

CAPÍTULO NOVENO DEL ESTADO ADMINISTRATIVO AL ESTADO DE JUSTICIA

I. ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA

Desde tiempos remotos, la humanidad estableció a la administración para atender los asuntos comunes de la sociedad. Sin embargo, dicha administración no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, precisamente a partir de la Revolución francesa, cuando fueron establecidos sus principios. En efecto, antaño no existió gobierno alguno que no estuviera celoso de la tranquilidad pública y de la seguridad de las personas y los bienes, y que no se ocupara, asimismo, de la organización de los tribunales pues luego del mando militar, la justicia siempre ha sido una de las más augustas funciones de la autoridad pública. En efecto, el gobierno es su principio primitivo, pues la *administración* consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle,¹ así como en la ejecución de las leyes del Estado en materias generales y comunes para todos. Debido a que el gobierno es dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza mediante la administración.

Sin embargo, es pertinente explicar que cuando la aplicación de las leyes ocurre en el ámbito general se trata de administración, pero cuando acontece en el ámbito particular corresponde a los tribunales. Por lo tanto, el gobierno aplica las leyes a través de dos órganos: la administración y la justicia, según el caso, pues “administrar es la regla general, juzgar es la regla particular”.² Por consiguiente, se debe resaltar que la índole de la administración es sustancialmente diversa de la naturaleza propia de la justicia. Debido a que el recurso solicitado a los tribunales emana sólo cuando los ciudadanos tienen un mutuo desacuerdo sobre sus intereses, la justicia es

¹ Bonnin, Charles-Jean, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, París, Chez Garnery, Libraire, 1808, pp. 4 y 5.

² *Idem.*

para ellos algo puramente facultativo en la mayor parte de los casos. Esto es fielmente observable, por ejemplo, cuando se trata de la minoría de edad, la tutela y el divorcio, o bien, cuando el ministerio público persigue la acusación y el castigo de los delitos. Es decir, la justicia es un remedio que el ciudadano puede o no utilizar. No sucede lo mismo con la administración, cuyo carácter propio es actuar, y actuar incesantemente, pues su actividad es en todo momento porque no existe un instante en la vida del ciudadano que no tenga relación con el Estado, sea respecto de su persona o de sus bienes. Esta acción nunca depende de la voluntad del ciudadano, porque no es un juicio lo que necesita, o que puede no necesitar si así lo desea, “sino cosas diarias e independientes de su voluntad que son incumbencia de la administración”.³ Charles-Jean Bonnin nos hace saber que sería posible concebir un Estado sin tribunales, porque podría concebirse a los hombres sin debates entre sí, y entendiéndose de buena fe sobre sus intereses privados. Pero no podría serlo sin administración porque es imposible concebir la unión de hombres sin autoridades para mantener el orden público, y hacerlos participar en sus personas y con sus bienes al interés de la sociedad.⁴

En fin, la administración ejecuta en cada porción territorial las leyes que conciernen al ciudadano como miembro del Estado y, no hay que olvidarlo, tiene a su cargo estatuir sobre las relaciones de “cada uno con todos”, y entre ellos y el Estado. La administración no trata con las relaciones de los individuos entre sí, asunto propio de la justicia, sino de ellos como miembros de la ciudad (*cité*) y de las leyes aplicables a todos como comunidad.

II. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Lo dicho por Bonnin significa que la administración y la justicia difieren sustancialmente, pero ello no significa que la segunda no tenga su propia gestión. En efecto, hay una administración de justicia cuyo principio vital es la diferencia entre el individuo y la comunidad. En efecto, al Poder Ejecutivo le corresponde atender las necesidades sociales, en tanto que al Poder Judicial le toca velar por las necesidades de los individuos. Sin embargo, con la irrupción del Estado social de derecho, la administración de justicia

³ Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du projet de ce code. Ouvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*, 2a. ed., París, Chez Clement Frères, Libraires, 1809, pp. 109 y 111.

⁴ *Ibidem*, p. 127.

ha encarado nuevos problemas, cuya gravitación ha provocado que, más recientemente, se le conciba como un servicio público.

