la labor de las cortes de inferior nivel sino también las del gobierno central y locales y las acciones y decisiones de los organismos públicos en

general. De este modo, otro remedio que ya existía en el derecho privado para facultar a las cortes a hacer declaraciones sobre derechos y deberes de los particulares se extendió para cubrir declaraciones de los derechos y deberes de los organismos públicos. La competencia y capacidad para conceder garantías contra particulares e impedir la violación de la ley fue extendida de modo que cubriera también la prevención de que los organismos públicos se excedieran de sus competencias, o que se comportaran sin propiedad en alguna otra forma. (Aun cuando hubieron algunos problemas técnicos en este respecto en lo que se refiere al gobierno central, los mismos que sólo recientemente han sido solucionados).

La segunda innovación más significativa es la relacionada con el procedimiento. Aun cuando no se previó ningún procedimiento especial en la ley que otorgaba una competencia, las cortes pueden insistir en que es necesario que se siga un procedimiento para ejercitar dicha competencia. Al comienzo lo hicieron arguyendo que tal requisito era parte de los principios de la justicia natural. Así, hace tanto tiempo como desde la década de los 1860s, las cortes tuvieron que hacerse cargo de un caso en el cual una autoridad local había destruido el edificio del demandante. Lo que ocurrió es que una ley había previsto que quien deseara construir un edificio en Londres tenía que obtener permiso de la autoridad local. Cualquier edificio construido sin permiso podría ser destruido. Las cortes dijeron que un poder tan drástico no debiera ejercitarse sin haber dado previamente al dueño del mismo una oportunidad para explicarse y para fundamentar su posición en contra de la destrucción de su propiedad. Las cortes citaron la Biblia, a Dios, y a Adán y Eva. Dios mismo, dijo la corte, no juzgó a Adán antes de haberle dado oportunidad para que se defendiera. «Adán», dijo Dios, «¿dónde has estado?. ¿No has comido del árbol que te prohibí que lo hicieras?». Y la misma pregunta se la hizo a Eva.

Las cortes aplicaron este mismo procedimiento en un caso en el cual una autoridad local había despedido al jefe de policía. Este había sido criticado por un juez en el juicio de dos detectives bajo su comando. El juez dijo que el jefe de policía no había actuado con el liderazgo moral que le correspondía y que había sido un mal ejemplo para ellos. Teniendo como sustento tal crítica fue que la autoridad local lo despidió, valiéndose de la facultad de despedir que le otorgaba la legislación. Esta legislación no preveía ningún procedimiento especial para el ejercicio de tal atribución. Pero las cortes dijeron que el cese en un puesto público era una acción tan drástica que los principios de justicia natural exigían que se le diera una oportunidad al jefe de policía para exponer su versión sobre el caso antes de haber sido despedido, a pesar que ello no era requerido expresamente por la ley.

Esto ocurría en 1964. Desde entonces las cortes han ido aún más lejos. No sólo han dicho que deben observarse los principios de justicia natural, sino que también han afirmado que toda persona que ejerce un poder conferido por ley debe comportarse con equidad. Lo hicieron en un caso que involucraba a los choferes de taxi en Liverpool. Todos necesitaban una licencia de su autoridad local. Los choferes de taxi de Liverpool escucharon que la autoridad local estaba planeando aumentar el número de licencias por otorgar, algo que ellos pensaron afectaría claramente su propia subsistencia. Sin embargo cuando fueron a la autoridad local ella dijo que no se había tomado ninguna

decisión final, pero que se les daría una oportunidad de sustentar su posición contra cualquier aumento del número de licencias antes de tomar una resolución final. El caso es que la autoridad local adoptó un acuerdo final sin informar nada a los choferes de taxi. Dijo la corte entonces que esto era incorrecto. Aún cuando la legislación no exigía que la autoridad local consulte a los choferes de taxi, creó en ellos esa expectativa y los condujo a creer que lo haría. El deber de actuar equitativamente exigía que la autoridad local les hubiera consultado tal cual dijo que lo haría antes de adoptar una decisión.

