

LA REVISIÓN JUDICIAL DE LA INTERPRETACIÓN DE UNA AGENCIA ADMINISTRATIVA

*Michael Asimow*¹

La revisión judicial de los actos administrativos es de fundamental importancia en el Derecho Administrativo de Norteamérica, así como lo es en el mexicano. Sin una revisión judicial hecha por jueces independientes, los particulares no tienen más protección que la «moderación» de los funcionarios públicos, la cual no los puede proteger del todo, por lo cual, advirtiendo profundas diferencias entre ambos sistemas, pienso que encontrarán interesante si me refiero a algunos de los aspectos más importantes de la revisión judicial, primeramente, en Estados Unidos.

La revisión judicial de la validez de una ley es común desde el caso *Marbury vs. Madison*, en 1803. El caso estableció el poder de la Corte para anular leyes federales, en conflicto con la Constitución, e hizo claro que las cortes pueden revisar las acciones del Ejecutivo. En este famoso caso, el jefe de justicia Marshall dijo que es «obligación y deber del poder judicial decir cuál es la ley».

De este modo, las cortes consideran frecuentemente revisar la validez de las disposiciones y acciones de los departamentos ejecutivos (o, como nosotros los llamamos, agencias administrativas). Además revisan las decisiones por las que las agencias determinan derechos de los ciudadanos –por ejemplo, revocando sus licencias para practicar una profesión o restringiendo un empleo que es censurado porque entraña una práctica desleal–. Abundando, revisan las acciones de

¹ El profesor Michael Asimow, que imparte Derecho Administrativo en la UCLA Law School, pronunció esta conferencia el 11 de diciembre de 1990, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

discrecionalidad administrativa, tales como las decisiones de los departamentos gubernamentales que pueden ser peligrosas para el control del medio ambiente o a especies en extinción de plantas y animales.

Permítanme dar un ejemplo del poder de las cortes sobre las agencias administrativas. Es el de una agencia federal que regula la seguridad automotriz. En el régimen del Presidente Carter, la agencia adoptó una regulación requiriendo bolsas de aire en todos los carros nuevos. En el régimen del presidente Reagan, la agencia revocó la regla y no requirió equipo protector contra accidente. La Suprema Corte señaló que la agencia actuó irrazonablemente cuando revocó la regulación, porque la información indicó que las bolsas salvarían muchas vidas a costo accesible². Una decisión basada en consideraciones meramente políticas o de oposición al programa no es argumento suficiente para la revocación. Esta decisión muestra que la revisión judicial puede cambiar decisiones políticas fundamentales hechas por un departamento del Ejecutivo.

A diferencia del amparo, la decisión de la Corte le ofrece protección contra todo el mundo y no se limita a la demanda, ya que la norma es que todas las acciones finales de gobierno, que perjudiquen a cualquier persona o entidad de negocios (o, simplemente, cualquier acto de gobierno de una ciudad o estado) puedan ser llevadas a las cortes y la legalidad del acto de gobierno revisada. En algunos casos un estatuto prescribe la revisión, pero es raro. Finalmente, cierta acción discrecional no es revisable si no hay patrones por los cuales el poder judicial pueda hacerlo, pero esto es relativamente inusual.

Las reglas relativas a la revisión son muy generosas, ya que cualquier persona puede solicitarla si la acción gubernamental le es desfavorable financiera, estética, ambientalmente o en cualquier otra forma parecida³. En muchos casos, una disposición administrativa

² *Moto Vehicle Mfgs. Assn. vs. State Farm Mutual Auto, Ins. Co.*, 463 US 29.

³ *Association of Data Processing Service Org. vs. Camp*, 397 US 150 (1970).

puede extender su alcance y cuando se relacione con la protección del medio ambiente, cualquier persona puede traer un conjunto de pruebas sobre contaminación de aire o agua, aunque no sufra un perjuicio concreto⁴. Naturalmente, antes de ir a la Corte es necesario agotar los recursos administrativos, tal como sucede en México y asumiendo que el acto administrativo es revisable, una cuestión de gran interés es determinar el alcance de la revisión. ¿Cómo es tan grande el poder de la Corte para nulificar la acción en cuestión?

Aquí, nosotros distinguimos entre diferentes tipos de errores alegados. Por ejemplo, la Asociación Dental puede ordenar la revocación de la licencia de una dentista porque no está autorizada a realizar trabajos en sus pacientes, pero el paciente y la dentista no están de acuerdo acerca de si la dentista solicitó permiso para hacer el trabajo. ¿Quién dice la verdad?