Lorenzo Arrazola y sus colegas anotan que el concepto *administración de justicia* debe ser visualizado en el doble plano de la teoría y la práctica:

en sentido teórico, es el poder público aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos; en sentido práctico, expresa la acción e institución de los tribunales, establecidos para dar a cada uno su derecho. Lo primero conduce al examen del principio; lo segundo al del medio, esto es, al examen del poder judicial, y al de la institución de los tribunales.⁵

De acuerdo con esta definición, entendemos que la índole de la administración de justicia es la impartición en sí misma, más que los problemas de gestión, que son principales en el concepto administración pública. Así observadas las cosas, la administración de justicia es una categoría de administración *sui generis*, un mundo aparte cuyo examen debe ser encarado también por el estudio de la administración pública a través del método comparado. En la administración de justicia, “administrar” es impartir justicia. Dicho de otro modo, cuando se administra justicia se le está impartiendo. Esto implica, a la luz de la teoría de la administración pública, la inversión de posiciones entre lo “sustantivo” y lo “adjetivo”, toda vez que resulta difícil deslindar lo *administrativo* de la administración de justicia, de lo propiamente *jurisdiccional*.

Paradójicamente, asomarnos a la administración pública, permitirá ofrecer una solución a ese problema conceptual. Para entender mejor esa distinción debemos hacer una diferenciación más: aquella otra que distingue las “actividades institucionales” y “actividades funcionales”.⁶ Estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización alcanza su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquéllas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la organización misma. Las actividades institucionales son las involucradas en directrices, seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho de que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin. En tanto

⁵ Arrazola, Lorenzo *et al*, “Administración”, *Enciclopedia española de derecho y administración*, Madrid, Tipografía General de Antonio Rius y Rossell, 1848, I, p. 625.

⁶ Willoughby, W. F., “The Science of Public Administration”, Mathews, John y James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

las actividades institucionales son de carácter general, las actividades funcionales son de una variedad casi infinita. Las actividades institucionales de la administración pública, que suelen estar presentes en todo género de organización, incluyendo a los tribunales, se comprenden principalmente a través de cinco problemas:

1. De administración general.
2. De organización.
3. De recursos materiales.
4. De personal.
5. De procedimiento.
6. De finanzas.

Para seguir el camino hacia la solución conceptual referida debemos apuntar que la jurisprudencia, por cuanto objeto de estudio, puede ser dividida en dos campos: el primero se relaciona con la “ley como ley”, es decir, se refiere a su naturaleza, propósitos, forma como ella adquiere su existencia, y especialmente los principios fundamentales de donde emanan sus conceptos principales, como son expresados en los diferentes sistemas jurídicos. El segundo se relaciona con la aplicación de la ley, como existe en la sociedad moderna.⁷ Para definir a la administración de justicia en función de su actividad de gestión, nos remitiremos sólo al segundo concepto.

Es muy importante enfatizar que no existe motivo alguno que justifique que el trabajo del Poder Judicial deba ser desempeñado sin eficiencia, economía y prontitud, con que se realiza en general la labor de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Muchos de los problemas de la administración de ambas ramas son semejantes a los propios del Poder Judicial y, por lo tanto, es posible encontrar soluciones similares en los tres. De hecho, los problemas de la organización de la justicia forman parte del campo de estudio de la administración pública, por cuanto trata igualmente de la conducción de los asuntos de orden gubernamental. En ambos casos se busca determinar los principios de organización y procedimiento que se siguen para alcanzar una administración eficiente.

Aunque hay personas que consideran que las deficiencias administrativas de los procesos judiciales no tienen remedio, y que homologar su funcionamiento con la administración pública resulta estéril, un acreditado pensador asegura que no tiene simpatía por ese punto de vista, mismo que

⁷ Willoughby, W. F., *Principles of Judicial Administration*, Washington, The Brookings Institution, 1929, pp. XI y XIII.

suscribimos.⁸ No hay razón alguna por la cual la labor de la administración de justicia no pueda tener estándares de desempeño similares a los propios de la administración pública, pues en ambos casos existen demandas sociales para la ejecución del trabajo por parte de los funcionarios, así como la necesidad de servicios públicos igualmente eficaces. Además, las administraciones pública y de justicia comparten problemas similares de organización, personal y procedimientos. Es más, de las muchas tareas que hoy en día afrontan los gobiernos ninguna “excede en importancia a la administración de justicia”, porque su buen desempeño determina el adecuado funcionamiento no sólo de otras organizaciones del gobierno, sino también de la sociedad. De modo que la administración judicial debe ser tan justa como eficiente. Sin embargo, de las ramas que integran al gobierno, la administración de la ley es la más deficiente.

