


# La gestión judicial en las reformas procesales penales latinoamericanas: etapas, tensiones y disputas no resueltas

*Judicial Management in Latin American Criminal Procedure Reforms: Stages, Tensions, and Unresolved Disputes*

**Leonel González<sup>1</sup>**

Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile


lgonzalezp@uahurtado.cl

 <https://orcid.org/0000-0001-7924-7791>

**Sidonie Porterie<sup>2</sup>**

Universidad de Flores, Buenos Aires, Argentina


sidoporterie@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0001-6882-5100>

**Aldana Romano<sup>3</sup>**

Universidad de Flores, Buenos Aires, Argentina

aromanobordagaray@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0003-5432-4617>

---

**RESUMEN:** La gestión judicial fue uno de los conceptos más invocados en las reformas procesales penales latinoamericanas de las últimas

---

<sup>1</sup> Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal por Osgoode Hall Law School de la Universidad de York (Canadá). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado e investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Flores e investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

<sup>3</sup> Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Flores e investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

tres décadas, pero su contenido permanece disputado. En este artículo nos preguntamos cómo se entendió la gestión judicial en las distintas etapas de la reforma de la justicia penal; buscamos identificar las orientaciones hoy en disputa, y las analizamos en clave de su contribución al objetivo de una justicia penal democrática. Para ello, reconstruimos la trayectoria histórica de la gestión judicial desde 1994 -punto de partida de una ola reformista que se extendió a toda la región- hasta la actualidad. El argumento central es que esa trayectoria no es accidental: refleja tensiones estructurales no resueltas entre el modelo inquisitorial que las reformas buscaron abandonar y el modelo adversarial democrático que intentaron construir. Mediante un análisis histórico-político apoyado en literatura especializada e informes empíricos de seguimiento regional, el artículo identifica tres etapas: una primera marcada por la despreocupación por la gestión; una segunda en la que la gestión irrumpió como problema central y dio lugar a nuevos diseños organizacionales; y una etapa actual en la que coexisten en tensión dos orientaciones — modernizadora/gerencialista y política/estructural — con premisas y objetivos distintos. El artículo propone además un marco conceptual de base organizacional para leer críticamente esa disputa y evaluar sus implicancias prácticas.

**PALABRAS CLAVE:** gestión judicial; reforma procesal penal; sistema adversarial; organización judicial; América Latina.

**ABSTRACT:** *Judicial management was one of the most frequently invoked concepts in Latin American criminal procedure reforms over the past three decades, yet its meaning remains contested. In this article, we ask how judicial management was understood in the different stages of criminal justice reform; we seek to identify the orientations currently in dispute, and we analyze them in light of their contribution to the goal of a democratic criminal justice system. To this end, we reconstruct the historical trajectory of judicial management from 1994 - the starting point of a wave of reform that extended throughout the region- to the present. The central argument is that this trajectory is not accidental: it reflects unresolved structural tensions between the inquisitorial model that the reforms sought to abandon and the democratic adversarial model they aimed to build. Through a historical-political analysis drawing on specialized literature and empirical regional monitoring reports, the article identifies three stages: an initial stage marked by indifference toward management; a second in which management emerged as a central problem and gave rise to new organizational designs; and a*

*current stage in which two orientations coexist in tension –modernizing/managerialist and political/structural – with distinct premises and objectives. The article also proposes an organizational conceptual framework to critically examine this dispute and assess its practical implications.*

**KEYWORDS:** *judicial management; criminal procedure reform; adversarial system; judicial organization; Latin America.*

**CONTENIDO:** Introducción; I. El punto de partida: la organización judicial inquisitiva como matriz burocrática; II. Los ciclos de la gestión judicial en la reforma latinoamericana; III. La gestión judicial como un campo en disputa; Conclusiones; Bibliografía.

---

## INTRODUCCIÓN

Las reformas procesales penales latinoamericanas de las últimas tres décadas constituyeron uno de los procesos de transformación institucional más profundos en la historia de la región. Iniciadas con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal de Guatemala en 1994, se extendieron en toda la región y a un número sustancial de provincias y estados subnacionales<sup>4</sup>, dando lugar a lo que Langer denominó una “revolución en el proceso penal latinoamericano”: el pasaje de sistemas inquisitivos escritos a modelos adversariales y orales que transformaron las reglas del proceso, el rol de los actores y, paulatinamente, la organización misma de los tribunales<sup>5</sup>.

La discusión sobre la gestión judicial atravesó ese proceso de manera desigual: estuvo inicialmente ausente, irrumpió luego como una necesidad urgente y ocupa hoy un lugar central, aunque disputado, en los debates sobre el rumbo de las reformas. Atendiendo a ello, este artículo se propone analizar las disputas alrededor de la gestión judicial en América Latina en el marco del proceso de reforma de la justicia penal haciendo uso

---

<sup>4</sup> Véase FUCHS-FANDIÑO-GONZÁLEZ (dirs.) (2018), p. 579 y ss., donde se exponen los antecedentes históricos y la situación del sistema adversarial en la región.

<sup>5</sup> LANGER (2007).

de las herramientas conceptuales de la teoría organizacional<sup>6</sup>. El argumento principal es que la trayectoria de la gestión judicial no es accidental: refleja las dificultades —conceptuales, políticas e institucionales— de construir un modelo de organización judicial verdaderamente al servicio del proceso penal adversarial y, más profundamente, de la reconfiguración democrática del Poder Judicial. Las preguntas que guían el análisis son: ¿cómo se entendió la gestión judicial en las distintas etapas de la reforma de la justicia penal en América Latina? ¿Cuáles son hoy las orientaciones en disputa y en qué medida contribuyen al objetivo de una justicia penal democrática?

Para ello, en primer lugar, se propone visitar los objetivos fundantes de la reforma latinoamericana, con el objetivo de comprender mejor el sentido que ésta tuvo en la región. En segundo lugar, el artículo reconstruye el derrotero de la gestión judicial al interior de las etapas por las que transitó la reforma, desde su inicial desatención hasta su incorporación como uno de los problemas centrales de la agenda reformista. En tercer lugar, analizamos qué significa que la gestión judicial se haya convertido en un campo en disputa. En ese marco, primero analizamos de qué manera la incorporación de la gestión judicial supuso diferentes estrategias enmarcadas en diversas conceptualizaciones, dando lugar a dos orientaciones que coexisten en pugna en el proceso de reforma latinoamericano en la etapa actual. Tras ello, exponemos los principales conceptos teóricos de la teoría organizacional, ya que desde allí es posible repensar los alcances de la gestión judicial. Y finalmente, analizamos la tensión actual sobre la gestión judicial a la luz de los objetivos fundantes de la reforma, atendiendo a la necesidad de hacer de la oralidad un principio de la gestión judicial. Por último, a modo de conclusión, sintetizamos los principales planteos desarrollados a lo largo del trabajo.

El artículo se basa en un análisis histórico-político de fuentes secundarias: literatura académica especializada en derecho procesal penal comparado y reforma judicial, teoría de las organizaciones y administración, informes empíricos de seguimiento producidos por organismos regionales y legislación procesal comparada. El recorte temporal responde al período en que las reformas procesales penales

---

<sup>6</sup> Véase ETKIN (2020) donde se desarrollan los planteos centrales de la teoría organizacional sobre política, ideología y poder en las organizaciones.

adquirieron escala regional: desde 1994, con la entrada en vigencia del primer código reformado en Guatemala, hasta el presente. La selección de experiencias nacionales -Chile, Argentina/Chubut, Guatemala- no pretende ser exhaustiva sino ilustrativa de los hitos organizacionales más significativos en cada etapa. La dimensión comparada permite identificar patrones comunes y divergencias que trascienden los contextos nacionales específicos.

## **I. EL PUNTO DE PARTIDA: LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL INQUISITIVA COMO MATRIZ BUROCRÁTICA**

La reforma de la justicia penal supuso una reconfiguración de la misión institucional de los tribunales, en clave de qué se espera de un poder judicial en democracia, y cuáles son, en ese sentido, las formas de organización y administración de la justicia que garantizan la posibilidad de un juzgador imparcial. Es por ello que la reforma de la justicia penal en América latina tiene un carácter profundamente político, ya que busca romper y superar un modelo de administración de justicia inquisitorial y colonial.

No casualmente la reforma de la justicia penal se suscitó en el marco de los procesos de democratización que atravesaron la región luego de gobiernos autoritarios y dictatoriales. La discusión por las características del sistema de justicia penal en democracia supuso una revisión de los modelos constitucionales en oposición a las formas de administrar justicia, herederas de la colonia<sup>7</sup>. En definitiva, el Poder Judicial cumple en democracia con una función central e indispensable para la vida comunitaria, como es la pacificación social. Es centralmente responsable de garantizar que los conflictos no se resuelvan con violencia. Los tribunales, en particular, son organizaciones que intervienen para alcanzar la pacificación y, a veces, concretan la justicia en el conflicto<sup>8</sup>.