En tales casos, la agencia conduce una audiencia (como la requiere nuestra ley sobre procedimiento administrativo, que es un código de derecho procesal para las agencias). Esta audiencia es desarrollada con probanza informal, con abogados acusando y defendiendo a la dentista. El juez es un juez de derecho administrativo, un profesional que atiende casos como éste cada día: ahora, pensemos que el juez decide la conducta del paciente, que la Asociación Dental reafirma esta decisión y que la dentista apela la misma.

¿Cuál es el alcance del poder de la Corte para revisar las determinaciones de la Asociación? Aquí, examina si existe evidencia sustancial para la determinación de la agencia⁵ y si una persona «razonable» arriba a la misma conclusión, la Corte puede nulificarla. El resultado de la evidencia sustancial prueba que es amplia la dificultad que existe

⁴ Ver, por ejemplo, el Acta sobre Especies en Peligro. La Corte escuchó un conjunto de argumentos legales hechos por un ciudadano reclamando que una nueva presa ponía en peligro a un pequeño pez, el *snail darter*. La Corte detuvo la construcción de la presa. *Autoridad del Valle de Tennessee vs. h.II*, 437 US 153 (1978).

⁵ Ver *Universal Camera Corp vs. Asociación Nacional de Relaciones Laborales*.

para que la Corte pueda modificar una determinación administrativa. El mismo estándar se aplica cuando las agencias administrativas aprecian los hechos que contempla la hipótesis legal, tal como si una persona es un «empleado» o si una transferencia particular es una donación gravable.

Mi conocimiento es que en México un gran número de asuntos es dejado a la discrecionalidad de las Secretarías de Estado y, por ello, la cuestión de la revisión judicial es de gran interés. En los Estados Unidos, las decisiones discrecionales son usualmente revisables, sin que la legislatura intente hacerlas no revisables o que no existan patrones por los que prospere una revisión. Claro, la autoridad administrativa es experta en aplicar patrones particulares de discrecionalidad cuando el poder de revisión es limitado.

¿Puede ser modificada la decisión de revocar la licencia a la dentista? ¿Quizá ella sea suspendida de la práctica seis meses? ¿O se le dará una severa amonestación simplemente? Tales decisiones discrecionales son revisables, aunque el estándar de revisión sea reducido. Quizá, sin embargo, si la decisión parece extremadamente dura—fuera de proporción a la ofensa y más punitiva que en casos anteriores—la Corte pueda encontrar que la discrecionalidad administrativa ha sido exagerada⁶. (Tal vez la agencia consideró los factores de equivocación en ejercicio de la discreción a los hechos en el registro, que no apoyan la acción). Asimismo, la prueba es una de razonabilidad, si la agencia actúa razonablemente.

En los Estados Unidos, para el caso de abuso de discrecionalidad, el poder de revisión es muy real. Tomemos el caso de *Overton Park*⁷. Una ley prohibió construir un camino a través de un parque, si éste era el único «posible y prudente» sendero. El gobierno decidió construir una vía rápida a través del parque y el órgano jurisdiccional que

⁶ Ver Ciudadanos para preservar *Overton Park vs. Volpe*, 401 US 402 (1971).

⁷ *Supra* nota 6.

juzgó revisó la decisión para ver si, más allá de la ruta escogida, ésta era el único camino prudente y razonable. Abundando, la agencia fue requerida para que presentara las estadísticas que permitieran a la Corte dilucidar si traspasó el límite de lo razonable, basada en los materiales que la autoridad administrativa tuvo que considerar.

¿Cuál es la revisión judicial acerca de la interpretación de la ley que hace una autoridad administrativa? Existen importantes aspectos acerca de esta cuestión. Muchas veces, una agencia es llamada a que dé su interpretación de la ley, mediante estatutos o regulaciones. En el pasado, las cortes tenían siempre que juzgar respecto a la interpretación de una agencia, aunque tal interpretación no necesitaba ser seguida por el órgano jurisdiccional, a no ser que él mismo lo acordara⁸. De esta forma, una Corte puede sustituir su juicio por el de la agencia en una cuestión de derecho, lo que constituye un estándar muy diferente del razonablemente usado para revisar cuestiones de hecho, la aplicación de la ley a ese mismo hecho y cuestiones de discrecionalidad administrativa.

Más recientemente, esta perspectiva doctrinal se ha intensificado. En el caso *Chevron*⁹, la Suprema Corte revisó una decisión de la agencia de protección ambiental que interpretó una ley federal de contaminación del aire. Después de comentarios solicitados por el público, así como requeridos por el Acta de Procedimiento Administrativo, la agencia adoptó una regulación que permitió a una corporación extender su fábrica, creando así una nueva contaminación del aire, mientras que el equipo viejo permanecía parado, a fin de no incrementar la polución.