Los recursos y los procedimientos son dos de las áreas en las cuales las cortes han realizado importantes contribuciones en materia de revisión judicial. Una tercera es el desarrollo de principios de derecho administrativo sustantivo. Este es uno de los desarrollos más sorprendentes porque los jueces ingleses han sido tradicionalmente conocidos por su perspectiva literal a la interpretación de las leyes. Ellos han tendido a adoptar una aproximación palabra por palabra antes que a una visión sobre el espíritu general y el propósito de las palabras usadas, tal como uno lo haría, por ejemplo, si fuera a interpretar un código en el derecho privado o una constitución escrita en derecho público. Pero en el campo del derecho administrativo los jueces han estado preparados para ir detrás de las palabras cuando han tenido que decidir si un organismo público ha actuado dentro de su competencia o no.

El principio básico que han adoptado es que un acto o decisión de un organismo público carecerá de validez si es *ultra vires*, más allá de la competencia que le otorga la legislación pertinente. En algunos casos esto es claro al revisar simplemente la ley. Si la ley le da a un organismo público competencia para adquirir compulsivamente un terreno, pero excluye expresamente la sección o parcela ocupada por una iglesia, entonces el intento de adquirir el terreno ocupado por una iglesia se considerará claramente como inválido.

Pero las cortes han ido aún más lejos. Ellas han estado preparadas para afirmar que un organismo público ha excedido sus competencias, aún cuando al actuar tal organismo haya hecho algo que coincida con el texto de la ley, si es que tal acto no se iguala con el propósito para el cual se otorgó tal competencia, y ello a pesar que no exista ninguna referencia al propósito de la ley en su texto.

Permítanme una ilustración. Es un caso que no es importante en sí mismo, pero sí es importante como una ilustración del principio general.

En el Reino Unido todos quienes son dueños de un aparato de televisión deben contar con una licencia, por la cual tienen que realizar un pago anual. En 1975 el gobierno anunció que el pago iba a aumentarse de 12 a 18 libras esterlinas. Mucha gente advirtió, y los periódicos se apresuraron a señalarlo, que si se realizaba el pago por la licencia antes de marzo, a pesar de que la licencia antigua no hubiera expirado, uno terminaba ahorrándose algún dinero. Esto es lo que mucha gente hizo. Lo cual disgustó al gobierno, el mismo que escribió cartas señalando que ello no era permitido y pidiendo a quienes habían procedido a hacerlo de aquél modo a pagar la diferencia. Algunos pagaron, pero muchos no lo hicieron. De tal manera que el gobierno anunció que las licencias que habían sido pagadas de este modo no registrarían por el período completo

de los 12 meses, sino que serían revocadas después de 10 meses. Al señalarlo así confiaba y se sustentaba en una ley que lo facultaba para revocar licencias sin referencia alguna a las circunstancias en las cuales tal facultad podía ser ejercitada. La ley simplemente señalaba que el gobierno tenía la facultad de revocar las licencias. Las cortes, sin duda con enorme gusto, dijeron que el gobierno no podía hacer esto. Cualquiera que hubiera sido el propósito por el cual se otorgó tal facultad, no podía ser con la intención de que tal hecho se use para recaudar dinero de este modo. Y aquí las cortes tuvieron un fundamento sólido ya que ellas han insistido siempre que la recaudación de dinero o la imposición de cualquier tributo son hechos que requieren de una facultad expresa en la ley. El gobierno tenía la atribución de fijar el pago por la licencia pero no para recuperar la diferencia entre el pago antiguo y el nuevo, como trataba de hacerlo en este caso.

El insistir que las competencias deben ser usadas sólo para los propósitos para los cuales se conceden, con las cortes en la posición de decidir cuáles son dichos propósitos, se superpone con otro principio que las cortes han introducido, el cual consiste en que al ejercitar una competencia un organismo público debería tomar todas las consideraciones relevantes en cuenta, y dejar de lado las irrelevantes, aun cuando estas consideraciones no sean mencionadas en la ley.

