UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

La nueva justicia administrativa en Inglaterra

MEMORIA DE PREGRADO

Constanza Montecinos Paniagua

17/12/2010

Tabla de Contenidos

Contenido Página

Introducción……..……...…….3

I.- Panorama General de la justicia administrativa en Inglaterra……....7

A.-Origen del sistema de justicia administrativa en Inglaterra.....7

B.-Críticas y deficiencias del sistema de justicia administrativa…….....14

C.- Hacia un nuevo sistema: "The Constitucional Reform Act 2005" y "The Tribunals, Acts and Enforcement Act 2007"…….….17

II.- Las Características y Rasgos principales del sistema de Justicia Administrativa.……23

A.-Los Tribunales.....23

B.-La Legitimación…….….……26

C.-Las Medidas Cautelares…….…...…..32

D.-La Prueba.....35

E.-El Contenido de la Sentencia…….……..40

F.-La Ejecución de la Sentencia…….……..44

III.-Análisis comparativo de la justicia administrativa inglesa y chilena. Algunas lecciones y críticas……..…….46

Conclusiones…….....60

Bibliografía.....61

TABLA DE ABREVIATURAS

AAT: Administrative Appellate Tribunal. (Australia)

CPR: Civil Procedure Rules.

DL: Decreto Ley.

FT: First-tier Tribunal.

SVS: Superintendencia de Valores y Servicios.

TCEA: Tribunal, Courts and Enforcement Act 2007.

TPR: Tribunal Procedure Rules.

UT: Upper Tribunal.

Introducción.

En el Reino Unido, particularmente en Inglaterra, el derecho administrativo es una rama del derecho relativamente nueva. Su origen se vino a manifestar recién en el siglo pasado y no se concretizó, sino hasta los años 50, cuando se empezó a diferenciar el rol de la Corona en relación con el rol de la administración del Estado, materializado recién en 1947 con la primera Ley limitadora de prerrogativas Reales: *Crown Proceeding Act 1947*. (Campion, Chester et. al.; 1950: p. 142-143). Por lo mismo, la justicia administrativa, que es parte integrante de esta rama del derecho, también está en pañales, y su desarrollo se ha venido gestando en pos de esta misma nueva concepción de la función pública en la que los funcionarios adquieren una responsabilidad antes inexistente.

En los primeros 50 años del siglo XX, se crearon una serie de tribunales administrativos generando una sobrepoblación de tribunales especiales, los que muchas veces no justificaron su existencia debido a su baja carga laboral; luego de un par de años el panorama general se fue haciendo más claro y empezaron a notarse las falencias del sistema recién implementado. Por eso en el año 2005 y en el año 2007 se hicieron dos reformas que actualmente están cambiando la cara de la justicia administrativa en Inglaterra: La "*Constitutional Reform Act* 2005" y La "*Tribunal, Courts and Enforcement act* del 2007". Estas son el punto de partida de esta tesis, y serán estudiadas en relación con aquel ámbito de la justicia administrativa denominado "*redress of grievance*", que en el presente estudio, será tomado como el <u>derecho que tienen los particulares a una reparación, o a una reconsideración por parte de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones</u>. En este sentido, el ámbito de estudio se enfoca sobre el control judicial de la Administración.

Sin embargo, es bueno precisar que el sistema implementado en Inglaterra es bastante más complejo que el nuestro. Existen tres mecanismos distintos de control de la actividad pública, según el tipo de error administrativo de que se trate: el Ombusman, la *judicial review* y los tribunales (derivados de las funciones adjudicatorias de las agencias).

En este estudio, no me detendré en el Ombusman, sino solo en la *Judicial Review* y en los tribunales.

La revisión judicial, es un conjunto de recursos que existen para poder reclamar contra las decisiones administrativas cuando éstas se han tomado Ultra Vires[1] o fuera del marco legal, algo que vendría a ser como un reclamo por abuso de poder; Los tribunales, son actualmente parte del poder judicial y tienen funciones adjudicatorias en el ámbito del derecho administrativo, estos derivan de las agencia, que son organismos especializados semi-independientes (antes de la reforma) que tienen por finalidad ejercer funciones específicas de servicio público, mediante la dictación de normativas y la toma de decisiones vinculantes dentro de su ámbito de acción.

En este contexto, este trabajo de investigación tiene por objeto analizar comparativamente la nueva reforma administrativa que se vive en Inglaterra, en el contexto de las agencias y de la revisión judicial, con la justicia administrativa chilena, a la luz del análisis de ciertos procedimientos especiales que se aplican en nuestro país y que buscan mostrar una cierta generalización del sistema de justicia administrativa en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, primeramente describiré la justicia administrativa Inglesa en el transcurso del siglo pasado, posicionando temporalmente la reforma en cuestión y entendiendo de esta forma la dictación de dichas normas en razón de las críticas que se venían gestando contra la justicia administrativa Inglesa.

Luego, analizaré conceptualmente los mecanismos de control judicial de la Administración tomando como referencia 6 elementos de la justicia administrativa, cuales son: los tribunales, la legitimación, las medidas cautelares, la prueba, el contenido de la sentencia y la ejecución.

La hipótesis a tratar, se centra en la idea de que este nuevo sistema administrativo Inglés, de alguna manera se aleja del sistema tradicional que estuvo vigente durante varios siglos y se

[1] Sin ánimo de profundizar en el debate, creo que es importante mencionar que actualmente en la doctrina se discute si es que la teoría del *Ultra Vires*, sigue siendo hoy en día la piedra angular del recurso de la *judicial review*. Wade, Forsyth y Paul Craig, defienden esta postura, mientras que Elliot al parecer no está de acuerdo con que el Ultra Vires sea la única razón para exigir revisión. Esta discusión se centra sobre todo en la extensión del concepto, ya que en el derecho Inglés, al no haber un cuerpo de leyes escritas sistematizado, es más difícil determinar cuando la autoridad se ha excedido de las atribuciones otorgadas por el parlamento (concepto en sentido estricto); en este caso entran a jugar un rol importante conceptos como la discrecionalidad, y la interpretación de la Voluntad parlamentaria (concepto en sentido amplio). Forsyth; 2000.

acerca cada vez más al sistema continental de inspiración Francesa. La idea de este trabajo, es analizar si existe o no cercanía entre nuestras instituciones de la justicia administrativa y el sistema Anglosajón, de manera que al reconocer dichas influencias, se pueda hacer un examen más crítico de las mismas pudiendo así proponer mejoras que lleven a crear un sistema unitario de justicia administrativa.

Para lograr estos objetivos, voy a utilizar el método analítico, mediante el estudio de diferentes doctrinas. En primer lugar, utilizaré la doctrina clásica inglesa, de Dicey y Robson, para describir la situación previa a la reforma en cuestión. Luego utilizaré la doctrina moderna, en especial Forsyth y Wade, además de algunos artículos de autores contemporáneos como Peter Cane, Mark Elliott y Laws entre otros, que sirvan para ejemplificar la opinión general existente acerca del verdadero significado de la Reforma y sus consecuencias.

El objetivo último de este trabajo, es ofrecer una alternativa al actual sistema de justicia administrativa chileno, demostrando que es posible implementar ciertas instituciones propias del *common law* en nuestra institucionalidad continental sin desarmar la estructura del derecho. Como quedará de manifiesto en la parte final de esta investigación, nuestro sistema de justicia en el derecho público no tiene ni coherencia ni uniformidad, por lo que toda sugerencia de mejora, cualquiera sea su origen, podría y debería ser considerada, en orden a garantizar al administrado un mejor sistema, con respeto a las garantías constitucionales que supuestamente se les reconocen, pero que en la práctica no se ven materializadas en un procedimiento racional y justo.

CAPITULO 1

Panorama General de la justicia administrativa en Inglaterra.

A) Origen del sistema de justicia administrativa en Inglaterra.

Durante muchos años y hasta comienzos del siglo XX, la doctrina inglesa apoyada en las ideas de A.V Dicey, desconoció la existencia propiamente tal de un Derecho Administrativo (Cassese; 2000: pp. 117-118; Campion, Chester, Mackenzie, et al.; 1950: pp.85-86) Por la misma razón, la justicia administrativa no tuvo un tratamiento especial, ya que para Dicey, la garantía de *the rule of law* aseguraba la sumisión de todos al imperio de la ley, incluyendo al gobierno. La existencia de un único poder sancionador ejercido por un juez de competencia común era, según Dicey garantía de igualdad y de respeto a los principios de la *Natural Justice*; (Fromont; 2000: p.63; Soto Kloss; 1973: p.113) Ello se expresa en la exigencia de dos garantías procedimentales inherentes al ordenamiento jurídico del *common law* cuales son; audi alteram partem, y nemo iudex in causa sua (Soto Kloss, 1973: p.128-129).

En este sentido, Dicey criticó el sistema Francés contencioso administrativo, calificándolo como un tipo de despotismo, al sustraer del conocimiento de los tribunales ordinarios los temas de derecho público (Cassese; 2000: p.117; Soto Kloss; 1973: p. 113-115,119) Sin embargo, esta visión más bien simplista del derecho Galo, no le permitió ver con claridad las falencias del sistema Inglés. Si bien, en Inglaterra regía un monismo legal (Cassese; 2000: p.117; Fromont; 2000: p.63 Bell; 1990: p.893), no es menos cierto que la corona se eximia de responsabilidad alegando *royal prerrogatives*, basadas en el principio de *the Crown can´t do wrong*.

Con el paso de los años, Dicey reestructuró su postura frente al derecho administrativo Francés y la adaptó a una visión más crítica de lo que ocurría en Inglaterra en relación con la Justicia administrativa, considerando que la existencia de un consejo de Estado conocedor de los conflictos entre el ciudadano y la administración de alguna manera

cumplía con los requisitos de respeto a las garantías constitucionales mediando un tratamiento experto de las materias. (Soto Kloss; 1973: p.120)

Hasta la primera mitad del siglo XX, la organización administrativa Inglesa, dividida en *Countys* o condados, se estructuraba en base a un gobierno local autónomo y no sometido, en principio, a controles administrativos. Este denominado *self-government* se erigía como un sistema descentralizado, ejercido por los mismos representantes del lugar quienes se encargaban de organizar los servicios públicos, ante la falta de una administración central. (Fromont; 2006: p. 62; Soto Kloss; 1973: pp.116-118)

En este tiempo, los llamados jueces de paz, encargados de ejercer funciones judiciales, fueron acumulando atribuciones administrativas, convirtiéndose en un eje de la organización local. (Soto Kloss; 1973: pp.116-117) Estos jueces, sin embargo se encontraban igualmente sometidos al imperio de la ley, manifestado mediante su sumisión a los tribunales del *Common Law*[2] y su dependencia jerárquica al parlamento, a través de los mismos representantes locales. (Cane; 2010: p. 122; Cassese; 2000: p.129)

Por otro lado, el devenir histórico, marcado por la revolución Industrial y la primera Guerra Mundial, generó en Inglaterra la implementación del WELFARE STATE, un Estado propulsor de derechos sociales y de garantías fundamentales inherentes a la idea de un Estado Social. El organigrama estatal se hacía insuficiente para suplir las necesidades de los súbditos, requiriendo un mayor tecnicismo que el parlamento no se encontraba en condiciones de proveer. Así, comenzó una creciente centralización (y posterior nacionalización de los servicios) concretizada mediante la creación de Agencias, organismos especializados encargados de proveer servicios públicos a la comunidad, extirpando dichas funciones al *self-goverment* y generando una reestructuración de la función pública. Esta nueva realidad generó un debilitamiento del poder local y el subsecuente fortalecimiento de la administración central. (Macchia; 2009: p.215; Cassese; 2000: pp.121-122; Fromont; 2000: p.64; Soto Kloss; 1973: p.120-123)

Las Agencias entonces, son organismos dependientes de los departamentos gubernamentales, y normalmente se encuentran indirectamente a cargo de un ministro. Se

[2] Entiéndase en el sentido de tribunales ordinarios.

relacionan con el poder central a través de un *freamwork* o marco de trabajo, que representa las políticas y los objetivos que deben ser desarrollados por ella durante su vigencia. Estos marcos son publicados, y el Ministro es responsable ante el parlamento por éstos. (Fuentetaja; Guillén; 1996: pp. 115-116)

Las Agencias, en un principio, eran de dos tipos: departamentales y no departamentales. Estas últimas tenían facultades amplias tanto de implementación de normas generales, como de adjudicación en los conflictos por dichas implementaciones en casos particulares. Con el tiempo, las Agencias departamentales fueron adquiriendo mayor relevancia, creciendo en tamaño y recursos. Esto, junto con la exigencia del gobierno de un mayor control sobre la creación de políticas, hizo que a las Agencias departamentales les fuesen transferidas todas las funciones de creación de normas y aplicación de políticas, dejando a las Agencias no departamentales las funciones adjudicatorias, naciendo de esta forma el tribunal moderno. (Forsyth et al.; 2010: p. 123; Fromont; 2000: p.64)

La proliferación de los tribunales administrativos (cuyas funciones fueron calificadas en un principio de cuasi-jurisdiccionales), además se debió a un debilitamiento del control jurisdiccional en la actividad administrativa, ya que las políticas del estado de bienestar, marcado por una legislación social, se vieron enfrentadas a conflictos con la administración de justicia. Los tribunales ordinarios, en los que el juez Inglés fallaba en torno a principios privatistas, se volvieron insuficientes a la hora de conocer casos relacionados a este tipo de legislación, se temió un sabotaje a la legislación social.

El parlamento entró en pugna con los jueces en relación a la interpretación de dichas normas que muchas veces significaban una limitación de los derechos individuales, en especial, en lo relativo a la autonomía de la voluntad, la libertad contractual y la intangibilidad del derecho de propiedad. Esto, junto con la creciente reticencia de los jueces a enfrentarse a la poderosa administración central, significó un debilitamiento del control jurisdiccional de la actividad administrativa. (Fromont; 2000: pp.65-66; Soto Kloss; 1973: pp.141-145, 146-149)

Estos tribunales, fueron creados por el parlamento para evitar la dictación de normas interpretativas de los *Acts*, y con la finalidad de facilitar el acceso de los ciudadanos a la

justicia, mediante un método simple, rápido y barato en relación a las cortes. (Boyron*;* 2007: p.6; Soto Kloss; 1973: p.142) estaban compuestos por 3 miembros; un *chairmen* (o presidente), llamado juez, con conocimiento de derecho y dos representantes de intereses opuestos, no letrados en sentido jurídico, pero con conocimientos técnicos en una determinada área, esto generó una multiplicidad de tribunales especiales que muchas veces no justificaban su existencia dado la escasa cantidad de causas que conocían. (Campion, et al.; 1950: p.127)

Después de la segunda guerra mundial, el sistema comenzó a decaer abruptamente. Los tribunales dejaron de lado el control del ejecutivo, las limitaciones a los *Remedies* del *common law* fueron interpretadas literalmente, se negó la posibilidad a las cortes de anular en base al *error on the face of the record (*error en el expediente), se instauró un sistema en el que la discrecionalidad no tenia límites, muchas veces apoyada en frases institucionales como: "si el ministro está satisfecho..." y la Corona tenia permitidos privilegios reales irrestrictos como suprimir evidencia necesaria para los litigantes (Wade, Forsyth. 2009: pp.13-14; Fromont; 2000: p.64)

Ante esta situación, se comienza a gestar un proceso de fortalecimiento del poder soberano del parlamento, en pos de un debilitamiento progresivo del poder de la corona, concretizado mediante el desarrollo de la teoría del *Ultra Vires,* en virtud de la cual, las autoridades públicas no pueden excederse del marco habilitante otorgado por el parlamento mediante los actos parlamentarios. (Wade, Forsyth; 2009: p.14; Fromont. 2006: p.63)

La *judicial review*, se justifica en la concepción de la falta de poder normativo autónomo del ejecutivo, y de esta manera, se entiende que solo el parlamento, absolutamente soberano, puede delegarle este tipo de funciones. El Control ejercido sobre este actuar de la Administración, se llevó a cabo mediante los llamados "*Remedies"* (recursos) del *common law*, o *prerrogative orders*, acciones concebidas con la finalidad de tutelar derechos e intereses de los administrados frente al actuar ilegal[3] de la Administración.

