

SMITH, S. A. de. **Judicial Review of Administrative Action.** Stevens & Sons Limited, Oceana Publications, Londres (Inglaterra), 1959, 486 pp.

El profesor Smith, de la Universidad de Londres, nos ofrece un profundo y hermoso libro sobre uno de los problemas más importantes de nuestra época: el control de la administración pública. En nuestro medio jurídico se advierte cada vez más la necesidad de controlar la legalidad de los actos de una administración creciente y que ensancha el ámbito de su actividad. El tema cae por ello fundamentalmente en el campo del derecho administrativo y nos parece que es en este terreno en el cual el profesor Smith ha desarrollado su obra, más que en el del derecho constitucional. Esto a pesar de que el concepto de un derecho administrativo es completamente reciente en el derecho inglés, que tradicionalmente ha sido reacio a concebir un derecho distinto o diferente del derecho común.

La idea de la **judicial review** aparece en principio difícil de entender en Inglaterra, puesto que no tiene una constitución escrita y rígida. La **judicial review** (control o revisión judicial) se ha entendido, conforme al sistema norteamericano, como la posibilidad de que el poder judicial invalide o deje sin efecto las leyes decretadas por el poder legislativo, por ser contrarias al texto y espíritu de la Constitución, ya que si ésta es la suprema norma, todas las demás leyes ordinarias, reglamentos o decretos, deben estar subordinados a ella. Pero, en su origen, la idea de la **judicial review** en los Estados Unidos se ha entendido como una forma de que el poder judicial se enfrente y limite los actos del Congreso o de las asambleas legislativas. Es lo que en México entenderíamos estrictamente como el “amparo contra leyes” del que conoce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, como no existe en Inglaterra una Constitución escrita que esté por encima de las leyes ordinarias del Parlamento, sino que éste puede dictar soberanamente cualquier ley en cualquier momento —por no existir la diferencia entre Congreso Constituyente y Congreso ordinario— parecería difícil de entender la existencia de una **judicial review**. Sin embargo, de la lectura de esta obra que comentamos se advierte que lo que lleva a cabo el poder judicial en Inglaterra, a través de la **judicial review** de la administración pública, es la anulación

de determinados reglamentos, decretos o actos administrativos por ser contrarios a una ley del parlamento. No es una declaración judicial de invalidez por inconstitucionalidad —a la cual estamos acostumbrados en México—, sino una declaración de nulidad por legalidad. Sin embargo, en la práctica, no es tan sencilla la distinción que se hace en Inglaterra entre la ley o acto legislativo y los reglamentos y actos administrativos, cosa que por lo demás no es fácil distinguir tampoco en cualquier otro sistema legal al abordar las cuestiones con sentido realista y práctico. Este es precisamente uno de los aspectos más difíciles que el autor subraya: la diferencia entre lo administrativo y lo legislativo, o sea, la clasificación de la función creadora de derecho y que en Inglaterra se denomina **statutory function**.

Usualmente, en Inglaterra la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo es una diferencia de lo particular a lo general: el primero tiene referencia a casos más concretos y específicos y el segundo sólo abarca casos indefinidos y generales. El autor se refiere a una distinción en función de los órganos que dictan el acto, pues una orden de un Ministerio es, generalmente, un acto administrativo, en tanto que una **Act** del Parlamento debe entenderse como una ley o acto legislativo. Este problema nos parece de especial importancia, ya que el control judicial se efectúa sobre los actos individuales o administrativos, en confrontación con los más generales o legislativos. Pero evidentemente que toda distinción teórica es irrelevante y sólo en la práctica ha sido posible solucionar esta cuestión.

Lo que en Inglaterra se entiende por **judicial** o función judicial, es también de interés. Porque no se trata de la mera distinción formal de que son los tribunales los que efectúan el control de la administración, puesto que dentro de esta última existe frecuentemente una función judicial en cuanto a su naturaleza misma. Además, la diferencia entre tribunales administrativos y tribunales ordinarios no existe en el derecho inglés, en donde ha regido el principio tradicional de que ante el mismo tribunal se ventilan toda clase de cuestiones, incluyendo aquellas en que intervienen los órganos del Estado. El autor hace un interesantísimo análisis de determinados órganos que sí son, en el derecho inglés, de carácter judicial y otros que no lo son. Por ejemplo, menciona que los llamados jueces ingleses que otorgan licencias para licores no son verdaderos jueces. En general, las características de la función judicial inglesa y que la distinguen de la función administrativa o legislativa, son semejantes a las de nuestro derecho: la función judicial termina con una sentencia obligatoria para las partes; tiene un complejo de elementos procesales y actúa a iniciativa de las partes; de acuerdo con Francis Bacon, el juez tiene el **jus dicere** y no el **jus dare**, interpreta el derecho pero no lo crea, situación igual a la del derecho norteamericano, en donde un acto judicial determina lo que el derecho es a diferencia del acto legislativo que determina lo que el derecho será.