En una obra de singular importancia, aquí consultada, su autor observa con toda claridad que la administración de justicia está igualmente determinada por cuanto a sus problemas de desempeño y el nivel de calidad de las funciones institucionales, como lo está la administración pública o cualquier otro tipo de organización gubernamental. En efecto, al igual que en la administración pública, en aquella observamos los cinco problemas que W. F. Willoughby encontró en la administración pública, si bien, con algunas variaciones:

1. De funciones y poderes.
2. De organización.
3. De recursos materiales.
4. De personal.
5. De procedimiento.
6. De administración general.

Como es observable, los problemas de la administración pública y los de administración de justicia varían sólo en el punto 1, y por la omisión de los problemas de finanzas.

En este punto debemos hacer notar que el concepto administración de justicia, entendida como impartición de la misma, debe comprender una variación significativa porque esos problemas entrañan no esa “actividad funcional” inherente al Poder Judicial; sino la “actividad institucional” plasmada en su gestión interior. No se trata del *qué*, sino del *cómo*.

⁸ *Ibidem*, p. 3.

Por principio, se debe considerar la potestad que le es propia al Poder Judicial, es decir, las facultades relativas a la impartición de justicia que están definidas por su actividad funcional. Enseguida debemos considerar a la actividad institucional proyectada en los problemas de organización, referentes principalmente a su índole colegiada (representada en los tribunales), pues en su seno también existen problemas de jerarquía, delegación, comunicación horizontal y otras más, por existir oficinas organizadas en forma departamental. Por cuanto personal, sus reglas de reclutamiento, formación y perfeccionamiento son similares a las propias de la administración pública, aunque sus actores son diversos: abogados, auditores, procuradores, etcétera.⁹ Sus mandos administrativos son del mismo tipo de los que operan la administración pública, pues se trata de funcionarios y empleados formados como gestores. Debemos, sin embargo, no obviar el tipo de formación que requieren los funcionarios judiciales que realizan las actividades funcionales que definen a la administración de justicia, especialmente los jueces, cuya tarea consiste en impartir justicia. Esto explica porqué la administración de justicia está colonizada casi del todo por la profesión del foro. En fin, sus problemas de administración general, igual que la administración pública, se resumen en la faena directiva.

La administración de justicia, por cuanto a sus actividades institucionales, entraña una labor gestonaria destinada a nutrir la vida organizativa, funcional y procedimental. No se trata de una faena sustantiva, sino adjetiva, pues no consiste en impartir justicia, sino en crear y recrear las condiciones materiales para su realización.

No debemos olvidar que antes de la emergencia del Estado liberal de derecho, los órganos de gobierno administraban e impartían justicia por igual. La constitución moderna separa ambas funciones en poderes distintos, el Ejecutivo y el Judicial (además del Legislativo), conservando su vinculación a través de los frenos y contrapesos. Sin embargo, de antiguo existieron naciones que, siendo burocráticamente administradas en su origen, optaron deliberadamente por gestionar los asuntos públicos a través de cuerpos y procedimientos judiciales, es decir, a través de la administración de justicia.

III. LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL COMO ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO

La relevancia de la administración de justicia no sólo emana de su actividad como tal, sino de su desempeño como administración de lo público,

⁹ *Ibidem*, pp. 10-12.

es decir, como un reemplazo de la administración pública. Esta idea tiene como modelo el mundo medieval, como lo plantea en la obra de Michel Foucault, quien observa entre las formas de Estado, la propia de esa edad: el “Estado de justicia” nacido en el tipo feudal de régimen territorial caracterizado por una sociedad de leyes, que incluye las normas consuetudinarias y escritas, que involucran un juego de compromisos y litigiosos recíprocos.¹⁰ Se trata de una forma estatal diversa al “Estado administrativo” formado posteriormente y nacido de la territorialidad de tipo fronterizo, es decir, un Estado nacional que corresponde a una sociedad de regulación y disciplina.