[3] Entiéndase por ILEGALIDAD, actuar ULTRA VIRES, esto es, excediéndose del marco regulatorio dado por el parlamento mediante un *parlamentary act.* La doctrina del ultra vires no se limita a los excesos formales sino a la interpretación dada por el juez de la voluntad parlamentaria.

En estricto rigor, estos recursos del *common Law*, eran ejercidos por la Corona en representación del administrado contra las autoridades públicas, y se utilizaron como una forma de control de la Corona sobre sus autoridades (especialmente del gobierno local), incluso sobre los jueces de paz, de ahí que se llamaran *prerrogatives.* Sin embargo, con el tiempo, pasaron a ser ejercidas por el ciudadano común, sobreentendiéndose la legitimación otorgada por la misma Corona. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 11-12, 27-28; 501)

Sin embargo, estos recursos no podían ser ejercidos contra la Corona, ni contra aquellas autoridades en ejercicio de actividades directamente dependientes de la misma, ya que ésta no podía ser objeto de acciones debido al principio de irresponsabilidad absoluta antes mencionado.

En materia de la aplicación de los recursos, esta dependía de una decisión discrecional adoptada por la *Queen´s Bench Division*[4], lo que hacía insuficiente la existencia de los mismos por la escasa aplicación práctica y por la vigencia de un sistema de responsabilidad funcionaria personal, que muchas veces, hacia al administrado reconsiderar la opción de recurrir contra un funcionario ante una falta de patrimonio suficiente como para cubrir los perjuicios indemnizables. (Soto Kloss; 1973: pp.131-134)

Estos recursos del *Common Law* son: el *certiorari*, *prohibitium* y el *mandamus*. Tenían por finalidad, en el caso del *certiori*, anular una decisión administrativa, y así lograr que se inicie un nuevo procedimiento o simplemente evitar del todo la dictación de la decisión, fundada dicha anulación en el Ultra Vires, en un *error on the face of the record*[5], (error en el expediente) o bien por la violación de algún principio de justicia natural; en el caso de la *prohibition*, obtener una abstención por parte de la autoridad en cuanto a ejecutar o aplicar una decisión contraria a la *natural justice* o dictada ultra vires y en el caso del *mandamus*, obtener coactivamente la ejecución de un deber incumplido por parte de la autoridad, deber que debe ser jurídico en sentido amplio y tener la característica de imperatividad, dejando

[4] La *Queen ´s Bench Division* era una parte de la *High Court*, que tenia entre otras facultades, la de conocer de las recursos de derecho público.

[5] Ver R.v Northumberland Compensation Appeal Tribunal, 1952. *Record,* es un concepto utilizado para designar todo el expediente, desde el inicio de la causa hasta la dictación de la sentencia, por lo que debe entenderse a este como ERROR DE DERECHO, por falsa interpretación de la ley, falsa aplicación el texto legal, error en el libelo mismo o bien error en la decisión final. (SOTO KLOSS. Ob cit. 1973. P.128)

de lado aquellas conductas que puedan ser discrecionales según lo determine la ley.(Wade; Forsyth; 2009: pp.500-501, 510-511, 521; Soto Kloss; 1973: pp.124-136)

Además de estos recursos, existían otros, cuyo origen está en la *Equity*, y que son propiamente recursos de derecho privado, pero que tienen por finalidad, al igual que las *prerrogative orders*, hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. Dentro de estos recursos, los más relevantes en este sentido son, los daños, la *injuction* y la declaratoria. Estos pueden ser concedidos para ser ejercidos tanto contra de un particular como contra una autoridad pública. (Wade, Forsyth; 2009: pp.473-475, 480-481; Soto Kloss; 1973: pp 137-140). En un principio, todos estos recursos debían ser ejercidos en concordancia con distintas formas procedimentales, hasta que en 1977, con la dictación de la *Judicial Review Act*, se permitió que la interposición de dichos recursos se pudiera realizar bajo una sola forma de solicitud, en adelante: *application for Judicial review*. (Wade, Forsyth; 2009: pp.289-290)

En esta investigación, considerando que todos estos recursos caben en la categoría de *judicial review*, solo me referiré a la *Injuction* y a la *declaratoria*, por ser estos los más influyentes y los más utilizados en relación con el control jurisdiccional de las autoridades públicas. La *injuction*, es un recurso que tiene por finalidad obtener la orden de un tribunal para hacer cesar una ilegalidad, ya sea ordenando que se ejecute una determinada acción, o bien ordenando que una acción no se lleve a cabo. La declaratoria, tiene un campo más amplio, y busca la dictación de una orden del tribunal decidiendo la existencia de una situación jurídica de un acto o una acción. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 474-476, 480-485; Soto Kloss; 1973: p.138)

Los tribunales administrativos implementados hasta principios del siglo XX, eran organismos creados por leyes independientes, con estatutos ad-hoc, y con miembros de distintas índoles, dependiendo de la materia de su competencia. Ante esta falta de coherencia fue necesaria la incorporación de reformas y ajustes en torno a la organización de los mismos. (Macchia; 2009: p. ; Boyron; 2007: p.6)

En 1955, se instauró *The Fraks Committee on Administrative tribunals and Enquiries*. Este comité, realizó 95 recomendaciones, siendo una de las más importantes la creación del

Consejo de Tribunales, que tenía la misión de mantener bajo constante examen la Constitución y el trabajo de los tribunales y de las encuestas (inquiries). Esta recomendación fue implementada por la *Tribunals and Inquiries Act 1958*, y posteriormente revisada y reincorporada en las Reformas de 1971 y de 1992. (Macchia; 2009: pp. 216-218; Swartz; 2006: p. 921-923; Harris, Partington, 1999: p.486)

La Ley de 1958 vino a garantizar mínimos estándares que debían ser cumplidos por los tribunales en aras de hacer efectivas las intenciones del parlamento. Así, se establecieron tres objetivos fundamentales: transparencia, equidad e imparcialidad. (Swartz; 2006: p. 920-921). La transparencia requería la publicidad de los procedimientos y el conocimiento del razonamiento subyacente a las decisiones adoptadas; la equidad requería la adopción de un procedimiento claro que permita a las partes conocer sus derechos, presentar enteramente sus alegaciones y estar al tanto de la causa que les compete; finalmente la imparcialidad requiere la libertad de los tribunales en torno a la influencia real o aparente de los departamentos comprometidos con la materia objeto de su decisión. (Forsyth et al.; 2010: p. 144; Macchia; 2009: pp 218-219; Wade, Forsyth; 2009: pp.772-773).

Paralelamente a este proceso de desarrollo de los tribunales, las agencias departamentales que ejercían funciones de administración también tuvieron una evolución. Estas habían sido creadas por el gobierno central según las necesidades que se fueron generando, sin que hubiese existido una normativa especial acerca de su creación y funcionamiento. Recién en la década de los 80, la primer ministro Margaret Tatcher creó la Unidad de Eficiencia, que dio lugar al informe llamado "**Improving Management in Government**". Este fue el primer estatuto acerca de estos organismos. En base a este estudio surgió el denominado NEXT STEP AGENCIES PROGRAM en 1988 que se convirtió en la primera regulación acerca de la implementación y los fines de estas agencias, que en la actualidad llegan a ocupar el 78% del personal del servicio público (Jowell, Oliver. 2007: p.1196; Fuenteaja, Guillén; 1996: p. 115-117).

Ahora bien, continuando con la evolución en el sistema de justicia administrativa, lo que llevó directamente a la dictación de las reformas en estudio, se origino en el año 2001, momento en el que se le comisionó a Sir Andrew Leggat, el primer *Lord Justice of Appeal*, la creación de un informe para la revisión del trabajo que venían haciendo los tribunales

hasta ese momento. (Swartz; 2006: p. 927). Este informe: *Tribunals for Users-One System, One Service* dio origen en el 2004 a un *White paper* (*Transforming Public Services*; *Complaints, Redress and Tribunals*) del gobierno aceptando las iniciativas de la mayoría de las recomendaciones del *Leggat report*, estableciendo la implementación de las mismas y dando origen más adelante a la dictación de la *Tribunal, Courts and Enforcement Act* del 2007. (Forsyth, et al.; 2010: pp 143-145; Macchia; 2009: pp.220-221)

B) Críticas y deficiencias del sistema de justicia administrativa.

Una doctrina, basada en la necesidad de la separación de los poderes del Estado, criticó fuertemente las atribuciones legislativas y adjudicatorias atribuidas en un primer momento a las agencias, alegando que los procesos de toma de decisiones carecían de imparcialidad, ya que quien tomaba la decisión, en último término, podía ser juez y parte en la cuestión. En este sentido, se estaría vulnerando uno de los principios de la *Natural Justice*, (nemo iudex in causa sua) y se estaría desmejorando largamente la calidad de la decisión tomada en una primera instancia. (Harris, Partington; 1999: pp.21-24)

La tendencia en relación a estos órganos, fue promover la calidad de la decisión tomada en primera instancia ya que muchas veces, el perjudicado decidía acatar la decisión y no apelar, y no por esta razón, este debió ver desmejorado su derecho a tener acceso a una decisión tomada correctamente en una primera instancia.

Otra parte de la doctrina, no veía en estas atribuciones mayores perjuicios en relación a la parcialidad, ya que defendían la idea de que la toma de decisiones en estos casos puede pasar por un proceso más informal y directo en relación con el adjudicador, lo que muchas veces llevaría a la parte involucrada a entender la decisión. (Forsyth, et al.; 2010: p.144)

Para solucionar esta disyuntiva acerca de la justicia de las decisiones tomadas por estos órganos es que se implementó en base a una recomendación dictada por el Consejo de tribunales la necesidad de que las autoridades públicas entreguen una decisión razonada, para que la parte no vea afectado su derecho a conocer los argumentos que fueron

considerados y así pueda sopesar con mayor claridad la posibilidad de buscar una segunda opinión vía Apelación. (Swartz; 2006: p. 923)

En otros términos, la critica fundamental apunta a mejorar la calidad en la toma de decisiones por parte del órgano adjudicador (como aplicador de normas generales a casos concretos) para lograr así que los ciudadanos no tengan que pasar por procesos de controversia de las decisiones, aceptando en primera instancia la decisión, tomada en base a un sistema de cercanía con la parte y fundadamente.

Ahora bien, en cuanto a la *Judicial Review*, esta institución ha sido igualmente foco de críticas. En este sentido, Robson señala en primer lugar que existía una tendencia en las cortes, a disminuir la responsabilidad impuesta a las autoridades públicas en relación a quienes usan los servicios públicos sin pagar un importe especial, servicios que son pagados por los impuestos de aquellos que se ven afectados por esta disminución de responsabilidad. Es decir que en un caso en que la contienda se desarrollase entre una autoridad y un ciudadano cualquiera que haya utilizado un servicio por mérito propio, o sea, como ciudadano, era posible que la autoridad no viera comprometida seriamente su responsabilidad. (1950: pp.149-151)

Por otro lado la mayor deficiencia del control judicial de la época era según Robson, la inhabilidad de las cortes para compeler a las autoridades públicas para llevar a cabo sus deberes positivos o la falla de las mismas en proveer un recurso adecuado para controvertir dicha situación. Al no existir recursos de este tipo (ya que el *Mandamus* era rara vez solicitado y rara vez concedido) y al estar vigente la idea de que no corresponde a los tribunales de justicia proveer recursos de este tipo, se materializó la convicción de que este tema era responsabilidad del parlamento. De esta manera, la confianza política en los ministros era la clave para el buen funcionamiento de los servicios, así la cuestión dejó de ser judicial para volverse un conflicto de poder político; Esto generó en la época una creciente tendencia a desconfiar de los tribunales como controladores de la administración. (1950; pp.153-156)

Ante estas críticas, se realizaron modificaciones en el sistema de las cortes, y se crearon los tribunales administrativos *(tribunals).* Como ya expliqué en el acápite anterior estos

derivaron de las agencias como órganos paralelos con facultades adjudicatorias y tenían caracteres específicos que les otorgaban una especialización mayor en relación a la dinámica de las Cortes.

Pero esta nueva realidad en la justicia administrativa también dio lugar a fuertes críticas, cuando la proliferación en la creación de estos *tribunals* fue desmedida. De esta manera, la multiplicidad de tribunales ad-hoc aparecía como una situación de especialidad en el tratamiento de las materias, pero también como un sistema incoherente, donde no existían estándares uniformes ni respecto a los procedimientos, ni respecto a la estructuración orgánica de los mismos. (Forsyth et al.; 2010: p.144; Macchia; 2009: pp.210,215-216)

Otro foco de crítica en cuanto a estos tribunales administrativos fue su naturaleza jurídica. Mientras algunos autores sostenían que se trataba de organismos dependientes de la Administración y que por lo tanto sus decisiones no podían tener el carácter de judiciales (eran calificadas de cuasi-judiciales), otros sostuvieron que se trataba propiamente de un poder judicial especializado en la resolución de conflictos de carácter administrativo. Esta disyuntiva tenía relevancia en cuanto a si era o no posible aplicar a estos tribunales, principios y garantías propias de la administración de justicia, tendientes a asegurar la independencia y la imparcialidad en la toma de decisiones. (Macchia; 2009: p. 214)

Específicamente, el conflicto se dio según Robson en el hecho de que al considerarse las decisiones de los tribunales como cuasi-judiciales implicaba la imposibilidad de aplicar los principios de la natural justice, ya que estos solo debían aplicarse a los actos de los Ministros y demás funcionarios cuando estos tuvieran el carácter de JUDICIALES, y esto dependía completamente a la posición de las Cortes en relación a este concepto. Esto llevó a que a partir del año 1945 las Cortes tendieran a autolimitarse e el conocimiento de las materias de administración pública. (1950: p.140-141)

Esto último está relacionado con la idea de que los miembros de los tribunales debían ser personas independientes y no funcionarios públicos. (Swartz; 2006: p. 911-913)

En la segunda mitad del presente siglo, surgió otra controversia de carácter un poco más práctico a propósito de los *prerrogative remedies* y los recursos de derecho del *common law* disponibles para controvertir las decisiones de las autoridades. Estos, tenían distintos

procedimientos establecidos para su ejercicio lo que se traducía muchas veces en requisitos dispares para solicitarlos y que en la mayoría de los casos no se justificaban.

Así, los recursos del *common law* tenían requisitos respecto de la legitimación activa, mucho más exigentes que los recursos de derecho, ya que estos últimos al establecerse como vía para evitar el abuso de poder, debían ser más accesibles para evitar de esta forma dejar casos de ilegalidad sin posibilidad de recurrir. Sin embargo en relación con la prueba, los primeros permitían una mayor libertad respecto a la contra-interrogación y la exhibición de documentos, además de no estar sometidos a las limitaciones temporales de las *prerrogatives*.

En un primer momento la doctrina se manifestó conforme al reemplazo de los recursos de derecho por los *remedies* del *common law*, viendo en el paso de recursos especiales a generales una especie de evolución. Sin embargo, a pesar de que la misma jurisprudencia se manifestó en este sentido, cambió de parecer estableciendo la importancia de los recursos de derecho como herramienta para controvertir los abusos de poder, gracias a su carácter decididamente público. (Wade, Forsyth; 2009: p.)

Esta discordia acerca del ejercicio de todos estos recursos se solucionó con la dictación de la Ley de *Judicial Review* de 1977, que vino a establecer una forma común de ejercicio llamada: *application for judicial review*, que permite al sujeto solicitar uno o más de los recursos, incluso de manera alternativa, haciendo aplicable a todos ellos un procedimiento interlocutorio y con características comunes en relación a la prueba y a la legitimación.