La forma en la que se administra la justicia no es menor, en la medida en que, para poder cumplir con su función, para lograr efectivamente

---

<sup>7</sup> BINDER (2016)

<sup>8</sup> BINDER, (2013), p. 315.

alcanzar la pacificación, el Poder Judicial debe ser reconocido como un poder legítimo. La legitimidad del Poder Judicial, en este sentido, depende mucho más que la de otros poderes del cumplimiento de su misión institucional y de su reconocimiento por parte de la sociedad. A diferencia de otros poderes del Estado, la legitimidad del Poder Judicial se funda en su independencia —no en el sufragio popular—, aunque se configura como imparcialidad<sup>9</sup>. Su forma de garantizar el interés general es asegurando que nadie, ninguna de las partes involucradas, tiene una ventaja o un privilegio. La independencia es una condición de la imparcialidad, pero no se resume en ella. Aunque es necesario “ser independiente para estar en condiciones de ser imparcial, la independencia no basta para conseguir la imparcialidad.”<sup>10</sup> Pierre Rosanvallon sostiene, dentro de su análisis por las nuevas legitimidades democráticas, que *la legitimidad de imparcialidad* es una cualidad antes que un estatus, por lo que debe ser construida y validada de forma permanente. Por ello no alcanza con que el Poder Judicial sea efectivamente imparcial, sino que tiene que también parecerlo; debe contribuir a “hacer sensible a todos el carácter de esta imparcialidad”<sup>11</sup> demostrando a la sociedad que no está cooptado por partidos políticos o grupos de interés<sup>12</sup>.

Así como la democracia tiene un componente ideal constitutivo, “un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad”<sup>13</sup>, la justicia democrática debe, para sostenerse, demostrar que es accesible para todos y que busca siempre la garantía de la imparcialidad<sup>14</sup>. Una justicia democrática que busca la pacificación debe poder garantizar la celeridad, la oposición y fundamentalmente la publicidad de sus decisiones. El sistema escritural y secreto propio de la inquisición va literalmente a contramano de las exigencias democráticas. La oralidad es por eso, en

---

<sup>9</sup> ROSANVALLON (2009)

<sup>10</sup> ROSANVALLON (2009), p.145

<sup>11</sup> ROSANVALLON (2009), p. 147

<sup>12</sup> ANNUNZIATA (2016), p.48

<sup>13</sup> SARTORI (2007), p.31

<sup>14</sup> ROSANVALLON (2009)

esta lógica, la forma de mayor calidad con la que cuentan los sistemas de justicia para procesar los conflictos<sup>15</sup>.

Recuperando los conceptos desplegados hasta aquí, podemos decir entonces que en democracia los tribunales tienen la misión institucional de pacificar los conflictos de la sociedad desde una posición imparcial respecto a las partes involucradas y mediante el desenvolvimiento de procedimientos orales. Esta definición, por sucinta que parezca, demarca los objetivos institucionales y nos vale, en esta instancia, para poder discriminar modelos de organización y gestión judicial que no propenden a la oralización de la justicia penal.

Esta exigencia democrática de imparcialidad no es solo una cuestión normativa: depende de manera decisiva de cómo se organiza internamente el tribunal. Un sistema que concentra poder en el juez individual no puede garantizar imparcialidad real, por más que sus códigos la proclamen.

Para comprender el problema de la gestión judicial en el contexto de las reformas es necesario partir del sistema organizacional que se pretendía transformar. Maier caracterizó la estructura judicial heredada del modelo inquisitivo al señalar que la organización judicial latinoamericana era de carácter “feudal”: una estructura rígida, compuesta por un cuerpo de funcionarios subordinados al juez individual, sin autonomía real y fuertemente jerarquizada<sup>16</sup>. Este modelo organizacional no era un problema de diseño técnico, sino la expresión estructural de una cultura jurídica que Binder describió como “la cultura de los abogados: opiniones, creencias, rutinas, hábitos de trabajo, ideas y valoraciones presentes en el conjunto de actividades que llevan adelante los abogados en tanto tales”<sup>17</sup>. En ese contexto, el juzgado no era concebido como un dispositivo al servicio de las partes y del proceso sino como el territorio personal del juez, donde las funciones administrativas y jurisdiccionales se confundían sistemáticamente.

---

<sup>15</sup> BINDER (2011)

<sup>16</sup> MAIER (2013), p. 477 y ss. La caracterización refiere originalmente a la organización judicial argentina, pero es extensible al conjunto de los sistemas inquisitivos latinoamericanos.

<sup>17</sup> BINDER (2013), p. 350.

Esta confusión tenía consecuencias institucionales profundas. Binder describió cómo el sistema de justicia penal funcionaba en base a la delegación de funciones: el juez delegaba en su personal auxiliar la mayor parte de las tareas sustantivas, dando lugar a la paradoja de un “juzgado que funciona sin juez” y la “majestad” de la judicatura —su aureola de autoridad formal— convivía con una práctica cotidiana en la que los expedientes eran contruidos y en buena medida resueltos por empleados no letrados<sup>18</sup>. El expediente, como objeto material y organizacional central del proceso escrito, era simultáneamente la unidad de trabajo y la célula de la burocracia: todo giraba alrededor de su confección, traslado, custodia y archivo.

Crozier y Blau demostraron que las burocracias no son estructuras neutras de administración de recursos, sino sistemas de poder con lógicas propias que pueden desvirtuar los fines para los cuales fueron creadas<sup>19</sup>. El Poder Judicial latinoamericano era un ejemplo paradigmático de esa dinámica: su organización inquisitorial no sólo respondía a una herencia colonial, sino que producía activamente prácticas de dominación interna y negación de los derechos de los justiciables. Perfecto Andrés Ibáñez señaló que la llegada del constitucionalismo moderno y la incorporación de los derechos fundamentales imponía una transformación del estatuto del juez: la función judicial ya no podía ser meramente operativa, sino que asumía una nueva dimensión democrática como custodio de derechos<sup>20</sup>. En esa misma dirección, Bergalli señaló que el fortalecimiento de la jurisdicción como institución democrática constituye una condición indispensable para la consolidación del Estado de Derecho, lo que exige transformaciones que van más allá del mero cambio normativo<sup>21</sup>. Esa tensión entre la organización heredada y las exigencias del Estado de Derecho sería el terreno donde germinarían las reformas.

---

<sup>18</sup> BINDER (1997), p. 223.

<sup>19</sup> CROZIER (1969); BLAU (1971).

<sup>20</sup> IBÁÑEZ (2015).

<sup>21</sup> BERGALLI (1999).

## II. LOS CICLOS DE LA GESTIÓN JUDICIAL EN LA REFORMA LATINOAMERICANA

### PRIMERA ETAPA: EL FETICHISMO NORMATIVISTA Y LA GESTIÓN AUSENTE

La entrada en vigencia del Código Procesal Penal de Guatemala en 1994 marcó el inicio formal de la ola reformista. Langer identificó como mecanismo principal de su propagación un proceso de “difusión desde la periferia”: a diferencia de los modelos habituales de trasplante jurídico —donde la dirección va de los países centrales a los periféricos—, en este caso fueron los propios actores latinoamericanos, organizados en redes transnacionales de reforma, quienes impulsaron la diseminación regional<sup>22</sup>. Esa dinámica explica en parte por qué la reforma viajó con rapidez entre jurisdicciones: cada nueva adopción generaba una suerte de presión de grupo sobre los países que aún no habían reformado, produciendo lo que el propio Langer describió como un efecto cascada.

Sin embargo, el estudio colectivo más completo sobre esta primera etapa —coordinado por Maier, Ambos y Woischnik, publicado en el año 2000— reveló un rasgo sintomático: en ninguno de los países analizados existía una preocupación por la gestión y administración de los tribunales<sup>23</sup>. El diagnóstico se limitaba a la independencia judicial en su concepción clásica —autonomía del poder judicial frente a los demás poderes del Estado— sin interrogarse sobre cómo funcionaban internamente los tribunales, cómo se administraban sus recursos o cómo se organizaba la producción de audiencias. La reforma era concebida, en lo esencial, como un cambio normativo: bastaba con sancionar un nuevo código para producir la transformación del sistema.

Binder nombró esta lógica con precisión: “fetichismo normativista”, definido como la práctica de sancionar leyes ambiciosas de cambio para luego despreocuparse de su puesta en marcha, confiando en que el texto

---

<sup>22</sup> LANGER (2007).

