

# CONCEPTOS

PARA LA PREVENCION Y CONTENCION DEL DELITO

ISSN: 0717-330X

Nº 10, marzo 1998

## «VISION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE CORTES DE JUSTICIA EN ESTADOS UNIDOS»

Extractado del documento del mismo nombre, escrito por Robert W. Tobin y publicado por el Centro Nacional para Cortes Estatales, (1997). Original (en inglés) disponible en el Centro de Documentación de la Fundación Paz Ciudadana.  
Traducción y síntesis: Francisco José Folch y Ana María Valdivieso.

### Introducción de los Editores

Los estudios conducentes a la reforma procesal penal en actual trámite legislativo, confirman que la modernización de un sistema judicial no se circunscribe sólo a las modificaciones de los textos legales, como ocurrió hasta los siglos XVIII y XIX. En la vida contemporánea, la prestación de servicios judiciales adecuados y oportunos a millones de personas -con problemas jurídicos de muy complejas connotaciones técnicas- significa resolver grandes problemas de financiamiento, administración eficiente de recursos, organización y gestión. Las modernas ciencias económicas y administrativas deben hoy actuar en complemento de la labor jurídica, sin perjuicio de que, por cierto, esta última será siempre esencial en tales iniciativas modernizadoras de la normativa judicial. Siendo así, resulta de interés una mirada a la experiencia norteamericana, en la que -durante las últimas décadas- ha cobrado creciente importancia el concepto de gestión administrativa

de lo judicial, como algo diferente de la labor de impartir justicia propiamente tal.

### Importancia de la Administración de Tribunales

En el presente siglo, los líderes judiciales han reconocido que las Cortes de justicia difícilmente pueden recabar para sí la calidad de iguales -como tercera rama del gobierno del Estado- a menos de que dispongan de real capacidad y autoridad para manejar sus operaciones internas. Eso ha derivado de la creciente evidencia de que los antiguos sistemas de Cortes pequeñas, sin mayor complicación administrativa, se han hecho más complejos y requieren una administración más técnica, un salto sustancial en el financiamiento y un personal de apoyo altamente entrenado. Los jueces no son ya una laxa coalición de individuos dedicados a la adjudicación de derechos. Actualmente son también responsables de la administración de un sistema que se eleva o cae según su capacidad de dar respuesta a los cambios sociales y legales que han reestructurado las Cortes de justicia. Entre los fenómenos que han causado este cambio en la administración judicial destacan:

- El mayor tamaño y complejidad de la carga de trabajo, que determina un mayor número de jueces y de tribunales colegiados.
- La necesidad de formas más

simples y variadas de resolver conflictos, muchos de los cuales no involucran directamente a los jueces (solución extrajudicial, en la que el administrador orienta y deriva a las partes a instancias de solución distintas del tribunal ordinario).

- El incremento en el volumen de los casos de familia y juveniles, que lleva consigo nuevas demandas en cuanto a administrar redes de protección y rehabilitación que trascienden a los tribunales (como en la situación anterior, el administrador orienta, coordina y deriva hacia tales redes, sin que el tribunal mismo entre al conocimiento del caso).

- La erosión del sistema «adversarial» (contradictorio), particularmente en asuntos de familia, con una consecuente necesidad de que los tribunales se adapten a las necesidades de partes que no tienen asesoría letrada de abogados (situación similar a la anterior).

- La necesidad de alternativas a la reclusión, para compensar el sobrepoblamiento de las instituciones penales.

Estas tendencias -y una multiplicidad de fenómenos sociales relacionados con ellas- han ocasionado que las Cortes expandan su personal de apoyo; contraten más funcionarios con grado académico; deleguen autoridad administrativa en jueces de ejecución individuales; constituyan un cuadro de administradores de Cortes, para apli-

car una política de administración bajo la dirección del juez; automaticen muchas funciones; y busquen recursos adicionales. Se observa una marcada tendencia a emplear funcionarios parajudiciales para desarrollar actividades que puedan ser delegadas sin sacrificar la integridad del proceso judicial.