La ley, por ejemplo, le dio al Ministro de Educación la competencia para dictar directivas a una autoridad local si él consideraba que tenía un comportamiento irrazonable. Una autoridad local que era ocupada por el partido Conservador decidió parar los planes para reformar el sistema educativo local, que se había aprobado e iniciado mientras tal autoridad estaba bajo control del partido Laborista. Al decidir si la autoridad local se comportaba razonablemente o no, el Ministro de Educación (de un gobierno laborista), tomó en consideración la manera cómo crearía desorden y perjuicio en la educación de los niños la huelga eventual que los sindicatos de profesores iniciarían en el esfuerzo de impedir que la nueva autoridad local haga lo que deseaba hacer. Las cortes afirmaron que esto no era algo que el Ministro de Educación podía tomar en consideración.

Un caso todavía más extremo ocurrió hacia la década de 1920, cuando la legislación le dio competencia a la autoridad local para fijar las remuneraciones de sus empleados de acuerdo a su criterio. La autoridad local era ocupada por un grupo socialista radical que había decidido fijar lo que consideró debía ser el salario mínimo para cualquier tipo de trabajo, incluyendo igualdad salarial para hombres y mujeres, en una época en la que no había un salario mínimo nacional (hoy todavía no lo hay) y en la que los hombres y las mujeres recibían paga distinta aún por el mismo tipo de trabajo. Las cortes resolvieron que lo deseable de contar con un salario mínimo o con igualdad de sueldo para ambos sexos no era una materia que la autoridad local tenía competencia para tener bajo su consideración, aún cuando el texto parecía darle la discreción para fijar los sueldos dentro de un margen bastante amplio. Aquí también las cortes se apoyaron en otros dos principios, ambos de los cuales afirmaban que se aplicaban en particular a los gobiernos locales. Dijeron las cortes que las autoridades locales son en algún sentido fideicomisarios de los contribuyentes de la localidad y tienen el deber de actuar de una manera razonable y eficiente en relación con el modo como se gasta el dinero de los

contribuyentes. A este respecto, ellas debieron tomar en consideración factores normales que afectarían a cualquier empresa, tales como el monto normal de pago por el tipo de trabajo que realizan los trabajadores –los montos del mercado– así como las cantidades que otras autoridades locales estaban pagando.

El otro principio en el que se apoyaron fue el principio general de razonabilidad. Toda autoridad y poder debe ejercitarse razonablemente. De tal manera que una autoridad local, por ejemplo, debe conducirse razonablemente y no debe permitírsele que haga algo que ninguna autoridad razonable haría. Lo razonable es, por supuesto, un concepto útil por su flexibilidad, pero también tiene límites y esto se aplica a todos los principios a lo que me he referido previamente. Las cortes han insistido siempre que al ejercitar su facultad de revisión judicial, no es su papel el reemplazar la discreción del organismo público con la suya. No corresponde a las cortes decir qué habrían hecho en las mismas circunstancias. Y ello está de acuerdo con otro principio: lo que las cortes revisan es la legalidad del acto o decisión del organismo público, esto es, si está dentro de la competencia del organismo público y si se han observado los procedimientos apropiados. Las cortes no se concierten con lo que las cortes llaman el «mérito» de la decisión, o si consideran que como política está bien o mal. Esto es lo que deben decidir los organismos públicos, siempre que actúen dentro de sus competencias y que observen los procedimientos apropiados, incluyendo aquéllos que las cortes estiman que deben seguir.

Todo el desarrollo que he descrito es, como decimos en Inglaterra, de «digestión lenta». No ha sido parte de un plan general. Ha sido el resultado en su mayor parte de decisiones particulares en relación con leyes particulares. Pero en 1977 ocurrió un cambio mayor. Desde el punto de vista formal fue simplemente un cambio de procedimiento. En vez de que las personas que querían demandar contra los actos o decisiones de los organismos públicos tengan que escoger un tipo particular de recurso previamente desarrollado por las cortes, se agruparon todos los tipos bajo el rubro de **revisión judicial** y se diseñó un único procedimiento para iniciarlo. Paralelamente, todos los casos de revisión judicial fueron adjudicados a jueces especialistas, de tal manera que aun cuando el Reino Unido todavía no tiene una corte administrativa separada, sí tiene una jurisdicción especializada. No solamente eso, pues los jueces ahora hablan de que el Reino Unido tiene o está desarrollando un cuerpo de derecho público o administrativo, con principios distintos a los del derecho privado, que gobierna las relaciones de un ciudadano frente a otro. Estamos a mucha distancia del siglo XIX y del profesor Dicey.