Pero el autor nos indica —en cuanto al lugar que ocupa la **judicial review** en el derecho administrativo— que el papel de los tribunales judiciales es esporádico y excepcional. Las autoridades públicas gobiernan y administran, y es claro que si cada decisión administrativa fuera revisada judicialmente la función administrativa llegaría al colapso. El proceso administrativo comprende una multitud de órdenes y actos cuya mayoría únicamente tienen efecto en el ámbito propia-

mente administrativo, y sólo en algunos casos —en interés de los particulares y en equilibrio del interés público con el privado— puede actuar la función revisora de los jueces. Estos jueces que revisan los actos administrativos son los jueces ordinarios y no existen tribunales de los denominados administrativos. Por razones históricas, en Inglaterra ha existido el rechazo a la teoría de los tribunales administrativos y al *Conseil d'Etat* francés y continental europeo. Los Estuardos trataron de establecer unos tribunales distintos a los del *common law* para que trataran las cuestiones relativas al Estado; pero a lo largo de los incidentes revolucionarios del siglo **XVII** y en la Ley Orgánica o *Act of Settlement* de 1700, se mantuvo la independencia de los órganos judiciales frente al ejecutivo. O sea, que se consideró un triunfo de la Revolución inglesa la supresión del intento de establecer tribunales de privilegio —estimándose como privilegiados a los tribunales administrativos— y sólo existen tribunales ordinarios que controlan los actos de la administración.

En Inglaterra, no toda controversia de derecho puede ser resuelta a través de los tribunales que revisan los actos de la administración. Si la administración comete un error legal o aplica indebidamente la ley, por lo general esto no puede ser corregido por los tribunales ordinarios. Se requiere que este error de la administración implique también un abuso de poder o que una ley específica —*statute*— establezca claramente el derecho de apelar ante los tribunales. Ahora bien, los problemas de la **judicial review** sobre la administración son semejantes en Inglaterra a los de otros países: ¿La revisión judicial se limita sólo a los puntos de derecho pero no a los de hecho? ¿Cuál es la distinción precisa entre cuestiones de hecho y de derecho? ¿Cuál es el grado y la extensión que deben tener los fundamentos de una decisión administrativa? ¿Qué se entiende por derecho de audiencia y en qué medida se debe dar oportunidad a un afectado de ser oído? Para el profesor Smith, todos son problemas comunes al derecho inglés y al derecho continental —y agregaríamos, al derecho mexicano— y los juristas ingleses no pueden seguir rechazando las experiencias de los tribunales administrativos de Europa. Como puede advertirse, la obra del profesor de la Universidad de Londres suministra constantes e interesantísimas referencias a otros sistemas legales y contiene un rico enfoque comparativo.

La obra que comentamos nos parece indispensable para cualquiera que pretenda conocer el control judicial de la administración inglesa. Nos abre un amplísimo campo de conocimiento del poder ejecutivo inglés, del sistema procesal que rige en la actualidad en Inglaterra (los *prerogative writs*) y de la naturaleza de esta rama de la **judicial review**. La descripción de las tres partes principales en que está dividida la obra nos da una idea de su importancia. La primera parte es una introducción sobre el lugar que ocupa la **judicial review** en el derecho administrativo inglés y la clasificación de las funciones judiciales, administrativas y legislativas en Inglaterra. La segunda parte estudia propiamente los principios y la finalidad de la **judicial review**: el derecho y los hechos; el derecho de audiencia; el concepto de interés o legitimación; la revisión del poder discrecional y del exceso o abuso de poder; finalmente, los límites o restricciones legales (*statutory restriction*) a la **judicial review**. La tercera y última parte analiza los remedios judiciales, o sean las formas procesales inglesas y que consisten en los *prerogative writs*: su origen histórico; el *certiorari* y *prohibition*; la *injunction*; la acción declarativa;

finalmente, los remedios por la falta de desempeño de los deberes públicos. Como apéndice, está el texto de una de las leyes más importantes en vigor, la relativa a la investigación y organización de los tribunales (**Tribunals and Inquiries Act, 1958**).

LUCIO CABRERA ACEVEDO