# JUSTICIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONACYT

PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

CEJ CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES

Con el apoyo de:
Feei
Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

# JUSTICIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONACYT
PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES
Con el apoyo de:
Feei
Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

## Ficha técnica

La justicia en tiempos de Pandemia es una iniciativa del Centro de estudios Judiciales (CEJ). Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) con apoyo del FEEI. Resolución No 226 del 9 de julio de 2020

**Centro de Estudios Judiciales, 2021**
**William Richardson N° 181 c/ Calle Sajonia**
**Asunción, C.O. 1645, Paraguay**

www.**cej**.org.py
**Contacto:** cej@cej.org.py

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo del CONACYT. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT.

**Equipo de Investigación**

Coordinadora del Proyecto
Dra. María Victoria Rivas

Investigador Internacional Asociado
Dr. Alberto Binder

Investigador Principal
Dr. Alberto Poletti

Experta en Metodología, OIM
Lic. Patricia Mendoza

Experta en Recursos Humanos
Econ. Olga Fernandez de Galeano

Asistente de Investigación
Biol. Alma Flecha

**Investigadores Invitados**

Adriana Marecos – Defensora Pública de la Capital en el ámbito de la Niñez

Rodrigo Alvarez – Defensor Público de la Capital en el ámbito Penal

# Indice

**Prólogo** 8
**Resumen** 10
**Ñemombyky** 11
**Abstract** 12
**Introducción** 13
**1. Objetivos de la Investigación** 15
1.1 Objetivo general del proyecto 15
**2. Contextualización del estado del arte** 16
**3. Marco teórico** 18
3.1 COVID–19. La pandemia: historia
y aspectos biológicos sobre el coronavirus 19
3.1.1. Origen y enfermedades 19
3.1.2 Paraguay en tiempos de pandemia 23
3.1.3 Medidas de seguridad sanitaria para mitigacion de contagios 25
**4. Metodología** 26
**5. Importancia del tema y justificacion** 28
**6. Resultados de la investigación** 30

**CAPÍTULO 1**
**Marco Constitucional y Legal Vinculado** 33
**a la Pandemia De La Covid-19** 33
1. Políticas de Seguridad Sanitaria y su Incidencia 36
en la Gestión de Causas en Materia Penal, de Niñez 36
y Adolescencia 36
2. La Producción de Normas y Protocolos de actuación en el tema de Emergencia
Sanitaria ante la COVID-19 y la Gestión Jurisdiccional. 38
3. Análisis Sobre el Sistema de Organización y Control de las Medidas
De Emergencia Sanitaria Producidas por La Corte Suprema De Justicia 46
3.1 Modelo Organizacional de soporte a la 47
Gestión Judicial 47
3.2 El modelo de Control de la Gestión Jurisdiccional 49
3.3 Denuncias sobre la Gestión Jurisdiccional en Tiempos de Pandemia, Capital 50

## CAPÍTULO 2

**1. Movimiento de causas durante la pandemia** 54
**de COVID-19** 54
1.2 Salidas de Causas de los juzgados de Garantías Penales 55
**2. Resultados de los Tribunales de Sentencia y Ejecución Penal, Capital** 60
2.1 Producción de la instancia de Ejecución Penal 63
**3. Resultados del fuero Penal del Adolescente Infractor, Capital** 64
**4. Resultados del Fuero de la Niñez y del Adolescente, Capital** 68

## CAPÍTULO 3

**La Administración de los Recursos Humanos del Poder Judicial** 73
**1. Los Compromisos de la Dirección General de Recursos Humanos en Tiempos de Pandemia** 73
**2. Las Fortalezas de la Gestión de los Recursos Humanos** 74
**3. Las Debilidades en la Administración de los Recursos Humanos** 76

## CAPÍTULO 4

**Experiencias y Aprendizajes de las Respuestas Judiciales frente a la Pandemia de COVID-19** 81
1. Aglomeración de personas y falta de ventilación en los juzgados de la Capital 82
1.1 Los Espacios y Tiempos de Exposición en el trámite de Causas Judiciales 83
1.2 Actos procesales Potencialmente Peligrosos para la Propagación de la COVID-19 en la Sede Central del Poder Judicial y cómo Prevenirlos 84
1.3 Necesidad de Conjugar tres Programas Rectores: Digitalización, Virtualización y Humanización en la Gestión Judicial 86
1.4 La Opinión de los Usuarios de los Servicios de Justicia Telemática 89
**Conclusiones y Recomendaciones** 91
**Referencias Bibliográficas** 97
**Webgrafías** 98

# Figuras

**Figura 01,** Tabla de virus altamente patógenos 20
**Figura 02,** Tabla de Registro de contagios para SARS y MERS (OMS) 21
**Figura 03,** Niveles organizacionales para la toma de decisiones 47
**Figura 04,** Modelo de implementación de las medidas de emergencia
del Poder Judicial 48
**Figura 05,** Modelo del sistema de control de las áreas jurisdiccionales 50
**Figura 06,** Cuadro comparativo de denuncias recibidas, años 2019-2020 51
**Figura 07,** Gráfico de tendencia en el Ingreso de Causas Penales, año 2020 54
**Figura 08,** Tabla comparativa sobre Ingreso de Causas Penales (2019-2020) 55
**Figura 09,** Cantidad de Sentencias Definitivas, año 2020 55
**Figura 10,** Tabla comparativa sobre Sentencias Definitivas dictadas (2019 -2020) 56
**Figura 11,** Cantidad de Autos Interlocutorios de Finiquitos, año 2020 56
**Figura 12,** Comparativo en la producción de Autos Interlocutorios (2019-2020) 56
**Figura 13,** Cuadro de Expedientes Desestimados en el año 2020 57
**Figura 14,** Cuadro comparativo de Gestión de Causas Penales (2019-2020) 57
**Figura 15,** Cuadro comparativo de Salidas por tipo (2019-2020) 58
**Figura 16,** Cuadro de Indicadores de Gestión, Garantías 2020 59
**Figura 17,** Cuadro de Ingresos de Causas a Tribunales de Sentencia 60
**Figura 18,** Cuadro Comparativo de Ingresos de Causas a Tribunales
de Sentencia 2019-2020 61
**Figura 19,** Cuadro de Sentencias Definitivas de Causas a Tribunales de Sentencia 61
**Figura 20,** Cuadro Comparativo de Sentencias por Tribunales Colegiados 2019-2020 62
Figura 21, Cuadro Comparativo de Producción de Sentencias 2019-2020 62
**Figura 22,** Cuadro de producción de Resoluciones de los Juzgados de Ejecución 63
**Figura 23,** Cuadro Comparativo de producción de Juzgados de Ejecución 2019-2020 64
**Figura 24,** Cuadro de Ingreso de Causas al Sistema Penal del Adolescente, año 2020 64
**Figura 25,** Cuadro Comparativo de Ingresos de los Juzgados 65
del Adolescente Infractor 2019-2020 65
**Figura 26,** Cuadro de Sentencias Definitivas dictadas en Materia 65
Penal del Adolescente, año 2020 65
**Figura 27,** Cuadro Comparativo de Sentencias en Materia Penal 65
del Adolescente 2019-2020 65
**Figura 28,** Cuadro de AI de Finiquitos dictados en Materia Penal del Adolescente 2020 66
**Figura 29,** Cuadro comparativo de AI de Finiquitos en Materia Penal del
Adolescente 2019-2020 66
**Figura 30,** Cuadro de Otras Salidas en Materia Penal del Adolescente 2019-2020 67
**Figura 31,** Cuadro de Indicadores de Gestión Penal del Adolescente, año 2020 67
**Figura 32,** Cuadro de Ingreso de Causas por trimestre, año 2020 68
**Figura 33,** Cuadro de Salidas de Causas por trimestre por AI de Finiquito, año 2020 69
**Figura 34,** Cuadro de Salidas de Causas por trimestre por Sentencias
Definitivas, año 2020 69
**Figura 35,** Cuadro comparativo sobre los resultados de Indicadores de Gestión 70

PRÓLOGO

# Nuevos desafíos para la administración de justicia

## Alberto M. Binder

Es un lugar común señalar las oportunidades que nos brindan las crisis; quizás es más preciso señalar que se trata de momentos en los que podemos aprender, en los que la ampliación de los problemas nos obliga a sacar enseñanzas. A veces porque en medio de las dificultades aparecen ideas innovadoras. Otras tantas -la mayoría- porque se pone en evidencia la importancia de lo que muchas veces hemos postergado. La investigación que hoy proponemos tuvo como objetivo hallar ambas realidades y proyectarlas sobre el futuro de la administración de justicia en el Paraguay.

Lo primero que salta a la vista es que la incorporación de tecnología en la gestión judicial ya no sólo es necesaria, sino que se trata de un camino insoslayable, sin el cual no se podrán afrontar los problemas de la masividad de la prestación del servicio. Se venían realizando muchas iniciativas en este sentido, pero cuando el momento actual puso en evidencia su enorme importancia, quedó claro que no se les había dado la importancia que merecen. Por otra parte, también quedó mucho más claro que no puede existir incorporación tecnológica sin cambio organizacional. Un uso tecnológico que se acopla a formas de trabajo perimidas, a organizaciones obsoletas o a una mentalidad simplemente burocrática, acrecienta los problemas, despilfarra los recursos y vuelve a la tecnología en un adorno superficial de las mismas prácticas de siempre. La crisis de la pandemia ha puesto en evidencia la urgencia de los cambios organizacionales, para que la tecnología rinda verdaderos frutos.

La digitalización, es decir, la posibilidad de abandonar el soporte papel para las presentaciones y la utilización masiva de plataformas de internet demostró ser una gran herramienta para el futuro. Pero si al "papelerío actual" simplemente lo convertimos en otro barullo digital, nos enfrentaremos a problemas de saturación del trabajo y de las plataformas. Claro que no hay proceso judicial sin trámites; pero la digitalización obliga a una profunda revisión del modo como tramitamos, es decir, presentamos mociones para que resuelva la justicia. El viejo tema de la simplificación procesal va de la mano con la digitalización del proceso. Si el moroso expediente de papel se convierte sin

más en el expediente digital, hemos aprendido poco de esta época plagada de dificultades.

Algo similar ocurre con la virtualidad. Hemos aprendido que los recursos tecnológicos disponibles hoy normalmente nos permiten realizar muchos actos simples, de un modo más eficaz. Pero aquí ocurre algo similar al punto anterior. Si repetimos el error clásico de la administración de justicia que no sabe distinguir entre las reuniones más simples, menos importantes y aquellas de gran importancia jurídica como las audiencias que deben ser públicas. Entonces usaremos la virtualidad para fomentar los vicios, no fortalecer las virtudes. La audiencia oral es un gran logro cultural de la administración de justicia. No sólo por la publicidad, sino por la posibilidad de profundizar el litigio, la calidad de las decisiones judiciales, evitar la delegación de funciones, etc. Todo esto que se ha englobado en el apotegma "dotar de rostro humano" a la administración de justicia. La virtualidad es una gran herramienta para agilizar todas las reuniones, pequeños litigios y mociones que pueden hacerse, en presencia del juez, pero a través de medios virtuales. También podremos hacer un uso inteligente de la virtualidad dentro de los juicios orales, para algunas declaraciones, para algunos testimonios, sin perder la calidad de la inmediación, la contradicción y la publicidad. El uso de la comunicación virtual nos puede permitir levantar la calidad del litigio y las decisiones judiciales, si la utilizamos con criterio y no para profundizar la burocratización de la administración de justicia.

Vemos pues, que mucho podemos aprender de esta época que nos ha puesto a prueba. Ella nos invita a profundizar y tomarnos mucho más en serio lo que ya estaba delineado, pero solo asumido muy débilmente. Existe, sin duda, problemas estructurales, como la conectividad y la necesidad de modernizar el ejercicio de la abogacía, en especial en el interior del país, pero esos son problemas que en los próximos tiempos habrá que encarar de todos modos. Esperamos que esta investigación y su difusión entre los formadores de opinión y tomadores de decisión ayuden para dar un salto de calidad en el nuevo servicio judicial que reclaman nuestras democracias, ansiosas de una mejor calidad institucional.

# Resumen

El presente trabajo de investigación pretende contribuir al acceso a justicia en Paraguay, proponiendo a la Corte Suprema de Justicia acciones tendientes a preservar los derechos a un juicio justo en plazo razonable, evitando posibilidades de contagio y expansión del Coronavirus.

Se busca identificar los actos procesales de la gestión jurisdiccional, los actos administrativos y organizativos que sean potencialmente peligrosos para la propagación del COVID-19 en la sede central del Poder Judicial. A dicho fin, se efectuaron recomendaciones sobre aprovechamiento del espacio y algunos mecanismos para desarrollar los procesos, analizando no solo el marco legal y reglamentario sino también recogiendo prácticas de los operadores de justicia.

En el trabajo se tuvo especial énfasis en el ámbito penal y de la niñez y adolescencia y el uso de sistemas telemáticos en el proceso. En estos casos, donde además de los casos ya en trámite surgieron nuevas necesidades para responder a la situación de emergencia, pudo notarse que se debe continuar con la implantación del expediente electrónico en todo el país.

Proponiendo a la Corte Suprema de Justicia, acciones de contingencia en el marco de la pandemia del coronavirus que incluyan un modelo de intervención en materia de gestión jurisdiccional que implican cambios en el comportamiento de sus operadores y usuarios.

# Ñemombyky

*Ko tembiapo kuaaha' ã rehegua, ja'éva investigación, oñeha' ã mbaite oipytyvõ ñane retã Paraguáipe oĩ haẽgua tekojoja. Upevarã omoẽguahẽ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-pe tembiapo oñangarekova'erã umi tekomba'ére, hérava derecho, maymáva tapicha oguerekóva, peteĩ tekojoja ipya'emíva ani haẽgua ova hese pe mba'asy vaiete hérava CORONAVIRUS.*

*Hi'ã ojekuaa umi mba'e vai oporomongyjyjéva ikatu rupi ova tapicháre pe COVID 19, PODER JUDICIAL ryepýpe, ko'ã tembiapo hérava Administrativo ha Organizativope g̃uarã.*

*Pevarã ojejapo heta ñemoñe'ẽ ha tekombo'e ojeporu haẽgua hekopete tenda ha mba'ekuaa oje desarrolla haẽgua proceso oje'eha, ojepy'amongeta marco legal ha reglamentario-re, ha upéicha avei ojehechauka opa mba'e porã ojapóva operadores de justicia-kuéra.*

*Ko tembiapópe oñemotenonde pe ámbito legal héravape, mitã, mitãrusu ha mitãkuña guasúpe oñepytyvõ haẽgua. Ojejuhu tekotevẽha oñeme'ẽ peteĩ mbohovái umi tembiapo ñepyrumby ha avei umi situación de emergencia ipyahúvape, ojehechakuaa avei tekotevẽ ha ojeporu expediente electrónico ñane retãpýre.*

*Oñemoẽguahẽ CORTE SUPREMIA DE JUSTICIA-pe heta ñemoñe'ẽ Contingencia Coronavirus rehegua oguereko haẽguáicha peteĩ tekoapy oipytyvova'erã operadores ha usuarioskuérape omo ambue haẽgua hekovekuéra.*

# Abstract

This research aims to contribute to facilitate the access of justice in Paraguay, proposing the Supreme Court of Justice different actions in order to preserve the right to a fair trial in a reasonable delay, all with avoiding the possibilities of contagious and expansion of Coronavirus.