En los EE.UU., el Ejecutivo y el Legislativo con frecuencia han expresado escepticismo en cuanto a la capacidad de los jueces de cumplir estas responsabilidades de administración. Los legisladores han sido renuentes a conceder una amplitud de administración mayor a un Poder Judicial que, históricamente, se ha mostrado incómodo frente a la cultura de gestión y administración y que se ha inclinado, en cambio, por diluir el poder entre jueces individuales. En consecuencia, el Ejecutivo y el Legislativo están poniendo al Poder Judicial frente a un desafío: las Cortes deben crear un sistema de gestión efectivo y creíble o perder, progresivamente, control sobre su administración interna y, en última instancia, la independencia.

La introducción de la administración de tribunales es más que una simple aceptación de las más recientes tendencias en administración pública. En realidad, es el medio para preservar la independencia del Poder Judicial en la era moderna. Por lo mismo, es ilustrativo considerar algunos de los rasgos más relevantes de la respuesta judicial a ese desafío.

### **Evolución de la Administración de Tribunales en EE.UU.**

En la teoría constitucional estadounidense, la independencia del Poder Judicial siempre fue considerada indispensable para proteger la integridad de la judicatura. Pero esa independencia, en buena medida, no se extendió a la administración de tribunales. Hacia fines del siglo pasado, tanto las Cortes federales como estatales dependían fuertemente del Ejecutivo en cuanto a apoyo administrativo y estaban sujetas a la regulación del legislador. Después de la II Guerra Mundial, las Cortes de justicia iniciaron un proceso de innovación y mejoramiento que cambió

profundamente su gestión y condujo progresivamente a una infraestructura manejada por administradores profesionales. Hacia 1950, tanto las Cortes estatales como federales habían comenzado a aceptar que la rama judicial del Estado es una entidad administrativa. Determinante fue la experiencia del Estado de Nueva Jersey, que aprobó una modificación de su Constitución para reorganizar las Cortes estatales y asignar un fuerte papel administrativo para la Corte Suprema estatal y su Presidente. Tal evolución fue impopular en el Ejecutivo y el Legislativo estatales, que sintieron estar perdiendo su estrecho control del Poder Judicial, pero éste empleó sus nuevas facultades para establecer políticas administrativas y reglas de procedimiento aplicables en todo el Estado. Un concepto central de esta innovación fue el surgimiento de una oficina administrativa con autoridad, delegada por el Presidente, para ejecutar la política administrativa.

A fines de los años 50, comenzó a establecerse la administración de Cortes como una especialidad profesional, adoptada también por los demás tribunales inferiores. Actualmente, las responsabilidades, autoridad y prestigio del administrador de cada Corte estatal varía de Estado en Estado.

### **Organización y Ejercicio de la Autoridad Administrativa**

No obstante dichas variaciones, es posible identificar algunos elementos comunes en el sistema de administración estadounidense:

- Una Corte (estatal) de última instancia, que formula la política administrativa para el Poder Judicial y la traduce, a menudo, en reglas generales, directivas u órdenes.
- Un Presidente de Corte, que habitualmente actúa como supervisor ejecutivo de la efectiva aplicación de la política fijada por la Corte.
- Un administrador de Corte, cuya oficina provee apoyo administrativo al Presidente y a la Corte en la aplicación de la política y desempeña diversas funciones administrativas o legales.

Subyace a esta estructura de administración un sistema de información que proporciona las estadísticas y demás antecedentes necesarios para la toma de decisiones.

### **Administradores de Corte Suprema Estatal**

Un «administrador de Corte» sirve a la Corte Suprema estatal, a su presidente o al consejo judicial, como principal funcionario administrativo del sistema. En el nivel federal, el jefe de la Oficina Administrativa de la Corte de los Estados Unidos (USAOC) ocupa una posición equivalente a la del «administrador de Corte» mencionado, y responde ante la Conferencia Judicial del país. Los administradores de Corte aportan conocimiento y experiencia profesional al Poder Judicial y descargan a los jueces del peso administrativo, con el objeto de que puedan consagrar más tiempo impartir justicia.