Sin embargo, cuando en la Edad Media se comenzaron a desarrollar las primeras teorías sobre la relación entre el Estado y la ley, la antigua idea germánica de un “Estado jurídico” (reino de la ley) ya era insuficiente. Era la noción de un Estado que existía sólo en función de la ley y por la ley, cuya entera existencia estaba regida por un orden legal que regulaba al mismo tiempo todas las relaciones públicas y privadas. Fue entonces que el “Estado-poder”, una vez tomado conciencia de su propio ser (*razón de Estado*), lucha por emanciparse de las ligaduras de la ley.¹¹ La jurisprudencia y la filosofía también colisionaron cuando se dejó sentir el renacimiento grecolatino, sobre el cual emergió una expresión teórica de idea del Estado independiente de la idea del derecho. De aquí emergió una síntesis en la cual la relación del Estado y el derecho no es subordinada, sino creadora y equitativa, pues uno y otro dejaron de superponerse. El derecho no existiría por, para y bajo el Estado, ni el Estado viviría por, para y bajo el derecho. El Estado poder, así nacido, tendría su caracterización típica en el Estado administrativo regulador y disciplinario.

Sin embargo, existió irónicamente un caso extraordinariamente singular y trascendente que revirtió ese proceso, y reemplazó al Estado administrativo por el Estado de justicia. Se trata de la Inglaterra en la época de Ricardo I, *Corazón de León* (1189-1199), quien siendo soberano del reino hizo gala de absentismo y negligencia, aunque disfrutó de enorme popularidad como cruzado. En su ausencia nombró a Hubert Walter como arzobispo de Canterbury, y al mismo tiempo como *justiciar* (oficial mayor) de la corona.¹² Parece que Walter gobernó Inglaterra mejor que como lo habría hecho Ricardo, pues no sólo consolidó la paz del reino, sino que inició el apoyo a las clases medias de las ciudades y condados, estrategia que preparó los grandes cambios cons-

¹⁰ Foucault, Michel, “Governmentality”, Burchell, Graham y Colin, Gordon (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, Chicago University Press, 1991, p. 104.

¹¹ Gierke, Otto (1900), *Political Theories of the Middle Age*, Boston, Breacon Press, 1958, pp. 73 y 74.

¹² Trevelyan, G. M. (1926), *History of England*, Londres, Logman, Books, 1979, pp. 196-199.

tucionales que se realizaron en los dos reinados siguientes. Su programa de reformas comenzó con la concesión de privilegios a algunas ciudades, que incluyó la autonomía mediante el gobierno de funcionarios elegidos. Sin embargo, como la sociedad de entonces era un conglomerado donde el hábito del autogobierno era inexistente, el nuevo sistema tuvo que ser fomentado entre las clases medias emergentes para producir, luego de un largo proceso de añejamiento, al legendario derecho de gobierno local. Su administración no fue burocrática, desechándose deliberadamente el que fuera desempeñada por funcionarios formados expresamente para trabajar en un departamento del Estado y con técnicas adquiridas por la actividad profesional.¹³ Su rasgo prominente fue que se trató de un método de administración de tipo judicial ejercido en sus distritos por los jueces de paz, quienes supervisaban y corregían *post facto*, más que por medio de la anticipación.

Aunque es una regla general que los tribunales se deben circunscribir principalmente a decidir sobre las controversias que se susciten entre los individuos, por necesidades de gobierno de aquel entonces se creyó conveniente confiarles funciones administrativas. Esto ha ocurrido en todos los Estados, pero principalmente en las naciones que no han llegado a establecer en su derecho positivo una distinción nítida entre las funciones judiciales y administrativas.¹⁴ En Inglaterra, habida cuenta de la multitud de excepciones en la adopción del principio de la división de los poderes, los funcionarios judiciales han ejercido desde tiempo inmemorial funciones administrativas. Incluso, en los Estados Unidos esa confusión se debe a la herencia británica, donde por mucho tiempo no se procuró separar las autoridades judiciales y administrativas. De modo que, siendo los jueces de paz funcionarios judiciales y administrativos importantes, casi todos los agentes locales relevantes tienen su origen en ellos. Perpetuado fuera de la isla, el juez de paz fue trasplantado a los Estados Unidos, donde Alexis de Tocqueville lo retrató como un término medio entre un hombre común y el magistrado; es decir, que imparte justicia y administra a la vez, sin que necesariamente sea versado en el derecho.¹⁵ Es, en su entender, un “policía de la sociedad”, cuyo desempeño exige rectitud y buen sentido, más que el dominio de la ciencia.

Los jueces de paz recibieron la mayoría de sus atribuciones por delegación de los *sheriffs*. Se les confirió igualmente la inspección de la administra-

¹³ Finer, Herman (1934), *Theory and Practice of Modern Government*, Nueva York, Henry Holt and Company, 1949, pp. 913 y 914.