We look for to identify the steps in the procedure in judiciary process, administrative acts and organization directives that are potentially dangerous for the growth of Covid in the central building of the Judiciary

In this level, we made recommendations about the use of the space and some mechanisms to develop the process, analyzing not only the legal and reglementary framework but also collecting good practices of the people who work in the Judiciary.

In this investigation we had special emphasis in the criminal and child and adolescence field, as well as the use of telematic systems in the process. In these jurisdictions where besides the ongoing cases new exigencies appeared in order to answer the situation of emergency, we can note that the utilization of the electronic system to treat judicial cases shall continue.

We propose the Supreme Court suggestions during the Coronavirus pandemic that include a model of intervention when managing the cases that involves changes in the conduct of the Judiciary workers and the users.

# Introducción

La COVID-19 se ha transformado en una pandemia y ha generado una situación de crisis a nivel internacional. De la noche a la mañana muchas personas se vieron privadas de realizar sus actividades normales, surgiendo decisiones administrativas que disponían una cuarentena obligatoria a fin de contribuir a evitar la propagación del virus.

En el ámbito de la justicia esto significó inicialmente una paralización de los tribunales, lo cual, sumado a la habitual demora judicial en los trámites, significó un período en el cual muchos abogados y litigantes no pudieron avanzar en sus procesos.

Esto, como es lógico, no dejó a mucha gente satisfecha. Un grupo de abogados presentó un juicio de amparo contra el Poder Ejecutivo, solicitando que se habilitara la circulación de los profesionales del derecho para asistir a sus clientes. Sin embargo, la Procuraduría General de la República se opuso al pedido, que fue rechazado por el Poder Judicial, argumentando que la vía del amparo no era la adecuada.

Asimismo, durante la cuarentena, gremios de abogados solicitaron la habilitación o extensión del expediente electrónico a todas las circunscripciones del país. Si bien la Corte Suprema expresó su interés, se encuentra imposibilitada su implementación en forma rápida, particularmente por el elevado costo sobre los requerimientos de su plataforma y los cambios que deben generarse en el desarrollo de la herramienta, y la carga de recursos humanos que esto representa.

Una vez reactivada la suspensión de plazos, se ha avanzado hacia la habilitación de casos penales, civiles y comerciales en la capital, donde la plataforma informática permite la tramitación electrónica de los expedientes, salvo que estos casos tengan su origen sobre bases controvertidas. Es importante resaltar que, a pesar de las medidas de restricción, hubo servicios que se mantuvieron habilitados como las solicitudes de habeas data y habeas corpus mediante la habilitación de la Mesa de Garantías permanente, así como un Juzgado de Garantías Constitucionales. Lamentablemente no corrieron igual suerte los servicios destinados al adolescente infractor y el Fuero de Niñez y Adolescencia, que para los fines de esta investigación representan las áreas más álgidas por los niveles de vulnerabilidad que presentan sus potenciales usuarios.

Sin embargo, durante el largo plazo de las medidas de emergencia sanitaria, se han extendido los servicios de justicia con expediente electrónico a algunas ciudades del Dpto. Central, Itapúa, Alto Paraná y Concepción.

De igual forma, se ha realizado una distribución de turnos entre los fueros que ha permitido la habilitación de presentaciones de manera a evitar la aglomeración de personas.

Los problemas generados por la pandemia están íntimamente relacionados con las condiciones del espacio físico adecuado, medidas más estrictas de seguridad personal en el ámbito de ventanillas de entrada y aplicación de alternativas paliativas en aquellas circunscripciones donde el nivel de contagio presentó cifras relativamente altas.

Esta situación nos lleva a reflexionar sobre una justicia en tiempos de crisis, y cómo el Poder Judicial, una autoridad esencial para la defensa de los derechos fundamentales, debe hacer frente a posibles situaciones de emergencia con mayor racionalidad en la medida que le permitan sus recursos institucionales.

# 1. Objetivos de la Investigación

## 1.1 Objetivo general del proyecto

Contribuir al acceso a la justicia en Paraguay, proponiendo a la Corte Suprema de Justicia acciones tendientes a preservar los derechos a un juicio justo en plazo razonable, evitando posibilidades de contagio y expansión de la COVID-19.

## 1.2 Objetivos específicos del proyecto

a. Identificar los actos procesales de la gestión jurisdiccional que sean potencialmente peligrosos para la propagación de la COVID-19 en la sede central del Poder Judicial.

b. Identificar los actos administrativos y organizativos que sean potencialmente peligrosos para la propagación de la COVID-19 en la sede central del Poder Judicial.

c. Proponer a la Corte Suprema de Justicia acciones de contingencia en el marco de la pandemia del coronavirus que incluyan un modelo de intervención en materia de gestión jurisdiccional que implique cambios en el comportamiento de sus operadores y usuarios.

## 2. Contextualización del estado del arte

Para caracterizar la gestión jurisdiccional en el marco del estado de emergencia, primero se debe entender en qué consiste. Para Peter Habërle,[11] la emergencia comprende todas las situaciones de peligro grave para la permanencia del Estado o de la seguridad y el orden público que no pueden resolverse mediante las vías normales previstas por la Constitución, sino que requieren de medios excepcionales.

Agrega el jurista germano que el objetivo de cualquier disposición sobre situaciones de emergencia debe ser el restablecimiento, tan pronto sea posible, de la "normalidad constitucional".

Este concepto ha sido ampliamente debatido, tal y como lo cita Federico Justiniano Robledo en su artículo "Las Garantías Judiciales como Vías de Tutela de los Derechos Fundamentales en Estados de Emergencia (In) Constitucional".

La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y las medidas decretadas por el Poder Ejecutivo a través de los decretos Nros. 3442/2020, 3456/2020 y 3478/2020 obligan a la Corte Suprema de Justicia a tomar medidas relacionadas exclusivamente con el funcionamiento jurisdiccional. En este sentido, se dictan las acordadas 1366/2020 y 1370/2020, relacionadas con la suspensión de la tramitación de las causas que se encuentran en las diferentes jurisdicciones y circunscripciones de toda la República.

La decisión de la Corte Suprema de Justicia afecta directamente a los derechos humanos de las personas de acceso a justicia formal, y particularmente a un juicio justo en un plazo razonable. Además, está situación genera impacto en sectores vulnerables, como los derechos de los niños y, en especial, a las personas privadas de libertad.

A modo de ejemplo, la paralización del Poder Judicial suspende la tramitación de los procesos judiciales de un número de 15.755 personas privadas de

---

1 Abogado, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC), Académico de Número, Profesor de Derecho Público Provincial y Derecho Municipal y de Introducción a los Estudios de la Carrera de Abogacía (UNC), Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Derecho Municipal (UCASAL), Profesor estable de Posgrado de las Universidades Nacionales de Córdoba y La Rioja, Premio al Mérito Federal otorgado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y CC. SS. de Córdoba, Miembro de la Comisión Directiva del Área de Estudios de América Latina (A.E.A.L.) de la Facultad de Derecho y CC. SS. de la U.N.C., Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, de la Asociación Argentina de Derecho Procesal Constitucional y del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

libertad, de las cuales 14.824 son varones, con un 74 % de avance en el proceso, y 931 mujeres, con un 66 % de avance en el proceso.[2]

Ello sin considerar la cantidad de adolescentes infractores que se encuentran en espera de justicia, y en mayor cantidad los requerimientos de justicia en materia de niñez y adolescencia, situación agravada por la propia crisis sanitaria.

Ante esta situación, queda bajo la tutela del estado, en especial del Poder Judicial, arbitrar todas las medidas necesarias, a fin de mitigar estas limitaciones en cuanto a la vigencia plena de los derechos conculcados.

Particularmente, señalamos que, en el ámbito del Poder Judicial en su función jurisdiccional penal, los Juzgados Penales de toda la República recibieron en el año 2018, 42.117 causas a nivel país, y dictaron 4.321 sentencias definitivas, realizando 480 juicios orales en forma anual,[3]producción que se encuentra comprometida por las medidas implementadas ante la crisis sanitaria de la COVID-19.

Es importante destacar que los actos procesales requieren la participación de varios actores: fiscales, defensores, abogados particulares, jueces, funcionarios, auxiliares de justicia y, además, los afectados procesados que necesariamente concurren al Poder Judicial, y las víctimas de estos delitos que requieren de la reparación del daño.

En materia penal, la paralización del poder judicial afecta sin duda a los derechos de los imputados, de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, que espera la sanción y la restauración del orden jurídico por la comisión de hechos punibles.

La persistencia de la crisis y la ampliación de la cuarentena conforme fue anunciada por las autoridades del gobierno obligan a generar mecanismos creativos que permitan el funcionamiento del Poder Judicial, evitando de esta forma su paralización total.

Es importante señalar que los poderes judiciales de la región toman decisiones paliativas a los efectos de dar respuesta a esta problemática, evitando mayor daño del necesario. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos humanos exhorta a las autoridades a tomar medidas vinculadas a personas privadas de libertad.

---

2 Fuente: www.mnp.gov.py

3 Fuente: www.pj.gov.py/estadísticas judiciales/2018

El Poder Judicial debe generar mecanismos que permitan la agilización de los procedimientos, teniendo siempre presente el absoluto respeto al derecho constitucional, a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juicio justo con todas las garantías.

Por ello, se deben buscar medidas que agilicen los trámites, simplifiquen procesos o la incorporación de tecnologías para practicar determinadas actuaciones procesales.

Conforme a los resultados, se pretende desarrollar un prototipo de Estrategias de Seguridad contra la COVID-19 en la gestión jurisdiccional que pueda ser aplicado durante el proceso de implementación de las acciones de mitigación, ajustado y socializado en la sede central del Poder Judicial, y replicado en aquellas instancias y circunscripciones que por sus características así lo permitan.

## 3. MARCO TEÓRICO

Una pandemia es un brote epidémico (enfermedad o agente infeccioso de una zona geográfica determinada) que afecta a todo el mundo. La enfermedad considerada como pandémica es de fácil traslado de un sector geográfico a otro, no siempre tiene un alto grado de infectabilidad y tampoco se relaciona con su grado de mortalidad o letalidad.

Desde el año 1999 el concepto de pandemia definido por la OMS se ha ido modificando de la siguiente manera:

*- 1999: "Infección humana con una nueva cepa que se transmite eficientemente entre personas en un país y se propaga a otros, con patrones de enfermedad que indican que la morbilidad y la mortalidad pueden ser graves".* [4]

*- 2005: "Infección humana, confirmada en laboratorio, con un nuevo subtipo de virus que se transmite entre animales y humanos y de persona a persona".*

*- 2009: "Infección humana con un nuevo virus que se transmite eficientemente de persona a persona y que afecta a habitantes de por lo menos dos regiones de la OMS".*

4 Ref.: Organización Mundial de la Salud (OMS).

## 3.1 COVID–19. La pandemia: historia y aspectos biológicos sobre el coronavirus

Desde el punto de vista biológico, los virus no son considerados seres vivos. Todos los seres vivos son clasificados según el tipo de célula del organismo. Por lo tanto, los virus no se encuentran clasificados dentro de ningún dominio de seres vivos (Archaea, Bacteria, Eucariota).

Según el NIH (National Human Genome Research Institute),[5]"un virus es una partícula de código genético, ADN o ARN, encapsulada en una vesícula de proteínas. Los virus no se pueden replicar por sí solos. Necesitan infectar células y usar los componentes de la célula huésped para hacer copias de sí mismos".

Por consiguiente, los virus son parásitos intracelulares obligatorios, formados por un material genético del tipo ADN o ARN, y en algunos casos se encuentran recubiertos por una envoltura externa de naturaleza lipoproteica, y con respecto a la capacidad infecciosa afectan a todo tipo celular de organismos vivos.

En un principio fueron clasificados, según el tropismo, en: virus respiratorios, entéricos o neurotrópicos. Hoy la clasificación más utilizada es la que hace referencia a los ácidos nucleicos y su estructura.

### 3.1.1. Origen y enfermedades

Adentrándonos un poco más, el virus del Síndrome Respiratorio Agudo Severo tipo 2 (SARS-CoV-2), causante de la enfermedad COVID-19, es un virus agrupado dentro de la familia Coronaviridae, para la que se registran cuatro (4) géneros: Alphacoronavirus, Betacoronavirus Gammacoronavirus y Deltacoronavirus (Figura 01). Muchos de estos géneros son de importancia veterinaria, ya que causan enfermedades a animales domésticos. Alphacoro-

5 El Instituto Nacional de Investigación del Genoma Humano comenzó como el Centro Nacional para Investigaciones del Genoma Humano (National Center for Human Genome Research, NCHGR), que fue establecido en 1989 para desempeñar las funciones de los Institutos Nacionales de la Salud (NIH) en el Proyecto Internacional del Genoma Humano (PGH). El PGH fue desarrollado en colaboración con el Departamento de Energía (Department of Energy, DOE) de los Estados Unidos, y comenzó en 1990 para crear un mapa del genoma humano. En 1993, el NCHGR amplió sus funciones en el campus del NIH al establecer la División de Investigación Intrainstitucional para aplicar tecnologías genómicas al estudio de enfermedades específicas. En 1996 también se estableció el Centro para la Investigación de Enfermedades Hereditarias (Center for Inherited Disease Research, CIDR), cofundado por ocho de los institutos y centros del NIH, para estudiar los componentes genéticos de trastornos complejos. Ver Figura Nro. 01.

navirus y Betacoronavirus son de importancia médica.

Los virus de este grupo, Coronavirus, son causantes de infecciones respiratorias y a nivel intestinal en animales y en humanos. Estos virus no fueron considerados patógenos hasta que surgieron en la Provincia de Guandong en el periodo 2002-2003 a raíz de un brote de SARS (antes de este evento solo causaban infecciones leves en personas inmunocompetentes).

Luego de diez años de haberse registrado el brote de SARS en la Provincia de Guandong, en países del Medio Oriente emerge MERS-CoV (Síndrome Respiratorio de Medio Oriente), considerado como altamente patógeno. En 2012 se registraron los primeros casos graves de neumonía en paciente con MERS en Arabia Saudí y Jordania.

Dentro del grupo de los mamíferos está incluida la especie humana, Homo sapiens.

**TABLA DE FAMILIAS DE CORONAVIRUS SEGÚN ORIGEN**

| GÉNERO | ORIGEN | HUÉSPED |
|---|---|---|
| Alphacoronavirus<br>Betacoronavirus | Murciélagos | Mamíferos |
| Gammacoronavirus | Aves y porcinos | Aves |
| Deltacoronavirus | | Mamíferos |

**Figura 01,** Tabla de virus altamente patógenos

Todos los coronavirus que infectan a humanos son de origen animal, y hasta 2020 se considera que las cepas SARS-CoV, MERS-CoV, HCoV-NL63 y HCoV-229E tuvieron origen a partir de murciélagos, mientras que HCoV-OC43 y HKU1 tendrían probablemente su origen en roedores; el 2019-nCoV, que se considera un nuevo Betacoronavirus, pertenece al subgénero Sarbecovirus (MERS y SARS), derivado directamente de otras cepas de murciélagos, ya que, según estudios filogenéticos, tiene un 88,89 % de similitud con dos ce-

pas de CoVs de murciélago, un 80 % con la cepa SARS humana del 2003 y un 50 % con MERS. [6]

**TABLA DE REGISTRO DE CONTAGIOS DE LA OMS PARA SARS Y MERS**

| CEPA | PERÍODO | PAÍSES | CONTAGIOS | MUERTES |
|---|---|---|---|---|
| SARS | Nov/2002 a Jul/2003 | 29 en 5 continentes | 8.096 | 774 |
| MERS | Set/2012 a Ene/2020 | Medio Oriente | 2.519 | 866 |

**Figura 02,** Tabla de Registro de contagios para SARS y MERS (OMS)

Como se muestra en la Figura 02, la capacidad de diseminación del SARS fue superior al MERS; esto atendiendo al número de contagios, siendo que ambos se presentaron con cuadros graves en pacientes con enfermedades de base como la hipertensión y la diabetes.