Un resultado es que la revisión judicial ha recibido un nuevo estímulo. Ha habido un aumento en el número de casos de revisión judicial y ha habido intentos significativos para ampliar su cobertura. También han habido efectos indirectos como consecuencia de la incorporación de Gran Bretaña a la Comunidad Europea.

El aumento en la carga judicial, el aumento en el número de casos presentados, trae consigo un problema serio porque a mayor carga judicial mayor retraso para hacerse cargo de casos. El derecho administrativo es un área en la cual la certeza y seguridad tanto como una solución pronta y oportuna de las dudas o de los puntos en disputa es de la mayor importancia. Tanto los administradores como terceros afectados por la

decisión necesitan saber, tan pronto como sea posible, si un acto o decisión que ha sido impugnado es válido o no.

Uno de los modos en los cuales el sistema británico ha intentado enfrentar el problema ha sido el requerir a todas las personas que demandan la revisión judicial, que obtengan el permiso previo de la corte antes de iniciar el juicio. Las solicitudes se presentan en primer término ante un juez individual, sin citación ni concurrencia de la autoridad pública demandada. El propósito es descartar y rechazar aquellos casos sin mérito ni sentido. Sólo se permite el inicio de casos si el solicitante puede demostrar que tiene un caso justificable y sustentable, que tiene interés suficiente para iniciarlo, y que no se ha incurrido en demora indebida al presentarlo. Las cortes rechazan una solicitud si ha habido una demora indebida que pueda causar daño o perjuicio, o que pudiera significar detrimento a una buena administración.

Aun si se obtiene permiso y el solicitante está en condiciones de proceder, la cuestión del *locus standi* —esto es, si es que el solicitante tiene interés suficiente en el caso, o si ha habido retraso indebido— puede siempre ser presentada por el demandante. Las cortes han dicho que la cuestión del *locus standi* debe revisarse teniendo presente el caso como un todo. Y es un rasgo importante de la revisión judicial que todos los recursos que permitan usar las cortes son discrecionales. Aún si un solicitante demuestra que la autoridad pública se ha excedido de su competencia o ha actuado ilegalmente, las cortes siempre pueden denegar el recurso. Pueden denegar el recurso por ejemplo si piensan que ha habido retraso indebido, o que nadie ha sufrido una injusticia o un perjuicio, o porque la concesión del recurso podría traer consecuencias a la comunidad o a terceros, o incluso porque, a pesar de existir un error en el procedimiento, se habría llegado a la misma decisión si se hubiera seguido el procedimiento apropiado.

El desarrollo más importante en cuanto concierne al *locus standi* ha sido la disposición de las cortes de permitir que los grupos de presión actúen como solicitantes de la revisión judicial —en otras palabras, no han insistido en que el solicitante demuestre o que sus derechos legales han sido afectados, o que haya sufrido algún perjuicio especial. Es suficiente que su propósito sea que se mantenga y rija el principio del estado de derecho, si es que puede demostrar tener «interés suficiente» en hacerlo. El interés de las cortes es proteger a los organismos públicos de lo que llaman «meros entrometidos». Sin embargo, cuando **Greenpeace**, el grupo de presión ambientalista, quiso cuestionar una decisión que permitía a una compañía de combustible nuclear deshacerse de restos radiactivos en el mar, la corte dijo que podía actuar. Dijo que **Greenpeace** era un grupo de presión de nivel nacional e internacional y que era un organismo responsable con un interés especial en mantener la calidad del medio ambiente. Si ellos no impugnaban la decisión del gobierno en este caso, era improbable que cualquier otra persona lo hiciera y que, aún si alguien lo hacía, por ejemplo alguien vecindado a la planta nuclear, dicha persona no tendría la habilidad de que disponía **Greenpeace** que la capacitaba para presentar el caso con un enfoque mucho más sólido y mejor sustentado e investigado, lo cual le permitiría a las cortes arribar a una decisión tanto más apropiada que lo que un particular cualquiera pudiera estar en capacidad de hacerlo.