C) Hacia un nuevo sistema: “The Constitucional Reform Act 2005” y “The Tribunals, Acts and Enforcement Act 2007”

Antes de empezar este acápite, creo importante mencionar que las Leyes en estudio, no son más que la concretización de una intervención reformatoria mayor, que se viene gestando desde mediados de los cincuenta.

En relación con la Revisión Judicial, que es uno de los focos de estudio en esta memoria, es preciso aclarar que las reformas mencionadas no han alterado en mayor medida la institución, al menos en lo relativo a su procedimiento; Este, mantiene su vigencia desde la reforma de 1977 (también mencionada previamente), y solo se ve alterada la competencia de los tribunales para conocerla, en los aspectos que desarrollaré más adelante.

Ahora bien, estas dos grandes reformas han venido a cambiar la cara de la justicia administrativa en Inglaterra. Las críticas, parte de ellas vistas en el acápite anterior, han encontrado un punto de recepción en las citadas leyes; estas y la no menor influencia que ha tenido en este ámbito del derecho la *Declaration of Rigths* de 1998, son actualmente la razón de este trabajo. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 15-16)

La independencia e imparcialidad son los principios fundamentales de esta nueva reforma, y han sido recogidos en la sección 3 de la *Constitutional reform Act 2005*, como "garantía de continua independencia judicial", extendida a la mayoría de los miembros de los tribunales. La idea recogida anteriormente por el *White paper* fue eliminar la designación de miembros judiciales por parte del ministro de gobierno a cargo del "departamento patrocinante", ya que esto no se condecía con las ideas propias de una "sociedad democrática moderna".

La *Constitucional Reform Act 2005*, vino a replantear y a crear una nueva gama de relaciones constitucionales. En primer lugar, la oficina del Lord Chancillor se ha replanteado, (hoy se llama Oficina del Secretario de Estado y de Asuntos Constitucionales judiciales),este, que solía estar a la cabeza del poder judicial, hoy se ve desprovisto de funciones legislativas, las que le fueron transferidas al portavoz de la cámara de los Lores, y sus funciones judiciales han pasado a formar parte del catálogo de atribuciones del *Lord Chief Justice*, quien actualmente detenta la calidad de "cabeza de la judicatura". Para apoyar la larga lista de responsabilidades que competen a este último, se creó un sistema de apoyo administrativo, a través de la instauración de la Oficina de Comunicación Judicial. (Jowell, Oliver; 2007: pp. 324-325)

El Ministerio del Lord Canciller, por lo tanto, sufrió un importante cambio, dejando de ser jefe del poder judicial y dejando de lado sus atribuciones como Juez, atribuciones que le

fueron transferidas al Lord *Chief of Justice* con la finalidad de cimentar la separación de poderes del Estado contemplada en la Convención Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, mantiene importantes responsabilidades constitucionales defendiendo la independencia del poder judicial. (CRA; 2005, Arts. 5-7)

A su vez, esta Ley modificó el sistema de nombramiento de jueces en Inglaterra y Gales, mediante la creación de una nueva comisión de nombramiento judicial. Entre sus funciones está la de llevar a cabo la selección de los miembros y hacer recomendaciones al Lord Canciller, quien tiene un poder limitado para rechazarlas o para solicitar reconsideración de la selección. Esto vino a reforzar la moción buscada por el *Leggat Report,* en cuanto a dotar al sistema de un mayor grado de independencia en relación con el poder ejecutivo. (Macchia; 2009: p. 219) Hoy, los miembros de los tribunales creados por la ley del 2007 son nombrados por el Lord Canciller o por su majestad (bajo recomendación del Lord Canciller), estos nombramientos se harán solo después de que la COMISION DE NOMBRAMIENTO JUDICIAL haya hecho la respectiva recomendación, cabrán dentro de la categoría de jueces y tomarán el juramento judicial y el de lealtad. (CRA; 2005, Capítulo 2)

Finalmente, pero no menos importante, en octubre del 2009, comenzó a operar la nueva Corte Suprema de Inglaterra, que vino a reemplazar al Comité de Apelación de la Cámara de los Lores, como el más alto tribunal de justicia del país. (Jowell, Oliver. 2007: p.325; CRA; 2005, Parte 3)

Toda esta reestructuración, vino a configurar más un cambio político que propiamente procedimental, pero sirvió de base para fundar la reforma procesal en comento, dando lugar a un sistema mucho más justo e imparcial, con pleno respeto a los derechos y garantías fundamentales contempladas en la *Declaration of Rigths* de 1998. De esta forma, la garantía de independencia se ha consagrado a través de varias vías, la separación de las funciones del Lord *Chancillor,* y por tanto una separación en los poderes del Estado que no pueden recaer en un mismo ministro, en la desvinculación de los tribunales del departamento patrocinante, que en términos estrictos suele ser el órgano encargado de tomar las decisiones primarias objeto de reclamo, y en la judicialización del sistema, haciéndose aplicable de esta forma los principios propios de la administración de justicia.

En este contexto, la *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 (TCEA),* vino a modificar substancialmente el sistema concreto de justicia administrativa. Así, uno de los principios más importantes de esta reforma es el establecimiento de que los tribunales (entiéndase "administrativos" en contraposición con la idea de Cortes de competencia meramente ordinaria o de derecho privado) ya no son parte del organigrama administrativo, sino que parte del poder judicial.

La primera parte del TCEA, crea un nuevo y simplificado marco legal para los tribunales, proveyendo coherencia y permitiendo la instauración de futuras reformas. Así creó dos tribunales "generales": un tribunal de primera instancia (*First-tier tribunal*) y uno de segunda instancia (*Upper tribunal*). A estos les fue transferida la jurisdicción de otros varios tribunales, con la finalidad de buscar una unificación en el sistema de justicia administrativa y un mejor control de la misma. (TCEA. Capítulo 2. Art. 3; Forsyth et al.; 2010: pp. 90, 143, 145-146; Macchia; 2009: p.222; Jacobs; 2009: pp. 1.136-1.161; Jowell, Oliver; 2007: p .326)

Estos tribunales se organizan en base a distintas salas dependiendo de la materia, del área geográfica, o ambas. Al igual que los tribunales anteriores, las salas están compuestas por miembros tanto letrados en el sentido legal (llamados jueces) como no letrados (o "laicos"). En este caso, se trata de personas que poseen un grado de experticia en la materia objeto de litigio. Esta *èxpertise* de los funcionarios judiciales es hoy una garantía de justicia y eficiencia para el nuevo sistema, disminuyendo la posibilidad de interferencia entre el poder político y el judicial. (Forsyth et al.; 2010: pp.146-147; Macchia; 2009: pp.224-225, 232-233; Jacobs; 2009: pp. 1.68-1.72, 1.134)

En cuanto a las anteriores criticas en torno a la diversidad de procedimientos existentes en los diferentes *tribunals*, la nueva reforma omite el establecimiento de normas comunes, y se limita a instaurar un *Tribunal Procedure Committee*, el que está llamado a definir las normas procesales "with a view to ensuring that justice is done, the system is accessible and fair, proceedings are handled quickly and efficiently, and that rules are simple and simply

expressed" [6](TCEA; 2007: Capítulo 2, Art. 22(4); Macchia; 2009: pp. 226-228; Jacobs; 2009: p. 1.23)

De esta manera la ley busca expresar los principios más importantes que deberán regir a la hora de implementar normas procesales. La idea entonces es que el nuevo sistema sea independiente, coherente, profesional, efectivo en costos y amigable con los usuarios. (Forsyth et al.; 2010; p.144)

En relación a la *Judicial Review*, la Ley estableció una competencia limitada del *Upper tribunal* para conocer de ella concluyéndose que la nueva reforma permite un sistema mucho más flexible para recurrir la ilegalidad de las decisiones de los tribunales, al permitir la transferencia de causas entre la *Hight Court* o Corte Administrativa (ante quien una parte insatisfecha podía alegar revisión judicial) y el tribunal de segunda instancia o *Upper Tribunal*; a este último se le han otorgado atribuciones para conocer de la revisión judicial teniendo la posibilidad de aplicar todas las ordenes de *Remedies* por los mismo motivos otorgados previamente a la Corte Administrativa. Este tribunal (Upper) es un tribunal superior de registro[7], con un status similar al de la Corte Suprema. (Jowell, Oliver. 2007. p.325-326). La transferencia de competencias se realiza en base a disposiciones generales hechas por el *Lord Chief of Justice*, o bien en base a una determinación casuística hecha por la misma *Hight Court*. (TCEA Art. 15-19; Macchia; 2010: pp.229-230)

Otra de las reformas introducidas por esta ley, fue la abolición del Consejo de Tribunales, y su reemplazo por un nuevo organismo denominado Consejo de tribunales y de justicia administrativa. Este órgano, está compuesto por un grupo de entre 11 y 16 miembros, la mayoría de ellos nombrados, salvo por el Comisionado parlamentario de la administración que es miembro *ex officio*. Las funciones de este consejo son muy similares a las del consejo anterior; mantener bajo vigilancia e informar de la constitución y el trabajo de los tribunales en general y en particular, y puede revisar la legislación relativa a los tribunales

[6] "Con miras a asegurar que la justicia se cumpla, que el sistema sea accesible y justo, que los procedimientos se manejes de forma rápida y eficiente, y que las normas sean simples y simplemente expresadas".

[7] La traducción corresponde al original *Court of Record*, es decir, aquel tribunal que mantiene todos los antecedentes de la causa que puede ser o no un tribunal de alta jerarquía.

incluyendo las propuestas de normas procedimentales. A diferencia del anterior consejo, este debe formular un programa de trabajo. (TCEA Capitulo 5. Arts.42-43)

Además tiene una nueva e importante función, “mantener el sistema de justicia administrativa bajo revisión, y considerar los medios para que este sistema sea accesible, justo y eficiente”.

Cabe mencionar que la misma ley define “sistema de justicia administrativa” (Art. 13 sub-sección (4)) como un sistema general mediante el cual las decisiones de naturaleza administrativa o ejecutiva son tomadas, e incluye cuestiones de procedimiento, ley relevante y el sistema para resolver disputas y ventilar las quejas.

Así mismo, un Servicio de Tribunales fue creado como Agencia ejecutiva del Ministerio de justicia, con la finalidad de cumplir con la tarea impuesta al Lord Canciller por parte de la ley de proveer un “eficiente y efectivo sistema de apoyo”, mediante la captación del personal a cargo de realizar las tareas administrativas propias de los tribunales y la adquisición de las tierras en que las audiencias y vistas de la causa se llevaran a cabo. (Jowell, Oliver; 2007: p.326)

Dos principios yacen bajo estas importantes reformas en relación a la justicia administrativa: el constitucionalismo y la informalidad. Sin embargo, estos valores han generado a su vez controversia en cuanto a su contenido y a su prevalencia. Dos corrientes han surgido de la implementación de estas normas, una promueve los valores relacionados al constitucionalismo, interpretando la reforma como una vía para reemplazar los mecanismos informales por estructuras institucionales y procesos formales transparentes y confiables.

Para esta parte de la doctrina, el Constitucionalismo incluye la idea de que los ciudadanos son sostenedores de derechos inalienables y titularidades; se entiende de interés público que las autoridades respondan por sus errores y omisiones. De esta manera cobra máxima importancia la acción de un particular en las cortes, ya que esto implicaría oportunidad para la obtención de justicia abierta e imparcial. El acceso a la justicia en este caso debe implementarse con servicios de mejor calidad y la adjudicación debe llevarse a cabo a través de jueces y tribunales independientes e imparciales, de esta forma, mediante la

judicialización implementada por esta reforma, la aplicación de las instituciones del proceso judicial, que encuentran su razón de ser en la concretización de las garantías propias de un debido proceso, se cristalizarían como muestra de la consolidación del constitucionalismo. (Jowell, Oliver; 2007: pp.318, 324)

Otra parte de la doctrina, ve en estas reformas una manera de fomentar la informalidad. Este énfasis en la informalidad se manifiesta en tres áreas: la búsqueda por evitar el conflicto antes de que surja, la proliferación de organismos independientes no legales creados por la autoridad para resolver conflictos específicos, y la utilización por parte de la autoridades de los llamados: métodos alternativos de resolución de conflictos (Alternative dispute resolutions, ADR); dejando la comparecencia en juicio como una decisión de ultima ratio; para esta tendencia, la justicia administrativa sería un servicio público que debe ser entregado de manera efectiva y eficiente. (Jowell, Oliver; 2010: pp.324-333)

Es decir, la reforma por un lado significó la jurisdiccionalización del sistema de justicia administrativa, ya que ahora los *tribunals* forman expresamente parte del poder judicial, y por otro lado, son estos mismos *tribunals* los encargados de hacer efectiva la utilización de los ADR, que además, resultan ser actualmente la tendencia general en el derecho Europeo como alternativa a la resolución de conflictos en base a una estructura de juicio.

A pesar de las bondades de la nueva reforma, hay ciertos temas que generan conflictos por haber sido un aparente olvido del legislador y porque se trata de un modelo recién implementado cuyas proyecciones en otros ámbitos del derecho aun no se pueden medir.

Una de las críticas hechas al nuevo sistema, es la ausencia de disposiciones relativas a la representación legal, siendo ni obligatoria ni necesaria, tanto por abogados como por personas expertas en una determinada área. Esta idea se justifica en que los tribunales pueden ofrecer la simplicidad necesaria como para que las partes conozcan sus derechos y los términos del proceso, sin embargo, en la práctica esto no es tan así, la alta demanda de los tribunales no permite tener el personal suficiente como para cumplir estas funciones, lo que puede conllevar a un perjuicio del ciudadano respecto a su derecho a la información y a un juicio justo. (Macchia; 2010: p.)

Capítulo 2

Las Características y Rasgos principales del sistema de Justicia Administrativa.

A) Los Tribunales.

Para abordar este tema, es necesario hacer una distinción entre los *Tribunals,* y las *Courts.* Los primeros, como ya mencioné nacieron de las Agencias no departamentales que en un momento de su desarrollo se vieron desprovistas de toda función distinta a la resolución de conflictos; mientras que las segundas, son las correspondientes a todo tribunal de derecho u ordinario, formando parte sin discusión alguna (antes de la reforma) del poder judicial. (FORSYTH, et. al. 2010: p.123)

En relación a los tribunales, la *Tribunals, Courts and enforcement Act 2007*, creó un sistema donde antes había una confusa amalgama de instituciones. Estableció la creación de un tribunal de primera instancia (*First-tier Tribunal*) y un tribunal de segunda instancia (*Upper Tribunal*), ambos, organizados en distintas cámaras, cada una a cargo de un Presidente de cámara correspondiente. El lord Canciller puede, mediante ordenanza, transferirles las funciones de cualquier otro tribunal establecido. (TCEA; 2007: Art. 3)

Estos tribunales fueron definitivamente establecidos el 3 de noviembre del 2008 (en el llamado *T-day*), y en ese entonces, el *Upper tribunal* solo estaba conformado por la cámara de Apelaciones Administrativas.

El *First-tier* está dividido en 5 cámaras especializadas; Derechos Sociales; Pensiones de guerra y compensaciones de fuerzas armadas; Salud, educación y seguridad social; Impuestos (esta vino a implementarse recién en abril del año 2009), más otra cámara que se ocuparía de Tierra, propiedad y vivienda (implementada con posterioridad a las otras) y otra cámara establecida para conocer disposiciones generales.