<sup>23</sup> MAIER-AMBOS-WOISCHNIK (2000). El estudio abarca las reformas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

legal producirá por sí sólo la transformación buscada<sup>24</sup>. Las consecuencias fueron documentadas claramente por los informes de seguimiento del CEJA. El informe comparativo del año 2003 señalaba que la principal debilidad administrativa de todos los sistemas reformados era “la relación con los problemas en la organización de las audiencias orales. En todos los casos los actores identificaron como un problema sustancial el permanente fracaso de las audiencias con las consiguientes demoras, frustración para las partes que sí asisten y pérdida de recursos en términos de tiempo de los actores”<sup>25</sup>.

La evidencia empírica era contundente. Para citar un ejemplo, en Bolivia, los informes de seguimiento del CEJA documentaron que el sistema de suplencias judiciales era uno de los principales factores de fracaso y superposición de audiencias: había temporadas en que sólo operaba la mitad de los jueces cautelares disponibles<sup>26</sup>. Pásara, en su balance de este período, concluyó que las reformas habían cambiado los textos legales, pero no el funcionamiento real del sistema, generando expectativas que las instituciones eran incapaces de satisfacer<sup>27</sup>. Binder, en una evaluación más sistémica, señaló que “en términos generales la organización judicial demostraba una alta incapacidad para resolver los problemas prácticos para la realización del juicio oral y ello provocaba desazón en las víctimas, violaciones en los derechos de los imputados, mora judicial y excesos en la duración de los procesos”<sup>28</sup>.

Esta brecha entre promesas normativas y prácticas concretas fue también documentada empíricamente por investigaciones posteriores. Sozzo y Langer mostraron que en varios países reformados los casos se resuelven mayoritariamente mediante mecanismos de condena sin juicio (sentencias negociadas entre fiscales y defensores), sin que la oralidad haya penetrado efectivamente las prácticas cotidianas de los operadores<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> BINDER (2002), p. 68.

<sup>25</sup> CEJA (2003), Informe comparativo: Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina (agosto 2003), disponible en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).

<sup>26</sup> ARDUINO en CEJA (2007).

<sup>27</sup> PÁSARA (2014).

<sup>28</sup> BINDER (2019), p. 69.

<sup>29</sup> LANGER-SOZZO (2023); SOZZO (2020).

## SEGUNDA ETAPA: LA GESTIÓN COMO PROBLEMA CENTRAL Y LOS NUEVOS DISEÑOS ORGANIZACIONALES

Las lecciones de la primera etapa se incorporaron, con distintos grados de profundidad, en las reformas de la década siguiente. El hito más significativo fue la entrada en vigencia del Código Procesal Penal de Chile en el año 2000, que introdujo no sólo un nuevo modelo procesal sino una arquitectura institucional inédita en la región: la separación formal y estructural entre funciones jurisdiccionales y administrativas, a cargo estas últimas de oficinas judiciales conducidas por un administrador profesional de tribunal que —deliberadamente— no debía ser por obligación un abogado<sup>30</sup>. La justificación de esa decisión era clara: la gestión de recursos humanos, logísticos y administrativos requiere una formación específica para la cual la carrera jurídica tradicional no prepara. Esta lección implicaba reconocer que la organización de un tribunal era un problema en sí mismo, y que la gestión judicial tenía lógicas propias e irreductibles a la mera aplicación del derecho procesal.

Sin embargo, este proceso no se produjo solamente en Chile. Un antecedente significativo había tenido lugar en Quetzaltenango, Guatemala, a comienzos de los años 2000, donde los propios operadores judiciales desarrollaron de modo espontáneo —y luego formalizado por la Corte Suprema mediante un reglamento interno— un modelo de separación de funciones que anticipaba las soluciones que serían adoptadas con mayor sistematicidad en los años siguientes<sup>31</sup>. Esta experiencia “desde abajo” ilustraba que la necesidad de reorganizar los tribunales no era una imposición teórica sino la respuesta práctica de los propios actores a disfunciones concretas del trabajo cotidiano.

En Argentina, la provincia de Chubut sancionó en 1999 un Código Procesal Penal elaborado por Julio Maier que introducía la organización judicial horizontal y colegiada y la delegación del manejo de los recursos operativos. No obstante, quedó en vacancia<sup>32</sup> por resistencia de las

---

<sup>30</sup> VARGAS (2005).

<sup>31</sup> DUCE en CEJA (2007).

<sup>32</sup> En el año 2006 la provincia de Chubut puso en vigencia un nuevo Código Procesal Penal y junto a este la creación de oficinas judiciales y colegio de jueces. Véase: BARROSO GRIFFITHS, R., & NIETO DI BIASE, M. F. (2010). La

corporaciones profesionales a esa ruptura con el modelo del juzgado<sup>33</sup>. Esta resistencia era expresiva de algo más profundo: el juez del sistema inquisitivo no es sólo un actor jurídico, sino también el eje de una organización que lo tiene como centro. Romper esa lógica implicaba redistribuir poder, no simplemente rediseñar un organigrama. García Yomha y Martínez articularon la doble razón que justificaba el cambio: por un lado, la exigencia de una estructura “más democrática y acorde a los principios de un Estado de Derecho”; por otro, el argumento funcional de que el modelo adversarial “exige una nueva forma de disponer de los recursos”<sup>34</sup>. Ambas razones son relevantes, pero su articulación no siempre fue armoniosa.

Vargas ofreció una síntesis teórica muy influyente en este período, poniendo el foco en la producción de audiencias como núcleo de la nueva organización: los despachos judiciales debían diseñarse en función de ese objetivo central, y toda la arquitectura administrativa debía subordinarse a él<sup>35</sup>. Juárez, en la misma dirección, señalaba que el personal auxiliar de los tribunales debía ser completamente redefinido: ya no se trataba de construir expedientes, foliar, coser y custodiar documentos, sino de apoyar la realización efectiva de audiencias<sup>36</sup>. Sáez, analizando la experiencia chilena, identificó tres formas que adoptaron las relaciones entre jueces y administradores en los nuevos tribunales: el modelo de la imposición —donde los jueces subordinan a los administradores a su lógica tradicional—, el de la negociación y el de la autonomía —donde el administrador ejerce su función con independencia real—<sup>37</sup>. Esta tipología revelaba que la creación formal de una oficina judicial no resolvía por sí sola la tensión de poder subyacente: el diseño institucional podía propiciar

---

reforma procesal penal en Chubut: Implementación de una nueva gestión judicial. En *Reformas de la justicia en América Latina: Experiencias de innovación*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

<sup>33</sup> PÉREZ GALIMBERTI (2014)

<sup>34</sup> GARCÍA YOMHA-MARTÍNEZ (2014), p. 123.

<sup>35</sup> VARGAS (2005).

<sup>36</sup> JUÁREZ (s/f), “Las Judicaturas gerenciales”, disponible en [www.ceja-mericas.org](http://www.ceja-mericas.org)

<sup>37</sup> SÁEZ (2007), p. 159 y ss.

la separación de funciones, pero la dinámica real dependía de factores culturales e históricos que ningún organigrama puede predeterminar.

Para 2018, un estudio comparado de alcance regional del CEJA y KAS registraba que doce países latinoamericanos contaban con algún modelo de oficina judicial<sup>38</sup>, lo que daba cuenta de la extensión que había alcanzado esta transformación organizacional. Sin embargo, la proliferación cuantitativa de oficinas no implicó homogeneidad conceptual: detrás de la misma denominación coexistían modelos con orientaciones sustancialmente distintas sobre cómo debía ser esa separación de funciones y para qué servía.

### **III. LA GESTIÓN JUDICIAL COMO UN CAMPO EN DISPUTA**

#### **DOS ORIENTACIONES EN PUGNA**

El recorrido histórico permite advertir que la gestión judicial, lejos de haberse consolidado como un campo conceptualmente estable, sigue siendo, hasta hoy, un terreno de disputa. Esa inestabilidad no es sólo histórica —vinculada a las etapas que se acaban de describir— sino también conceptual: a medida que la gestión ganó centralidad en la agenda reformista, distintos actores fueron llenando ese concepto con contenidos diferentes, dando lugar a al menos dos concepciones distintas sobre su propósito, producto de la tensión no resuelta entre el modelo que se abandona y el que se intenta construir. No se trata de posiciones perfectamente delimitadas y mutuamente excluyentes —los cruces, superposiciones y matices son numerosos— sino de orientaciones que se entrecruzan y coexisten en las mismas instituciones, muchas veces sin reconocerse como tales.