Aunque pertenecen al mismo género, ambos presentan mecanismos diferentes de infección. SARS-CoV se une a la enzima convertidora de angiotensina. Por su parte, el MERS-CoV utiliza la dipeptidil-peptidasa (DPP4); esta última es escasa en células del tracto respiratorio superior, lo que explicaría la limitada capacidad de transmisión al humano.

En 2019 en Wuhan se registró un brote de neumonía por causas desconocidas. Se inició con veintisiete (27) casos que fueron creciendo con rapidez, registrándose pacientes con cuadros febriles, dificultad respiratoria y lesiones en los pulmones.

Se realizaron varios estudios, y fueron descartados adenovirus y los ya conocidos SARS-CoV y MERS-CoV, haciéndose público el resultado el 9 de enero de 2020, donde se anunció la existencia de una nueva cepa de coronavirus conocida como "WH-Human 1 coronavirus" (WHCV), y con posterioridad 2019-nCoV; finalmente, fue incluido en la misma especie del SARS-CoV y se le denominó "SARS-CoV-2".

6 Ref.: https://www.semes.org/wp-content/uploads/2020/05/P%C3%ADldora-1-El-virus.pdf

Debido a la rápida diseminación del SARS-CoV-2 por el mundo, fue declarada la situación de PANDEMIA por la OMS el 11 de marzo de 2020.

Este estado de alerta provocó a nivel mundial el cierre de locales públicos y privados, así como entidades del Estado, empresas, guarderías, escuelas y colegios, pidiéndose a la población mundial permanecer en casa.

El confinamiento tuvo un impacto directo en la producción de bienes y servicios a nivel mundial, así como en las importaciones y exportaciones como resultado del cierre de puertos, fronteras terrestres, aeropuertos, y la prohibición del movimiento de personas de un lugar a otro.

La pandemia del coronavirus provocó especialmente un colapso en el sistema de salud a nivel global, extendiéndose desde Asia a los continentes de Europa, África y América; [7]muchos la comparan con la gripe española a inicios del siglo XX, y aunque se trata de una enfermedad que también azotó al mundo, en realidad los contextos son sumamente diferentes.

Por un lado, la protección de los derechos fundamentales de las personas hace que el Estado ocupe un rol mucho más activo en el combate de la enfermedad y, por otro lado, los avances médicos y la cooperación internacional hacen que exista mayor esperanza para encontrar una vacuna en menor tiempo.

Finalmente, la sociedad actual cuenta con mayores mecanismos, conocimientos y aptitudes para efectuar controles sobre las medidas preventivas. Sin duda, ningún país estuvo preparado para la pandemia, y mientras se avanza en la búsqueda del tratamiento y la población sigue adoptando las medidas de control adecuadas, es oportuno reflexionar sobre las respuestas judiciales frente a la pandemia de la COVID-19.

Hemos elegido ahondar, de las múltiples posibilidades, en las respuestas del ámbito judicial, debido a que se trata de un espacio público al que recurren los ciudadanos en busca de la resolución de los conflictos sociales, y que tiene como función garantizar el estado de derecho para todos los ciudadanos sin distinción de raza, genero, credo y/o situación socioeconómica.

En resumen, el recurso a la justicia a nivel mundial presentó serias dificultades, las cuales impidieron brindar acceso pleno a los servicios de justicia;[8]

---

7 Ref.: PNUD. COVID-19: la pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19. Recuperado de: https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/coronavirus.html

8 Ref.: Prieto, L. 2020. El impacto del Covid-19 en la justicia en el mundo https://www.cronista.com/columnistas/El-impacto-del-Covid-19-en-la-justicia-en-el-mundo-20200812-0029.html

la respuesta rápida por la que se optó fue suspender todo tipo de actividades y habilitar solo las gestiones urgentes. A esto Igreja añade que: *"a nivel estructural, la aplicación de las leyes de emergencia aprobadas por las autoridades nacionales debe ser cuidadosamente supervisada por el poder judicial. Estas respuestas a emergencias confrontarán los principios normales de la gobernabilidad democrática, los derechos humanos y el estado de derecho. En todos los países que deciden implementar restricciones al orden constitucional, inevitablemente surgirá el riesgo de socavar el papel del poder judicial".* [9]

### 3.1.2 Paraguay en tiempos de pandemia

El MSPBS publicó el Protocolo para Entornos Laborales Ante la Pandemia de COVID-19, en el que se menciona cuáles son las estrategias indispensables para contener el contagio de dicha enfermedad en entornos laborales. A continuación, se hará una breve descripción de dichas estrategias:

**a. Promoción de la salud:** orientar, capacitar y organizar a los trabajadores para así potenciar las buenas prácticas para que estos nuevos hábitos pasen de ser aplicaciones personales a lo colectivo. Para ello se recomienda:

**b. A nivel personal:** lavado de manos correcto con agua y jabón. Posteriormente, el correcto secado y aplicación de alcohol al 70 %; evitar llevar las manos al rostro, nariz, ojos o boca; en caso de tos o estornudos cubrir la boca y nariz con toallitas de papel desechables; posteriormente proceder a la correcta desinfección de manos; mantener el distanciamiento de 2 metros y utilizar tapabocas; las mascarillas pueden ser desechables (de un solo uso) o de tela (varios usos luego de la correcta desinfección inmediatamente después de cada uso). En caso de que la mascarilla se moje o humedezca debe ser reemplazada por otra. Mantener limpios los utensilios de uso personal (vasos, cubiertos, aparatos electrónicos, etc.); mantener las uñas cortas o realizar un proceso de limpieza minucioso cada día.

**c. Higiene en el entorno laboral:** uso obligatorio de mascarillas; evitar compartir utensilios personales; ordenar y acomodar el entorno laboral para la promoción de las buenas prácticas de higiene; facilitar insumos y equipos para la desinfección del lugar de trabajo, dentro de las oficinas o locales y fuera para el lavado de manos; se recomienda la utilización de

9 Ref.: Igreja, J. s.f. Recuperado de: https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/news/2020/03/access-to-justice-in-times-of-judicial-lockdown.html

un solo par de calzados para asistir al lugar de trabajo; eliminar durante la pandemia el fichaje de huella y reemplazarlo por otro mecanismo de control; asegurar la ventilación en el lugar de trabajo evitando al máximo el uso de ventiladores y/o aire acondicionado (en caso de requerirse el uso obligatorio de aire acondicionado el filtro debe ser limpiado como mínimo una vez por semana y puertas y ventanas deben permanecer abiertas); las instalaciones deben ser limpiadas y desinfectadas diariamente; se debe asegurar la reposición diaria de insumos para la desinfección de instalaciones y el lavado de manos; y, por último, promover el lavado y desinfección del uniforme de trabajo.

**d. Medidas organizativas:** facilitar información y capacitación permanente con respecto a las medidas de higiene; formar un equipo de respuesta frente a la COVID–19 que se encargue de asegurar el cumplimiento del protocolo establecido; identificación de personas de grupo de riesgo dentro del entorno laboral; reorganizar el entorno laboral para asegurar el distanciamiento mínimo de 2 metros; disponer el trabajo en cuadrilla en caso de que este no pueda ser realizado a distancia; implementar la comunicación de medidas y protocolos a través de carteles informativos; eliminar áreas comunes; asegurar que el entorno laboral funcione con la menor cantidad de funcionarios y que el trabajo pueda realizarse de forma presencial o a través del teletrabajo; aumentar el flujo de recolección de desechos.

**e. Medidas preventivas y de protección:** informar sobre las medidas dispuestas por el MSPBS; capacitar al personal sobre signos y síntomas de la COVID-19 para su pronta identificación en el momento de aparición de casos dentro del entorno laboral y su posterior comunicación al equipo de contingencia, y realizar un registro diario de ingreso; dotación de insumos para la desinfección e higienización; uso de carteles informativos; clausura de espacios comunes; distanciamiento de 2 metros y uso correcto de mascarillas; control de temperatura, lavado de manos y uso correcto de mascarillas; llevar un control de funcionarios que se encuentren en aislamiento preventivo; suspender cualquier actividad que implique aglomeración física; y estar en constante monitoreo sobre las actualizaciones realizadas por las autoridades con respecto a las medidas sanitarias.

### 3.1.3 Medidas de seguridad sanitaria para mitigacion de contagios

El contagio de la COVID-19 es más factible que ocurra en ambientes cerrados que en aquellos espacios abiertos donde la circulación de aire es constante. Esto se debe a que las partículas del SARS-CoV-2 se propagan con mayor facilidad en estos ambientes, donde las gotículas respiratorias cargadas con estas partículas quedan suspendidas en el aire y luego caen a las superficies.

De ahí que los mecanismos de contagio más comunes sean de contacto directo, por medio de partículas dispersas en el aire con tamaño menor a 5µm, e indirecto, a través de objetos, superficies, utensilios y otros.

En lo que respecta a infraestructuras y ventilación, las recomendaciones sanitarias consisten en evitar la aglomeración de personas en ambientes cerrados y, en la medida de lo posible, contar con sistemas de ventilación como ventanas, filtros o extractores de aire que aseguren el movimiento del aire en ambientes cerrados.[10]

Hay que recordar que al inicio de la pandemia el temor generalizado hizo que las autoridades dispusieran un confinamiento total de la población que llevó a la paralización de las actividades no esenciales.

Así, varios sectores económicos como el turismo, los servicios independientes o el comercio se vieron fuertemente afectados. Las reuniones sociales y familiares se suspendieron de la noche a la mañana, y el teletrabajo, para aquellos que contaban con los elementos necesarios, se desarrolló notablemente.

Las diferentes fases fueron variando, previéndose avances y retrocesos en lo referente a las posibilidades de realizar reuniones y eventos, asistir a actividades al aire libre, limitaciones a la compra de productos y horarios de circulación; asimismo, se continuó insistiendo en la necesidad del distanciamiento social. Las fronteras, que en un principio se mantuvieron cerradas, fueron reabiertas a partir del 15 de noviembre, e incluso se suprimió la necesidad de cuarentena si es que la persona que venía del extranjero resultaba negativa a un test y se quedaba por poco tiempo.

Sin duda alguna el impacto de las medidas de cuarentena y aislamiento se

---

10 Ref.: Ventilación en edificios. 2021. Centro para el control y la prevención de enfermedades CDC 24/7: Salvamos Vidas, protegemos gente. https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/ventilation.html

hizo sentir en todos los niveles. Además del ámbito familiar, no cabe duda de que los cierres de servicios impactaron en la posibilidad de adquirir productos.

El transporte se vio severamente afectado, las necesidades de distanciamiento y el trabajo en grupos hicieron que la frecuencia, ya muchas veces escasa, se viera disminuida y, por supuesto, surgían cotidianamente quejas sobre las dificultades para llegar a hora al trabajo o volver a la casa al final de la jornada.

Probablemente, antes del 10 de marzo de 2020 se pensaba que las cuarentenas eran exclusivamente para casos sanitarios vinculados con animales y plantas.

## 4. Metodología

Para Murillo (2008), la investigación aplicada recibe el nombre de "investigación práctica o empírica", que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en la investigación.

Los fundamentos y mecanismos propuestos están relacionados con la mitigación de factores de inseguridad ante la expansión de la COVID-19 en la gestión jurisdiccional rutinaria en dos materias o instancias: la penal y la de la niñez y adolescencia. Se considera que las propuestas desarrolladas, al ser testadas y validadas, pueden ser aplicadas a las nuevas prácticas de seguridad sanitaria, lo cual quizá eleve los valores de mitigación actual.

Se establece como unidad de análisis grupos sociales de adultos, jóvenes y niños con enfoque de género que participan en mecanismos y procedimientos relacionados con la administración de justicia en materia penal, justicia penal del adolescente y niñez, y que en la actualidad, por factores normativos y culturales, realizan y/o participan de actividades que aumentan el riesgo de expansión del virus SARS-CoV-2 en la sede central del Poder Judicial, Palacio de Justicia de la Circunscripción Judicial de la capital.

El trabajo de procesamiento y análisis de la información se llevará a cabo en la ciudad de Asunción, así como la elaboración de informes de gestión y sistematización de propuestas de estrategias de acción a ser implementadas

en la sede central del Poder Judicial.

Este proceso se considera que beneficia la calidad de los modelos de gestión de seguridad ante la pandemia de la COVID-19 en la gestión jurisdiccional en el territorio objeto de la presente investigación.

El proceso sistematizado recabó información de interés científico en un campo poco explorado de las ciencias sociales, y, en la medida de su socialización, podría contribuir al desarrollo o ajuste de políticas públicas de seguridad ante epidemias y pandemias.

El método de recolección de información utilizó primeramente las fuentes secundarias mediante la selección, fichaje y lectura de material bibliográfico e informes obtenidos de fuentes provenientes del Banco de Datos del Poder Legislativo, Corte Suprema de Justicia y estadística obtenida de sitios web de instancias como Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio Público, Policía Nacional, poderes judiciales de Latinoamérica y organizaciones sociales que han realizado estudios sobre el funcionamiento del Poder Judicial en Paraguay.

La información primaria fue recogida por diversos métodos. Por una parte, mediante entrevistas virtuales semiestructuradas con un número determinado de referentes del sistema de justicia entre operadores y usuarios del sistema judicial.

Por otra parte, se desarrollaron webinars con referentes nacionales e internacionales, los cuales disertaron sobre los hallazgos y experiencias con el Poder Judicial, como operadores de justicia y usuarios de este.

Toda la información recabada por las diversas fuentes fue registrada en una base de datos y sistematizada en matrices y mapas conceptuales conforme a las variables de análisis seleccionadas para la identificación de aspectos que afectaron positiva o negativamente la gestión jurisdiccional y la inseguridad en los comportamientos sociales de operadores y usuarios.

Para operacionalizar el proceso de análisis se realizaron mapeos de la vulnerabilidad de los actuales mecanismos y procedimientos utilizados en la gestión de causas en las materias seleccionadas y capacidades institucionales, estableciendo prioridades en la búsqueda de las causas de las amenazas/inseguridades identificadas en la implementación de acciones jurisdiccionales y el riesgo de contagio y expansión del virus entre operadores del sistema y usuarios.

Estas percepciones dependen de muchos factores, que serán explorados en el análisis sobre su composición y las relaciones sociales que conforman. Cada situación es considerada sobre las probables posiciones que las distintas partes interesadas tomen; en este caso, sobre la realidad de la crisis sanitaria y la gestión jurisdiccional. Del proceso de análisis multidisciplinario fue desarrollado un compendio de estrategias de contingencia en la gestión jurisdiccional ante futuras crisis sanitarias, entendiendo que superar la problemática que plantea la COVID-19 llevará más tiempo que el previsto.

## 5. Importancia del tema y justificación

Una de las áreas más sensibles a los intereses ciudadanos junto con la salud y educación es el sistema de justicia. El mismo, ante las decisiones de cuarentena dispuestas por el Poder Ejecutivo por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), resuelve suspender las actividades en todo el país.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia suspende los plazos procesales, administrativos y registrales, la Tramitación Electrónica en los Juzgados y Tribunales que cuenten con dicha herramienta, la Tramitación de Oficios Electrónicos en la Dirección de Registros Públicos y Dirección del Registro de Automotores y las actividades de la jurisdicción civil y comercial y laboral, tanto en primera instancia como en los tribunales de apelación, así como los de los Tribunales de Cuentas en todas las circunscripciones judiciales de la República.