Las cámaras del tribunal de segunda instancia son 3; apelaciones administrativas, (en general apelaciones de las primeras tres cámaras del tribunal de primera instancia); Finanzas e impuestos (implementada el 1° de abril del 2009) y Tierras (implementada el 1° de junio del 2009). A pesar del agrupamiento generado por esta reforma, dos importantes tribunales han quedado momentáneamente fuera del nuevo sistema; El tribunal del trabajo (*Employement Tribunal*, que por cierto tiene la particularidad de conocer litigios entre privados) y el tribunal de asilo e inmigración. (Forsyth, et al. 2010: p.146)

La reforma a determinado la transferencia de la jurisdicción de los tribunales a las cámaras especializadas del *First-tier*, sin embargo, esta transferencia no opera (o está operando) de manera completa, es decir, existen actualmente tribunales que no han pasado a formar parte de las cámaras del *First-tier* pero no por esta razón han quedado fuera de la supervigilancia y control del *Senior President*, y por lo tanto están igualmente sometidos al mismo sistema unitario implementado por la reforma. (Forsyth, et al. 2010: pp.145-146)

El *First-tier* conoce de las materias en primera instancia, con posibilidad de apelar de sus decisiones ante el mismo tribunal, a través de un recurso de reconsideración, o bien mediante apelación al *Upper Tribunal*, de esta manera se ha eliminado la confusa e incoherente red de vías recursivas existentes antes de la reforma, en pos de buscar una mayor eficiencia en el sistema. En resumen, la competencia del *Upper tribunal* es de dos tipos, una general para conocer en segunda instancia, vía apelación las decisiones dictadas por alguna de las cámaras del *First-tier*, o limitada para conocer en primera instancia de la *judicial review*, ya sea por disposiciones generales que transfieran dicha competencia, hechas con arreglo a disposiciones del *Lord Chief of Justice* o bien en una determinación *case-by-case* hecha por la *High Court.* (TCEA Art. ; Macchia; 2010: pp)

Se creó la OFICINA DEL PRESIDENTE SUPREMO DE LOS TRIBUNALES, esto es un departamento llevado por un juez que puede declarar ante el parlamento por cuestiones concernientes a los miembros del tribunal y a la administración de justicia por parte de los tribunales. Es el responsable de representar la posición de los miembros del tribunal ante el parlamento, el Lord canciller y los ministros de la corona en general. (Parte 1 Capitulo 1. Art. 2)

El *Senior President* (presidente supremo) es nombrado por su Majestad por recomendación del Lord *Chancellor* y con la aprobación del Lord *Chief Justice*, dura en su cargo lo que se haya establecido en la comisión de nombramiento y en general mantendrá su cargo mientras dure su

“buen comportamiento” (TCEA; 2007; Capítulo 2. Parte 3; Schdule 1). Preside sobre el tribunal de primera y el de segunda instancia, y asigna a los miembros de estos tribunales a las respectivas cámaras donde deban desempeñar sus funciones. Tiene la facultad de dictar instrucciones prácticas; tiene la obligación de tener en consideración “la necesidad de los tribunales de ser accesibles, de que los procedimientos sean justos, rápidos y eficientes y de que los miembros de los tribunales tengan la apropiada experiencia”, además del hecho de tener que considerar “métodos innovativos de resolución de conflictos… que puedan ejercerse ante los tribunales”. (TCEA; 2007: Art.2; Jacobs; 2009: p.1.22)

En relación con el funcionamiento de los tribunales, la ley del 2007 dispone que, las normas procedimentales aplicables tanto al tribunal de primera como al de segunda instancia serán creadas por un comité denominado “de procedimiento de los tribunales” formado por 9 miembros nominados por el Presidente Supremo, el Lord canciller, el Lord presidente del tribunal supremo de Escocia, y el lord jefe de justicia. (Art. 22 TCEA)

La función general de los tribunales es resolver conflictos entre el ciudadano y la administración, y a veces incluso solucionar los conflictos entre privados (como en el caso de los tribunales del trabajo, o de tierras) de manera eficiente, y mediante conocimientos específicos en la materia objeto del juicio, en la ley aplicable al caso concreto, o en las situaciones de hecho generadas por la aplicación de una norma. (JAcobs; 2009: p.1.134)

Los *tribunals* llevan a cabo una revisión interna o (como se ha desarrollado ampliamente en la legislación Australiana) revisión de mérito. Esta última no parece claramente tratada en Inglaterra a diferencia de lo que ocurre en la Ley de *judicial review* Australiana de 1967, en la cual es ampliamente definida y distinguida de la revisión externa; gran parte de la doctrina Inglesa se ha manifestado en torno a la inexistencia de un límite claro entre la revisión judicial y la no judicial o de mérito, concluyendo que es muy probable que la competencia del *Upper tribunal* vea confundida ambas atribuciones. Aparecen poco claras las consecuencias que tendrá esta mezcla de atribuciones, como también la verdadera influencia que tendrá en el futuro el *Upper tribunal*, en relacion a sus decisiones y las directrices que estas generen. (FORSYTH, et al.; 2010: pp. 126-134)

Antes de la reforma, los tribunales al encontrarse fuera del sistema judicial, y al tener una constitución distinta (en la forma) a la de las cortes, no se encontraban vinculados en sus

decisiones a los precedentes (propio del *Common Law*). Una importante función del *Upper tribunal* que vendrá recién a implementarse cuando la transferencia de las competencias sea completa, será la de dictar normas Guía, en el sentido de comenzar a unificar las decisiones más importantes de los tribunales creando por primera vez una jurisprudencia administrativa de alto rango con posibilidad de ser vinculante para los tribunales inferiores, facilitando así la toma de decisiones. (Forsyth, et al.; 2010: pp)

Finalmente, en cuanto a la revisión judicial, además de continuar siendo la piedra de tope de la acción administrativa, y el método de control judicial de las acciones del ejecutivo, no hay grandes modificaciones en relación a su contenido, si a la competencia de los tribunales para conocerla. La problemática que se viene dando es justamente lo antes mencionado acerca de los límites de conocimiento de las cortes en el ámbito de la revisión judicial y como estos tienden a mezclarse con los ámbitos de la revisión de mérito efectuada por los tribunales.

Los tribunales competentes para conocerla, seguirán siendo las cortes del *common law* en este caso la *Administrative Court*, que es una división de la High Court y recientemente el *Upper Tribunal*, pero solo en casos limitados como ya mencioné previamente, es en este último caso en que se da la compleja situación en que en un mismo tribunal se han implementado dos tipos de competencias, para conocer de la revisión no judicial (o de mérito) y la judicial. Es debido a esto que la doctrina moderna encabezado por Peter Cane cuestiona cuales serán las posibles implicancias de esta situación, y si la competencia del *Upper* para conocer como tribunal de mérito influirá de alguna forma en su competencia para conocer de la *judicial review* justamente por la falta de un tratamiento especial diferenciador de estas dos instituciones.

B) La Legitimación.

En relación con los tribunales, hay que hacer algunas distinciones. Primero, tanto el *First-tier* como el *Upper Tribunal* tienen facultades para revisar sus propias decisiones, y en ambos casos lo pueden hacer de oficio o a petición de parte. (TCEA Art. 9 (2) y 10 (2)). En este último caso, quien puede solicitar la revisión es quien “tenga derecho de apelación” en concordancia con la

normativa de la misma ley acerca del derecho a apelar ante el *Upper tribunal* y ante la Corte de apelaciones respectivamente. Este derecho de apelación pertenece a todos los que son parte de una causa, sin perjuicio de que el Lord canciller pueda dictar normas acerca de cuándo debe tratarse a una persona como parte de un juicio y cuando no, en relación con el derecho de apelación. (TCEA Art. 11 (2) y (7) y 13 (2) y (12)).

No hay normas expresas acerca de la exigencia de algún requisito legal para tener legitimación a la hora de presentar un caso ante los tribunales administrativos en un primer momento. Puedo presumir que no hay límites al acceso de los tribunales por cumplir estos una función no contenciosa[8]. En este sentido puede que todo el que se sienta agraviado por la aplicación de una norma, o más específicamente por la interpretación de la misma tenga derecho a solicitar la intervención de un tribunal.

Quizás es por esta razón que el tribunal tiene amplias facultades para desechar la solicitud de la parte en cualquier momento del proceso cuando esta no cumpla con alguno de los requerimientos del tribunal en orden a presentar evidencias o testigos, o a incumplir de cualquier otra forma las órdenes emanadas en pos de la substanciación del juicio. Estas facultades se contemplan en las normas recientemente implementadas (Por ejemplo en la L.20 N° 1976 del 2009, *Tribunals and Inquiries*, acerca de las normas procedimentales del *First-tier*, específicamente de la cámara de regulaciones generales, y cuya última versión entró en vigencia el 18 de enero del 2010) y que regulan los procedimientos de las distintas cámaras del *First-tier tribunal*.

En el caso de las apelaciones de las decisiones del *First-tier* ante el *Upper tribunal*, en un punto de derecho, se requiere igualmente de un permiso (*leave*) por parte del mismo *First-tier* o del *Upper Tribunal*. Este derecho de apelación corresponde a quien, como mencioné previamente, ha sido parte de una causa, y solo en aquellas materias no excluidas por la misma Ley. (Art. 11 TCEA)

Como analizaré más adelante, existe una flexibilización por parte de las cortes y tribunales en relación a la legitimación que se ha extendido a casi todas las áreas del derecho público Inglés. Esta tendencia claramente está destinada a evitar a toda costa la existencia de situaciones de ilegalidad en este ámbito del derecho. (Wade, Forsyth; 2009: p. 594)

[8] La idea de lo no contencioso en el ámbito de los tribunales administrativos lo veré en el acápite acerca de la prueba más adelante en este mismo capitulo.

En el ámbito de la *Judicial Review*, en un primer momento la ley se interpretó en el sentido de que los recursos eran correlativos a los derechos, por lo que solo quienes tenían derecho podían ser beneficiados con el otorgamiento de un recurso. Este principio se podía aplicar en el derecho privado, pero no en derecho público, ya que afectaba la noción de interés público. (Wade, Forsyth; 2009: p.582)

Antes de que se introdujera la "solicitud de revisión judicial" en 1977, existían distintas normas aplicables a los diferentes recursos. Los recursos de derecho privado, *injuction* y la declaratoria, estaban disponibles solo para aquellas partes que tenían efectivamente un derecho comprometido. Los recursos de derecho público en cambio, tenían normas mucho más flexibles, ya que eran nominalmente atribuidos a la Corona, y podían ser otorgados a cualquiera que según la corte lo ameritara, sin embargo, existía una ilógica distinción, que hacía más estrictas las normas de legitimación en relación al *mandamus*, que respecto a la *certiori* y a la *prohibition*.

Después de la citada reforma, todos los recursos se volvieron disponibles mediante una sola forma de procedimiento en la que el primer paso, era obtener un permiso de la corte para poder proceder a la solicitud. (Wade, Forsyth; 2009: pp.583-590)

En la nueva legislación aplicable para la solicitud de revisión judicial, se reemplazó la normativa anterior del *common law* por una nueva fórmula legal, y en algunos casos se exige el ejercicio de la acción dentro de un plazo máximo fatal de seis semanas, fuera de los cuales, la demanda no tiene ningún valor, en orden a asegurar una cierta estabilidad y seguridad jurídica. La estrecha relación de estos recursos y la acción de autoridades públicas, quienes deben llevar a cabo proyectos y esquemas de trabajo en base a una planificación política, pueden verse afectados si no se les asegura una cierta estabilidad en las relaciones jurídicas perfeccionadas en su calidad de autoridades, como por ejemplo, si el alcalde quisiera adquirir un terreno para la construcción de un hospital; para poder hacer que esa compra se estabilice, es que se ha limitado el ejercicio en el tiempo de estos recursos de derecho. Esta norma fue posteriormente incorporada al Acta de las Corte Superiores de 1981. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 621-626)

Los recursos de derecho pueden ser invocados por "cualquier persona agraviada", esta expresión es tomada en su sentido amplio, de manera que virtualmente cualquiera que se vea afectado de cualquier forma cae dentro de esta categoría. En un momento se interpretó por parte de las cortes que esta fórmula envolvía algún tipo de requerimiento para la legitimación y que por lo tanto

debía tratarse de una “persona afectada”, lo que generó que las autoridades públicas no pudieran apelar a las solicitudes de anulación o de prohibición ejercidas en su contra, sin embargo se decidió para aclarar la situación, y para mantener una interpretación coherente con el significado de las palabras de la ley, permitir a las autoridades solicitar la apelación, desde que se entendió que el agravio se daba igualmente cuando una parte pierde un juicio. (Wade, Forsyth; 2009: pp.629-630)

La normativa acerca de la legitimación se ha ido flexibilizando con el tiempo, a pesar de que fueron los jueces quienes tuvieron en el pasado una reticencia a relajar las normas sobre legitimación por temer que se generara un acceso desmesurado a los tribunales, generando una sobrecarga no deseada por el poder judicial, sin embargo, la idea de permitir que personas con menos intereses o con intereses indirectos pudieran ejercer los recursos de derecho, prevaleció ante la necesidad de evitar a toda costa situaciones de ilegalidad en que no hubiera nadie con posibilidad de controvertir la decisión de una autoridad pública.(Wade, Forsyth; 2009: p.583)

La interpretación de las normas acerca de la legitimación, quedó claramente establecida después de la decisión adoptada por la cámara de los lores en relación al **caso contra el comisionado de hacienda**. La posición antes confusa respecto a las disposiciones de la ley y la posible amplitud acerca de los requisitos para el *locus standi* se aclaró mediante una decisión que se convirtió en política judicial.

El caso fue el siguiente: un grupo de personas, que pagaban impuesto, solicitó revisión judicial contra la decisión del comisionado de hacienda de condonar la mora del impuesto a la renta a un grupo de 6000 trabajadores de la industria de la imprenta de diarios, quienes habían recopilado pagos bajo nombres falsos por varios años, defraudando al departamento de rentas. Los solicitantes alegaban que Hacienda había fallado en su deber de administrar impuestos de manera justa respecto de distintos grupos de pagadores de impuestos, y que este grupo de trabajadores había ejercido presiones indebidas mediante amenaza de huelga si no había cooperación de parte del departamento de rentas. Solicitaron una declaratoria que estableciera que hacienda había actuado de forma ilegal y *mandamus* requiriendo que se recolectara la mora del impuesto.

La corte Divisional otorgó el permiso ex parte (sin notificación y sin audiencia de parte), pero una vez que se escucharon ambas partes determinó que los solicitantes no tenían suficiente interés, la corte de apelaciones revocó la decisión de la corte y a su vez la cámara de los Lores revocó la

decisión de la corte de apelaciones estableciendo los principios que regirán en el futuro la normativa del *locus standi*.

Primero estableció que estaba bien por parte de la corte haber otorgado el permiso en la solicitud ex parte, segundo, que era incorrecto tratar a la legitimación como un asunto preliminar independiente de los méritos de la queja, en otras palabras: el asunto del suficiente interés no puede ser considerado en abstracto, sino que debe considerarse junto con el contexto fáctico y legal. En los hechos, los solicitantes fallaron en demostrar quebrantamiento de deber por parte de hacienda, ya que sus amplias atribuciones le permiten hacer este tipo de "arreglos", pero si se ha demostrado que ha sucumbido ante presiones indebidas o que ha cometido un quebrantamiento de deberes de suficiente gravedad, los solicitantes habrán tenido éxito.

En este caso se ha implementado un sistema de dos vías, en el que la legitimación debe negarse a menos que: el solicitante se haya visto adversamente afectado, o bien que la corte considere que el ejercicio de la acción es necesaria para el interés público.

La tendencia es, sin embargo, dar por sentada la legitimación en un primer momento y proceder a un examen en cuanto al mérito de los hechos, evitando de esta manera cualquier tipo de abuso o la comisión de ilegalidades. (Wade, Forsyth 2009: pp.590-592)

La fórmula utilizada por la ley (TCEA) es la siguiente: "La Corte no debe otorgar permiso a menos que considere que el solicitante tiene un **suficiente interés** en la materia relacionada con la solicitud". Esta fórmula dice relación con los hechos de la causa más que con el tipo de recurso solicitado de manera que un mismo método de selección pueda ser aplicado a todos los recursos por igual. (Artículo 16 sub-sección (6) TCEA).