Un ejemplo aún más notable de casos en los que se ha permitido a un grupo de presión presentar una solicitud de revisión judicial ocurrió en 1995. La legislación permitía al gobierno británico proporcionar ayuda para proyectos de desarrollo a ultramar. En esta ocasión el gobierno había proporcionado ayuda financiera para la construcción de la represa de Pergau, en Malasia. Ello ocurrió no obstante que todas las recomendaciones recibidas señalaban que o la represa no era necesaria o que no era económicamente provechosa. La sospecha era que el gobierno había ofrecido tal ayuda como parte de un paquete, esperando que a su turno el Reino Unido recibiría pedidos de producción de aviones para la Fuerza Aérea de Malasia. La solicitud de revisión judicial fue presentada por el Movimiento de Desarrollo Mundial, que era un grupo de presión cuyo propósito era mejorar la cantidad y calidad de la ayuda británica a países extranjeros. Una vez más, la corte aprobó el *locus standi* del solicitante. E hizo aún más: declaró que la concesión de ayuda no era válida. Aquí las cortes fueron ayudadas porque la legislación relevante hacía una referencia expresa a los propósitos para los cuales el dinero podría ser usada, los cuales incluían »la promoción del desarrollo de un país extranjero o el bienestar de su gente«. La corte dijo que toda la evidencia mostraba que el desarrollo propuesto era económicamente tan desaconsejable que era imposible creer que cualquier persona al amparo de las facultades que la ley concedía podría realmente creer que dicha ayuda serviría en la manera que se esperaba que pudiera hacerlo.

La otra expansión de la revisión judicial es la relacionada con el tipo de organismo público cuyos actos y decisiones están capacitadas para revisar las cortes.

Y esto es importante porque ha sido una característica de los recientes desarrollos generales en el gobierno británico que muchas tareas sean cada vez más, trasladadas a organismos privados o semi-privados. Esto ha dado lugar al cuestionamiento respecto del nivel y extensión en los que las cortes deben poder revisar tales actividades, tal como lo habrían hecho si dichas responsabilidades persistieran en el gobierno. Es aún muy prematuro decir qué ocurrirá en el futuro, pero hay algunos indicios que pueden considerarse.

Las cortes por ejemplo declararon fundada la revisión judicial sobre los actos de un organismo privado encargado de regular las fusiones y transferencias de empresas. Se conformó un panel encargado de las fusiones y transferencias, con la aprobación del Banco de Inglaterra, como un medio a través del cual las compañías establecerían sus propios códigos de conducta para tales casos, lo mismos que serían supervigilados por el panel. Pero no era un organismo del gobierno, ni había sido creado por ley. La corte se formó la convicción que aun cuando se trataba de un organismo privado, el papel para las fusiones y transferencias llevaba a cabo una función pública y su acción era susceptible de revisión judicial. Esto es, la corte estaba en capacidad de revisar la sustancia y no solamente la forma.

Pero en otros casos, las cortes se han impuesto límites a su jurisdicción en este respecto. El fútbol, por ejemplo, está organizado en Inglaterra en varias divisiones. Los clubes principales del país, con el apoyo de la Asociación de Fútbol, el organismo privado que regula este deporte en Inglaterra, decidieron constituir una nueva super liga,

constituida con los principales equipos del país. Los representantes de los otros clubes trataron de parar dichos intentos y presentaron una solicitud de revisión judicial. Esta solicitud fue rechazada. Las cortes no se sentían preparadas para extender el marco de la revisión judicial de forma que cubra organismos como la Asociación de Fútbol.

Permítanme leer a ustedes su conclusión, porque aclara las circunstancias en las cuales las cortes sí pueden revisar los actos de un organismo privado y cuándo no: «*A pesar de sus competencias virtualmente monopolísticas y la importancia de sus decisiones para muchos personas del público [la Asociación de Fútbol] es un organismo doméstico, cuyas competencias y deberes se originan solamente en el derecho privado. No encuentro modo de sustentar indirectamente, a través un órgano o agencia del Estado o de un interés potencial del gobierno.*» [Se arguyó que si la Asociación de Fútbol no regulaba la actividad futbolística, entonces el gobierno tendría que conformar un organismo público para hacerlo. La corte dice a este respecto que eso pudo ser correcto en relación con el panel de fusiones y transferencia de empresas, pero no en el de la Asociación de Fútbol. «*Ni hay evidencia*», continuó el juez, «*de que si la Asociación de Fútbol no existiera el Estado intervendría para crear un organismo público que lleve a cabo tal función. Por el contrario, la evidencia de interés comercial en el juego profesional es tal que sugiere que un interventor más apropiado para hacerse cargo del fútbol podría ser una televisora o compañía similar con raíces en el negocio del entretenimiento o una compañía comercial cuyo fin fuera obtener beneficios publicitarios*».