Una primera orientación, que puede caracterizarse como modernizadora o gerencialista, pone el énfasis en la eficiencia, la reducción de costos y tiempos procesales, la automatización de tareas administrativas y la incorporación de herramientas de gestión provenientes del mundo empresarial y de la nueva gestión pública. Esta orientación

---

<sup>38</sup> FUCHS-FANDIÑO-GONZÁLEZ (dirs.) (2018).

tiene un anclaje institucional claro en la agenda de los organismos internacionales de financiamiento. Vargas señalaba ya en 2005 que los Bancos Multilaterales de Crédito —en especial el BID y el Banco Mundial— habían impulsado operaciones de gestión judicial en un elevado número de países, introduciendo una lógica que no siempre coincidía con los objetivos de la reforma procesal<sup>39</sup>. Su vocabulario privilegia indicadores de productividad, métricas de desempeño y reducción del “atraso judicial”. Moldeadas bajo esos parámetros, las áreas de gestión tienden a concebirse fundamentalmente como dispositivos de racionalización administrativa.

Una segunda orientación, que puede caracterizarse como político estructural, entiende la gestión judicial como un componente del rediseño político del Poder Judicial en el marco del Estado constitucional<sup>40</sup>. Para esta perspectiva, la separación de funciones entre administración y jurisdicción no es principalmente una solución técnica sino una condición de posibilidad de la independencia judicial<sup>41</sup>: un juez que depende de la estructura burocrática del tribunal para funcionar —para obtener información, para decidir los casos y elaborar sus sentencias— es un juez cuya autonomía real está comprometida antes de que dicte cualquier resolución. Desde esta perspectiva, en la que se inscriben las propuestas de este artículo, la oficina judicial es un dispositivo de emancipación de la función jurisdiccional respecto de la burocracia que históricamente la capturó.

La tensión entre estas dos orientaciones no es autónoma. Es, en el fondo, una expresión contemporánea del conflicto más profundo que atraviesa toda la reforma procesal penal latinoamericana: el que existe entre el modelo inquisitorial que se pretende abandonar y el modelo democrático que se intenta construir.

Para comprender estas tensiones es necesario examinar el problema desde una perspectiva distinta a la jurídica-procesal. Detrás de cada orientación hay una concepción diferente respecto de qué es una organización judicial, cómo se distribuye el poder en su interior y cuál es la relación entre sus componentes administrativos y jurisdiccionales. Explicitar esos fundamentos no es un ejercicio académico auxiliar: es la

---

<sup>39</sup> VARGAS (2005), p. 79.

<sup>40</sup> BINDER (2011)

<sup>41</sup> GARCÍA YOMHA-MARTÍNEZ (2014).

condición para poder evaluar con criterio las estrategias concretas que cada orientación propone y los efectos reales que producen. Las secciones que siguen reconstruyen ese marco conceptual con el propósito de ofrecer herramientas para comprender la disputa —y no sólo describirla. En el análisis buscamos colaborar con la orientación político-estructural de la gestión judicial, profundizando en sus fundamentos organizacionales.

## **HERRAMIENTAS CONCEPTUALES PARA REPENSAR LA GESTIÓN JUDICIAL**

Para avanzar en la discusión conceptual por la gestión judicial es necesario, en primer lugar, partir de algún concepto de organización, ya que la gestión no es una actividad que se desarrolla en el vacío, sino que se desenvuelve siempre en el marco de una organización. En este trabajo, entendemos que las organizaciones “son construcciones sociales con modos de funcionamiento formalizados y reconocidos por sus miembros, cuyas tareas están orientadas hacia el logro de ciertos propósitos adoptados por el conjunto y que son culturalmente aceptados en el medio”.<sup>42</sup> Esta definición aplica para cualquier tipo de organización, sea esta privada, pública, pequeña o compleja.

En tanto construcciones sociales que integran individuos y grupos, las organizaciones no son estructuras homogéneas que se ordenan mecánica y armoniosamente para la consecución de un fin. En su interior se pueden distinguir grupos de distintos sectores que se enfrentan y negocian, pujas por la distribución del poder, tramas de intereses e ideologías en disputa. Así, desde una mirada política, las organizaciones pueden y deben verse como pluralidad de centros de poder<sup>43</sup>. En relación a estos centros es posible distinguir dos construcciones de poder: una que resulta de la estructura organizacional, por lo que expresa la distribución formal de poder (relaciones de autoridad y jerarquía); y otra construcción que es propia de los individuos y de los grupos y está orientada a lograr autonomía decisoria. Los individuos y los grupos se valen en mayor o menor medida de la organización para satisfacer proyectos personales

---

<sup>42</sup> ETKIN (1985), p.21

<sup>43</sup> ETKIN; SCHVARSTEIN (2000)

o intereses particulares, como ya señalamos en términos de Crozier y Blau, las burocracias no son estructuras neutras. Así es que todas las organizaciones están atravesadas por tensiones que surgen de la combinación de ambas lógicas de poder<sup>44</sup>. Dicho esto, se entiende mejor que los problemas de funcionamiento de las organizaciones no pueden ser explicados como meros problemas de diseño organizacional, aunque este sea un aspecto relevante para sostener o transformar las prácticas organizacionales.

Toda organización conlleva una forma de estructurar el trabajo, que incluye un componente administrativo, cuya misión es dirigir las tareas hacia el cumplimiento de los objetivos de la organización<sup>45</sup>.

En sentido general, la administración o gestión es el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que colaboran en grupos, cumplen eficientemente con los objetivos seleccionados por la organización. El núcleo del proceso consiste en integrar, coordinar y/o utilizar los recursos de la organización (humanos y materiales) de un modo eficaz y eficiente<sup>46</sup>. Entender la administración como un proceso significa asumir que está siempre al servicio del cumplimiento de los objetivos de la organización<sup>47</sup>, por lo que nunca puede ser un fin en sí mismo<sup>48</sup>. La administración implica una forma de organizar el trabajo que atiende a expectativas de productividad, por eso se resalta siempre que conlleva un modo de hacer las cosas eficiente y eficaz. La eficiencia se alcanza cuando los recursos de la organización se utilizan de la mejor manera posible para alcanzar el resultado con el mayor rendimiento y al menor costo. Las funciones básicas de la administración consisten en: planear, organizar, integrar el personal, dirigir y controlar<sup>49</sup>.

La administración no es responsabilidad exclusiva de una oficina/ departamento en particular<sup>50</sup>. En tanto proceso, atraviesa todos los niveles

---

<sup>44</sup> ETKIN (2020)

<sup>45</sup> ETKIN (1985)

<sup>46</sup> KOONTS; WEIHRICH (2013), p.24.

<sup>47</sup> KLOFAS, SOTJKOVIC; KALINICH (1990), p.6

<sup>48</sup> KLOFAS, SOTJKOVIC; KALINICH (1990), p.7

<sup>49</sup> KOONTS; WEIHRICH (2013), p.25.

<sup>50</sup> KLOFAS, SOTJKOVIC; KALINICH (1990)

de la organización. En la propuesta de Etkin, en las organizaciones complejas es posible distinguir tres áreas de dominio, con funciones y responsabilidades diferentes: el área de gobierno, el área de dirección y el área de gerencia de la organización<sup>51</sup>. La gestión es un proceso que comparten y desarrollan, con distinta injerencia, las tres áreas de dominio de la organización.

El área de gobierno es la parte de la organización más asociada con la política en sentido macro. El gobierno atañe a los temas que hacen a la continuidad de la organización en conjunto, como la definición de propósitos, ideologías, formas de gobierno, formas de distribución de los ingresos, modos de relacionamiento y negociación con otras instituciones, entre otras. Es decir, el área de gobierno es responsable de los planes globales de la organización<sup>52</sup>.

La dirección comprende el trabajo de *nivel estratégico*. Entre las funciones propias del área se mencionan: proyectos y estrategias, modelos organizacionales, criterios de estructura, planes y control de gestión, comunicación y motivación. A cada política de la organización le corresponden estrategias, las que deben contemplar cómo se vinculan los propósitos generales de la organización con los fines de los grupos que la integran<sup>53</sup>. Las áreas de dirección trabajan en cómo se traducen los planes institucionales en programas específicos.

Las gerencias son áreas asociadas a la decisión y el control. Entre sus funciones se mencionan: aplicar los proyectos, organizar el trabajo, hacer cumplir los criterios, evaluar los resultados de forma permanente, analizar la información y tomar decisiones que permitan cumplir con los objetivos propuestos<sup>54</sup>. Ella debe contribuir a que *las cosas funcionen* construyendo equipos de trabajo y conduciendo proyectos a la acción<sup>55</sup>, bajo una lógica *netamente instrumental*, con criterios económicos de eficiencia y eficacia.

---

<sup>51</sup> ETKIN (2020)

<sup>52</sup> ETKIN (2000)

<sup>53</sup> ETKIN (2020), p.68

<sup>54</sup> ETKIN (2020), p.71

<sup>55</sup> ETKIN (2000), p.96

Al observar las diferentes responsabilidades que caben a cada uno de los niveles y dominios, se comprende mejor cómo varía la influencia de cada uno de ellos en el proceso de gestión de la organización. El gobierno incide en la gestión al establecer las metas y definir la asignación de recursos y prioridades presupuestarias. La dirección fija las estrategias y la gerencia se ocupa de hacer operativo el trabajo de la organización.