La ley describe ciertos requisitos de exclusión más que requisitos positivos de legitimación. La sub-sección (7) del citado artículo, se refiere a los casos en que el tribunal (en este caso el *Upper tribunal*) puede negarse a otorgar el permiso, o bien no dar lugar al recurso solicitado. Estos casos se darán si el tribunal considera que ha habido retraso indebido en la solicitud del recurso, o cuando considere que el otorgamiento del recurso solicitado pueda generar una privación substancial o perjudicar substancialmente los derechos de cualquier persona o pueda generar detrimento a la buena administración.

Estas normas son válidas sin perjuicio de que las normas de procedimiento de los tribunales puedan establecer un plazo para la interposición de los recursos. (TCEA; 2007: Artículo 16 sub-sección (9)).

En relación a la fórmula legal usada en particular para la determinación del *locus standi* en la orden de anulación, es preciso mencionar que esta es una norma estándar que se aplica en forma general a la *apllication for judicial review* y que determinó, tras la opinión en algunos casos emblemáticos de la cámara de los Lores, cuales son los requerimientos objetivos para tener legitimación legal.

La norma establece dos campos de anulación: "(a) que la orden no esté dentro de las facultades otorgadas por la Ley (act); y (b) Que cualquier requerimiento de la ley no haya sido cumplido". La doctrina de la cámara de los Lores ha entendido que tanto en a) como en b) se ha incurrido en abuso de poder, y por lo tanto la decisión ha sido tomada ultra vires, sin embargo, para encontrar algún sentido a esta distinción, se ha entendido que a) implica cualquier infracción a algún requerimiento obligatorio definido por la Ley (Act) dejando de esta forma el ámbito de b) reducido a la infracción de aquellos preceptos que sean "guías" siempre y cuando cumplan con el requisito adicional de generar un "perjuicio substancial" al solicitante. (Wade, Forsyth; 2009: pp.626-627)

El concepto de "Perjuicio substancial" no ha sido definido en abstracto, y la jurisprudencia se ha limitado a dar ejemplos de casos en que se configura, por ejemplo, una toma de terrenos por parte de un ministro cuyos deslindes no se hicieron de manera correcta no permitiendo entonces que se llevara a cabo la notificación a los propietarios del predio, de esta manera, el tema del perjuicio, se configura casuísticamente y estará siempre sujeto a la discrecionalidad de la Corte.

En el caso de los tribunales y de otros órganos representativos de gobierno, se ha aplicado el mismo principio, aprovechándose dichas instituciones de la reciente flexibilización en los requisitos para la legitimación, agrupaciones como la unión nacional de trabajadores mineros, han podido ejercer acciones ante la corte suprema en representación de alguno de sus miembros, siempre y cuando puedan demostrar que el caso tiene suficiente solidez en relación al mérito de los hechos que fundamentan la solicitud de revisión judicial. (Wade; Forsyth; 2009: pp.596-597)

En conclusión, se podría afirmar que la legitimación en estos casos, configura una especie de acción popular, que aunque no se haya establecido de manera expresa, se puede deducir del hecho de que la discrecionalidad de la Corte que conozca del caso, se verá influenciada más por

los antecedentes del caso, que por requisitos abstractos, salvo quizás en el caso antes mencionado en que se requiera un perjuicio substancial para configurar la causal de Ultra Vires, cuando lo infringido por las autoridades sea una orden guía y no una disposición obligatoria, pero en todos estos casos, lo que dará lugar al *leave* por parte de la Corte será el merito de la causa y no un requisito formal demostrado previo a los antecedentes. (Wade, Forsyth; 2009: pp.592-593)

C) Las Medidas Cautelares

En el caso de los procedimientos utilizados por los tribunales no se ha contemplado expresamente la institución de las medidas cautelares, sin embargo en algunos casos (no muchos debido a lo reciente de la reforma) se ha planteado la necesidad de otorgar a los tribunales facultades de este tipo, en aquello casos en que se cumplan con los requisitos generales (y transversales en relación con la legislación continental) del *fomus bonis iuris* y *periculum in mora*.

En base a las amplias libertades que poseen los tribunales a la hora de determinar su procedimiento, les estaría permitido decretar medidas cautelares en aquellos casos en que el perjuicio de la parte sea inminente cuando la *prima facie* del caso sea contundente en virtud del examen preliminar de los antecedentes presentados. En los pocos casos existentes y comentados, la tendencia de las medidas cautelares se inclina a las denominadas *interlocutory injuctions*, que tienen por finalidad detener la acción impugnada hasta que el asunto sea conocido en un procedimiento general y que solo se mantienen hasta la dictación de la sentencia por parte del tribunal, en aquellos casos en que haya un interés público comprometido.

El *Upper tribunal*, por otro lado, esta embebido de amplias facultades en torno a la creación de sus procedimientos. En este sentido, las normas procesales dictadas recientemente le permiten conociendo de una apelación o de una solicitud de permiso para apelar la decisión de otro tribunal, suspender los efectos de la decisión estando pendiente la determinación de la solicitud de permiso y cualquier apelación. Asimismo tiene atribuciones para suspender los efectos de sus propias decisiones estando pendiente la apelación o revisión de dicha decisión. (TPR (UT) 2008. Art. 5 sub-sección (3) letras (m) y (l)).

Mi conclusión en torno a este tema, es que deben aplicarse las normas del procedimiento civil Inglés en la medida que lo estime pertinente el tribunal en consideración a la naturaleza del asunto y la situación particular de la parte afectada, manifestándose de esta forma las amplias libertades procesales permitidas por la reforma a los tribunales, tomando siempre en cuenta que la solución del conflicto debe hacerse de manera barata, efectiva y eficiente en la medida de los posible y en consideración con las cuestiones fácticas.

Ahora bien, en el ámbito de la revisión judicial, para analizar este tema de manera más acabada, hay que tratar cada uno de los recursos que la conforman. En primer lugar, los recursos derivados del derecho privado.

La *injuction*, que como se analizó en el capítulo anterior, es un recurso destinado a obtener por parte del tribunal una orden tendiente a evitar un actuar ilegal, ya sea mediante la orden de ejecutar un determinado acto o bien mediante la orden de abstenerse de ejecutarlo, faculta al tribunal para dictar un *Interim injuction* (injuction provisoria) cuando exista el peligro inminente de prejuicios o daños irreparables. La Corte, teniendo amplia discrecionalidad, deberá sopesar la solidez de los antecedentes y la conveniencia de dictar una *injuction* de este tipo, y así mantendrá, estando pendiente el juicio, la posición de las partes.

Cuando una *interim injuction* es otorgada antes del juicio, normalmente la parte protegida deberá otorgar garantía de daños por los perjuicios que podrían derivarse en el tiempo intermedio, de no ganar esta el pleito, sin embargo, la Corte puede discrecionalmente dispensar, si lo estima conveniente, a la parte de esta garantía; actualmente y a diferencia de lo que ocurría antes de la dictación de la *Crown proceeding act*, incluso la Corona puede ser obligada a cumplir con este requerimiento. (Wade, Forsyth; 2009: p.477; Marin; 2003: pp.1-3)

En segundo lugar, está la declaratoria. Las cortes sostuvieron en numerosas ocasiones que no existía tal cosa como la declaración provisional, en el sentido de que este tipo de pronunciamiento por parte de un tribunal, solo tiene efecto entre las partes del litigio correspondiente, y por lo tanto, debía solo ser hecha como una orden final. Una declaración provisoria, aparecía como una contradicción terminológica. Sin embargo, la CPR (*Civil procedure rules*) en su artículo 25 número 1 sub-sección (1)(b) faculta a la Corte para dictar una declaración provisoria, contra toda lógica del *common law*, y aunque los principios que la rigen no han sido desarrollados, al parecer corresponde aplicar los mismo principios que rigen la *injuction*. En este orden de ideas, la *interim*

declaration buscaría establecer una posición provisoria, por ejemplo, estando pendiente el pronunciamiento de una Corte internacional acerca de cuál legislación debe aplicarse en un caso especifico. A pesar de esto, sigue siendo muy esporádicamente otorgada. (Wade, Forsyth; 2009: pp.486-487)

Existe una fórmula estándar para la revisión judicial; la *Housing Act* de 1930. Esta fórmula no ha sido alterada en ningún aspecto esencial por *Acts* posteriores. Su numeral 3° letra (i) contempla la posibilidad de que la Corte dicte una orden provisoria suspendiendo la ejecución de la orden administrativa ya sea de manera general, o bien en la medida que afecte cualquier propiedad del solicitante hasta la terminación del procedimiento. (Wade, Forsyth: 2009: p.622)

Las *prerrogative orders*, en aquellos recursos que se encuentran limitados temporalmente (como en el caso del *Housing Act* antes mencionado, cuyo ejercicio debe hacerse dentro de las seis semanas subsiguientes al hecho) se ha facultado a la corte para dictar una orden provisoria suspendiendo la ejecución de la acción controvertida; sin embargo, la doctrina se ha manifestado en torno a la idea de que esta facultad de las cortes debe existir en todos los recursos de derecho y que debe convertirse en una facultad general, no solo restringida a los recursos limitados temporalmente. (Wade, Forsyth; 2009: p. 631)

En la reforma de 1977, se dictaron disposiciones acerca de la aplicación de esta facultad en la *judicial review*, pero con términos que dejan espacio a la incertidumbre, no obstante ello, al tratarse de recursos que se ejercen contra autoridades públicas, donde la posibilidad de que la ejecución de los actos administrativos en el tiempo intermedio generen perjuicios y responsabilidades graves, la suspensión parece aplicarse de manera casi automática sin necesidad de una disposición general expresa en torno a su aplicación. (Wade, Forsyth; 2009: p.631).

D) La Prueba.

Antes que todo, es necesario distinguir que la prueba en la revisión judicial recae en temas relacionados con el derecho (*point of law)* y no con los hechos, ya que estos, no son objeto de revisión por parte de la Corte, sino solo en la medida en que repercutan con la determinación de la

existencia del vicio que vulnere la *rule of law,* en cambio los tribunales realizan una revisión de mérito (o no judicial), donde justamente son los hechos que motivaron la decisión los que deben ser examinados; de todas maneras, como mencioné anteriormente, no hay en el derecho Inglés un desarrollo en este campo de ideas, y por lo tanto no se pueden vislumbrar con claridad las diferencias concretas entre una y otra institución.

Ahora bien, en cuanto a los tribunales, el tema de la prueba no parece ser tan simple. Primero no se puede olvidar que estos no siempre actuarán en forma de juicio, de esta manera muchas veces aplicarán métodos alternativos de resolución de conflictos o métodos innovativos (sugeridos por el *Senior* President) cuyo "procedimiento" será definido consecuencialmente en relación a las partes y a la materia objeto de juicio. (TCEA 2007. Parte 1. Capitulo 1. Art. (2)(3)(b); JAcobs; 2009: p.1.38)

En los casos en que los tribunales tomen decisiones con forma de juicio, es necesario referirme primeramente al tipo de procedimiento a aplicar en estos casos, ya que esto influye ampliamente en cómo se desarrollará la prueba.

Se ha discutido largamente acerca de si estos tribunales deben asumir un acercamiento inquisitivo o bien uno adversarial en la toma de decisiones y aunque no se ha dispuesto legalmente que así sea, la posición mayoritaria parece estar de acuerdo en que el primer enfoque es el más apropiado. (Forsyth, et al. 2010: p.149; Jacobs; 2009: pp.1.55-1.67; Swartz; 2006: p. 928)

La *High Court* Australiana determinó en uno de sus fallos que el Tribunal Administrativo de la Commonwealth (AAT) tiene una naturaleza inquisitiva, y que aunque muchas veces decida defender una postura especifica, esto solo lo lleva a parecer que su postura es adversarial pero sin dejar de ser en el fondo inquisitivo; esto es importante ya que la noción de Onus Probandi no tendría mayor relevancia en el proceso. El tribunal en este sentido toma la posición de un tomador de decisiones y por lo tanto tiene el deber de llegar a la decisión correcta o preferible de acuerdo con el material presentado, y si este es inadecuado podrán ellos mismos solicitar el que sea necesario para la resolución del conflicto. (Forsyth, et al. 2010: p. 150)

Aunque esta posición Australiana no es idéntica a la implementada por la TCEA, se manifiestan en ambas legislaciones principios y objetivos similares.

Cuando una autoridad pública se ve involucrada en un conflicto con un privado, no asume un rol contencioso sino que actúa en pos de un interés público en la correcta aplicación de la Ley. Este funcionamiento inquisitivo, parece ser además un aspecto de la ACCESIBILIDAD, que como ya traté anteriormente, es uno de los principios subyacentes de la reforma. (Jacobs; 2009: pp.1.25-1.32) Siendo así, y considerando que se ha promovido un ENABLING APPROACH[9] por parte de los tribunales, la *Cross-examination* sería inapropiada para este sistema, sin embargo esta parece ser la principal arma de las cortes para constatar la veracidad de los testigos y la exactitud y totalidad de sus declaraciones, por lo que no aplicarla, no implica dejar de examinar las proposiciones de los testigos. La naturaleza del asunto deberá determinar la extensión que se requiere (en relación con el interés público) de la investigación por parte de los tribunales. (Jacobs; 2009: 1.42-1.54)

Siendo así, las *Tribunal procedures Rules* recientemente implementadas (entraron en vigencia el 2009) disponen primeramente que el tribunal "puede regular su propio procedimiento"; aluden a la exhibición de documentos y a la declaración jurada de testigos como los principales medios probatorios, otorgando al tribunal amplias facultades de decidir acerca de los asuntos que requieren evidencia, la naturaleza de la evidencia que se requiera, la determinación de si las partes tienen permitido o bien requieren evidencia por parte de expertos, y si es así, si es que deben conjuntamente designar un experto para que provea dicha evidencia, la limitación del número de testigos, la forma en que deba presentarse la prueba (oral en audiencia, o escrita como documento o como declaración jurada de testigos) y el momento en que deba esta presentarse en el juicio. (TPR (FT) 2009. Cámara General de regulaciones)

Las normas procedimentales instauradas por la nueva Ley (TPR 2009) requieren de las partes COOPERACIÓN; este concepto atañe tanto a la responsabilidad de las partes para producir la evidencia, como a la manera en que el tribunal determina la carga de la prueba en relación con la evidencia presentada. (TPR; 2009: Art.2; Jacobs; 2009: pp. 1.80-1.88)

La idea en desarrollo tiende, en mi opinión, al concepto de cargas probatorias dinámicas, aunque no se ha establecido legalmente, se entiende que la parte que esté en mejores condiciones de presentar pruebas deberá hacerlo (sin perjuicio de las limitaciones legales particulares para casos específicos, Vgr. Ciertos estatutos requieren que la parte que solicita beneficios deba presentar la prueba), la que en la mayoría de los casos recaerá sobre el órgano que tomó en primera instancia

[9] La traducción vendría a ser *enfoque de cercanía*, en relación a la función que deben desempeñar los tribunales de permitir a las partes tener un contacto directo con la causa. (texto TPP)

la decisión impugnada, es decir, la autoridad pública. Esta idea a mi parecer, deriva de la misma noción existente en relación con la revisión judicial, en que se asume que en la mayoría de los casos, es la autoridad la que está en posesión de los antecedentes que motivaron su decisión. Siendo así y considerando además el deber de franqueza que debe existir entre las partes en un litigio, el principio de Cooperación implementado por la reforma y la posición de enfoque inquisitivo por parte del tribunal, resulta lógico que la Autoridad presente la prueba en los casos en que esté en posición de presentarla.