Quedando habilitados los órganos jurisdiccionales de emergencia en la capital: Un Tribunal de Apelación en lo penal, un Tribunal de Apelación de la Niñez y la Adolescencia, un Tribunal de Apelación Penal Adolescente, un Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia, un Juzgado de Primera Instancia Penal Adolescente y dos Juzgados Penales de Garantías, y un Juzgado Penal de Ejecución.

Estas instancias no cubren los requerimientos de justicia y resultan insuficientes a la hora de dar respuesta al derecho de acceso a justicia y la tutela judicial. Ante este hecho, debemos reconocer que, de una u otra forma, el Poder Judicial debe ampliar en un breve plazo sus servicios a nivel nacional, desplegando al efecto estrategias que mitiguen las posibilidades de contagios y por ende la expansión de la COVID-19 mediante la operativa de los servicios de justicia.

Se considera que existe la posibilidad de una gestión jurisdiccional segura, eficaz, eficiente y económica que dé respuestas en materia penal y de la niñez y adolescencia; se entiende que ambas áreas son prioritarias para la defensa de los derechos de la niñez y de personas privadas de libertad.

Es sabido que la administración de justicia cuenta con numerosos problemas vinculados a la imposibilidad de responder adecuadamente a los desafíos existentes en cuanto a la protección de los ciudadanos y la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Según informaciones obtenidas dentro del Foro Económico Mundial 2015-2016, Paraguay ocupa el puesto 137º en el ranking de independencia del Poder Judicial, situándose junto a Venezuela. Además, Transparencia Internacional lo sitúa en el puesto 123º en el Índice de Percepción de la corrupción.[11]

Un aspecto no menos importante es la protección de la seguridad de médicos y el personal sanitario. Se han denunciado situaciones de falta de insumos, algo que lamentablemente es tradicional en el ámbito de la salud en el sector público.

En otros países, algunas asociaciones médicas han planteado incluso acciones de amparo y negándose eventualmente a atender mientras no cuenten con insumos adecuados.[12] En Paraguay, la Asociación Paraguaya de Enfermería emitió un comunicado denunciando las malas condiciones de trabajo y el trato hostil y amedrentamiento del que son víctimas. [13]

Dentro de una reflexión sobre el rol de la justicia en la protección del derecho a la salud, a la educación, a la libre circulación, al trabajo o a la seguridad, entre otros temas, esta investigación pretende discutir las medidas que deben ser adoptadas en el marco de esta crisis sanitaria, apuntando a que el Poder Judicial siga funcionando.

Sin duda, en tiempos de crisis también pueden surgir oportunidades de mejor organización de la gestión de los despachos judiciales y áreas

---

11 Fuente: Giorgi, J. La independencia del sistema judicial, el termómetro de la corrupción en América Latina. El Observador, 20 de julio de 2017. http://www.elobservador.com.uy/la-independencia-del-sistema-judicial-el-termometro-la-corrupcion-america-latina-n1099996

12 Fuente: Marcial, N. Logran amparo médico del Hospital del Norte para recibir insumos contra Covid-19. El Sol de Puebla, México, 16 de abril de 2020. https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/se-amparan-medicos-de-la-secretaria-de-salud-de-puebla-para-atender-covid-19-coronavirus-salud-pandemia-juzgado-hospital-del-norte-contagio-5107924.html

13 Fuente: Asociación Paraguaya de Enfermería. Comunicado. 22 de abril de 2020.

administrativas a fin de evitar la aglomeración de personas, disminuyendo las posibilidades de propagación del virus.

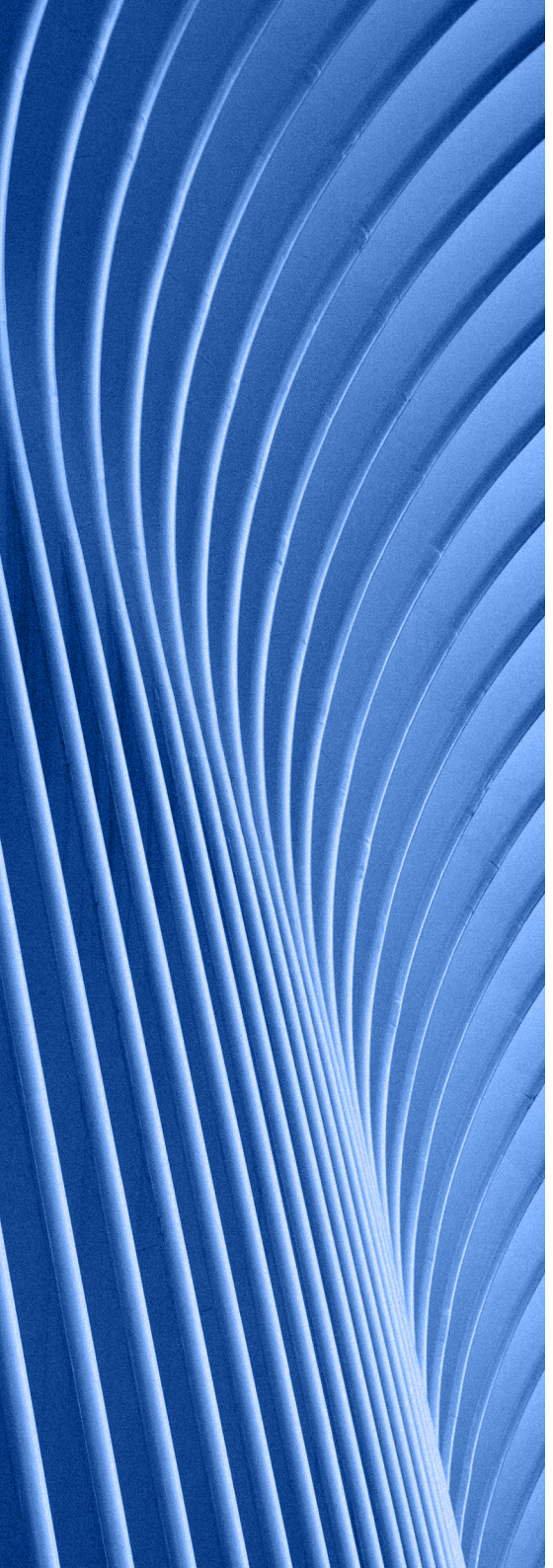
Existe, sin duda, una amplia posibilidad de contar con predisposición en el sector judicial para implementar estas medidas. Por lo demás, la situación actual generó una discusión sobre el uso eficiente de recursos y la posibilidad de que varios casos que lleguen al Poder Judicial reciban soluciones rápidas y no contribuyan a retardar aún más las actuaciones en trámite.[14]

Existe una amplia gama de actos procesales que pueden llevarse a cabo por medios telemáticos. La situación actual generó un debate sobre la simplificación de trámites procesales y administrativos, disminuyendo de esta forma el flujo de personas circulando por los pasillos del Poder Judicial. Existe la oportunidad de realizar reformas administrativas y organizacionales del Poder Judicial que apunten a horarios escalonados, priorización de temas jurisdiccionales, funcionamiento por actividades especializadas, diligenciamiento de audiencias por causas especializadas, etc. Son oportunidades que deberían ser exploradas.

## 6. Resultados de la investigación

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en la investigación sobre el funcionamiento del Poder Judicial ante las normas, medidas y planes de emergencia sanitaria que fueron desarrollados por el Estado paraguayo. Los mismos, como es de esperarse, han tenido un impacto sobre la calidad y oportunidad de los servicios de administración de justicia, por cuanto se considera que la experiencia representa una oportunidad de romper viejos paradigmas y gestar nuevas formas de abordar la gestión jurisdiccional en los escenarios pospandemia.

14 Fuente: https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y policiales/2020/04/17/piden-usar-en-expediente-electronico-parte-de-recursos-del-seguro-medico



# capítulo 1

# Marco Constitucional y Legal Vinculado a la Pandemia De La Covid-19

La Constitución establece normas especiales de protección a la salud y el medio ambiente. En el Artículo 7, Del derecho a un ambiente saludable, establece que "toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado". Por cuanto constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.

**El Artículo 8,** De la protección ambiental, determina las actividades susceptibles de producir alteración ambiental, las cuales son reguladas por la ley. Asimismo, se restringen o prohíben aquellas calificadas de peligrosas. En particular, se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales. El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al medio ambiente tendrá como consecuencia la obligación de recomponer e indemnizar.

**El Artículo 68,** Del derecho a la salud, determina que el Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana.

Por su parte, el Código Sanitario, aprobado por la Ley 836/1980, prevé en su artículo 14 que "la salud del grupo familiar es derecho irrenunciable que se reconoce a todos los habitantes del país. El Estado promoverá y realizará las acciones necesarias en favor de la salud familiar".

En el Capítulo III también se hace referencia a "De las enfermedades trasmisibles", disposiciones que otorgan un marco legal a la lucha contra la pandemia:

**El Artículo 25**, establece que el Ministerio arbitrará las medidas para dis-

minuir o eliminar los riesgos de enfermedades transmisibles mediante acciones preventivas, curativas y rehabilitadoras que tiendan a elevar el nivel inmunitario de las personas y combatir las fuentes de infección en coordinación con las demás instituciones del sector.

**Artículo 26,** Las personas que padecen de enfermedades transmisibles y los portadores y contactos de ellas podrán ser sometidos a aislamiento, observación o vigilancia personal por el tiempo y en la forma que determine el Ministerio, que podrá ordenar todas las medidas sanitarias necesarias que tiendan a la protección de la salud pública.

**Artículo 27**, El Ministerio podrá declarar obligatorio el uso de métodos o productos preventivos, sobre todo cuando se trate de evitar la extensión epidémica de una enfermedad transmisible.

**Artículo 28**, El Ministerio determinará las enfermedades transmisibles sujetas a notificación obligatoria, así como las formas y condiciones de su comunicación, a las que deben ajustarse los establecimientos de salud.

**Artículo 29**, Las personas consideradas contactos de enfermedades transmisibles de notificación obligatoria deben someterse a los métodos de control y observancia que establezca el Ministerio.

**Artículo 30**, La comunicación de enfermedades transmisibles de notificación obligatoria, por cualquier medio, gozará de los privilegios de gratuidad y de preferencia en su despacho.

**Artículo 31**, Queda prohibido a personas afectadas por las enfermedades transmisibles, que determine el Ministerio, concurrir a lugares de reunión o concentración durante el período de transmisibilidad.

**Artículo 32**, El Ministerio podrá disponer la inspección médica de cualquier persona sospechosa de padecer enfermedad transmisible de notificación obligatoria, para su diagnóstico, tratamiento y la adopción de medidas preventivas tendientes a evitar la propagación del mal.

En tal sentido, por Decreto N.º 3442 de 9 de marzo de 2020, "dispone la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del Coronavirus". [15]

Como antecedentes de dicha medida, puede notarse que los recursos sanitarios en Paraguay eran insuficientes antes del inicio de la pandemia y por ello

15 Fuente: Texto del Decreto: http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11153

las autoridades se apresuraron en tomar medidas preventivas.

Posteriormente, con el Decreto N.º 3456 "se declara Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las Medidas Sanitarias dispuestas en la Implementación de las Acciones Preventivas ante el Riesgo de Expansión del Coronavirus (COVID-19)"[16], y la Resolución SG 90 de 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud establece medidas para mitigar la propagación del coronavirus (COVID-19).

Entre las medidas adoptadas se encontraban la suspensión de la realización de eventos y espectáculos públicos o privados de concurrencia masiva, tales como conciertos musicales, encuentros deportivos, reuniones políticas, gremiales y sociales, actividades religiosas y actividades recreativas. También se suspendieron las actividades educativas y actividades en lugares cerrados. Puede notarse también que Paraguay fue el primer país en la región en decretar medidas de confinamiento para sus habitantes, que en función de la evolución de casos fueron posteriormente ampliadas o restringidas en diferentes lugares del país.

Posteriormente el Congreso sancionó y promulgó la Ley N.º 6524/2020 "Que Declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la Pandemia Declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen Medidas Administrativas, Fiscales y Financieras".[17]

Dentro de las normas declaradas se registraron fondos destinados a brindar apoyo para sectores sociales vulnerables y económicos que fueron seriamente afectados por el impacto del estado de emergencia. Esas normas fueron posteriormente ampliadas por otras leyes.

A modo de resumen se pueden citar algunas de las medidas iniciales destinadas a: supresión de obligaciones de pago durante los meses de confinamiento de los alquileres (que fueron refinanciados y debían abonarse en el plazo de un año), ayudas para trabajadores formales e informales, prohibición de cortes de servicios básicos (luz, agua) así como controles de diferentes organismos del Estado a los fondos previstos en la ley.[18]

---

16 Fuente: Resolución MSP N.º 90/2020. https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/5a7857-

17 Fuente: Texto de la Ley: http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11193

18 Fuente: El Instituto de Investigaciones Judiciales (IIJ) de la Corte Suprema de Justicia publicó el digesto normativo de leyes, decretos y acordadas vigentes en el país: https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/leyes-decretos-resoluciones-covid-19-iij.pdf

Podemos notar que el artículo 42 de la Ley 1119, sobre productos de la salud se refiere a medidas cautelares que podían ser adoptadas ante un riesgo inminente para la salud, facultando a la autoridad sanitaria a poner en cuarentena, retirar productos o suspender actividades de los establecimientos sujetos a la ley.

También el artículo 47 de la Ley 2426, que crea el Servicio Nacional de Protección Animal, prevé que la autoridad podría declarar en cuarentena áreas en que se hubiere constatado la existencia de brotes de enfermedades y aplicar las medidas sanitarias pertinentes.

Con la llegada de la COVID -19 y las medidas de confinamiento adoptadas para personas, se discutió sobre el marco legal aplicable a las personas que no respetaban las medidas adoptadas por el gobierno.

La Ley 716/1996, *"Que sanciona los delitos contra el medio ambiente", previó una salida alternativa al proceso, pues las prisiones, ya sobrepobladas, no podían soportar albergar a más personas. La norma en cuestión establece en su Artículo 10 que "Serán sancionados con penitenciaría de seis a dieciocho meses y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: a) Los que con ruidos, vibraciones u ondas expansivas, con radiación lumínica, calórica, ionizante o radiológica, con efecto de campos electromagnéticos o de fenómenos de cualquier otra naturaleza violen los límites establecidos en la reglamentación correspondiente; b) Los que violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias; y, c) Los que injustificadamente se nieguen a cooperar en impedir o prevenir las violaciones de las regulaciones ambientales, o los atentados, accidentes, fenómenos naturales peligrosos, catástrofes o siniestros".*

## 1. Políticas de Seguridad Sanitaria y su Incidencia en la Gestión de Causas en Materia Penal, de Niñez y Adolescencia

Primeramente, es significativo definir lo que es una política pública, para lo cual nos referimos a la expresión de Ruiz Sánchez (2002:13), quien afirma que "política pública simplemente es: aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer".[19]

19 Ref.: Dr. Carlos Ruiz Sánchez. Manual para la elaboración de Políticas (2002), México.

Por su parte, Bardach (2007-18) menciona que una política pública es: "una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas". [20]

En opinión de Sojo (2006:47-56), "una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos".[21]

En otras palabras, los autores mencionados anteriormente se refieren a las políticas públicas como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como "Estado" decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

Definen espacios de acción no solo para el gobierno, sino también para los actores ubicados en los sectores social y privado, y se expresan en decisiones adoptadas en forma de programas, criterios, lineamientos y normas.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia expresa su política institucional mediante Acordadas. Estas definen los temas de emergencia nacional por objetivos, y los expresan en un modelo que incluye el protocolo a seguir y los responsables de su implementación y control.