En el campo de la organización y gestión judicial, que es el objeto de este artículo, si bien como hemos mencionado la idea de la gestión judicial impregnó los movimientos reformistas en diversos momentos, es necesario hacer un esfuerzo por precisar los alcances del concepto. Desde nuestra perspectiva, y siguiendo la bibliografía antes mencionada, la gestión judicial es un proceso dirigido a garantizar que los tribunales cumplan con su objetivo de pacificar los conflictos, una tarea que en términos estrictos es exclusiva responsabilidad de los jueces y juezas en el marco de audiencias orales. Este proceso comprende un conjunto de tareas y funciones de apoyo e infraestructura que permiten a los jueces desempeñar las funciones jurisdiccionales del tribunal y al tribunal, como institución, cumplir con las obligaciones propias de un poder del Estado<sup>56</sup>.

Siguiendo a Luis María Palma<sup>57</sup> y la NACM<sup>58</sup>, estas funciones de apoyo son: el acceso a la justicia (orientación a los usuarios); la administración de recursos humanos (selección de personal, evaluación de desempeño, etc); la capacitación de agentes; la asignación de tareas y responsabilidades del personal; el gerenciamiento del flujo de casos y análisis de la carga de trabajo pendiente; la administración de los recursos materiales e infraestructura; la incorporación de TICs; la gestión de sistemas de información y soporte informático en general; la comunicación pública; la coordinación con otras agencias estatales; y la evaluación y monitoreo del funcionamiento del tribunal.

---

<sup>56</sup> AIKMAN (2007), p. 7

<sup>57</sup> PALMA (2017), p.166

<sup>58</sup> NACM (2017)

## LA ORALIDAD COMO EJE DE LA GESTIÓN JUDICIAL: CLAVES PARA COMPRENDER LA DISPUTA

Las expresiones concretas de las distintas orientaciones sobre la gestión judicial tienen lugar de manera compleja en las iniciativas actuales de fortalecimiento y modernización de la justicia penal, ya que algunos de los principales objetivos de la reforma de la justicia penal se han aceptado como premisas de un deber ser institucional: los procesos deben ser orales y los jueces deben poder concentrarse en su función<sup>59</sup>. De la mano de esos acuerdos, se aceptó también la necesidad de profesionalizar la administración, y de adecuar la gestión judicial a parámetros de administración modernos, reorganizando los procesos de trabajo para mejorar la eficiencia y productividad, y evaluando el desempeño de los tribunales en función de sus resultados. Sin embargo, pese a la prevalencia de estos consensos, la distinción entre las funciones administrativas y jurisdiccionales no fue interpretada de manera unívoca en la región. De hecho, en muchas de las iniciativas actuales que consagran la centralidad de la gestión judicial, se evidencian confusiones alrededor de estas conceptualizaciones.

Recientemente, en algunos esfuerzos por saldar los problemas de conceptualización de la gestión judicial, Cortez Salinas en “La gestión judicial en perspectiva Comparada”, refiere a la gestión judicial como “el manejo de los procesos jurisdiccionales, del personal y de los recursos al interior de los órganos jurisdiccionales, es decir, en las cortes y juzgados”<sup>60</sup>. En sus propias palabras, “el atributo fundamental que omiten las definiciones revisadas es el manejo de los procesos jurisdiccionales al interior de los tribunales y cortes. Una corte o un juzgado procesa decisiones judiciales, y su construcción tiene una ruta de tiempos, procesos y mecanismos que deben ser gestionados por la persona juzgadora.”<sup>61</sup>

Una definición de esta naturaleza parece funcionar para todo tiempo y espacio, pero eso que podría ser una virtud es su mayor inconveniente. La gestión judicial, como todo modelo de gestión, sirve

---

<sup>59</sup> BINDER (2016)

<sup>60</sup> CORTEZ SALINAS (2025), p.39

<sup>61</sup> CORTEZ SALINAS (2025), p.48

a un objetivo institucional, que por más que no esté declarado funciona como tal ordenando la vida institucional. Cuando la democratización y oralización no se erigen como el objetivo institucional privilegiado, los tribunales tienden a recomodar su funcionamiento a la matriz inquisitorial heredada. Los tribunales son instituciones conservadoras, que reproducen inercialmente el status quo. En dicho marco, referir a la gestión judicial como concepto no situado en el proceso de reforma y transformación del conjunto de las organizaciones de la justicia penal no es una posición neutral.

En algunos países, como en los Estados Unidos, la modernización de los tribunales no tuvo como objetivo instar a una separación de funciones jurisdiccionales de administrativas ni propender a la oralidad. La experiencia norteamericana desde los años 70s da cuenta de los esfuerzos por profesionalizar la administración de los tribunales, bajo el claro objetivo de eficientizar la gestión y contribuir así a mejorar las condiciones para el cumplimiento de la misión institucional<sup>62</sup>. La oralidad no era un objetivo de los procesos de cambio porque ya era una realidad. A diferencia de ello, en el contexto latinoamericano, la gestión judicial emerge, como hemos señalado, para garantizar la oralidad del proceso penal, romper con las prácticas coloniales de delegación de funciones y rescatar el rol del juez. De allí que no se trate de importar modelos de gestión foráneos —que Langer analizó en relación con los institutos del proceso penal anglosajón pero que opera de modo análogo en el plano organizacional— que tienen sus propias premisas sobre la gestión judicial, sino analizar los modelos a la luz de los objetivos políticos y democráticos que la reforma latinoamericana buscó perseguir.

De hecho, el diseño organizacional del Poder Judicial en América Latina ha sido justamente objeto de disputa en los procesos de reforma por ser funcional al sostenimiento del sistema inquisitivo, tal como se evidenció en los debates de la segunda etapa de la reforma penal. La organización de la justicia penal en compartimentos estancos (juzgados, tribunales y cámaras), alimenta la posibilidad de que se invierta la prioridad entre los fines de la organización y sus medios<sup>63</sup>. Como ya se describió, en

---

<sup>62</sup> LAWSON (1991), p. 35.

<sup>63</sup> ETKIN (2020)

este modelo organizacional, cada juez administra sus casos, sus tiempos, sus recursos humanos. La idea de titularidad personal del juez sobre los recursos de la organización da cuenta de la distorsión del funcionamiento de la justicia penal. La función jurisdiccional queda subsumida dentro de la gestión judicial, equiparada a la administración de los recursos del tribunal, lo que justificaría que sea el juez quien encabece esa responsabilidad. Se instala la idea de un “juez gerente” que tiene a su cargo “el dominio de su propio territorio, con su propia cohorte de empleados, mobiliarios y demás enseres.”<sup>64</sup>.

He aquí otro de los principales puntos en disputa cuando se discute la separación de funciones: lo jurisdiccional como la decisión sobre el caso o lo jurisdiccional como lo que la ley le ordena al juez. Ya en etapas iniciales de los procesos de reforma de la justicia penal, Binder y Obando advertían que la definición clásica de lo jurisdiccional como aquello que “según la ley debe hacer el juez” funcionaba como un dogma bajo el cual se sostenía el poder concentrado en la judicatura<sup>65</sup>. Ellos denunciaban esta operación como una distorsión conceptual mediante la cual se convertían en “jurisdiccionales” todas las funciones asignadas a los jueces, sin establecer su especificidad. De esto modo, muchas de las tareas administrativas como la organización y gestión de la agenda de audiencias o la distribución del trabajo al interior de los tribunales, en la medida en que eran habitualmente asignadas a los jueces y juezas, se entendían como jurisdiccionales.

La mirada de la gestión judicial sintetizada en los planteos de Cortez Salinas nos devuelve sobre esta disputa alrededor de lo jurisdiccional, que podíamos presumir superada. En su trabajo, la persona juzgadora es concebida como “una persona que maneja procesos y personal en las cortes, tribunales y juzgados”<sup>66</sup>. Ella también es responsable de ordenar la carga laboral y delegarla en su equipo de trabajo, resolver problemas inherentes a las dinámicas de tiempo, y atender el ambiente laboral y los vínculos entre su equipo. La descripción del rol queda emparentada así a

---

<sup>64</sup> ERBETTA (2015) p. 96.

<sup>65</sup> BINDER y OBANDO (2004), p.258

<sup>66</sup> CORTEZ SALINAS (2025), p.75

un “CEO”, “como una persona directiva general, lo que refleja dinámicas de manejo de personal y de delegación en la elaboración de sentencias”<sup>67</sup>.

Se desprende de esta definición un segundo punto en disputa en torno a la forma de administrar justicia: o bien mediante procesos escriturales que condensan la decisión en la elaboración de una sentencia, o bien a través de procedimientos de litigación oral que permiten la toma de decisión del juez.