El Upper tribunal no presenta mayores complicaciones en este tema, ya que es considerada una *supreme court of the record*, teniendo por lo tanto los mismos privilegios y autoridad que la *High Court* en cuanto a la asistencia y examen de los testigos, la producción e inspección de documentos y cualquier otra materia incidental a sus funciones. (Jacobs; 2009: pp.1.19,1.119-1.121)

La TPR 2008, que rige las normas del *Upper tribunal*, dispone en su artículo 5 que este puede determinar su propio procedimiento. El mismo artículo enumera una serie de atribuciones que posee en torno al procedimiento en general y a la prueba en particular. La sub-sección (3) en las letras (c) y (d) faculta al tribunal para que este permita o requiera que una parte enmiende un documento, y para que permita o requiera que una parte o un tercero provea documentos, información, evidencia o presentaciones al mismo tribunal o a un tercero. (Última versión de la Ley, vigente desde el 15 de febrero del 2010).

La misma Ley incluso permite que este tribunal admita o no evidencia sea esta admitida o no en un juicio civil llevado en Inglaterra, e independiente de si la misma prueba estuvo o no disponible para el primer tomador de decisiones. Incluso se le permite a este tribunal consentir o requerir que un testigo dé evidencia bajo juramento, pudiendo el mismo administrar dicho juramento. (TPR (UP) Art. 15 sub-secciones (2) y (3)).

En el ámbito de la judicial review, existen varios tópicos que tratar en relación a la prueba. Uno de ellos, discutido ampliamente por la doctrina, en la regla de la "*no evidence*"[10]. El debate se da en torno a la posibilidad que tienen los jueces de anular una decisión, o de ejercer en términos generales la revisión judicial en aquellos casos en que la evidencia no sea suficiente (o que no haya

[10] Podría traducirse como casos de decisiones tomadas sin evidencia, o sin prueba.

evidencia en absoluto) para apoyar la decisión de la autoridad, o bien que la evidencia presentada en el caso no pueda llevar bajo ningún respecto a la decisión adoptada por la misma.

Se dijo en un momento que esto sería un caso de falta de jurisdicción (entendiéndose este concepto desde la perspectiva continental como una carencia de facultades por parte de la autoridad para decidir un determinado asunto cuando no hayan elementos fácticos que lo respalden) pero luego se sostuvo que si había jurisdicción, solo que la decisión se había dictado de manera irracional, y por lo tanto con abuso de poder, incluso se llegó a la conclusión de que cabría la revisión ya que una decisión adoptada sin ninguna base de evidencia, se constituía como una infracción a la *natural justice*. Con el tiempo, la doctrina de la "*no evidence*" se consagró hasta el punto en que hoy, con el desarrollo del derecho administrativo ha pasado a formar parte de la revisión judicial configurándose como una rama del ultra vires. (Forsyth, Wade. 2009: pp.229-234)

Ahora bien, en torno a las instituciones propias de la prueba, analizaré primero el "estándar de la prueba" esto es, el nivel de convencimiento al que debe llegar el tribunal a la hora de tomar decisiones en relación a la legalidad de las ordenes administrativas. Para determinarlo se aplica el principio utilizado en los casos civiles, que corresponde a una *evaluación de las probabilidades* a diferencia del estándar criminal que busca llegar a un convencimiento más allá de toda duda razonable. (Wade, Forsyth; 2009: p.246)

En segundo lugar, respecto a la carga de la prueba, hay que hacer una distinción en relación a la naturaleza de los hechos que se discuten. Lo normal será que la carga recaiga sobre el solicitante o requirente y el traspaso del *onus probandi* a la autoridad dependerá de la naturaleza del acto; Si el acto en cuestión afecta al particular como injuria o bien se configura como un *tresspass*[11], entonces el particular solo deberá demostrar la existencia de esta injuria y caerá sobre la autoridad la carga de demostrar la justificación de su facultad legal, en cambio cuando no se trate de un error legal, sino de una afectación a la propiedad o libertad del solicitante, pero que no deriva del incumplimiento de las facultades legales sino que de un motivo ulterior como podría ser V.gr. la mala fe, recaerá sobre el particular el deber de demostrar la irregularidad del acto y por lo tanto su invalidez. Tanto en estos casos como en aquellos en que sea necesario que la autoridad se forme un convencimiento, habrá una presunción preliminar de que el acto es propio y válido,

[11] Esta expresión se traduce literalmente como: *entrar sin autorización.* Sin embargo, aparentemente esta expresión representa un concepto más amplio incorporando cualquier tipo de afectación directa al particular en su patrimonio físico.

derivada de la necesidad de dotar a la administración de cierta presunción de legalidad del acto en virtud de su calidad. (Wade; Forsyth; 2009: pp.246-248)

Ahora bien, en cuanto a los medios probatorios hay que recordar que hace algunos años atrás, como mencioné en el capítulo anterior, la problemática era que los recursos de derecho público a pesar de ser mucho más accesibles en relación a la legitimación, tenían muchas más limitaciones relacionadas con las facilidades interlocutorias y en especial con la prueba. Es por esto, que con posterioridad a la reforma de 1977 se implementaron normas relacionadas a la unificación de instituciones para los 5 recursos, modificaciones que fueron recogidas por la reforma procesal impulsada por Lord Woolf contenidas en la Parte 54 de las normas de procedimiento Civil y que remplazaron a las RSC Order 53. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 549-555)

En el caso de la *Discovery*[12], que en la nueva legislación procesal toma el nombre de exhibición de documentos (o *disclosure*), tiene una aplicación restringida a los casos en que la Corte lo ordene, lo que será en aquellos casos en que la parte pruebe que se requiere de la exhibición para que se falle justamente la causa, y que difícilmente tendrá éxito sin ella, tomando en cuenta que existe un protocolo de "directivas prácticas" que establecen el deber de "actuar razonablemente intercambiando información y documentos relevantes para el reclamante" en base al principio de buena fe y de respeto al deber de franqueza del acusado ante la corte una vez que se le ha otorgado el permiso para ejercer su acción, lo que morigera un poco la discrecionalidad de la corte para decretar la exhibición. (Wade, Forsyth; 2009: pp.557, 558-560)

La cámara de los Lores prescribió la necesidad de establecer un principio más flexible y menos prescriptivo en relación a la exhibición, haciendo necesaria una evaluación acerca de si la limitación a los derechos fundamentales (en relación a la privacidad) sopesa el principio de proporcionalidad, de esta forma se instauró un procedimiento mediante el cual la exhibición se realiza en primera instancia ante el juez solo y este determinará si se cumple con el principio de proporcionalidad, caso en el cual (ya que de no ser así rechazará la exhibición) ordenará medidas tendientes a la preservación de la confidencialidad (mediante la redacción del documento) y la inmunidad de derecho público. (Forsyth, Wade. 2010: pp. 557-560)

---

[12] *Discovery* es una expresión que significa: cualquier forma de procedimiento preliminar por el que una parte puede obligar a su contraria, o a un tercero, para que proporcione información sobre la que tenga acceso o posesión y que sea de relevancia respecto a la controversia". J.A Jolowicz. El procedimiento Civil en el COMMON LAW. Aspectos de su Evolución Histórica en Inglaterra y en los Estados Unidos durante el siglo XX.

El fundamento de las medidas antes mencionadas radica en la intención de evitar la notoria desigualdad que podría manifestarse en el juicio entre el solicitante, ciudadano, y el defendido (autoridad pública) que tiene un completo acceso a la información que utilizó para dictar o ejecutar el acto objeto de revisión.

En cuanto a la interrogación y la contra interrogación, antes eran raramente permitidas, ya que se entendía que su finalidad era la determinación de cuestiones fácticas, lo que no correspondía a la finalidad de la revisión judicial, no obstante es evidente que este tipo de cuestiones pueden aparecer, y en la nueva legislación procesal, aparentemente por un error inadvertido se eliminó toda facultad para la *cross-examination* en la Revisión. Sin embargo, la Corte Administrativa ha sostenido, a pesar de ello, que retiene la facultad de ordenar la contra interrogación bajo el CPR 32.1 (en relación a su facultad de controlar evidencia). (Wade; Forsyth; 2009. P.558-560)

E) El Contenido de la Sentencia.

Las decisiones dictadas por los tribunales del *First-tier*, pueden tanto acoger como desechar la pretensión de la parte o de la autoridad en una primera instancia. Este tribunal tiene, sin embargo, la facultad de revisar por una sola vez sus propias decisiones, y en el ejercicio de esta facultad podrá: corregir errores accidentales en la decisión o en el registro de la decisión, enmendar los fundamentos dados o bien revocar su decisión. Si el tribunal opta por esta última alternativa, podrá a su vez, re-decidir el asunto (si opta por esto la sentencia de reemplazo se mirará como una nueva decisión) o bien transferir la causa al *Upper tribunal* para que este la revise. Si la transfiere, este deberá necesariamente re-decidir la cuestión (con las mismas facultades que tendría el *First-tier* tribunal si estuviera él mismo re-decidiendo el asunto), o sea se pronunciará acerca del mérito del asunto en una nueva sentencia, si en cambio decide re-decidir entonces solo podrá corregir errores accidentales en la decisión o en el registro de la misma.

El *First-tier* tribunal solo puede ejercer esta facultad una vez (revisión) y si decide no hacerlo, esta sentencia tendrá fuerza de cosa juzgada y el asunto no podrá volver a ser conocido por él, ni por el

Upper tribunal en relación al mérito (si se podrá pronunciar el *Upper tribunal* en segunda instancia pero solo por algún error de derecho. (TCEA Art. 9 sub-secciones (3), (4), (5), (6), (9) y (11))

El *Upper-tribunal* por otro lado, puede revisar sus propias decisiones, y en este caso tiene las mismas atribuciones y opciones antes mencionadas para el *First-tier* tribunal en relación con las decisiones que puede adoptar. (TCEA; 2007: Art. 10)

Puede también actuar como tribunal de segunda instancia revisando las decisiones del *First-tier* cuando estas decisiones adolezcan de algún error de derecho. El *Upper tribunal* podrá: confirmar la decisión del *First-tier*, o revocarla, y si revoca podrá remitir el asunto al *First-tier tribunal* con la directiva de reconsideración o bien tomar una decisión de reemplazo con las mismas facultades y atribuciones que tendría el *First-tier*. (TCEA; 2007:Art. 12 sub-sección (2))

En este caso también se nota una mayor amplitud en el contenido de la decisión del tribunal. Además de lo antes mencionado, la ley le permite al *Upper tribunal* cuando decide remitir el asunto al *First-tier*, que dicte directivas ordenando que los miembros del tribunal llamados a conocer de la causa no sean los mismos que dictaron la decisión revocada, y que dicte directivas procedimentales relativas a la reconsideración del caso por parte del *First-tier*. (TCEA; 2007: Art. 12 sub-sección (3))

El análisis del contenido de la Sentencia lo haré sobre la base de suponer que las sentencias dictadas son estimatorias de la pretensión esgrimida cuando esta sea la solicitud de revisión judicial, o sea, me limitaré al contenido de las sentencias en los casos en que la Corte haya establecido la existencia de algún vicio que configure el Ultra Vires, ya que toda sentencia desestimatoria de la pretensión en este contexto será declaratoria, determinando la certeza de la situación jurídica anterior a la solicitud de impugnación del acto de la administración.

En el caso de los recursos del *Common Law*, hay que distinguir; La declaratoria busca que la corte establezca una situación jurídica, es decir, se trata de una sentencia declarativa que determinará certeza donde existía incertidumbre. En este sentido una sentencia de este tipo tiene una mayor amplitud que las otras decisiones jurisdiccionales ya que puede tratarse, V.gr. de determinar el sentido y alcance de una disposición, como podría ser establecer que el actuar de alguna autoridad pública ha sido cometido ultra vires. En este último caso, la declaratoria no será suficiente en sí misma, sino que requerirá de un *Mandamus* buscando la ejecución de un determinado deber jurídico, o bien una *prohibition*, que no permita la ejecución de la acción ilegal,

una *certiori* que anule la decisión declarada ilegal o incluso una *injuction*, ordenando hacer o no hacer algo a la autoridad en concordancia con lo resuelto en la declaratoria.

A pesar de lo antes expuesto, la tradición jurídica Inglesa, está marcada por un fuerte respeto a la función judicial (en sentido amplio) esto significa que la sola sentencia declaratoria bastará para que las autoridades cumplan con sus deberes "jurisdiccionales", ya que la sola desobediencia a la orden sería considerada desacato al tribunal.

En el caso de la *injuction,* nos encontramos ante el recurso estándar de derecho privado para prohibir la comisión de un acto ilegal. El contenido de la Sentencia en este sentido será la orden de prohibición y el establecimiento de una sanción, que puede ser prisión, multa o bien embargo de propiedad. Dichas sanciones serán determinadas discrecionalmente por la Corte. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 474-476)

Además de la orden de *injuction* prohibitiva, existe la posibilidad de que la Corte dicte una *mandatori injuction*, que vendría a ser una orden positiva de realizar una determinada acción, sin embargo en este sentido, se trata de un procedimiento restrictivo de derecho público ejercido para hacer cumplir un deber público a una autoridad y ejercido en el contexto del *mandamus*.

En los *prerrogatives remedies*, la nueva ley contempla las posibles decisiones que puede adoptar la Corte (en este caso tanto la *Upper Court* como la *High Court*). Se dispone que en el caso del *mandamus*, la decisión del tribunal contenida en la sentencia ordene a la autoridad pública a cumplir con un determinado deber jurídico; este deber no puede ser completamente discrecional sino que debe estar contenido de alguna forma en las Leyes parlamentarias, de esta manera al ordenar a la autoridad el ejercicio especifico de un deber, y aunque no establezca sanciones explicitas (ya que la sanción es desacato si una vez dictada la orden del tribunal aun así la autoridad no ejecuta su deber) se trataría de una Sentencia de condena, y no admite otras clasificaciones de tipo total o parcial, ya que el actuar omisivo del deber jurídico será decretado ilegal o legal, y esta determinación no admite parcialidad. (Wade, Forsyth; 2009: pp.521-524)

En el caso de la *prohibition*, la Sentencia contendrá una orden de no hacer, u orden de abstención, dirigida a que una autoridad no ejecute una determinada acción que en el caso en cuestión sea considerada ilegal, de esta manera, también nos encontraríamos ante una Sentencia de condena.

En el caso del *certiori* (actualmente *quashing order*), se le han otorgado al *Upper tribunal* facultades especiales respecto al contenido de su decisión, ampliando aun más su ámbito de pronunciamiento. El artículo 17 sub-sección (1) de la TCEA establece que en virtud de la anulación de la decisión administrativa, el *Upper tribunal* puede: 1- remitir el asunto a la corte, tribunal o autoridad que tomo la decisión con una directiva que lo compela a reconsiderar el asunto, y así alcanzar una decisión en concordancia con las averiguaciones de hecho realizadas por el *Upper tribunal*; o 2- Sustituir él mismo la decisión por otra más adecuada. (Esta última opción requiere de ciertos requisitos especiales contemplados en la misma ley en la sub-sección (2) del mismo artículo). En este caso entonces, el contenido de la sentencia es de mayor amplitud, permitiendo al tribunal dictar incluso una sentencia de reemplazo.

En todos las recursos de la revisión judicial, la Ley ha permitido al tribunal otorgar a los solicitantes daños, restitución o recupero de una suma debida, en los casos en que la solicitud contenga un reclamo para dichos otorgamientos, derivados de cualquier asunto relacionado con la solicitud, o bien si el tribunal considera que dicha concesión habría sido dada por la *High Court* si el reclamo de estos se hubiera demandado por una acción que se hubiese iniciado en la *High Court* por el solicitante al momento de efectuar la solicitud de revisión judicial. (Artículo 16 sub-sección (6) TCEA).