Las mismas surgen a fin de adaptar la gestión judicial al **Decreto Nro. 3456**, *por el cual se declara estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas en la implementación de las acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID-19).*[22]

Posteriormente surge la **Ley Nro. 6524/20**, *que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del Covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras.* [23]

Con la finalidad de analizar la secuencialidad en la producción de políticas, resoluciones y circulares de la Corte Suprema de Justicia en materia de

20 Ref.: Bardach, E. Los ocho pasos para el análisis de una política pública, CIDE, (2001), México.

21 Ref.: Sojo, E. Políticas públicas en democracia, México, FCE, 2006

22 Ref.: www.mspbs.gov.py/decretos.pdf

23 Ref.: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9156/ley-n-6524.

seguridad sanitaria ante la *"Pandemia COVID-19"*, se procedió a ubicarlas y sistematizarlas por orden correlativo.

A continuación, se detallan aspectos significativos en cuanto al funcionamiento del sistema jurisdiccional.

## 2. La Producción de Normas y Protocolos de actuación en el tema de Emergencia Sanitaria ante la COVID-19 y la Gestión Jurisdiccional

El primer instrumento de gestión que se produce hace referencia a la Acordada Nro. 1366, de 11 de marzo de 2020, por medio de la cual, en su Artículo 1, se suspenden las actividades judiciales en todo el territorio nacional del 12 al 26 de marzo. Y donde se establece la suspensión de los plazos procesales.

En sus siguientes artículos, se establecen los servicios de justicia de emergencia que permanecerán a la disposición de los usuarios, conforme a un número mínimo de turnos en las áreas que los ofrecen y los tipos de trámites respectivos (penal, penal del adolescente infractor y de la niñez y adolescencia).

De igual forma, quedan suspendidos por el Artículo 3 los sistemas de gestión de causas y sorteos automáticos de trámite electrónico. En este sentido, se identifica una inconsistencia entre los trámites urgentes y los soportes informáticos de registros y gestión de estos, con lo cual el mecanismo de gestión requiere de la presencia física del demandante de justicia.

Se establecen los horarios de atención y registro de entrada de magistrados y funcionarios autorizados. Los ministros de la Corte quedan exceptuados de la norma interna.

Acordada Nro. 1370, de 25 de marzo de 2020. En sus diversos artículos se toman medidas destinadas a reanudar los plazos procesales en los diversos fueros e instancias de justicia, plazos registrales y administrativos del Poder Judicial y por ende apertura de sedes judiciales después de 14 días sin servicios de justicia.

También se establece la utilización del expediente electrónico como método para la gestión de causas en los juzgados que cuentan con esta herramienta, se faculta a los jueces a determinar los turnos y equipos mínimos de trabajo y se determinan los nuevos horarios de atención por materia e instancia.

Asimismo, se faculta al presidente de la Corte Suprema de Justicia a adoptar decisiones sobre cuestiones que no estén contempladas en esta Acordada y que se consideren pertinentes, con la obligación de informar inmediatamente al Consejo de Superintendencia y al plenario para su ratificación.

**Acordada Nro. 1373, de 7 de abril de 2020.** Establece la vigencia desde el lunes 13 de abril al domingo 14 de junio de 2020, con la posibilidad de ampliar o abreviar este periodo, conforme con las decisiones del Gobierno Central y las recomendaciones del Ministerio de Salud y Bienestar Social con respecto a la emergencia sanitaria. Por cuanto se extienden las medidas de aislamiento por dos (2) meses.

**Acordada Nro. 1375, de 15 de abril 2020.** Se refiere a la extensión de plazos de las medidas establecidas en la acordada Nro. 1373 hasta el 20 de junio, así como que los actuarios judiciales son considerados personal esencial.

Después de tres (3) meses, las autoridades reconocen el trabajo de los actuarios de justicia como esencial, ante lo cual su desplazamiento en horarios laborales se vuelve más flexible.

El artículo 42.º del Fuero Penal insta a los Jueces Penales de Garantías a priorizar la recalendarización y la realización de las audiencias preliminares de aquellas causas en las que el imputado se encuentre privado de su libertad.

**Artículo 46.º:** Los Jueces Penales de Sentencia deberán priorizar la recalendarización y la realización de juicios orales de aquellas causas en las que el acusado se encuentre privado de su libertad y aquellas que corran riesgo de extinción o prescripción en los meses de abril, mayo y junio del año en curso.

Por primera vez se prevén nuevos criterios para realización de audiencias preliminares relacionados a las personas privadas de libertad y causas en situación de extinción.

**Artículo 47.º:** Los Magistrados deberán tomar las medidas necesarias para evitar la aglomeración de personas en las salas de juicios orales, quienes podrán realizar las mismas a través de medios telemáticos para la realización de juicios orales y otras audiencias.

**Artículo 49.º:** En materia de Garantías Constitucionales, la Dirección General de Garantías Constitucionales y sus unidades técnicas de las circunscripciones judiciales de la República recibirán las presentaciones de amparo, habeas corpus y habeas data para la asignación de los Juzgados de Primera Instancia que atenderán los juicios, de conformidad al horario de atención es-

tablecido en la presente acordada.

**Acordada Nro. 1381, de 29 abril de 2020.** Reanuda los plazos procesales en determinadas fechas a partir del 4 de mayo de 2020, poniendo énfasis en el uso del expediente electrónico y las audiencias telemáticas.

El Artículo 2.º prorroga la vigencia de servicios básicos de justicia establecidos en las Acordadas 1366/2020 y 1370/2020 para Juzgados de 1.ª Instancia de todo el país hasta el domingo 17 de mayo de 2020.

Artículo 3.º: Los juicios orales ya calendarizados se realizarán con la cantidad mínima de personas o a puertas cerradas según decisión del Tribunal de Sentencia conforme las disposiciones del Código Procesal Penal. Todas las salas dispondrán de las medidas de higiene necesarias.

**Acordada Nro. 1389, de 13 de mayo de 2020.** Establece que a partir del lunes 18 de mayo del corriente año los horarios de ingreso y salida serán escalonados, dispone que los jueces de Primera Instancia designen de sus funcionarios a dos personas que deberán coadyuvar en semanas intercaladas como facilitadores para la atención de los profesionales y usuarios en sus respectivas ventanillas; se realizaran labores bajo la Dirección de Asuntos Internos de Seguridad. Se amplía el inciso b) del Artículo 1.º de la Acordada N.º 1381/2020 referente a la reanudación de los plazos procesales, registrales y administrativos, que queda de la siguiente forma: el lunes 18 de mayo de 2020 (se reanudan) los plazos procesales de los juicios tramitados ante todos los Juzgados de Primera Instancia y Tribunales de Sentencia de todo el país, de la Contaduría General de las Garantías, de la Mesa de Entrada Jurisdiccional Constitucional.

**Acordada Nro. 1391, de 13 de mayo de 2020.** Se toman decisiones destinadas a implementar un modelo de gestión jurisdiccional a fin de darle una dinámica más eficiente al funcionamiento de todos los juzgados penales de la República del Paraguay, a partir de la declaración de Emergencia Sanitaria dictada por la Corte Suprema de Justicia a raíz de la Epidemia por la enfermedad COVID-19, la cual afectó al normal funcionamiento de todos los Tribunales y Juzgados de la República del Paraguay, y que suspendió la realización de audiencias fijadas a partir del 12 de marzo del 2020 hasta la fecha.

Esta situación fuerza a implementar un modelo de gestión jurisdiccional con la finalidad de establecer pautas para la reprogramación de audiencias que fueron suspendidas y contribuir a la solución de problemas que esta situación acarrea a los imputados.

Así se identifica que las audiencias pactadas al inicio de las medidas de emergencia tienden a restablecerse de forma inmediata con la utilización de medios telemáticos, donde es bien sabido que los recursos tecnológicos no aseguran la seguridad del método implementado.

Aun a pesar de esta situación se insta a todos los juzgados Penales a la implementación y utilización de la Ley N.º 6495/2020, que aprueba el uso de medios telemáticos para la realización de audiencias penales, con el apoyo de todas las oficinas técnicas del área de informática que deberán prestar asistencia a los Juzgados Penales para la realización de dichas audiencias.

Adicionalmente, de forma imperativa se ordena a todos los jueces penales de todas las Circunscripciones Judiciales que dentro de los 10 (diez) primeros días hábiles posteriores a la entrada en vigor de la Acordada 1373/2020 deberán recalendarizar las audiencias que fueron suspendidas, debiendo informar la recalendarización a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, y priorizando la fijación de audiencias de personas privadas de libertad.

Se espera que las audiencias fijadas deban seguir pautas relacionadas a los derechos humanos y deberán priorizar a los sectores vulnerables del sistema penitenciario como personas privadas de libertad con: enfermedades graves o algún impedimento físico; a partir de 60 años de edad; mujeres embarazadas, mujeres lactantes y con hijos en prisión; personas con enfermedades mentales o desarrollo psíquico incompleto o retardado y condenados o condenadas que ya cuenten con beneficios penitenciarios.

Con esta medida se detallan los criterios que deben ser considerados para la recalendarización de audiencias preliminares a (2) dos meses de haber sido dictadas las primeras medidas de emergencia.

Adicionalmente se recomienda a los jueces respeto de los plazos máximos de duración de medidas cautelares de prisión preventiva; priorizar el señalamiento de audiencias en los casos de: personas privadas de libertad por más de un (1) año para las audiencias preliminares; personas privadas de libertad que hayan cumplido el plazo máximo de prisión preventiva para los juicios orales.

Se designa a la Dirección de Derechos Humanos y Dirección de Vigilancia de Penitenciaria de la Corte Suprema de Justicia para el apoyo a los Juzgados Penales en lo que respecta a la individualización de los datos personales de los sujetos beneficiados. Con esta decisión se evidencia la debilidad del sistema para el procesamiento de información básica sobre la situación de los procesados y procesadas.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia informa que establecerá los mecanismos para el control y cumplimiento de la presente Acordada y que su inobservancia producirá la aplicación de las disposiciones previstas en la acordada N.º 709 de 18 de julio del 2012, por la cual se aprueba el reglamento que regula el sistema disciplinario del poder judicial y su modificación.

**Acordada N.º 961, de 13 de abril de 2015.** Por cuanto se interpreta que la medida carece al momento de entrar en vigor de un mecanismo desarrollado para el efecto.

**Acordada Nro. 1411, de 15 julio de 2020.** Por medio de esta, conforme a la tabla de criterios de riesgos ante la COVID-19 (MSPBS), la institución informa y establece los criterios para la administración de los recursos humanos del Poder Judicial. Han pasado cuatro (4) meses desde el inicio de las medidas de emergencia sanitaria.

Se refuerza la información de que la Ley N.º 6495/2020 permite en su Artículo 1.º la utilización de los medios telemáticos para la realización de audiencias en los procesos judiciales, por lo que esta emergencia sanitaria obliga al sistema de justicia a seguir utilizando esta herramienta mientras dure el período de riesgo de contagio del virus SARS-CoV-2, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la transparencia; por lo que se hace necesario exhortar a los magistrados y usuarios de Justicia a aplicar esta herramienta tecnológica en las audiencias y evitar en lo posible la presencia física de personas.

**Acordada Nro. 1446, de 9 de septiembre 2020.** Establece nuevas normas a partir del decreto N.º 3964 "por el cual se establecen medidas específicas en el marco del plan de levantamiento gradual del aislamiento preventivo general en Asunción (Capital) y Departamento Central".

Por cuanto se ordena la detención de las actividades del Poder Judicial en la sede Capital y en las Circunscripciones Judiciales de Central, Misiones, Paraguarí y Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco del 10 al 25 de septiembre, inclusive. Siempre y cuando no cuenten con expediente o trámite electrónico: Juzgados de Paz, Juzgados Penales de Adolescencia, Juzgados Penales de Ejecución, Juzgados de Primera Instancia en lo laboral, Juzgados de Primera Instancia de la Niñez y Adolescencia, Tribunal de Apelación en lo Penal, Laboral y Niñez y Adolescencia, Tribunales de Apelación en lo Civil y Comercial, Tribunales Contenciosos Administrativos, Salas Civil, Penal y Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Superintendencia de Justicia.

A excepción de los Juzgados de Garantía, quienes contaron con el servicio

de cuadrillas para Magistrados y actuarios de la Capital, Central, Paraguarí, Misiones, Ciudad del Este, Hernandarias, y Presidente Franco, quienes debieron prestar servicios de forma presencial por semanas intercaladas de acuerdo al sistema establecido.

La medida esperó ser levantada el 28 de setiembre, siempre y cuando bajaran los niveles de riesgo de contagio, situación que no sucedió conforme a lo previsto.

Tampoco se suspenden los plazos procesales en los Tribunales y Juzgados que cuenten con Expediente Judicial Electrónico o el Trámite Electrónico. Y se insta a aplicar la Acordada Nro. 1370/2020, "que aprueba el protocolo de Gestión Electrónica a Distancia" en los juzgados y tribunales mencionados en el artículo anterior, habilitándose el "Portal de Gestión y Partes", que estará preparado para la interposición de demandas nuevas.

Se dispone que los juicios orales ya iniciados continúen con el proceso hasta su finalización con la cantidad mínima de personas en la sala o a puertas cerradas por decisión del Tribunal de Sentencia.

Por su parte, los juicios orales con fecha de extinción en los meses de septiembre y noviembre del año en curso se realizarán en las mismas condiciones; y en cuanto a las medidas cautelares competencia de los Juzgados Penales de Sentencia, debieron ser presentadas en la Oficina de Atención Permanente y debían ser tramitadas de forma inmediata.

**Acordada Nro. 1449, de 10 de septiembre de 2020,** posterior a un estudio minucioso de las formas más efectivas de mitigación de riegos de contagio. Se decide suspender nuevamente los plazos administrativos y procesales en varios fueros como: Niñez y Adolescencia; Tribunales de Apelación en lo Penal, Laboral y Niñez y Adolescencia; Salas Civil, Penal y Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y Superintendencia de Justicia.

Asimismo, la Secretaría Judicial I dio entrada y tramitó únicamente Acciones y Excepciones de Inconstitucionalidad en aquellas nuevas derivadas de juicios donde estaban involucradas (amparos, habeas corpus, habeas data); nuevas derivadas del Fuero Penal; consultas constitucionales derivadas de casos previstos en incisos anteriores y acciones de inconstitucionalidad con medidas cautelares que eran impostergables o urgentes.

Se insta nuevamente a disponer que los Juzgados Penales de Ejecución deben llevar adelante las audiencias calendarizadas de personas recluidas de carácter urgente.

"Los juicios orales ya calendarizados se deben llevar a cabo, con la recomendación que esté presente la cantidad mínima de personas en la sala o a puertas cerradas según disposición del Tribunal de Sentencias, conforme con disposiciones del Código Penal Procesal".

Esta acordada repite casi todos los artículos de la Acordada Nro. 1446 del día anterior, por lo que se evidencia cierta debilidad en el manejo de la comunicación e información "crítica" para la toma de decisiones.

**Acordada Nro. 1452, de 22 de septiembre de 2020.** Mediante la misma se dispone la ampliación de la vigencia de la Acordada Nro. 1373 y sus modificaciones hasta el 31 de octubre de 2020 para todas las circunscripciones judiciales del país excepto las de Capital, Central y Concepción.