En la concepción del juez gerente (o juez CEO), la labor jurisdiccional se delega en un equipo de profesionales del derecho que el juez selecciona especialmente porque “saben cómo elaborar las sentencias judiciales, a partir de rutinas y hábitos institucionales, por lo que pueden aportar habilidades técnicas de los procesos jurisdiccionales”<sup>68</sup>. Es este equipo de profesionales, condensados en la figura de secretarios o relatores, los que cumplen un rol central en los procesos de elaboración de las sentencias, y quienes se ocupan también de desarrollar los procesos asociados, como integrar el expediente, realizar las citaciones y notificaciones<sup>69</sup>.

Esta confusión respecto a lo jurisdiccional obliga a volver, como proponían Binder y Obando, a la base constitucional<sup>70</sup>. Lo jurisdiccional, en sentido estricto, debe estar siempre vinculado directamente a la decisión de un caso determinado y a la protección de libertades y garantías de los ciudadanos<sup>71</sup>. Todas las actividades que circundan lo jurisdiccional, son materia de gestión y por lo tanto no requieren la intervención del juez. En América Latina, rescatar la función del juez —volver a la base constitucional— fue uno de los principales objetivos de los procesos de reforma de la justicia penal. Por ello se promovió la oralización de los procesos judiciales y la ya referida separación de funciones jurisdiccionales de administrativas. En algunos casos también, hasta se establecieron

---

<sup>67</sup> CORTEZ SALINAS (2025), P. 76

<sup>68</sup> CORTEZ SALINAS (2025), p. 91

<sup>69</sup> CORTEZ SALINAS (2025)

<sup>70</sup> BINDER y OBANDO (2004)

<sup>71</sup> BINDER y OBANDO (2004), p. 260

prohibiciones normativas para impedir la delegación de funciones jurisdiccionales en secretarios o relatores<sup>72</sup>.

A diferencia de los procesos escriturizados, que fueron el corazón de la decisión judicial hasta la implementación del modelo acusatorio-adversarial en la región, la oralidad constituye la metodología de trabajo que emana de la base constitucional. La oralidad permite que las partes en litigio puedan producir información y que, en función de ella, el juez pueda adoptar una decisión de alta calidad. Esta metodología se despliega a través de audiencias, que toman lugar en espacios ideados para ello, donde el juez adquiere un lugar central en tanto conductor del proceso y responsable de la decisión judicial. Esta decisión no es una “caja negra” que se construye a lo largo de un expediente escrito y se materializa en una sentencia, donde el juez hizo intervenir a su equipo de trabajo<sup>73</sup>. La decisión judicial en el marco de una audiencia pública es el ejercicio de pacificación de un conflicto, a partir de la palabra oral del juez, atendiendo a las razones que fueron y son expuestas en público, de cara a las partes y la sociedad. Sólo bajo la metodología de la oralidad se garantizan las exigencias democráticas de transparencia y publicidad de la decisión judicial y se validan sus pretensiones de legitimidad. Una decisión que debe ser comprensible y coherente con lo que ocurrió en la audiencia y cuyas razones pueden ser evidentes para cualquiera que haya presenciado el acto.

---

<sup>72</sup> A modo de ejemplo, el Código Procesal Penal Federal de Argentina (art. 9°) establece que “la delegación de funciones jurisdiccionales en funcionarios o empleados subalternos tornará inválidas las actuaciones realizadas y será considerada causal de mal desempeño de las funciones” a efectos de la remoción de magistrados. En términos similares, el Código del Proceso Penal de Uruguay (art. 19) consagra el principio de indelegabilidad disponiendo que “sólo el tribunal es titular de la función jurisdiccional en su integridad” y que la delegación en funcionarios auxiliares “solo abarcará la realización de actos auxiliares o de aporte técnico”. El Código Procesal Penal de Chile (art. 35) sanciona con nulidad “la delegación de funciones en empleados subalternos para realizar actuaciones en que las leyes requirieren la intervención del juez”. Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales de México (art. 9°) prohíbe expresamente que el órgano jurisdiccional delegue “en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia”.

<sup>73</sup> CORTEZ SALINAS (2025)

Para que la oralidad se consolide efectivamente como la metodología de trabajo de los tribunales, es necesario modificar las normas, pero fundamentalmente transformar las prácticas que, como ya señalaba Binder, se sustentan en la cultura organizacional. Ahora bien, como advierte la literatura especializada, transformar la cultura es uno de los desafíos más difíciles a los que se enfrentan las organizaciones<sup>74</sup>.

La cultura organizacional se refiere a los modelos mentales que dan por sentado y que comparten jueces, administradores y empleados. Se refleja en lo que se valora, en las normas, en las expectativas, en el ejercicio del liderazgo, en los patrones de comunicación, en los procedimientos y en las rutinas<sup>75</sup>. Burke sostiene que para provocar un cambio en la mentalidad primero debemos generar un cambio en el comportamiento, y que para que ello sea efectivamente posible no alcanzan los cambios evolutivos, sino que se requieren intervenciones revolucionarias<sup>76</sup>.

Esto permite explicar mejor la disputa alrededor del sentido de la gestión judicial y, fundamentalmente, en qué medida constituyen una verdadera estrategia de cambio. Para generar cambios en los comportamientos de quienes integran los tribunales no alcanza con modernizar o mejorar los modelos administrativos existentes, sino que se requiere de una nueva distribución de poder al interior de la organización, por medio de la creación de estructuras que provoquen una profunda separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas. Recuperando la distinción ofrecida por Etkin, este objetivo es difícil de alcanzar trabajando sólo al nivel de la gerencia, modificando o modernizando los procesos de trabajo operativos.

En el apartado previo, apoyándonos en Palma y NACM, ya nos referimos a las funciones básicas de apoyo de lo jurisdiccional que son responsabilidad de las áreas de gestión. A estas alturas necesitamos ahondar en esa definición, para dar cuenta más específicamente, como definió Binder, del “conjunto de decisiones administrativas que permiten el

---

<sup>74</sup> Ver por ejemplo: OSTROM, OSTROM, HANSON; KLEIMAN (2007); BURKE (2018); CAMERON; GREEN (2009).

<sup>75</sup> OSTROM, OSTROM, HANSON; KLEIMAN (2007), p.8

<sup>76</sup> BURKE (2018), p. 148

desarrollo y la coordinación de la actividad procesal en sentido estricto”<sup>77</sup>. En ese sentido, la gestión judicial comprende una serie de procesos de trabajo que permiten poner en marcha la organización concreta y directa de las funciones jurisdiccionales y el desenvolvimiento del litigio, a través de decisiones administrativas que van desde recibir documentos, organizar audiencias, notificar a las partes, citar a personas, hacer requerimientos, pedir información, ordenar y archivar documentos, atender al público, organizar la agenda de trabajo, distribuir tareas entre el personal, etc. También involucra la comunicación entre las partes. Ninguna de todas estas tareas es una tarea jurisdiccional, no exigen la decisión del juez ni requieren fundamentación jurídica<sup>78</sup>.

Para lograr una efectiva separación de tareas jurisdiccionales de administrativas, que empuje a que los jueces ocupen su lugar en la sala de audiencia, y a que los empleados dejen de organizar su trabajo alrededor de la delegación de funciones, se requieren cambios operativos a nivel de la gerencia, pero resulta imprescindible realizar cambios a nivel de la dirección de los tribunales. Pensar la gestión judicial desde una mirada política, implica definirla como *la dirección de la gestión del tribunal*<sup>79</sup>. La gestión judicial así concebida debe materializarse en nuevas estructuras al interior de los tribunales, como pueden ser las oficinas judiciales de gestión integral. Se necesita de áreas que asuman no sólo funciones de gerencia, sino también de dirección; que sean responsables de los procesos operativos, esto es de agendar y organizar las audiencias, pero que también tengan a su cargo el desarrollo de las estrategias necesarias para hacer de la oralidad la metodología de trabajo.

Pensadas como lo estamos proponiendo, las oficinas de gestión integral no tienen por qué ser un solo departamento, pueden ser diversos equipos con despliegue territorial y también con presencia y articulación con los distintos niveles de la organización. Por cierto, parte del desafío

---

<sup>77</sup> Véase presentación de Alberto Binder en el marco del curso: “gestión judicial: una mirada organizacional del funcionamiento de la justicia penal” organizado por INECIP en Julio de 2025, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=fUbhNN\\_HLJc&list=PLLWS6Nx713zJBCbJwWPSC-kWTSexkrWiR&index=1](https://www.youtube.com/watch?v=fUbhNN_HLJc&list=PLLWS6Nx713zJBCbJwWPSC-kWTSexkrWiR&index=1).