Dicho administrador, normalmente, sirve a voluntad de la Corte. Sin embargo, se relaciona principalmente con el Presidente de la misma y sólo se reúne con la Corte en pleno en aquellas ocasiones en que ella examine materias administrativas. Este aislamiento puede constituir una desventaja, si el cargo de Presidente es rotativo entre los integrantes de la Corte, o si el sucesor es elegido entre miembros de la misma. Esto, porque el establecimiento de una relación fluida con el Presidente no fue tarea fácil para los administradores en los primeros tiempos de la nueva institución. El cargo de administrador destacó, en esa época, por su brevedad de desempeño y su inestabilidad. Con el tiempo, sin embargo, la longevidad funcionaria de los administradores de Corte ha crecido, pero sigue siendo vulnerable en la etapa en que asume un nuevo Presidente.

Al comienzo, las Cortes tendían a designar a abogados-administradores, elegidos de la cultura legal con la cual los jueces estaban familiarizados. Pausadamente, sin embargo, han mostrado más propensión a elegir como administradores a profesionales de formación gerencial.

La autoridad y la gama de funcio-

nes de los administradores de Corte han aumentado desde los primeros días del surgimiento de esta profesión, pero ese avance ha sido desigual y su autoridad varía entre los Estados. Eso se debe principalmente a tres razones:

1) La autoridad del administrador depende del grado de delegación de la Corte Suprema estadual y su Presidente: si la delegación es amplia y se entiende que el administrador habla en nombre del Presidente, su oficina alcanzará prestigio. Un elemento clave para su autoridad es el grado en que pueda controlar la agenda administrativa de la Corte y sugerir decisiones de política.

2) Todos los administradores están involucrados en la planificación y organización del trabajo para alcanzar las metas, en la dotación de personal para la oficina administrativa y en la dirección y control de los miembros de su personal. Sin embargo, las funciones efectivas de esa oficina varían, particularmente en relación con las actividades de los tribunales inferiores subordinados a la Corte. En un sistema con presupuesto unitario y administración vertical, la oficina administrativa puede entregar muchos servicios a esta última actividad. Pero, en algunos Estados, dichas oficinas se mantienen deliberadamente pequeñas, dejando muchos aspectos al nivel local, conforme a la tradición profundamente descentralizada de los EE.UU.. Entre las funciones típicas de estas oficinas se incluyen administración de personal, manejo financiero y presupuestario, supervisión del flujo de la carga de trabajo a lo largo del sistema judicial, automatización de la administración, administración del sistema de jurados, educación pública, manejo y difusión de la información judicial, administración de los registros, servicios de investigación y asesoría, relaciones con los Gobiernos Estaduales y servicios secretariales a los comités judiciales.

3) Algunos administradores alcanzan una gran personalidad frente al Gobierno, lo que realza su autoridad y prestigio. Esto puede originarse en una larga duración en el cargo o en su alto nivel de eficiencia. Ocasionalmente, un

administrador de Corte tiene una especial autoridad política, derivada de su influencia personal en la Corte. A veces, en aquellos sistemas en que la Corte Suprema estadual no participa particularmente en la actividad jurisdiccional de los tribunales subordinados, un administrador respetado puede recibir amplias atribuciones para desarrollar y promover programas en beneficio de estos últimos. Las Cortes Supremas estaduales pueden formular políticas de administración, pero los tribunales subordinados llevan adelante lo esencial de la función jurisdiccional en el sistema estadounidense. La eficiencia de estos tribunales para dar curso expedito al flujo judicial es, en consecuencia, la prueba máxima de la administración judicial.

### Administradores de Tribunales Colegiados

La figura mayor en la administración de un tribunal colegiado es su Presidente («Chief Judge»). Este funciona como juez sentenciador, con una carga de casos bastante reducida, excepto en tribunales muy grandes. El Presidente a menudo delega una parte significativa de su autoridad en un administrador elegido por él o por el tribunal colegiado. En sistemas muy unificados, el administrador de la Corte Suprema estadual participa en la selección y supervisión del administrador de tribunales subordinados, pero la autoridad real sobre este último radica en el «Chief Judge» y el pleno del tribunal. Las funciones del administrador judicial en este nivel varían considerablemente de un tribunal a otro. Generalmente, incluyen las operaciones diarias, lo que las distingue del papel más elevado -y remoto- de sus equivalentes en las Cortes Supremas. Fue muy difícil para ellos establecer un nicho en este nivel, porque cada jurisdicción ajustaba el papel del administrador a las políticas y a la estructura gubernamental de la comunidad, así como a la disposición del tribunal a delegar autoridad administrativa. Algunos, simplemente, elevaban a sus secretarios a la posición de administrador y evitaban recurrir a profesionales. Otros preferían probar a algunos funcionarios que tenían algunas habilidades admi-

nistrativas, con los cuales ya estaban familiarizados.