De esta forma, surgió el concepto de «burbuja» mediante el cual una fábrica entera sería conceptuada en una «burbuja» y, ante esta determinación administrativa, un grupo de protección ambiental

⁸ Ver *Skidmore vs. Swift & Co.*, 323 US 134 (1944)

⁹ *Chevron USA. vs. Natural Resources Defense Council*, 467 US 837 (1984).

(Consejo de Defensa de Recursos Naturales, un grupo de ciudadanos que frecuentemente litiga ante la Corte cuestiones de protección ambiental), solicitó la revisión judicial, ya que el grupo consideró que una ley federal había proscrito el aprovechamiento del concepto de burbuja, que un juez de jerarquía inferior había convalidado.

La Suprema Corte decidió que la resolución de la Corte inferior no era correcta, aunque cabe aclarar que la Corte no sustituye el juicio de una agencia en una cuestión difícil de interpretación legal ya que si el estatuto es poco claro o ambiguo, como en el caso *Chevron*, cualquier interpretación más razonable de la autoridad administrativa será aceptada por una Corte revisora, siempre que ésta no se muestre en desacuerdo.

El argumento de la Suprema Corte fue que la rama legislativa intentó delegar la interpretación legal al Ejecutivo, no a las cortes, pensando que la legislatura nunca hizo esta delegación explícita. De esta forma, el mismo razonable estándar que tengo mencionado —la determinación del hecho, la aplicación de la ley al hecho y la discrecionalidad— se aplica también a cuestiones poco claras de interpretación legislativa.

La Suprema Corte tiene también una razón política. Frecuentemente, el Congreso no define cuestiones «difíciles», ya que sus diferencias políticas lo hacen imposible y, en lugar de ello, tales cuestiones son aclaradas usando un vago lenguaje y dejando definir a la agencia el uso; como la interpretación en estas decisiones es realmente un ejercicio político, la Corte considera que la decisión se haga por las agencias que son órganos más políticos que ella.

La decisión *Chevron* es quizá la más importante de las decisiones en Derecho Administrativo de los Estados Unidos en los últimos años. Cambia el poder de interpretación de las cortes a la autoridad administrativa y, en mi opinión, si el Congreso intenta transferir ese poder de interpretación al Ejecutivo en un caso particular, las

cortes se plegarán a esta intención; pero si el Congreso no hace explícita esta intención, las cortes retienen el poder fundamental para interpretar los estatutos.

Los límites del caso Chevron no son claros. Por ejemplo, ¿Chevron se aplica a la interpretación en reglamentos interiores y manuales –pronunciamientos adoptados sin proceso formal– que no inciden sobre los particulares y que no definen la responsabilidad de los funcionarios de una agencia? ¿Se aplica a las interpretaciones que expanden los poderes de la autoridad administrativa? Estas cuestiones permanecen sin responder, pero las cortes tienen indicado que Chevron se aplica a cuestiones jurisdiccionales.

En mi opinión, la decisión Chevron tuvo un serio error, ya que dio a las agencias más poder del que requieren y pudo tener consecuencias infortunadas. Abundando, podemos decir que dejó las cuestiones de interpretación a la zozobra de los vientos políticos, en clara invasión de la función esencial de la judicatura, más centrada, imparcial y apolítica. Como Marshall dijo, hace 200 años aproximadamente, en *Marbury vs. Madison*, es deber de las cortes –no de los órganos ejecutivos– «decir cuál es la ley».

Es mi esperanza que la Suprema Corte vea que la decisión Chevron no fue acertada, ya que la Corte pudo fácilmente limitarla a decisiones parecidas al propio caso Chevron. Primero, el caso implicó una regulación formalmente adoptada, de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo, que exige que toda ley tenga su discusión pública y sea notificada al mismo público, para que exista seguridad de que el procedimiento administrativo es reflexivo y que el público puede participar e influir en él.

Segundo, la interpretación se aplicó a un área de gran complejidad técnica, donde la agencia tiene más conocimiento y expertos que el órgano jurisdiccional.

Tercero, la interpretación no extiende la acción administrativa a nuevas clases de personas o transacciones y, si se limita propiamente, la decisión Chevron puede ser buena, pero si requiere que las cortes sostengan cada razonable interpretación administrativa de una ley poco clara es, en mi concepto, una mala decisión.

El problema del alcance de la revisión judicial es vital. En tanto que las cortes cumplan su obligación frente a las interpretaciones administrativas y sigan la interpretación de la agencia, si no pueden decir otra mejor, el poder final de cómo interpretar la ley será judicial, mientras que la legislatura transfiera explícitamente el poder a la agencia y, si esto es un freno al poder administrativo sobre las personas y propiedades de los ciudadanos, es esencial que las cortes retengan el poder de interpretar la ley.