<sup>78</sup> PORTERIE Y ROMANO (2026)

<sup>79</sup> ROMANO y PORTERIE (2025)

de constituir una verdadera oficina de gestión judicial integral depende de generar condiciones y capacidades de gobierno judicial y articulaciones fuertes con los jueces que asuman temporalmente responsabilidades de conducción. Algunos países o provincias han ensayado, con mayor o menor éxito, esfuerzos en esta dirección. Pero también han habido iniciativas que se han quedado a mitad de camino, por ejemplo, creando oficinas que se encargan únicamente de la gestión de audiencias y que, pese a las expectativas, se convierten en meras secretarías de agendamiento para los jueces<sup>80</sup>.

La autonomía, las competencias y el nivel de articulación de las oficinas de gestión integral con las áreas de gobierno judicial pueden ser indicadores válidos para evaluar la capacidad de estas estructuras de provocar realmente un cambio en la distribución de poder al interior de la organización. No casualmente en las primeras etapas de funcionamiento de estas oficinas, bajo condiciones de fuerte apoyo político de las cortes o los tribunales superiores, su capacidad transformadora fue más evidente. Tan así que en muchos casos se generaron conflictos con los jueces, revelando las resistencias de los magistrados a la pérdida de poder<sup>81</sup>.

Más allá de los resultados que estas oficinas generaron en cada caso —que escapa al objetivo de este artículo—, estos intentos reflejan los sentidos que adquiere la gestión judicial bajo un paradigma político, al tiempo que revelan las dificultades concretas que ha supuesto su efectiva puesta en práctica.

## CONCLUSIONES

En las últimas tres décadas la justicia penal latinoamericana ha atravesado una revolución de la mano de las reformas procesales penales. La mayoría de los países han abandonado el sistema inquisitivo y han sancionado nuevos códigos y nuevas normas para la puesta en

---

<sup>80</sup> Véase los planteos de GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ (2025) sobre la puesta en marcha de las oficinas gestoras de procesos en Bolivia.

<sup>81</sup> Véase los planteos de PAULSEN (2025) sobre la experiencia Chilena en la relación entre administradores y jueces, y LANZON (2020) en torno a las tensiones entre la gestión y la jurisdicción penal.

marcha del sistema adversarial. Sin embargo, el recorrido histórico por la reforma demuestra que la gestión judicial no ha sido considerada siempre como un problema central de la agenda. Al inicio del artículo nos preguntábamos cómo se entendió la gestión judicial en las distintas etapas de la reforma de la justicia penal en América Latina; cuál es el núcleo de la disputa hoy, qué orientaciones de gestión judicial pueden identificarse, y en qué medida contribuyen al objetivo de una justicia penal democrática. En el recorrido del artículo se demostró que la gestión judicial transitó por distintos momentos según la etapa de la reforma. El análisis refleja un movimiento que va de la ausencia a la centralidad, pero también un proceso de acumulación de tensiones no resueltas. La primera etapa ignoró la gestión porque apostó a que el cambio normativo sería suficiente; la segunda la incorporó como problema urgente. La etapa actual revela que antes que un problema técnico hay una disputa política sobre qué modelo de tribunal requiere la democracia constitucional. La coexistencia, bajo el rótulo de “gestión judicial” u “oficina judicial”, de orientaciones con premisas y objetivos distintos no es un problema de denominación: es la manifestación de que la reforma procesal penal latinoamericana todavía no ha resuelto, en el plano organizacional, la tensión fundante que le dio origen. Es, en definitiva, la respuesta que cada orientación ofrece a la pregunta que guía este artículo: qué debe producir la gestión judicial y para qué sirve. Por eso decimos que la trayectoria de la gestión judicial no es accidental: refleja las dificultades —conceptuales, políticas e institucionales— de construir un modelo de organización judicial verdaderamente al servicio del proceso penal adversarial y, más profundamente, de la reconfiguración democrática del Poder Judicial.

Las tensiones entre las orientaciones modernizadora-gerencialista y la político- estructural reflejan concepciones distintas sobre la organización judicial, la distribución del poder y la relación entre los componentes administrativos y jurisdiccionales. La mirada organizacional sirve para comprender que detrás de cada orientación hay una forma de organización del trabajo que puede estar orientada a la celebración de audiencias o librada a una inercia que reconfigura las prácticas inquisitivas escriturizadas. Hay formas de administración modernas que son aplicables a una organización verticalista y estanca, pero lo que

necesita un Poder Judicial democrático son formas de administración modernas que materialicen la oralidad. Con el aparato conceptual de la teoría organizacional aprendimos que la gestión es un proceso que siempre sirve a una finalidad, declarada o implícita, pero nunca debe consagrarse como fin en sí mismo. Por eso subrayamos que, cuando la reforma pierde fuerza, y la democratización y oralización dejan de posicionarse como el objetivo institucional privilegiado, los tribunales tienden a reacomodar su funcionamiento a la matriz inquisitorial heredada.

Siguiendo con la mirada organizacional, se entiende mejor que los problemas de funcionamiento de las organizaciones no pueden ser explicados como meros problemas de diseño organizacional, aunque este sea un aspecto relevante para sostener o transformar las prácticas organizacionales. Dicho en otros términos, podemos crear oficinas judiciales y conservar problemas severos en relación a la separación de funciones jurisdiccionales de administrativas, y concluir que dicha reforma no fue en absoluto suficiente para provocar un cambio en la distribución del poder al interior de los tribunales.

Desde una mirada organizacional, la pregunta que debe guiar la gestión judicial es en qué medida los nuevos dispositivos de administración logran producir audiencias orales. Recordamos aquí que definimos la gestión judicial como un proceso dirigido a garantizar que los tribunales cumplan con su objetivo de pacificar los conflictos, una tarea que en términos estrictos es exclusiva responsabilidad de los jueces y juezas en el marco de audiencias orales. Este proceso comprende un conjunto de tareas y funciones de apoyo e infraestructura que permiten a los jueces desempeñar las funciones jurisdiccionales del tribunal, pero no engloba lo jurisdiccional como una función que le es propia. La separación de funciones sigue siendo el cambio organizacional con más potencial para impactar en las prácticas institucionales y lograr que la oralidad se internalice como metodología de trabajo. Para ello es necesario pensar la gestión judicial en su doble incumbencia, como la dirección y gerencia de los tribunales, materializada en nuevas estructuras al interior de los tribunales con la capacidad de desarrollar la gestión integral de los mismos.

Con la experiencia acumulada de más de 30 años y la claridad suficiente para entender que la transformación de la justicia penal es un proceso de largo plazo con altos y bajos, es preciso volver a alinear los

esfuerzos de modernización de la gestión con la búsqueda permanente de una justicia oral como exige la democracia. No es casual que muchos de los debates inaugurales de la reforma sigan estando vigentes. Más de cientos de años de colonialismo e inquisición exigen un esfuerzo permanente por tratar de conducir las prácticas judiciales hacia la democratización de los sistemas de justicia. La disputa por la gestión judicial condensa en buena medida estos desafíos.

## BIBLIOGRAFÍA

AIKMAN, Alexander (2007). *The art and practice of court administration*. New York: CRC Press.

ANNUNZIATA, Rocío (2016). “La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon”. *Andamios* [online], vol. 13, n. 30, pp. 39-62. DOI: <https://doi.org/10.29092/uacm.v13i30.2>

ARDUINO, Ileana (2007). “La reforma procesal penal en Bolivia”. In: CEJA. *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proyecto de seguimiento. IV etapa*. Santiago: CEJA.

BARROSO GRIFFITHS, R.; NIETO DI BIASE, M. F. (2010). *La reforma procesal penal en Chubut: implementación de una nueva gestión judicial*. Santiago: CEJA.

BERGALLI, Roberto (1999). *Hacia una cultura de la jurisdicción: ideología de jueces y fiscales*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BINDER, Alberto (1997). *Política criminal. De la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BINDER, Alberto (2002). “La Reforma de la Justicia Penal: entre el corto y el largo plazo”. *Sistemas Judiciales*, CEJA/INECIP, Año 2, n° 3.

BINDER, Alberto (2011). *Política judicial y democracia*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BINDER, Alberto (2013). *Derecho Procesal Penal. Tomo I*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BINDER, Alberto (2016). “La reforma judicial en América Latina como política de largo plazo”. In: NIÑO, Catalina (coord.). *La reforma a la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*. Colombia: Friedrich Ebert.

BINDER, Alberto (2019). *La nueva justicia penal de América Latina. Etapas y desarrollo del proceso de cambio*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BINDER, Alberto (2022). *Derecho procesal penal. Tomo VI. Teoría del juicio de conocimiento. Condiciones de verificación. Juicio imparcial*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BINDER, Alberto; OBANDO, Jorge (2004). *De las “Repúblicas Aéreas” al Estado de derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

BLAU, Peter (1971). *La burocracia en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Paidós.