¹⁴ Goodnow, Frank (1893), *Comparative Administrative Law*, Nueva York, G. P. Putman's sons, 1897, 2 ts., I, p. 264.

¹⁵ Tocqueville, Alexis de (1835-1840), *De la démocratie en Amérique*, París, Garnier-Flammarion, 1981, 2 ts., I, p. 139.

ción parroquial establecida en la época de los Tudor sobre la Iglesia, toda vez que en sus tribunales que sesionaban trimestralmente actuaban como autoridad del condado. Y con el paso del tiempo llegaron a ser los funcionarios más importantes de las localidades en materias administrativas y judiciales. Este sistema fue mucho más descentralizado que la organización prefectoral de los *sheriffs*, pues todos los funcionarios eran escogidos en las localidades donde servían.¹⁶ Además, si en un principio la mayoría de los agentes fueron nombrados directa o indirectamente por el gobierno central y podían ser separados del cargo, el hecho de no percibir retribución —por pertenecer muchos de ellos a las clases acomodadas—, y debido a que el servicio era obligatorio y arduo, con el paso del tiempo colaboró a que el personal adquiriera más independencia. Tampoco la amenaza de separación del cargo incomodaba mucho a un juez de paz, porque significaba el descanso de difíciles tareas y no la pérdida de un medio de vida. El sistema fue garantizado por un alto grado de *selfgovernment* local, habida cuenta de que la independencia de los jueces anuló la intervención que podía ejercer en sus actos la administración central. Este hecho reiterado por el paso del tiempo, vino, a la postre, a producir la confusión de la idea del autogobierno como opuesto a la administración pública.

IV. PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LO PÚBLICO EN EL NEOLIBERALISMO

La justicia, como un orden administrativo de la vida pública, ensayado por siglos en Inglaterra, sirvió de modelo de gestión al naciente neoliberalismo a finales la década de 1930. En efecto, se trata de una teoría que sustenta que los líderes intelectuales del mundo recobren el hábito mental de buscar la solución de los problemas sociales en el reajuste de los derechos privados, “más que en la administración pública”.¹⁷ El autor de la obra primigenia donde se postulan estas ideas aduce que fue la debacle de su ancestro, el liberalismo, la causa de que ese hábito se perdiera y que el arte del gobierno libre casi fuera olvidado. Por lo tanto, para el neoliberalismo, las cosas deben ser hechas de un modo distinto a como se estaban realizando. Es decir, que cuando los hombres se hayan ante un problema no investigan si puede resolverse modificando los derechos y obligaciones recíprocos de los individuos, sino casi invariablemente lo que se hace es invertir de pode-

¹⁶ Goodnow, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

¹⁷ Lippmann, Walter, *The Good Society*, Londres, George Allen & Unwin, 1937, pp. 282 y 283.

res a los funcionarios para buscar la solución. Intelectualmente este ha sido el camino más fácil porque para ello no se requiere gran genio, ni pensar mucho para enfrentar un mal, pues todo se ciñe a dar las órdenes necesarias para extirparlo. Walter Lippmann apunta que tal ha sido el caso cuando se reglamenta, por ejemplo, la circulación en las carreteras, buscándose la manera de que los conductores imprudentes no pongan en peligro la vida de otros pilotos de automóviles. El modo como se administra determina, consecuentemente, la función del servidor público.

Asimismo, Lippmann hace una sustanciosa exploración del papel de los servidores públicos, y propone que la hechura de las *policies* legislativa y ejecutiva emane de que el funcionario autorizado evalúe previamente las demandas de los intereses en conflicto. Que atienda a los abogados, algunos de los cuales comparecen ante su persona, en tanto que otros le escriben cartas y muchos claman por medio de los periódicos y la radio. El funcionario, auscultando su conciencia, preside una especie de tribunal donde se juzgan los asuntos de acuerdo con el criterio que se establece respetar. De tal modo, el Estado neoliberal requiere un cuerpo de funcionarios “predominantemente” judicial, no sólo en lo que atañe a los jueces, sino también a los legisladores y los miembros del Poder Ejecutivo. Ese concepto se aplica por igual a todas las personas que aspiran a servir a los intereses públicos. Debemos agregar que, habida cuenta de que la clasificación de los poderes del gobierno es artificial, no existe tampoco la costumbre de concebir a los legisladores y los miembros del Poder Ejecutivo como ejercitantes de una función “esencialmente” judicial.¹⁸ Más bien se les considera como ejercitantes de funciones no sólo separadas, sino radicalmente dispares. Se asume que el cuerpo legislativo es una especie de Moisés que ocasionalmente sube al Monte Sinaí para escuchar la voz de Dios, trayendo consigo nuevos mandamientos al Ejecutivo, el cual, como Josué, lleva las huestes a la batalla y las conduce a la Tierra de Promisión. El desenvolvimiento de la sociedad neoliberal es reacio a esta imagen, pues induce al error. El funcionario, mientras más claramente entienda “lo que hace”, esto es, que no está facultado para imponer su voluntad, sino para “juzgar entre reclamantes visibles e intereses invisibles”, más fácilmente se formará un criterio sano y práctico de los intereses públicos.¹⁹ Considerándose a sí mismo como juez, más que como legislador o líder, el funcionario podrá entender que lo esencial no es lo que personalmente cree como el “mejor” camino, sino la decisión más “justa”.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 284 y 285.