En todos los casos anteriores, la sentencia contendrá, como requisito general, los fundamentos de la decisión que servirán para el conocimiento del vicio que dio lugar a la misma sentencia, vicio que puede ser ultra vires, *error on the face of the record*, infracción a los principios de la *natural justice*, etc. (JRA 1977 Art. 5 sub-sección (1)).

La necesidad de fundamentar deriva de las nuevas exigencias establecidas en la carta de Derechos Humanos de 1998, primera sistematización escrita aceptada y ratificada por Inglaterra en relación con las garantías fundamentales.

F) La Ejecución de la Sentencia

Una de las características más descriptivas de los tribunales antes de la reforma, era su incapacidad para hacer ejecutar sus propias decisiones. Al no pertenecer propiamente al poder judicial, requerían del auxilio de una Corte para que esta ejecutara las decisiones adoptadas por ellos. Hoy, esta situación cambió radicalmente. La *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, expresamente se refiere a la ejecución de las Sentencias en varias de sus partes.

La TCEA *Act* incluye disposiciones que confieren al *Upper tribunal* el rango de *Supreme Court of the Record*, otorgándole los mismos poderes que a la *High Court*, en relación con la ejecución de las decisiones, direcciones y órdenes hechas por los tribunales y a la ejecución de sus propias decisiones, referidas estas facultades no solo a hacer cumplir la decisión final, sino que a la facultad de castigar como desacato el incumplimiento de órdenes o dirección procedimentales dictadas durante la substanciación de los juicios, tanto relativo a las ordenes del *first-tier* como a sus propios mandatos. Así, es el *Upper tribunal* el órgano facultado para la ejecución de las resoluciones.

En relación directa con las obligaciones de dar, el capitulo 2 artículo (26) sub-sección (1) establece que una suma pagadera en cumplimiento de la decisión del *First-tier* o del *Upper tribunal* en Inglaterra y Gales, será recuperable como si fuese pagadera bajo la orden dada por una Corte del Condado, o bien como si la orden fuese hecha por la *High Court*; de esta manera, se les da a los nuevos tribunales status de cortes al concederles a sus decisiones mérito ejecutivo. En la Parte 2° artículo 26 sub-sección (6) letras (a) y (b) se dispone que será función del *Tribunal Procedure Comittee* hacer las normas que determinen, para estos efectos, cuando la decisión de los citados tribunales debe considerarse ejecutable (en nuestro concepto, cuando la decisión será firme y ejecutoriada)

En su parte 3, Capitulo 1 artículo 54, consigna que la *Schedule 12* (a la que me referiré más adelante) se aplica cada vez que una promulgación, orden o mandato judicial confiera la facultad para aplicar dicho procedimiento tomando el control de los bienes y vendiéndolos para recuperar una suma de dinero, y que solo ese es el procedimiento aplicable, salvo las excepciones legales propias de los estatutos en particular.

La ley describe enteramente un juicio ejecutivo, en que deberá nombrarse un agente de ejecución quien tendrá a su cargo la notificación al ejecutado, la toma de los bienes y la venta de los mismos al mejor postor para cumplir con la obligación, en un procedimiento que no detallaré, pero que no difiere demasiado con el juicio ejecutivo contemplado por nuestro código de procedimiento civil. (Schedule 12)

Además de la ejecución "*by taking control of goods*", la TCEA contempla otras formas de ejecución. Se describe una institución denominada a "charging order", que en estricto rigor corresponde a una especie de privilegio establecido por orden judicial y que recae sobre bienes raíces del deudor. Se configura simplemente como garantía de que si el deudor vendiese la finca, el acreedor deberá pagarse primero para satisfacer la deuda derivada de un juzgamiento. De esta forma, la ejecución se llevaría a cabo mediante el establecimiento de la orden, que sin permitir el cobro directo por parte del acreedor le asegura el pago en el futuro al menos.

Otra forma de ejecución contemplada por la TCEA en el "*attatchment of earning orders*"[13] que corresponde más que nada a una forma de pago. Mediante este procedimiento la deuda busca ser ejecutada a plazo, contemplando el descuento en cuotas de las ganancias del deudor. Para poder llevar a cabo esta forma de ejecución, la ley otorga atribuciones al acreedor (que en general será la administración) para que pueda solicitar información del deudor, y para que se pueda determinar quién es su empleador con la finalidad de llevar a cabo los descuentos. (Arts. 83 y 85 TCEA)

Ahora bien, en relación con las obligaciones de hacer es probable que se continúen aplicando las normas de la *Civil Procedure* ya que estas se mantienen vigentes en todo lo que no se oponga a la reforma o a algún estatuto particular en relación a una determinada materia, siendo así el *Upper tribunal* tendría las facultades de ocuparse de la ejecución en estos casos en los mismos términos en que están facultadas las cortes del *common law* para hacerlo. (Art. 57 TCEA)

Es necesario en este punto volver a mencionar el carácter no contencioso de la posición de la administración en estos procedimientos. El interés superior de los representantes de la administración pública se inclina a la idea de llevar a cabo la mejor aplicación de la ley evitando a toda costa la comisión de ilegalidades. Es por esta razón quizás que las normas de la TCEA no hacen mención expresa a la ejecución de las obligaciones de hacer, ya que estas en general están

[13] La traducción literal pareciera ser *retención de bienes* pero a mi parecer una adaptación mas apropiada del concepto sería: el embargo de las utilidades del deudor.

dirigidas a las Autoridades y estas procederán a cumplir con sus obligaciones de manera espontanea una vez dictado el pronunciamiento. Existe un elevado respeto de los ciudadanos (públicos y privados) a la labor de los tribunales que se demuestra V.gr. en los casos en que un tribunal da lugar a una solicitud de declaratoria (que estime que un acto es ilegal) que será cumplida por la autoridad anulando su decisión sin necesidad de que la parte interponga una nueva solicitud de *mandamus*.

La *judicial review* en este ámbito de ideas operaría de la misma forma, aplicándose para su conocimiento las normas generales de procedimiento civil, que en este caso no solo serán aplicadas por el *Upper tribunal* (solo en los casos antes vistos, determinados por el *Lord Chief Justice* y por transferencia *case-by-case* de la *High Court*) sino también por los tribunales ordinarios.

CAPITULO 3

Analisis comparativo de la justicia administrativa inglesa y chilena. Algunas lecciones y críticas.

En Chile, mientras el derecho privado se estructura en base a un complejo organigrama de tribunales y procedimientos, tanto generales como especiales, el sistema público no admite ninguna coherencia ni estructura en lo que dice relación con los procesos, ni en relación con los tribunales a cargo de la substanciación de los mismos como explicaré más adelante.

Esta característica de nuestro derecho público servirá para demostrar en las siguientes líneas la marcada cercanía existente entre ambos sistemas y como una reforma administrativa del tipo impuesto en Inglaterra podría calzar en nuestro actual panorama normativo.

El siguiente análisis, pretende describir en términos generales algunas de las principales diferencias y similitudes en relación a las mismas instituciones estudiadas en el capítulo anterior, con la finalidad de establecer conclusiones determinantes en el contexto de la justicia administrativa.

A- Los Tribunales

La nueva reforma administrativa vino a unificar lo que antes era una proliferación desmedida de tribunales en el área del *public law*, mediante la creación de dos tribunales que finalmente serán los encargados de la substanciación de los procesos administrativos y de la revisión judicial (No obstante lo anterior, la *Hight Court* no ha perdido sus facultades de conocer de esta última) judicializando a los tribunales mediante su expresa incorporación al sistema judicial, creándose ahora una nueva realidad en que existe un dualismo jurisdiccional opuesto a lo que ocurre en Chile en que los tribunales ordinarios conocen de ambos ámbitos del derecho.

Actualmente, Inglaterra posee un sistema unificado de tribunales donde un solo órgano conoce de todas las cuestiones contenciosas administrativas organizado en cámaras que se han definido en base a temas específicos con el fin de promover la especialidad en el conocimiento de los temas; este objetivo de la reforma, que claramente se ha logrado materializar es un tema que debiera ser analizado en Chile, ya que no existe, salvo en los casos de procedimientos conocidos por tribunales especiales, ninguna experticia en el tratamiento de las materias.

Uno de los objetivos que se tuvieron en consideración con esta unificación, dice relación con la supervigilancia del sistema de justicia administrativa como un todo. Hoy, todos los *tribunals* responden a la supervigilancia del *Senior President*, del Consejo de tribunales y de otros órganos de apoyo administrativo, como explique en el primer capítulo de este trabajo. En nuestro país, la mayoría de los tribunales están sometidos a la supervigilancia directiva correccional y económica de la Corte Suprema, pero no todos. Aquellos órganos que están fuera del poder judicial (igualmente denominados como tribunales por la doctrina, por el hecho de ejercer funciones de adjudicación) escapan de este control y

siendo así, se hace evidente la falta de un ente que esté en constante conocimiento y control de lo ocurre con la justicia administrativa como un todo.

La instauración de un ente con estas características se justifica en la existencia de una instancia en la que las problemáticas generales que se den en este contexto lleguen a oídos del poder legislativo, y de esta manera se dicten las normas necesarias para un constante desarrollo de la justicia administrativa.

En Chile, los procedimientos administrativos son conocidos por las cortes superiores de justicia, como en el caso de las reclamaciones por sanciones sobre quiebra contempladas en la Ley 18175 que son conocidas por la Corte de Apelaciones, por tribunales ordinarios de primera instancia, como en el caso de las reclamaciones por multas impuestas por la SVS reguladas por el DL 3538 y que son conocidas por un juez de letras, por tribunales especiales, como las reclamaciones de que conoce el tribunal de contratación pública o el tribunal tributario y aduanero, o bien por órganos que son parte de la administración y que ejercen funciones de adjudicación, como es el caso del Ministro de telecomunicaciones que conoce de las reclamaciones efectuadas bajo la misma Ley. (DL 3538. Art. 30; Ley 18175 Art. 8, N° 5 y 8; 19886. Art. 22; Código Tributario. Art. 149-159;

Existe entonces una multiplicidad orgánica que se da tanto en primera instancia (o en única instancia en algunos casos), como en segunda instancia, no podemos olvidar que varios de estos procedimientos especiales contemplan apelación, y esta será conocida por la Corte de Apelaciones, o por la Corte Suprema, ampliando aun más el campo de competencias en el ámbito del derecho público.

En Inglaterra antes de la reforma, los tribunales especiales y los órganos administrativos se identificaban en un mismo tipo de órgano que eran las Agencias que luego se convirtieron en tribunales administrativos. Estos eran órganos de la administración pero configurados como tribunales especiales creados por estatutos ad-hoc. En ambos casos se generó una multiplicidad tanto de órganos destinados a solucionar los conflictos entre los particulares y la administración, como de procedimientos específicos para el tipo de conflicto.

Además existe una diferenciación entre cortes y tribunales, las primeras correspondían a tribunales de derecho que formaban parte del poder judicial y los segundos en cambio, solo

conocían de cuestiones de derecho público como parte del organigrama administrativo. Siendo así, las Cortes conocían cuestiones ordinarias y recursos de revisión judicial (que era la única manera de atacar judicialmente una decisión administrativa). Existía entonces un monismo legal en el que las cortes del *common law* tenían competencia para conocer cuestiones tanto de derecho público como de derecho privado, aplicándose las mismas normas en los procedimientos de ambas categorías de derecho, esta misma situación se da en Chile, siendo los mismos tribunales (salvo algunas excepciones, como los tribunales especiales) los que conocen de los conflictos entre Autoridades y particulares, por lo tanto, podemos decir que también en nuestro país existe un monismo legal. (Ley…

Actualmente en Chile, al igual que en Inglaterra antes de la reforma, la doctrina critica el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los órganos de la administración, ya que estos carecen de la suficiente independencia e imparcialidad requerida (en nuestro caso por la Constitución) para que se cumplan los supuestos del debido proceso. Estos órganos mantienen algún tipo de vinculación con el ejecutivo, en general con el ministerio del cual dependen y los funcionarios que forman parte de ellos no son inamovibles, generándose de esta manera una posible intromisión entre las funciones del Estado las cuales deben por mandato constitucional mantenerse separadas. Esta discusión, fue exactamente la que motivo en el Reino Unido la implementación de la reforma en estudio, claramente en el marco de un debate critico mucho más profundo por parte de la doctrina anglosajona, considerando la notoria influencia que tiene esta en la elaboración de la Ley. (CPE. Art.19)

En relación a la composición de los tribunales hay marcadas diferencias. En Chile vemos que los tribunales se componen de uno o más jueces (salvo en el caso de los órganos administrativos que ejercen jurisdicción ya que es ese caso se trata de una autoridad) con conocimientos generales en derecho y solo en algunos casos, como en algunos tribunales especiales, miembros distintos de un juez con conocimientos específicos relacionados con la competencia del tribunal. En Inglaterra en cambio los tribunales están compuestos por un *chairmen* (o jefe) con conocimientos en derecho y por varios funcionarios con conocimientos expertos en la materia (repartidos en las cámaras según sus conocimientos y pudiendo participar en más de una de ellas según lo estime el *Senior President*).

Claramente este sistema resulta mucho más eficiente y específico, ya que además de esta composición especial, cada tribunal puede dictar las direcciones que estime convenientes para substanciar el procedimiento (en el marco general procedimental dado por el *tribunal procedure comittee*), en este orden de ideas, el sistema Inglés se ha hecho cargo de críticas similares a las que se sostienen actualmente en nuestro país, relativas a la falta de especificidad de los órganos llamados a ejercer el control de la administración; si bien existen algunos procedimientos que son llevados por tribunales especiales, esta no pareciera ser la regla general. (Ley..

B- La Legitimación.

La tendencia ha sido en ambos casos, la flexibilización de las normas acerca del locus standi, dejando de priorizar (por lo menos en nuestro sistema) la existencia de derechos subjetivos comprometidos o de intereses legítimos a la hora de determinar la existencia del derecho a recurrir. La idea común parece tender a que la ilegalidad no debe quedar bajo ningún respecto impune, de manera que la solución legal viene dada por fórmulas que permitan que cualquier persona pueda acceder a esta justicia, implementándose incluso en muchos casos la noción de "acciones populares" a la hora de solicitar la intervención de los tribunales. (Wade, Forsyth; 2009: pp. 592-594)

En el caso de la revisión judicial, aunque se ha flexibilizado mucho este tema con la misma tendencia antes mencionada, las fórmulas legales siguen haciendo referencia en algunos casos a un "perjuicio substancial", en este sentido se asimila a lo que ocurre en Chile con la Nulidad de Derecho público, en que la máxima de que "no hay nulidad sin perjuicio" es siempre aplicable. En el Reino Unido, sin embargo, la fórmula legal utilizada: "suficiente interés", resulta más amplia y flexible que la descrita en nuestra ley e incluso se ha hablado de acción popular en sentido amplio, en contraposición a los casos aislados de acción popular contemplados por algunas de nuestras leyes especiales. En este sentido, la legislación Inglesa, a diferencia de lo que ocurre en Chile, tiende a unificar los criterior de legitimación para facilitar de esta manera el acceso a la justicia administrativa por parte de los particulares. (Wade, Forsyth; 2009: pp.592-594) (casos de acción popular)

Las Medidas Cautelares.

Ha quedado claro a la luz de la descripción hecha en el capítulo anterior, que no hay demasiadas diferencias entre una legislación y la otra. Ambas contemplan la posibilidad de la suspensión de los efectos de un acto administrativo cuando este ha sido impugnado. En Chile adquiere la denominación de Orden de no innovar, mientras que en el derecho anglosajón se describe simplemente como la facultad del tribunal para suspender los efectos de la decisión administrativa mientras esté pendiente la apelación o la solicitud del permiso para apelar.