BURKE, Warner (2018). *Organization Change: Theory and Practice*, 5th Edition. California: SAGE Publications.

CAMERON, Esther; GREEN, Mike (2009). *Making sense of change management*. London: Kogan Page.

CEJA (2003). *Informe comparativo: Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina*. Santiago: CEJA. Disponible en: <www.cejamericas.org>. Acceso en: 30 mar. 2026.

CORTEZ SALINAS, Josafat (2025). “¿Qué es la gestión judicial?”. In: RÍOS FIGUEROA, Julio (coord.). *La gestión judicial en perspectiva comparada*. México: Tirant Lo Blanch.

CROZIER, Michel (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.

DUCE, Mauricio (2007). “La oralidad en las etapas previas al juicio: la experiencia de Quetzaltenango, Guatemala”. In: CEJA. *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proyecto de seguimiento. IV etapa*. Santiago: CEJA.

ERBETTA, Daniel (2015). “La reforma procesal penal como política pública”. *Revista Derecho Penal*, Año IV, n° 10. Buenos Aires: INFOJUS.

ETKIN, Jorge (1985). *Viabilidad de las organizaciones*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

ETKIN, Jorge (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. Buenos Aires: Prentice Hall.

ETKIN, Jorge (2020). *Política, ideología y poder aplicados a organizaciones*. Buenos Aires: Granica.

ETKIN, Jorge; SCHVARSTEIN, Leonardo (2000). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.

FUCHS, Marie-Christine; FANDIÑO, Marco; GONZÁLEZ, Leonel (dirs.) (2018). *La justicia penal adversarial en América Latina. Hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la ley*. Santiago: CEJA.

GARCÍA YOMHA, Diego; MARTÍNEZ, Santiago (2014). *La etapa preparatoria en el sistema adversarial*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ, José Manuel (2025). “Oficinas gestoras de procesos en Bolivia”. *Revista Sistemas Judiciales*, N° 25. Buenos Aires: INECIP. pp. 25-37.

IBÁÑEZ, Perfecto Andrés (2015). *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional*. Madrid: Trotta.

JUÁREZ, Erick (s/f). “Las Judicaturas gerenciales”. Disponible en: <[www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)>. Acceso en: 30 mar. 2026.

KLOFAS, John; SOTJKOVIC, Stand; KALINICH, David (1990). *Criminal justice organization. Administration and management*. California: Brooks/Cole.

KOONTS, Harold; WEIHRICH, Heinz (2013). *Elementos de administración. Un enfoque internacional y de innovación*. México: Mc Graw Hill.

LANGER, Máximo (2007). “Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia”. *American Journal of Comparative Law*, n° 4. Trad. al español publicada por CEJA.

LANGER, Máximo; SOZZO, Máximo (coords.) (2023). *Justicia penal y mecanismos de condena sin juicio*. Madrid: Marcial Pons.

LANZON, Roman (2020). “Tensiones entre la gestión y la jurisdicción penal: necesidad de un trabajo coordinado y eficaz”. *Revista de derecho penal y criminología*, Año X, n° 11, pp. 76-86.

LAWSON, Harry; HOWARD, Dennis (1991). “Development of the Profession of Court Management: A History with Commentary”. *The Justice System Journal*, v. 15, n. 2, pp. 580-604. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27976765>.

MAIER, Julio B. J. (2013). *Derecho Procesal Penal. Tomo II*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

MAIER, Julio B. J.; AMBOS, Kai; WOISCHNIK, Jan (coords.) (2000). *Las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

NACM (2017). *The Court Administrator. Court Administration: A Guide to the Profession*. Williamsburg: National Center for State Courts. Disponible en: <[www.nacmnet.org](http://www.nacmnet.org)>. Acceso en: 30 mar. 2026.

OSTROM, Brian; OSTROM, Charles; HANSON, Roger; KLEIMAN, Matthew (2007). *Trial courts as organizations*. Philadelphia: Temple University Press.

PALMA, Luis María (2016). “Administración y modernización judicial en un mundo en cambio”. *Revista RAP*, Sección Doctrina Especial. Buenos Aires: Ediciones Rap.

PALMA, Luis María (2017). “Modernización judicial, gestión y administración de América Latina”. *Acta sociológica*, n° 72, enero-abril 2017. México: UNAM. pp. 143-203. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.06.007>

PÁSARA, Luis (2014). *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*. Lima: PUCP.

PAULSEN, Patricio (2025). “Una reforma necesaria. Problemas de gestión y organización del sistema judicial chileno”. *Revista Sistemas Judiciales*, n° 25. Buenos Aires: INECIP. pp. 66-88.

PÉREZ GALIMBERTI, Alfredo (2014). “La reforma procesal penal: las experiencias de Chubut y Neuquén”. *Infojus Noticias*, 11 de octubre de 2014. Disponible en: <http://infojusnoticias.gov.ar/opinion/la-reforma-procesal-penal-las-experiencias-de-chubut-y-neuquen-139.html>. Acceso en: 15 may. 2026.

PORTERIE, Sidonie; ROMANO, Aldana (2026). “La reforma inconclusa: ideas para repensar la organización de los tribunales”. In: RUSCONI, Maximiliano; RUA, Gonzalo (eds.). *Justicia Penal y Estado de Derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc. pp. 463-484.

ROMANO, Aldana; PORTERIE, Sidonie (2025). “Editorial: ¿Cómo están las oficinas judiciales 20 años después?”. *Revista Sistemas Judiciales*, n° 25. Buenos Aires: INECIP. pp. 7-12.

ROSANVALLON, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.

SÁEZ, Jorge (2007). *La organización y administración de los nuevos Tribunales*. Santiago: Editorial Metropolitana.

SARTORI, Giovanni (2007). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

SOZZO, Máximo (coord.) (2020). *Reforma de la justicia penal en América Latina. Promesas, prácticas y efectos*. Buenos Aires: Didot.

VARGAS, Juan Enrique (2005). “Herramientas para el diseño de despachos judiciales”. *Sistemas Judiciales*, CEJA/INECIP, vol. 4, n° 8.

### **Authorship information**

*Leonel González*. Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal por Osgoode Hall Law School de la Universidad de York (Canadá). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado e investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). [lgonzalezp@uahurtado.cl](mailto:lgonzalezp@uahurtado.cl)

*Sidonie Porterie*. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Flores e investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). [sidoporterie@gmail.com](mailto:sidoporterie@gmail.com)

*Aldana Romano*. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Flores e investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). [aromanobordagaray@gmail.com](mailto:aromanobordagaray@gmail.com)

### **Additional information and author's declarations (scientific integrity)**

*Conflict of interest declaration:* the authors confirm that there are no conflicts of interest in conducting this research and writing this article.

*Declaration of authorship:* all and only researchers who comply with the authorship requirements of this article are listed as authors; all coauthors are fully responsible for this work in its entirety.

- *Leonel González:* data curation, investigation, writing – original draft, validation, writing – review and editing, final version approval.
- *Sidonie Porterie:* conceptualization, methodology, data curation, investigation, writing – original draft, validation, writing – review and editing, final version approval.
- *Aldana Romano:* conceptualization, methodology, data curation, investigation, writing – original draft, validation, writing – review and editing, final version approval.

*Declaration of originality:* the authors assure that the text here published has not been previously published in any other resource and that future republication will only take place with the express indication of the reference of this original publication; they also attest that there is no third party plagiarism or self-plagiarism.

*Data Availability Statement:* In compliance with open science policies, all data generated or analyzed during this study are included in this published article.

*IA Statement:* The authors declare that they are aware that the use of artificial intelligence must not supplant the human originality of the research, and that full responsibility for any errors or plagiarism rests entirely with the authors. No IA was used in the preparation of this research.

**Editorial process dates** (<https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/about>)

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Submission: 30/03/2026</li><li>▪ Desk review and plagiarism check: 31/03/2026</li><li>▪ Review 1: 09/04/2026</li><li>▪ Review 2: 27/03/2026</li><li>▪ Preliminary editorial decision: 10/05/2026</li><li>▪ Correction round return 1: 18/05/2026</li><li>▪ Final editorial decision: 23/05/2026</li></ul> | <p><b>Editorial team</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Editor-in-chief: 1 (VGV)</li><li>▪ Associated-editor: 1 (EK)</li><li>▪ Reviewers: 2</li></ul> |
|---|--|

**HOW TO CITE (ABNT BRAZIL):**

GONZÁLEZ, Leonel; PORTERIE, Sidonie; ROMANO, Aldana.  
La gestión judicial en las reformas procesales penales latinoamericanas: etapas, tensiones y disputas no resueltas.  
*Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 12, n. 2, e1458, mai./ago. 2026. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v12i2.1458>



*License Creative Commons Attribution 4.0 International.*