Progresivamente, sin embargo, los administradores judiciales han ido consolidando sus funciones: administración del flujo de casos judiciales, presupuesto, manejo de personal, adquisiciones, contabilidad -especialmente del efectivo-, manejo de archivos, registros estadísticos -difusión y análisis-, renovación tecnológica, y una multiplicidad de situaciones específicas o emergencias propias de todo tribunal. Actualmente, en muchos tribunales colegiados el administrador ha alcanzado considerable autoridad, y el presupuesto y personal de su oficina incluso supera al del administrador de Corte Suprema estadual. Otros administradores tienen un papel limitado y cumplen sólo funciones no asignadas a otros empleados del tribunal.

### Conclusión del autor

El desarrollo de la administración judicial resulta más importante para la efectiva independencia del Poder Judicial que muchos casos célebres en torno al alcance constitucional de la separación de poderes. Mientras las Cortes y los tribunales no completen su transición a una efectiva infraestructura de administración, su independencia continuará siendo, más que nada, ilusoria.

### Comentario de los Editores

La experiencia estadounidense, aunque vinculada a sus particularidades constitucionales, es de gran interés, pues muestra que para la mayor eficacia de los sistemas judiciales en la sociedad contemporánea, resulta indispensable un órgano administrativo sólido, capaz de asumir la gestión eficiente de los recursos humanos y materiales del Poder Judicial. Dicha función es muy distinta del impartimiento mismo de justicia. Ambas funciones deben separarse nítidamente, si se quiere mejorar la justicia y, al mismo tiempo, preservar su independencia del Ejecutivo y el Congreso.

# PAZ CIUDADANA

## *1. Directorio:*

*Presidente: Agustín E. Edwards E.*

*Vicepresidente y Secretario:  
Sergio Bitar Ch.*

*Vicepresidente y Tesorero:  
Bernardo Matte L.*

*Directores: José Joaquín Brunner R.  
Carlos F. Cáceres C.  
Mónica Jiménez de la J.  
Edmundo Pérez Y.*

## *2. Asesores del Directorio*

*José Gabriel Aldea S.  
Carlos A. Délano A.  
Roberto Edwards E.  
Francisco José Folch V.  
Gonzalo García B.  
M<sup>a</sup> Pía Guzmán M.  
Roberto Méndez T.  
Martín Subercaseaux S.*

## *3. Consejo Consultivo*

*Ramón Aboitiz M.  
Pilar Armanet A.  
Julio Barriga S.  
Enrique Barros B.  
Edgardo Boeninger K.  
Francisco Bulnes S.  
José Claro V.  
Enrique Correa R.  
Francisco Gana E.  
José Antonio Garcés S.  
Claudio García S.  
Oscar G. Garretón P.  
José Antonio Guzmán M.  
Alberto Kassis S.  
Mauricio Larrain G.  
Guillermo Luksic C.  
Juan Pablo Morgan R.  
Laura Novoa V.  
Juan Obach G.  
Máximo Pacheco G.  
Bernardino Piñera G.  
Adolfo Rojas G.  
Agustín Squella N.  
Eugenio Tironi B.  
Jaime Santa Cruz L.  
Patricio Valdés P.  
Gonzalo Vial C.  
Luis Enrique Yarur R.*

## *4. Asesor Jurídico*

*Enrique Montero M.*

## *5. Gerente General*

*Carlos Valdivieso A.*

---

*Domicilio : Valenzuela Casitillo 1881  
Teléfono : (56-2) 2748488  
Fax : (56-2) 2748361  
E-Mail : fpc@netup.cl*