**Acordada Nro. 1458, de 30 de septiembre 2020.** Deja sin efecto el Artículo 3.º de la Acordada Nro. 1452/2020, y reanuda los plazos procesales, registrales y administrativos el 5 de octubre del 2020 en las circunscripciones judiciales de Capital, Central y Concepción. Dispone la vigencia de la Acordada Nro. 1373/2020 y modificaciones desde el 5 de octubre de 2020 en las circunscripciones judiciales de Capital, Central y Concepción.

Establece que los horarios laborales y atención al público en todas las dependencias administrativas, jurisdiccionales y regionales de las circunscripciones del país serán: mañana 7:00 – 13:00 (funcionarios), 7:15 – 12:45 (usuarios en general); tarde 14:00 – 19:00 (funcionarios), 14:15 – 18:45 (usuarios en general).

**Acordada Nro. 1466, de 21 de octubre de 2020.** Establece que la vigencia de la presente Acordada será desde el lunes 2 de noviembre al jueves 31 de diciembre de 2020, con la posibilidad de ampliar o abreviar este periodo, conforme con las decisiones del Gobierno Central y las recomendaciones del Ministerio de Salud y Bienestar Social con respecto a la emergencia sanitaria.

Aclara que las disposiciones contenidas en la Acordada serán de cumplimiento obligatorio para magistrados, funcionarios judiciales, auxiliares de justicia y usuarios del servicio de justicia en general en todas las sedes del Poder Judicial en las Circunscripciones Judiciales del país. El incumplimiento de estas medidas y obligaciones será considerado como falta grave de acuerdo con las disposiciones de la Acordada N.º 709/11.

Particularmente, para el fuero de la niñez y la adolescencia el Artículo 21.º dispone la fijación de hasta cuatro (4) audiencias por día como máximo, cuan-

do la realización sea estrictamente necesaria y no pueda llevarse a cabo por medios telemáticos.

**Artículo 22.º.** En el caso excepcional de que se requiera la presencia física en el Juzgado del niño/a o de otras partes, se deberán establecer los mecanismos necesarios para la protección correcta del niño/a adolescente y de las partes para realizar dicha diligencia, ya sea dentro o fuera del recinto judicial.

**Artículo 23.º.** Se recomienda al magistrado exhortar fuertemente a los usuarios de justicia de este fuero y asistir a las audiencias con la cantidad mínima y estrictamente necesaria de personas.

Para el fuero penal en particular, el Artículo 24.º insta a los Jueces Penales de Garantías, Penal de la Adolescencia y de Ejecución a poder señalar hasta cuatro (4) audiencias por día cuando requieran la presencia física de los profesionales, de las partes o imputados; no así las que se puedan realizar a través de medios telemáticos, que no tendrán limitación.

**Artículo 25.º.** Recomienda a los magistrados la adopción de medidas alternativas o sustitutivas tendientes a asegurar su cumplimiento que no impliquen el traslado de los aprehendidos o imputados hasta las sedes del Poder Judicial.

**Artículo 26.º.** Señala que los Jueces Penales de Sentencia deberán ordenar las medidas necesarias para evitar la aglomeración de personas en las salas de juicios orales, para lo cual se sugiere, en lo posible, la utilización de medios telemáticos para la realización de juicios orales y otras audiencias necesarias.

En el artículo 27.º se ratifica la vigencia de las Resoluciones Nros. 243/2020 y 696/2020 del Consejo de Superintendencia, relativas al uso de la tecnología para la revisión a distancia de los expedientes judiciales y realización de las audiencias penales por medios telemáticos respectivamente.

**Acordada Nro. 1480, de 9 de diciembre**, que modifica la acordada N.º 1466/2020, y establece la vigencia desde el lunes 2 de noviembre al jueves 31 de diciembre de 2020, con la posibilidad de ampliar o abreviar este periodo con respecto a la emergencia sanitaria.

**Acordada Nro. 1490, de 30 diciembre**, que amplía y modifica la acordada N.º 1466/2020. Esta no hace referencia a ningún artículo en particular.

En pocas palabras: un número importante de acordadas, emitidas durante los meses desde julio hasta diciembre, ratifican y refuerzan los lineamientos generales y específicos ya descritos anteriormente, por cuanto el mensaje po-

dría ser considerado reiterativo y evidencia la necesidad de transmitirlo de forma constante. La situación de "meseta" que la COVID-19 ocasionó por más de la mitad del año 2020 en determinados departamentos del país, representó de por si un "ejercicio de acierto y error" que, lejos de evidenciar una debilidad, demuestra una actitud proactiva en el desarrollo de mecanismos e instrumentos de gestión tendientes a mitigar los contagios en las sedes del Poder Judicial sin desconocer los riesgos de impacto en la Administración de Justicia.

## 3. Análisis Sobre el Sistema de Organización y Control de las Medidas De Emergencia Sanitaria Producidas por La Corte Suprema De Justicia

El enfoque de sistemas para la administración se basa en la teoría general de sistemas.[24] La principal premisa de esta teoría es que para entender completamente la operación de una entidad esta debe ser concebida como un sistema.

Un "sistema" se define como un número de partes interdependientes que funcionan como un todo para lograr algún propósito. Por ejemplo, de acuerdo con la teoría general de sistemas, para entender el funcionamiento del cuerpo humano, deben comprenderse primero las funciones de sus partes interdependientes. La teoría de sistemas integra el conocimiento de varios campos de especialización con el propósito de que el sistema, como un todo, puede ser mejor entendido.

Todo sistema organizacional presenta "un modelo de gestión", el cual establece la toma de decisiones en los niveles políticos, tácticos (direccionales) y aquellas de carácter operativo; estas últimas están relacionadas a trámites estandarizados que otorgan sentido a la razón de ser de la organización. En este caso particular, es donde se ofrecen los servicios de justicia.[25]

Sobre estas bases teóricas se analiza el sistema de trabajo utilizado para la implementación y control de las medidas extraordinarias adoptadas por el Poder Judicial ante la crisis de la Pandemia de la COVID-19.

---

24 Ref.: Karl Ludwig von Bertalanffy nació en Viena el 19 de septiembre de 1901 y falleció en Búfalo (Nueva York) el 12 de junio de 1972. Fue un biólogo y filósofo austríaco, reconocido fundamentalmente por su teoría de sistemas.

25 Ref.: Sánchez Buñuelos, M.ª Nélida. Aportes teóricos a la gestión organizacional, la evolución en la visión de la organización. Instituto Tecnológico de Sonora, México, Núm. 10, 2017.

## 3.1 Modelo Organizacional de soporte a la Gestión Judicial

Es oportuno mencionar que el Poder Judicial en su conjunto presenta una superestructura funcional, la cual se organiza en cinco (5) áreas de gestión: la jurisdiccional, donde se encuentran todos los juzgados por fueros e instancias; la registral, y aquellas que brindan soporte en materia administrativa y financiera, consideradas a su vez estratégicas, técnicas administrativas y de control de gestión respectivamente, entendiendo lo estratégico como función especializada de ciertas áreas de gestión en el modelo organizacional.

**Figura O3,** Niveles organizacionales para la toma de decisiones

Conforme a las teorías organizativas, los niveles organizacionales son transversales a toda la organización y no de exclusividad de alguna en particular. Este hecho, si bien pareciera solo de forma, condiciona de fondo los roles en la toma de decisiones, y resulta poco práctico, por cuanto genera dificultades de operación en los sistemas de planificación, comunicación y particularmente de control que permean todo el sistema de gestión jurisdiccional, la razón de ser del Poder Judicial.

En sistemas organizacionales del tamaño del Poder Judicial, el planeamiento de acciones, ejecución y retroalimentación sobre los resultados que se producen en las bases de la pirámide queda comprometido, pues el sistema carece de áreas intermedias de procesamiento de datos para la toma de decisiones. Traducido en términos más sencillos, las decisiones estratégicas y tácticas no se toman a instancias de los juzgados, pues estos se encuentran en la base de la pirámide. Para subsanar estas dificultades se establecen enlaces de coordinación intersectorial, los cuales pueden ser permanentes o transitorios. Estos enlaces facilitan el flujo de comunicación entre los niveles organizacionales, pero no fortalecen la gestión en la toma de decisiones.

Con la finalidad de mejorar la coordinación y control de las acciones y agilizar el sistema de comunicación del Poder Judicial, se conforma de forma indefinida una "Unidad de Enlace Multidisciplinaria de las áreas Administrativas" que mantendrá contacto permanente con las diferentes áreas del Palacio de Justicia de Capital, y coordinará acciones con los Consejos de Administración de las diversas (14) circunscripciones del país en cuanto a medidas sanitarias adoptadas se refiere.

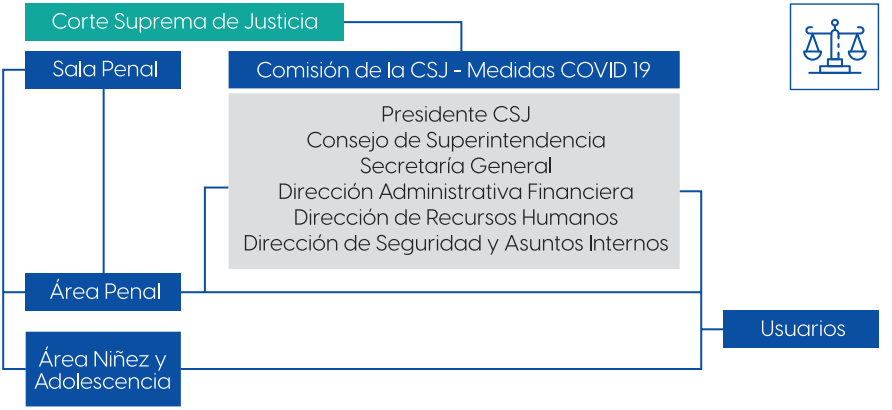



**Figura O4,** Modelo de implementación de las medidas de emergencia del Poder Judicial

De conformidad con el alcance de la presente investigación, solo será analizado el funcionamiento relacionado con las áreas jurisdiccionales de la circunscripción de Capital.

Como se puede observar, se designa un conjunto de áreas de soporte administrativo para la ejecución de los planes operativos destinados a implementar las medidas sanitarias ante los riesgos de contagio y en ausencia de estructuras intermedias.

Así, se identifica a los jueces y juezas como responsables de las decisiones operativas administrativas en cuanto a la implementación de las medidas para la prevención de contagios en sus respectivas secretarías.

De esta forma, cada juez toma las decisiones relativas a su área de gestión. Si bien este hecho mejora el proceso de decisiones operativas, dificulta la retroalimentación y socialización del aprendizaje de la experiencia de toda el área jurisdiccional sobre el manejo adecuado de la crisis.

Este hecho identifica la debilidad de soporte de carácter técnico adminis-

trativo del área jurisdiccional, la cual carece de estructura que permita planificar y controlar la efectividad no solo de las medidas adoptadas, sino de los requerimientos propios de la misma.

Factores en la producción jurisdiccional, como cuantías, vencimientos de plazos, método de trabajo, ubicación y espacio físico disponible, cantidad de recursos, soporte tecnológico, y otros aspectos están íntimamente relacionados entre sí. Cada despacho y sus secretarías presentan diferencias entre sí.

Tomar la gestión de todas las áreas jurisdiccionales como estandarizadas en cuanto a estos aspectos es resultado de la debilidad de nivel táctico que presenta la misma. En consecuencia, surgen decisiones unilaterales que afectan a la gestión de los juzgados, y que en ningún momento han sido socializadas como políticas de la CSJ o su Sala Penal.

Esta deficiencia se observa desde la cúspide de la pirámide organizacional, donde ministros de la CSJ toman decisiones de carácter administrativo y muchas veces de mero trámite en la gestión del Poder Judicial, situación que se agudiza ante la emergencia sanitaria.

Es de destacar el rol que le cupo cumplir a los administradores de la página web del Poder Judicial, cuya contribución ha sido significativa para comunicar las medidas adoptadas y protocolos de actuación en el contexto "pandemia COVID-19".[26]

## 3.2 El modelo de Control de la Gestión Jurisdiccional

Este tiene su máxima autoridad en el Consejo de Superintendencia de la CSJ, integrado por tres (3) ministros de la CSJ, elegidos anualmente de entre sus pares. La función de órgano de control recae sobre la Superintendencia de Justicia y sus áreas tácticas y operativas.

Como se puede observar en el diagrama organizativo, la estructura responde al modelo tradicional en materia de trámites de causas por Acordada Nro. 8306 sobre procesos "no suspendidos" y "suspendidos por fuero e instancia". Se incrementan los controles sobre la situación de expedientes en Secretarías por parte de Auditoría de Gestión Judicial.

26 https://www.pj.gov.py/emergencia-sanitaria

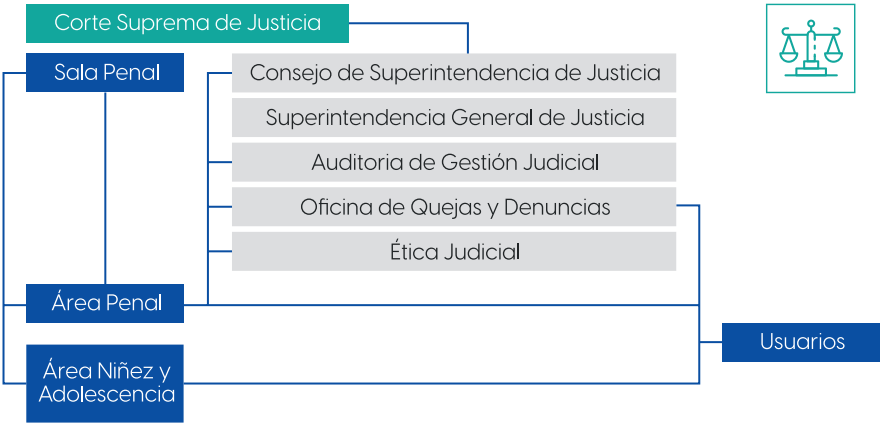



**Figura O5,** Modelo del sistema de control de las áreas jurisdiccionales

En el artículo 2, el Consejo de Superintendencia de Justicia insta al estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos por Resolución Nro. 243, de 04 de mayo de 2020, sobre la situación de los expedientes en Secretarías y el control aleatorio de los mismos por parte de la Auditoría de Gestión Judicial.

Teniendo los usuarios una entrada directa al sistema a través de la Oficina de Quejas y denuncias para presentar sus diferencias relativas a la gestión de sus causas, es de resaltar que este servicio no fue suspendido durante el año 2020, pero las quejas o denuncias no son admitidas hasta la fecha por vía electrónica.

Hecho que evidencia una debilidad en cuanto a la toma de decisiones relacionadas a los sistemas de control y la estrategia adoptada sobre la gestión jurisdiccional telemática.

## 3.3 Denuncias sobre la Gestión Jurisdiccional en Tiempos de Pandemia, Capital

La Oficina de Quejas y Denuncias del Poder Judicial responde a una política de transparencia y participación ciudadana de la Corte Suprema de Justicia.

La misma busca que tanto los usuarios de los servicios como los funcio-

narios y profesionales interesados sean protagonistas del mejoramiento del Poder Judicial. Se plantea que la participación responsable de la ciudadanía en la denuncia de hechos irregulares contribuya a reducir la corrupción y la impunidad.