Los tribunales teniendo amplias facultades para determinar el procedimiento en el caso particular, pueden con la misma libertad decidir si en un caso concreto deben o no dictarse este tipo de medidas, como es también la tendencia en nuestro sistema en aquellos casos en que no hay ley expresa, siempre y cuando se sopesen los intereses y derechos comprometidos en el caso particular.

En Inglaterra, la tendencia parece apuntar a las medidas conservativas, y más específicamente a la suspensión del acto hasta la completa tramitación del juicio o hasta la dictación de una sentencia por parte del tribunal. Como mencioné antes, la *interlocutory injuction* será dictada por el tribunal cuando de los antecedentes de la causa se derive el periculum in mora y el humo de buen derecho, los mismos presupuestos contemplados por nuestra legislación para permitir la dictación de una medida cautelar.

En este mismo orden de ideas, esta institución en la revisión judicial quizás tenga alguna cuota mayor de novedad en relación a nuestro sistema. En estos casos, la corte puede ejercer la tutela cautelar adelantando los efectos de la Sentencia esperada. En este sentido cada uno de los recursos que se soliciten, contemplan una medida distinta correspondiente a una aceptación provisoria por parte de las cortes de la pretensión esgrimida por la parte.

En cuanto a las fuentes de las medidas cautelares, en Chile pueden tener origen en la Constitución, en la ley o bien pueden tener origen judicial, lo normal será que su fuente sea la ley, si no bien expresa para el procedimiento concreto, de manera supletoria mediante la integración de los vacios legales usando las normas generales del procedimiento civil. En

Inglaterra la fuente será siempre judicial, incluso en aquellos casos en que una ley las contemple o no las contemple, será siempre decisión del juez si decretarla o no.

C- La Prueba

El análisis comparativo en relación a la prueba es mucho más difícil que las demás instituciones ya que como mencioné anteriormente, existe en Chile una multiplicidad de procedimientos. Siendo así, la prueba deberá rendirse según lo establezca cada uno de ellos sin que exista ningún tipo de norma general (salvo en los casos en que se aplican algunas normas supletoriamente, como las del Recurso e protección) Sin embargo del estudio de varios procedimientos especiales puedo sacar ciertas conclusiones respecto a cuales procesos son utilizados con mayor frecuencia. Aparentemente en la mayoría de los casos se aplican las normas del recurso de protección y del recurso de apelación (con ciertas modificaciones o limitaciones, como ser conocido necesariamente en cuenta o previa vista de la causa). En varios otros casos, la ley determina que en primera instancia la cuestión sea conocida sin forma de juicio. (casos sin forma de juicio)

Aquí se puede quizás vislumbrar alguna similitud con el sistema Inglés, tanto antes como después de la reforma, ya que la prueba no sufrió grandes modificaciones. Primero que nada, como mencioné en acápites anteriores, la prueba suele realizarse en función de un acercamiento inquisitivo por parte de los tribunales, esto quiere decir, que tienen amplias facultades para solicitar prueba y para realizar las gestiones que estimen convenientes para el conocimiento de los hechos. En Chile, tanto en las normas del recurso de protección como en las del recurso de apelación se contemplan facultades similares para los tribunales, como por ejemplo, la posibilidad de la corte de decretar medidas para mejor resolver, o bien la facultad que tienen de solicitar de parte de las autoridades Informes en relación con la cuestión objeto de juicio. (casos antes mencionados)

En Inglaterra como analicé previamente, se reconoce la idea de que la autoridad está en mejores condiciones de presentar antecedentes y esta misma idea, al parecer se reitera en nuestro ordenamiento jurídico cuando las normas permiten a los tribunales solicitarles todo tipo de antecedentes, en especial relacionados con la toma de la decisión impugnada.

Otras normas especiales de nuestra legislación han considerado que la cuestión debe ser conocida en primera instancia "sin forma de juicio". Esta es quizás la regla general a la hora de resolver conflictos por parte de los tribunales administrativos Ingleses, es más, una de las finalidades de la reforma es la implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos o de métodos innovativos para el mismo fin, justamente buscando a toda costa evitar la solución de los conflictos con forma de juicio. Al parecer en Chile también el legislador ha considerado la alternativa de resolver sin forma de juicio, pero sin considerar el fortalecimiento de estos métodos alternativos.

Una diferencia significativa en este aspecto se da en el ámbito de la prueba testimonial en segunda instancia, ya que esta tiene notorias limitaciones siendo uno de los medios probatorios por excelencia. El tribunal, como lo ha entendido la doctrina, solo puede decretar esta prueba a petición de parte y en aquellos casos en que no se haya podido rendir en primera instancia, diferenciándose claramente del sistema inglés en el que la prueba testimonial es de las más importantes (incluso de las pocas contempladas expresamente). (Ley aue limita la prueba en "°)

Esta limitación de sólo poder presentarse a petición de parte es claramente contraria al enfoque inquisitivo antes mencionado. Probablemente esta gran diferencia se justifica porque el sistema Inglés ha estado siempre definido en base a audiencias orales, cuestión que no ocurre en nuestro ordenamiento jurídico.

D- El Contenido de la Sentencia.

Quizás las diferencias más marcadas entre ambos sistemas se dan en este ámbito. Primero porque la Sentencia en Inglaterra no se basa en el principio formal de la congruencia. El mayor pragmatismo anglosajón da un sentido distinto a la resolución del tribunal pudiendo este incluso pronunciarse sobre varias cuestiones a la vez.

En el ámbito de la *judicial review*, la decisión del tribunal se configura en la mayoría de los casos como una sentencia mixta, que además de decidir la cuestión de fondo, se pronuncia

acerca de otras materias, como la solicitud de reparación por daños, indemnización de perjuicios, etc.

En el caso de los tribunales administrativos, la sentencia en si misma puede ser declarativa, constitutiva o de condena dependiendo de lo que se alegue por las partes en relación con la interpretación de las normas. La resolución final no solo se va a pronunciar acerca de la cuestión de fondo, por lo menos en los casos en que el tribunal este decidiendo una apelación o una revisión, sino que se pronunciará también sobre cuestiones de procedimiento, y directivas varias por parte del tribunal que revoca en dirección a definir los pasos a seguir por el tribunal inferior cuando tenga que re-decidir el asunto.

Estas grandes diferencias se dan sobre todo por la existencia del common law, y a la idea de que los órganos jurisdiccionales fallan de manera casuística en atención a las circunstancias del caso, y en el caso de los tribunales, el fallo se dicta igualmente en base a las circunstancias del caso y a los conocimientos específicos del jurado.

Sin entrar en clasificaciones, que son muy complejas entre dos ordenamientos jurídicos con instituciones muy poco asimilables, puedo decir que en términos generales, los tribunales administrativos en Inglaterra poseen una mayor libertad a la hora de dictar sentencia. En Chile los tribunales se limitan a pronunciarse sobre las pretensiones de las partes, y si omitieran alguna o fallaran de más incurrirían en una falta de congruencia lo que podría derivar en una casación en la forma. En Inglaterra el respeto a la tutela efectiva y a las demás garantías constitucionales (asimilándolo a nuestro ordenamiento porque recordemos que la Constitución Inglesa es no escrita o de facto), parecen satisfacerse en la necesidad de que las decisiones sean fundadas y razonadas y no mediante el cumplimiento de formalidades como las exigidas en nuestro contexto legalista.

E- La Ejecución de la Sentencia.

En el campo de la ejecución de las sentencias administrativas, ambas legislaciones contemplan el procedimiento ejecutivo de embargo, como el instrumento más importante a

la hora de hacer cumplir a una parte con las obligaciones que derivan de un mandato judicial. Ambas describen un procedimiento muy similar en base a la toma del control de los bienes y venta al mejor postor. Quizás la diferencia mayor a la hora de la ejecución, se da por una evolución cultural distinta.

En relación a las obligaciones de hacer, la cultura Inglesa se basa en un máximo respeto de las decisiones judiciales, de manera que a diferencia de lo que ocurre en Chile, la alternativa de ejecución administrativa no conlleva un riesgo de indefensión para el particular, si no todo lo contrario, es muy probable que las Autoridades procedan a cumplir con sus obligaciones en el momento mismo del pronunciamiento del tribunal. El desacato a la orden de un tribunal es mal visto en la idiosincrasia Inglesa, es por eso que en el caso de la revisión judicial, si lo solicitado en una orden declaratoria para determinar si un actuar ha sido ilegal o no, al declararse que lo es, lo más probable es que no se requiera una orden adicional del tribunal ordenando V.gr. una anulación del acto, si no que la autoridad procederá a la anulación de manera espontánea.

Ahora bien, El Reino Unido ha evolucionado y se ha hecho cargo de la mayoría de las criticas que la doctrina venía desarrollando en relación al funcionamiento del sistema. El análisis comparativo entre este sistema y el nuestro es claramente disímil después de la reforma recientemente implementada.

Finalmente creo importante mencionar la importancia de fortalecer la separación de poderes para poder cumplir con el concepto de Estado de Derecho. La existencia de órganos administrativos con facultades adjudicatorias en nuestro ordenamiento jurídico debilita ciertos principios de rango constitucional como la imparcialidad y la independencia que debe poseer un órgano que administra justicia, y tal como ocurrió en el Reino Unido, considero necesario llevar a cabo una crítica exhaustiva de nuestro sistema de justicia administrativa, con la finalidad de promover un reforma similar.

Conclusiones

Del análisis antes realizado, queda en evidencia la notoria similitud de ambos sistemas, por lo menos en el ámbito de la justicia administrativa. Aunque ambos ordenamientos jurídicos se erigen en base a conceptos diametralmente opuestos, ya que como se sabe el *common law* dista mucho del sistema continental, se pueden recalcar ciertos elementos en común, por lo menos antes de la reforma en comento.

1. En ambos casos hay una tendencia a la judicialización del sistema, derivada tanto en Chile como en Inglaterra de una fuerte crítica a la falta de separación de poderes del Estado, que infringe el concepto de Estado de Derecho (en Chile) y de *Rule of Law* (en R.U)
2. Ambas legislaciones tienen igualmente a buscar la especialización de los órganos adjudicatorias en lo relativo a la administración del Estado.
3. Estas tendencias buscan hacer posible implementar los principios propios del sistema judicial a la resolución de controversias entre los particulares y el Estado, en especial el pricipio de INDEPENDENCIA, promoviéndose un sistema más igualitario y justo para el ciudadano.
4. Ambos sistemas buscan eliminar aquellas figuras que no responden a las exigencias de este principio que debe ser una característica esencial del órgano adjudicador, como en el caso de quien detenta una duplicidad de roles entre juez y parte. Esta circunstancia vulnera en Chile el principio de la imparcialidad y en el Reino Unido el principio de justicia natural: *nemo iudex in causa sua*.
5. Existe hoy en día una incoherente red de formas de controvertir las decisiones de las autoridades, sin que exista ningún sistema uniforme, tal como ocurría en Inglaterra antes de la reforma.
6. Existe una tendencia mundial, que ya fue recogida por Inglaterra en la reforma, y que es reconocida igualmente por Chile en la Ley de Bases Generales de la administración del Estado a la instauración de un sistema práctico, eficiente, sencillo y bajo en costos. Esto se logra mediante la aplicación de métodos

alternativos de resolución de conflictos, dejando la forma de juicio como última alternativa.

Quizás en Chile se intentó implementar a toda costa el sistema continental, en especial el francés, sin que hubiera un estudio previo de este y de cómo hacerlo calzar con las instituciones vigentes. Sin embargo, en la evaluación de nuestro derecho administrativo encontramos obvias falencias que derivan justamente de una incorrecta implementación de normas. Esta errónea implementación debe ser corregida mediante el estudio exhaustivo de las instituciones que lo componen, y debe someterse a una fórmula que al igual que en Inglaterra asegure una constante fiscalización del funcionamiento de la justicia administrativa, ya que una de las principales falencias de un sistema es el no ser capaz de adaptarse a los requerimientos de la sociedad en que este se ha implementado.

De esta manera, puedo concluir que las obvias semejanzas entre ambos sistemas debieran ser analizadas en orden a instaurar en Chile una reforma como la que se ha venido implementando en Inglaterra y que hasta el momento parece funcionar solucionando las críticas que se venían gestando y adaptando la realidad normativa a las necesidades de la sociedad y a los requisitos de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos y que pasaron a formar parte del Ius Gentium como preceptos obligatorios para todos los países del mundo.

Bibliografía

1- Aróstica, M. Ivan. (2008): *Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena. Una visión crítica a la luz de la Constitución*. Iuspublicum. N°20.

2- Bell, John. (1990): "Unité et dualité de jurisdiction en matière administrative au Royaume-Uni" en *Revue Francais de Droit Administratif*, 6(5) septembre-octobre, pp. 892-894.

3- Boyron, Sophie. (2007): "Veille de droit administratif anglais" en *Revue Mensuelle LEXISNEXIS Jurisclasseur*- noviembre, p. 6 y 7.

4- Campion, Sir Gilbert; Chester, D.N; Mackenzie, W.F.M; et al. (1950): *British Government Since 1918*. George Allen and Unwit LTD. London.

5- Cassese, Sabino. (2000): *La Construction du droit administratif, France et Royaume-Un*. Editions Montchrestien, E.J.A.

6- Constitutional Reform Act 2005. Disponible en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/notes/contents. Última consulta: 25 de octubre del 2010.

7- Dicey, A.V. (1982): *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. Liberty Fund. Indianapolis.

8- Forsyth, Cristopher; Elliott, Mark; Jhaveri, Swati; et. al. (2010) *Effective judicial review: a cornerstone of good governance*. Oxford University Press.

9- Forsyth, Cristopher. (2000): *Judicial Review and the Constitution*. Hart Publishing.

10- Fromont, Michel. (2006): *Droit administratif des États européens*. Presses Universitaires de France.

11- Harris, Micheal; Partington, Martin. (1999): *Administrative Justice in the 21st Century*. Hart Publishing. Oxford.

12- Jacobs, Edward. (2009): *Tribunal Practice and procedure*. Legal Action Group. London. October. Disponible en www.lag.org.uk/files/93151/FileName/1-TPP-Chapter1.pdf. Última visita: 25 de octubre 2010.

13- Jowell, Jeffrey, y Oliver, Dawn. (2007): *The Changing Constitution*. Oxford University Press Inc; New York.

14- Macchia, Marco. (2009): *La riforma degli administrative tribunals nel regno unito*. Revista Trimestrale di diritto pubblico. N°1.

15- Marin, Juan Carlos. (2003): "Referencia a la tutela cautelar en el derecho Inglés" en *Revista de Derecho*, Vol. XV n.2, Valdivia, p. 191-204.

16- Morineau, Marta. (2001): *Una introducción al Common Law*. Universidad Nacional Autónoma de México.

17- Schwartz, Bernard. (2006): *French Administrative Law and the Common-Law World*. The Lawbook Exchange, Ltda. Clark, New Jersey.

18- Soto Kloss, Eduardo. (1970): *¿Existe un derecho administrativo Inglés*. (E) RAP N° 70. Disponible en www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1973_070_113.PDF. Última visita: 15 de junio del 2010.

19- Tribunals, Courts and Enforcement Bill [HL]. Disponible en www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents. Última consulta: 25 de octubre del 2010.

20- Tribunals and Inquiries. The Tribunal Procedure (Upper Tribunal) Rules 2008. Disponible en www.tribunals.gov.uk/tribunals/Documents/Rules/TribunalProcedure_UTRules2008.pdf. Última consulta: 25 de octubre del 2010.

21- Tribunals and Inquiries. The Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (General Regulatory Chamber) Rules 2009. Disponible en www.tribunals.gov.uk/tribunals/Documents/Rules/GRCRulesConsolidated.pdf. Ultima Consulta: 25 de octubre del 2010.

22- Wade, H.W.R; Forsyth, C.F. (2009): *Administrative Law*. Oxford University Press.