Antes de concluir me gustaría dejar planteados algunos puntos. El primero es que la revisión judicial en el Reino Unido no puede ser considerada como un tema de primera línea en la defensa del individuo contra los excesos o abusos de poder. La primera línea de defensa permanece en las manos de quienes solicitan y conceden el poder, el gobierno y la legislatura, y la primera regla es que todos los poderes concedidos al gobierno y a otros organismos públicos debieran ser limitados y tan claramente definidos como fuera posible, con procedimientos apropiados para su ejercicio. Estos últimos pueden incluir una oportunidad para influir en la decisión en un primer término, así como medios para canalizarla una vez que ha sido adoptada. Y no necesita ser ante una corte, al menos no en una primera instancia. Como lo mencioné antes, en algunos casos se ha establecido una provisión especial para apelar ante un tribunal independiente. Una de las más recientes propuestas para reducir la carga de la revisión judicial en las cortes, es favorecer la existencia de más organismos de esta especie que puedan hacerse cargo de las apelaciones en algunos de los casos más comunes que llegan a las cortes británicas al presente, como por ejemplo en los casos de inmigración y en los casos de los derechos de las personas sin vivienda, que deben recibirla de una autoridad local. Aun una disposición que contenga la facultad de volver a considerar un caso por una autoridad superior en la administración es mejor que nada.

Esta es la segunda línea de defensa: la facultad de contar con un ente ante el cual apelar, ya sea una instancia administrativa superior, o las cortes.

La revisión judicial ocupa el último lugar. Aquí, una vez más, depende para su efectividad en la manera en la cual se concedió originalmente tal facultad. También depende de la voluntad del gobierno, y de la legislación, que se permita a las cortes

que continúen revisando la decisión de los organismos públicos, aunque ésta es también un área en la cual las cortes británicas se han apartado de su tradicional interpretación literal de las leyes, y han realizado su mejor esfuerzo para evitar llegar a la conclusión que ellas han sido excluidas, aún cuando las palabras en la ley dieran la impresión de que ésta hubiera sido realmente la intención.

Una de las principales limitaciones en la revisión judicial en el Reino Unido es que no comprende la legislación, y que no tiene sustento en garantía alguna de derechos. Pero las cosas se han movido tan rápidamente en la última década que si vuelvo a ser invitado en diez años más, pudiera estar en condiciones de darles algunas buenas noticias en esos frentes igualmente.

BIBLIOGRAFIA

A. V. Dicey, *The Law and the Constitution*, 1884.

National Insurance Act, 1911.

Cooper vs. Wandsworth Board of Works (1863), 143 E.R. 414.

Ridge vs. Baldwin (1964), A. C. 40.

R. vs. Liverpool Corporation, *ex parte* Liverpool Taxi Fleet Operations Association (1972), 2 Q.B. 299.

Congreve vs. Home Office (1976), Q. B. 629.

Secretary of State for Education vs. Tameside M. B. C. (1977), A.C. 1014, (1976) 3 All E.R. 665.

Roberts vs. Hopwood (1925), A.C. 576.

Associated Provincial Picture Houses Ltd. vs. Wednesbury Corporation (1948) 1 K..B. 223.

Informe de la Law Commission, N° 226, (1994). Derecho Administrativo, Revisión Judicial y Apelaciones Legales.

Reg. vs. Inspectorate of Pollution, *ex parte* Greenpeace (1994), 1 WLR 570, (1994), 4 All E.R. 321.

Reg vs. Secretary of State for European and Commonwealth Affairs *ex parte* World Development Movement (1995) 1 W.L.R. 386.

Reg. vs. Panel on Take-overs and Mergers *ex parte* Datafin plc (1987) 9B 815; (1987) 1 MIER 564.

Reg. vs. Football Association *ex parte* Football League (1993) 2 All E.R. 833.