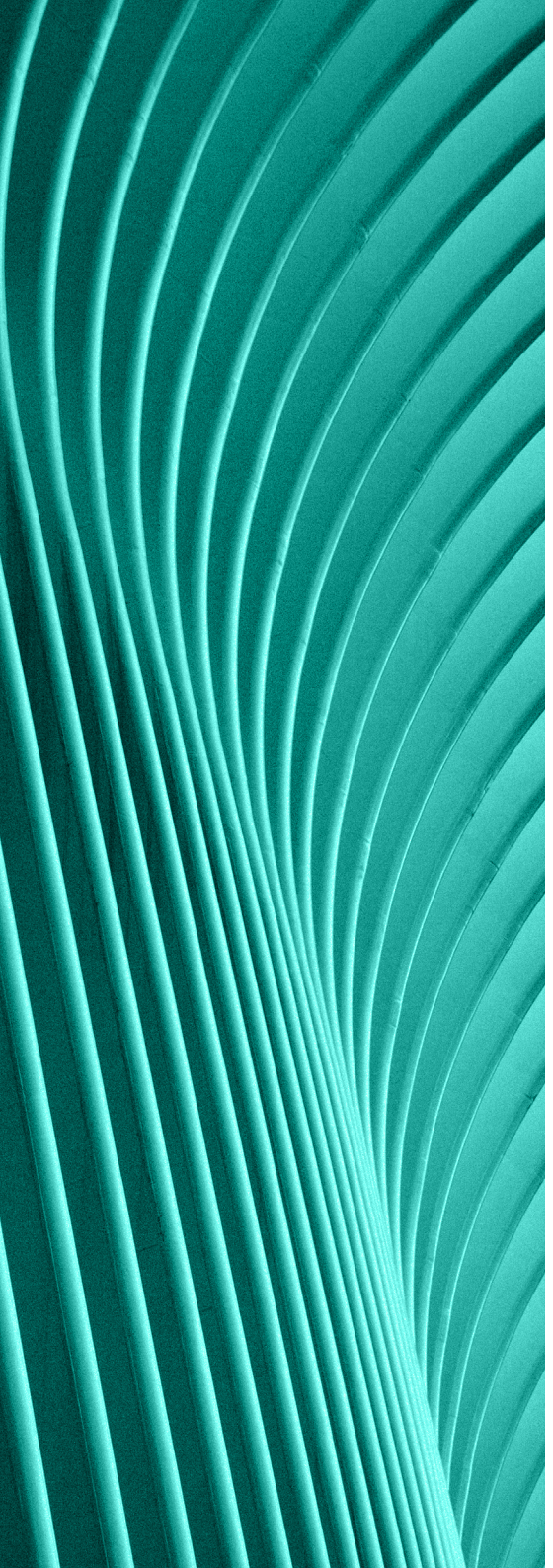
Esta dependencia fue creada en septiembre de 2007 a través de la Acordada N.º 475 y comenzó a funcionar a partir del 1 de febrero de 2008 con el fin de proveer a los usuarios del sistema de justicia de un mecanismo accesible, sencillo y eficaz para la formulación de quejas y denuncias contra magistrados, funcionarios y auxiliares de justicia o en relación con servicios administrativos en general. El procedimiento cuenta con el beneficio de la gratuidad. El área cumple la función de recibir, registrar y analizar las quejas y denuncias presentadas contra magistrados, funcionarios, auxiliares de justicia o el servicio público de justicia. A través de este se ponen a consideración del sistema de control interno los requerimientos de investigaciones puntuales sobre los hechos denunciados.

A continuación, se presentan los datos sobre el número de denuncias registradas y que ingresaron al sistema de control interno del Poder Judicial.

| Cuadro comparativo de denuncias | | |
|---|---|---|
| Hecho denunciado | 2019 | 2020 |
| Supuesto mal desempeño de Magistrado | 201 | 164 |
| Supuesto mal desempeño de Funcionarios | 209 | 169 |
| Comisión de Hecho punible Magistrado | 21 | 0 |
| Comisión de Hecho punible oficial de Justicia | 122 | 0 |
| Extinsión de la causa | 21 | 0 |
| Irregularidades en el trámite de expedientes | 385 | 0 |
| Llegadas tardías /Abandono de Cargo | 1.473 | 305 |
| Otros | 1.555 | 1.433 |
| **Total** | **3.987** | **2.071** |

**Figura 06,** Cuadro comparativo de denuncias recibidas, años 2019-2020

Las denuncias recibidas durante el año de la pandemia (2020) se redujeron en un 48 % con relación al año anterior. En cuanto a la tipología de hechos denunciados, se produce una mayor variedad en el ejercicio 2019. Un aspecto llamativo se observa en cuanto a llegadas tardías y abandono de cargo, que descienden un 79 % en el año 2020 con relación al año anterior.



# capítulo 2

# 1. Movimiento de causas durante la pandemia de COVID-19

Con la intención de contrastar la gestión judicial de los años 2019 y 2020 con la finalidad de observar si hubo diferencias en el ingreso y salidas de causas penales, se procede a transcribir los datos suministrados por el Área de Estadística Penal, Capital.

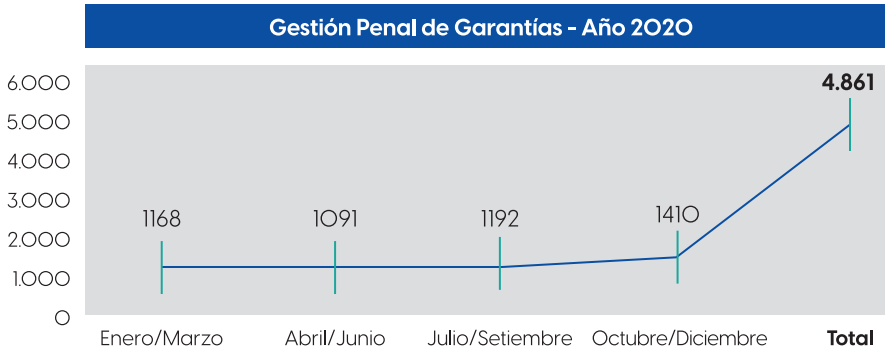



**Figura 07,** Gráfico de tendencia en el Ingreso de Causas Penales, año 2020

Como podemos observar, en el año 2020 se registró un promedio aproximado de mil (1.000) causas hasta el tercer trimestre del año, presentando un incremento en el último trimestre del periodo aproximadamente del 30 % en el volumen de ingreso. Al final del año se registra un ingreso de 4.861 causas.

Realizando una comparación con el año anterior, los ingresos presentan una reducción de mil cuatrocientas treinta y un (1.431) causas.

| Penal de Garantías Capital - Comparativo de Causas Ingresadas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 1.621 | 1.568 | 1.628 | 1.475 | **6.292** |
| **2020** | 1.168 | 1.091 | 1.192 | 1.410 | **4.861** |

**Figura 08,** Tabla comparativa sobre Ingreso de Causas Penales (2019-2020)

## 1.2 Salidas de Causas de los juzgados de Garantías Penales

Las salidas de causas se producen por sentencias definitivas, salidas alternativas y desestimaciones. En cuanto a las sentencias definitivas, se dictaron un total de setecientas treinta y dos (732).

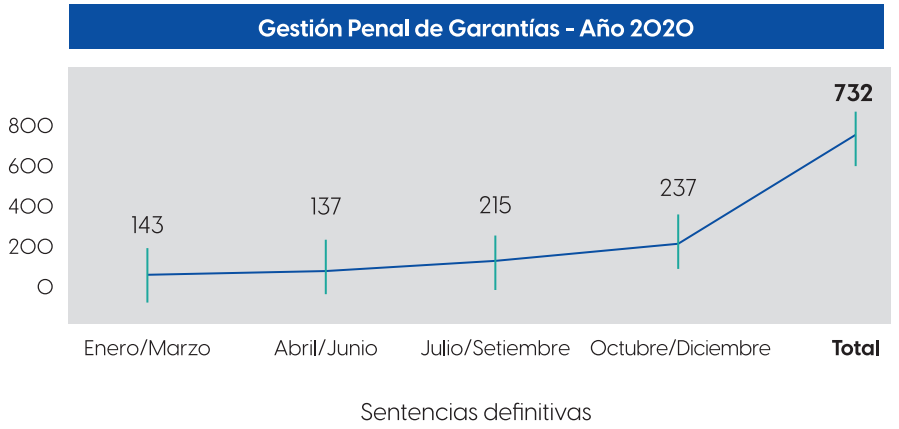



**Figura 09,** Cantidad de Sentencias Definitivas, año 2020

Con relación a la gestión del año anterior, se presentan diferencias significativas en el segundo y tercer trimestre, totalizando una disminución de salidas por sentencias definitivas en doscientas cinco (205) causas.

| Sentencias Definitivas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 132 | 249 | 281 | 275 | **937** |
| **2020** | 143 | 137 | 215 | 237 | **732** |

**Figura 10,** Tabla comparativa sobre Sentencias Definitivas dictadas (2019 -2020)

En otras salidas se registran por medio de autos interlocutorios de finiquito un total de 1.107 causas.

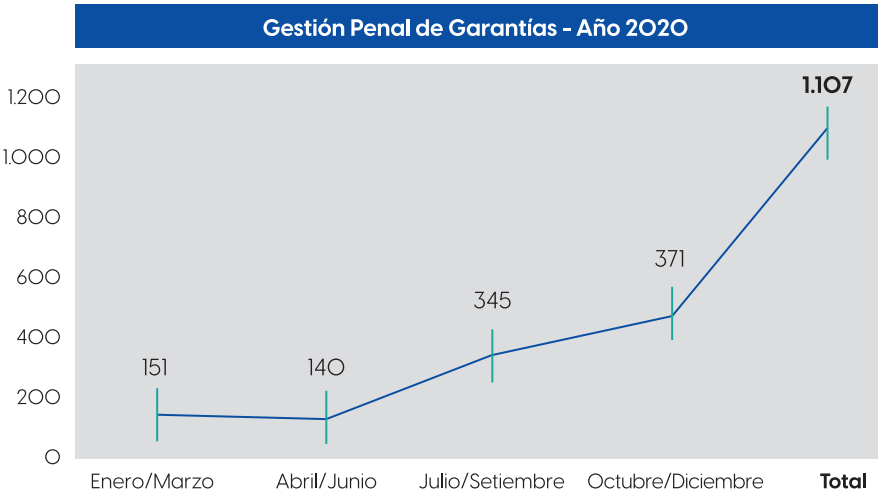



**Figura 11,** Cantidad de Autos Interlocutorios de Finiquitos, año 2020

En comparación al año anterior se registra un descenso importante (3.658) en la producción de Autos interlocutorios de finiquitos.

| Autos Interlocutorios Finiquito | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 977 | 1.487 | 1.585 | 716 | **4.765** |
| **2020** | 151 | 140 | 345 | 471 | **1.107** |

**Figura 12,** Comparativo en la producción de Autos Interlocutorios (2019-2020)

En cuanto a las desestimaciones, en el año 2020 la cantidad de causas desestimadas ascendió a la cantidad de tres mil trescientas veinte (3.320). Estas desestimaciones fueron realizadas por semestre de acuerdo con el siguiente cuadro:

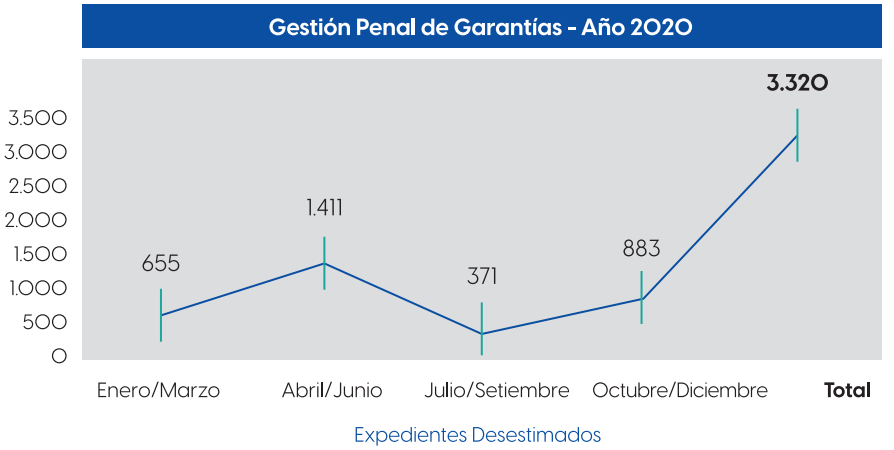



**Figura 13,** Cuadro de Expedientes Desestimados en el año 2020

## 1.3 Situación Integral de la Gestión de Garantías para los Años 2019-2020

Con la finalidad de analizar los resultados obtenidos en la gestión de la etapa de Garantías Constitucionales en el sistema penal, se comparan dos periodos de tiempo: el año 2019, sin la COVID-19, y el año 2020, donde el Poder Judicial debió tomar medidas de urgencia que, en alguna medida, facilitaron o no la gestión de causas en materia penal ordinaria y de delitos económicos.

| Sistema Penal de Garantías / Cuadro comparativo de gestión | | |
|---|---|---|
| Detalle de movimiento de causas | 2019 | 2020 |
| **Casos pendientes al inicio de año** | **24.399** | **23.644** |
| Casos ingresados | 6.292 | 4.861 |
| Sentencias definitivas | 937 | 732 |
| Otras salidas | 6.110 | 5.938 |
| **Casos pendientes al final del año** | **23.644** | **21.835** |

**Figura 14,** Cuadro comparativo de Gestión de Causas Penales (2019-2020)

En cuanto a la cuantía de casos pendientes por año, la misma ha disminuido un **7,6** % debido principalmente a un menor ingreso de causas y un promedio regular de salidas entre ambos años. No se observan grandes diferencias entre la producción de cada ejercicio.

| Sistema Penal de Garantías / Cuadro comparativo de salidas de garantías | | |
|---|---|---|
| Detalle de movimiento de causas | 2019 | 2020 |
| Criterio de oportunidad, extinción de la acción, sobreseimineto definitivo y homologación de acuerdo | 1.251 | 1.054 |
| Suspensión conficional del procedimiento | 1.019 | 852 |
| Apertura a Juicio Oral y Público | 1.251 | 409 |
| Sobreseimiento Provisional | 380 | 303 |
| Desestimación | 2.209 | 3.320 |
| **Total** | **6.110** | **5.938** |

**Figura 15,** Cuadro comparativo de Salidas por tipo (2019-2020)

Por su parte, en la composición de las salidas producidas entre los años 2019 y 2020 se observa un incremento en las desestimaciones en mil ciento once (1.111) causas, cifra que representa un incremento del **33** % en este procedimiento.

Se observa una caída en las salidas con apertura de juicio oral en ochocientas cuarenta y dos (842) causas. Esta cifra representa una reducción del **33** % con relación al año anterior.

## 1.4 Comportamiento de los Indicadores de Gestión de Garantías 2019-2020

Anualmente el Poder Judicial publica los resultados de la gestión penal de conformidad al comportamiento de ciertos indicadores como: Tasa de Resolución, Tasa de Pendencia, Tasa de Congestión y Tasa de Litigiosidad.

Para cada indicador se han establecido metas puntuales a lograr. En el siguiente cuadro se aprecian los resultados obtenidos en el año 2020:

| Comportamiento de los indicadores de gestión de garantías | | |
|---|---|---|
| Indicadores | 2019 | 2020 |
| Casos pendientes al final del año anterior | 24.339 | 23.644 |
| Casos pendientes al final del ejercicio | 23.644 | 21.835 |
| Casos ingresados 2020 | 5.750 | 4.861 |
| Sentencias definitivas | 887 | 732 |
| Al de finiquito | 4.765 | 5.938 |
| Tasa de resolución (Meta 1.05) | 1,0 | 1,4 |
| Tasa de pendencia (Meta 3) | 4 | 3 |
| Tasa de congestion (Meta 3) | 5 | 4 |
| Tasa de litigiosidad | 1.101 | 931 |
| **Población, Capital (estimada 2019/2020)** | **521.101** | **522.287** |

**Figura 16,** Cuadro de Indicadores de Gestión, Garantías 2020

Como se puede observar, el conjunto de datos demuestra que en la gestión de causas en la primera etapa del proceso penal (Garantías) se superaron las metas previstas para la gestión regular del Poder Judicial (sin pandemia) del ejercicio 2020.