¹⁹ *Ibidem*, p. 287.

Por el contrario, si imagina ser el forjador y amo de los destinos humanos, carecerá de criterio para tomar sus decisiones.

Por consiguiente, el Estado neoliberal opta por reglamentar los asuntos mediante la definición de los derechos y obligaciones individuales, así como el fallar sobre las controversias privadas por conducto de los tribunales. Sin embargo, este método no se puede aplicar universalmente. Ello obedece a que en la sociedad moderna son necesarias muchas obras públicas, así como la provisión de numerosos servicios sociales.²⁰ Por lo tanto, el Estado emplea un gran número de funcionarios a los que les encarga exigir a los individuos particulares que cumplan con sus obligaciones públicas y presten los servicios comunitarios. Aquí el problema consiste en saber si la expansión de la actividad gubernamental debe entenderse como una desviación inevitable de los principios neoliberales o no. El punto a discutir radica en que el programa neoliberal parece estar en conflicto con el método neoliberal de control social. Pero si se examina el asunto detenidamente se puede concluir que mientras más atribuciones asuma el Estado, más necesario es que el supremo poder soberano se emplee en calidad de juez y conciliador en las controversias surgidas entre los intereses privados y las empresas públicas, y entre las diferentes empresas públicas mismas.

El análisis del caso de la Inglaterra medieval se puede alargar al planteamiento neoliberal, e incluso invocar la distinción entre justicia y administración, hecho por Bonnin. En efecto, mientras que la acción judicial inicia después del hecho, *ex post facto*, corrigiendo y aplicando los remedios, la acción administrativa supone el nombramiento de funcionarios que anticipan el futuro y vigilan que la administración se conduzca acertadamente. Toda vez que esos funcionarios están dotados con la autoridad necesaria para dictar normas destinadas a guiar la acción y evitar el error, apoyados con personal subalterno provisto de un sentido continuo del deber que interviene para asegurar la aplicación de las normas de trabajo previamente establecidas.

Hoy en día parece difícil un Estado de justicia que estuviera inspirado en los tiempos medievales; una república de juristas dirigida por jueces, no por funcionarios, parece inviable. La gradual burocratización de los tribunales los asemeja más y más a las oficinas de la administración pública, y se antoja que el remedio a su lentitud y marasmo pueden ser los sistemas jerárquicos.²¹ Ello obedece a una cualidad inherente a la administración pública, la cual, mientras que la acción judicial emana luego del hecho para corregir y aplicar los remedios, aquélla supone el nombramiento de funcionarios que anticipan

²⁰ *Idem.*

²¹ Lippmann, Walter, *op. cit.*, pp. 913 y 914.

el futuro y vigilan que la administración se produzca acertadamente. Toda vez que están investidos con la responsabilidad necesaria para dictar normas destinadas a guiar la acción y evitar el error; apoyados con personal subalterno dotado con sentido continuo del deber, que interviene para asegurar la aplicación de las normas de trabajo previamente establecidas.

Sin embargo, la conflictualidad individual y social, así como los reflexivos procesos judiciales, se observan como asequibles en áreas de la administración pública donde la consulta, el consenso y la deliberación, se hacen necesarios. Quizá el remedio a la mala administración sea la dosificación de algunos procesos judiciales, toda vez que la mejoría de la gestión judicial sería posible inyectándole dosis de burocracia weberianamente hablando.