En cuanto a la Tasa de Resolución (1,4), se logra elevar la productividad en un **40 %.** De igual forma, se cumple la meta de la Tasa de Pendencia (3), y esta desciende un punto (1) con relación al año anterior.

Esta tasa tiene relación con los casos que quedan pendientes al finalizar el ejercicio. Por su parte, la Tasa de Congestión supera la meta prevista (4), pero se reduce en un punto (1) con relación al año 2019, ya que el sistema logra los resultados con el incremento de los movimientos de causas. Este aspecto demuestra que el sistema ha superado su capacidad regular de gestión. En cuanto al nivel de Litigiosidad, este se redujo con relación al año anterior en ciento setenta (170) causas.

*¿Cómo pudo el área penal de Garantías, con casi la mitad de su capacidad en recursos humanos mermada, lograr estos resultados?*

Este hecho demuestra que factores relacionados con un menor ingreso de causas y otros relacionados a la utilización del expediente electrónico, comunicaciones por medios telemáticos en aspectos relacionados al trámite y la resolución de casos, así como la administración equilibrada de los recursos humanos de acuerdo con las exigencias de plazos procesales y control sobre

resultados, elevaron la capacidad de trabajo y favorecieron estos resultados en términos cuantitativos. Ante la ausencia de indicadores cualitativos, lamentablemente no se puede realizar un análisis cualitativo sobre los resultados logrados en cuanto a servicios de "mejor justicia".

## 2. Resultados de los Tribunales de Sentencia y Ejecución Penal, Capital

Para interpretar los resultados de los Tribunales de Sentencia es necesario contextualizar los trámites de las causas que son elevadas a juicio oral y público desde los Juzgados de Garantías. Este trámite se realiza de forma automática desde el sistema de gestión de causas JUDISOFT PENAL una vez que se confirma que el mismo no ha sido apelado. Este evento genera de forma automática el sorteo de la causa. En el mismo, el sistema determina el Tribunal responsable, estima la cantidad de días para la realización del juicio y asigna una fecha probable.

El presidente o la presidenta del Tribunal seleccionado tienen la facultad de calendarizar por única vez una nueva fecha para la audiencia. En caso de que esta no se cumpla, el Área de Coordinación de Juicios Orales realizará el segundo sorteo, y de forma consecutiva sorteará cuantas veces sea necesario. A partir de este hecho el proceso carece de soporte informático, por cuanto el número de causas sorteadas y juicios realizados son datos que no pueden ser extraídos de la base de datos.

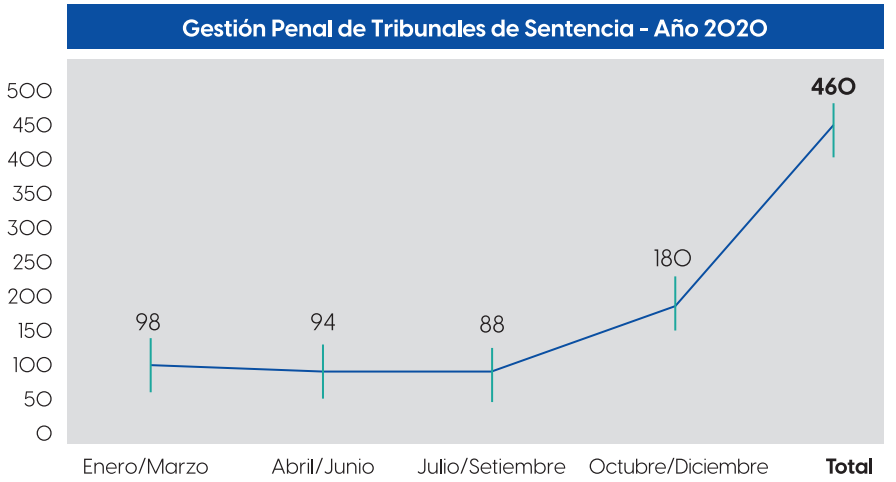



**Figura 17,** Cuadro de Ingresos de Causas a Tribunales de Sentencia

En cuanto a la comparación con años anteriores, se registra una reducción del 55 % en el ingreso de causas en el segundo y tercer trimestre, superando en el tercer semestre las cifras del año 2019.

Esta fluctuación puede ser asociada con las medidas sanitarias que impactaron de forma directa en el proceso en esta etapa.

| Tribunales de Sentencias / Expedientes ingresados | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 99 | 172 | 161 | 105 | **537** |
| **2020** | 98 | 94 | 88 | 180 | **460** |

**Figura 18,** Cuadro Comparativo de Ingresos de Causas a Tribunales de Sentencia 2019-2020

Los registros de juicios realizados, condenas y absoluciones producidas por un determinado Tribunal de Sentencia son datos originados de forma rudimentaria en planillas electrónicas (Excel), y en estas condiciones se registran cuatrocientos ochenta (480) en el Área de Coordinación de Juicios Orales, que representan cantidades superiores por sentencias definitivas que las registradas oficialmente por la estadística penal. El método actual por ende identifica a la fuente oficial como poco confiable.

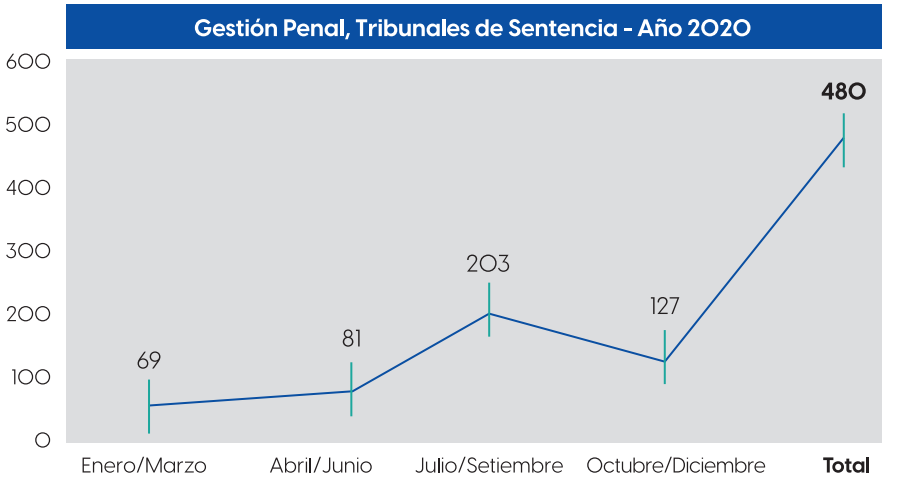



**Figura 19,** Cuadro de Sentencias Definitivas de Causas a Tribunales de Sentencia

En cuanto a la comparación sobre la producción de sentencias con años anteriores, se identifica una reducción del **54** % en la producción de causas en el segundo trimestre del periodo. Para el siguiente trimestre, esta se incrementa en un **73** % con relación al año 2019, y presenta una reducción total del **7** % para el año 2020.

| Sentencias Definitivas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 68 | 150 | 149 | 165 | **542** |
| **2020** | 69 | 81 | 203 | 127 | **480** |

**Figura 20,** Cuadro Comparativo de Sentencias por Tribunales Colegiados 2019-2020

Con relación a la gestión de los Tribunales Colegiados y Unipersonales, se registra una menor actividad entre los años comparados, con una reducción del 28 % de su capacidad productiva con relación al año anterior.

| Sistema Penal - Sentencia / Cuadro comparativo de Sentencias | | |
|---|---|---|
| Detalle de movimiento de causas | 2019 | 2020 |
| Tribunal Colegiado | 483 | 356 |
| Tribunal Unipersonal | 59 | 32 |
| **Total** | **542** | **388** |

**Figura 21,** Cuadro Comparativo de Producción de Sentencias 2019-2020

Como podemos observar, la producción del año 2020 se redujo con relación al año anterior, tanto en la gestión de Tribunales Colegiados como Unipersonal.

Se considera que este hecho se debe a las políticas institucionales de priorizar las causas en peligro de extinción y aquellas donde los acusados se encontraban con prisión preventiva cuyos plazos fenecían en el ejercicio.

Los aspectos relacionados con estas características han sido determinantes en la implementación de los juicios.

Es oportuno recordar que la utilización de métodos telemáticos en esta etapa del proceso penal (videoconferencias) no garantiza la calidad del proceso para el dictamen de fallos, situación por la cual los diversos involucrados se negaron a utilizarlos.

Se ha evidenciado una fuerte crítica por parte de la sociedad de civil (gremios de abogados, prensa) sobre la utilización de medios telemáticos para esta etapa del proceso penal.[27]

## 2.1 Producción de la instancia de Ejecución Penal

Con relación a la gestión de la Etapa de Ejecución Penal, la misma carece de soporte informático, por cuanto sus trámites fueron ajustados a las medidas de emergencia sanitaria. Los datos presentados a continuación reflejan la producción durante el ejercicio 2020, donde se mantuvo un promedio de mil cuatrocientas (1.400) causas para los primeros dos trimestres del año, que se eleva en un 33 % en el tercer y cuarto trimestre del mismo año.

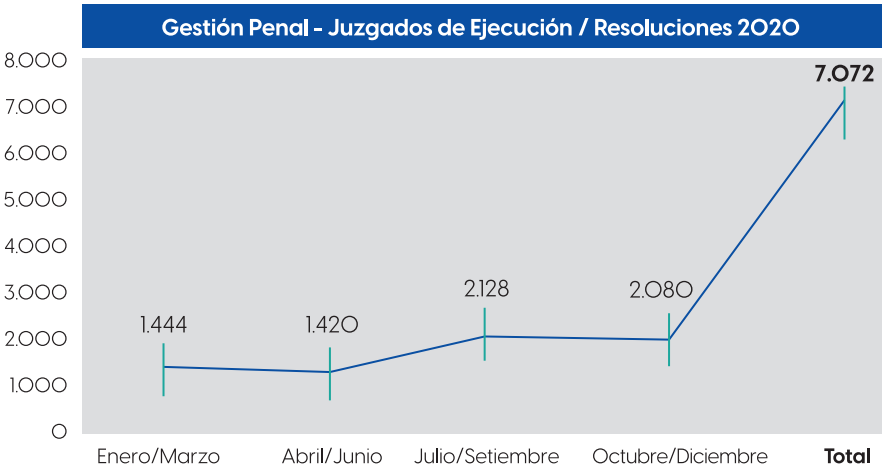



**Figura 22,** Cuadro de producción de Resoluciones de los Juzgados de Ejecución

Comparando la producción de los años 2019 y 2020 se identifica una disminución en la producción en un 20 % a partir del segundo trimestre del año en adelante.

27 Ref.: Marecos, A, et al. (Febrero, 2021). El Poder Judicial del Paraguay frente a la pandemia: análisis de la comunidad jurídica.

| Juzgados de Ejecución / Resoluciones Dictadas - Autos Interiocutorios | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 1.354 | 1.788 | 2.567 | 2.614 | **8.323** |
| **2020** | 1.444 | 1.420 | 2.128 | 2.080 | **7.072** |

**Figura 23,** Cuadro Comparativo de producción de Juzgados de Ejecución 2019-2020

## 3. Resultados del fuero Penal del Adolescente Infractor, Capital

Conforme a los datos recabados, el primer semestre registra el mayor número de causas ingresadas al sistema (70). Esta cantidad se reduce al 50 % en el tercer trimestre del año. En total, en año 2020 se registraron en Capital doscientas trece (213) causas.

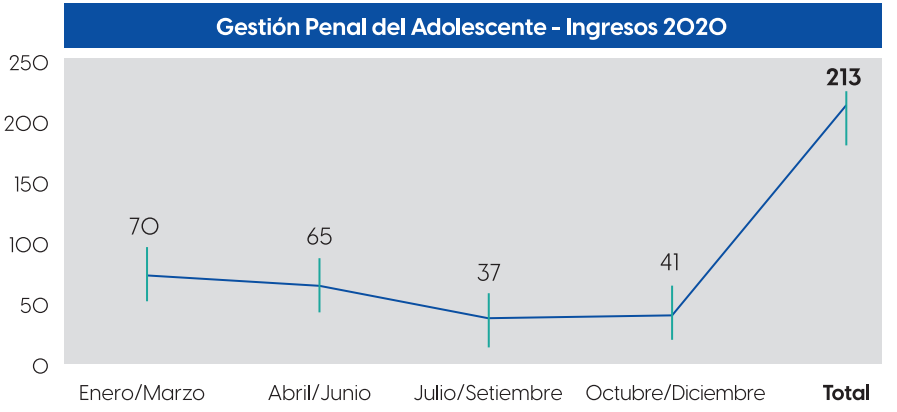



**Figura 24,** Cuadro de Ingreso de Causas al Sistema Penal del Adolescente, año 2020

Al comparar los ingresos a los juzgados del adolescente infractor entre los años 2019 y 2020 se observa una reducción de ingresos de causas, que llega a ser del 50 % en el tercer trimestre de 2020. En total, el ingreso entre los años, comparando registros de ingresos, se redujo en un 30 %.

| Juzgado Penal de la Adolescencia / Expedientes Ingresados | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 87 | 68 | 73 | 49 | **277** |
| **2020** | 70 | 65 | 37 | 41 | **213** |

**Figura 25,** Cuadro Comparativo de Ingresos de los Juzgados del Adolescente Infractor 2019-2020

Con relación a la producción anual, esta se presenta más baja en el último trimestre.

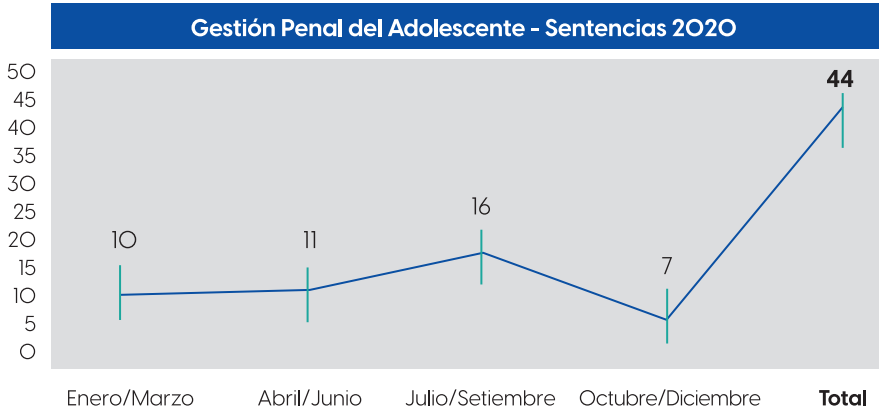



**Figura 26,** Cuadro de Sentencias Definitivas dictadas en Materia Penal del Adolescente, año 2020

Realizando una comparación entre los años 2019 y 2020, se observa una reducción en el número de sentencias dictadas, el cual alcanza su nivel más bajo en el cuarto trimestre del año 2020.

| Sentencias Definitivas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 10 | 18 | 12 | 17 | **57** |
| **2020** | 10 | 11 | 16 | 7 | **44** |

**Figura 27,** Cuadro Comparativo de Sentencias en Materia Penal del Adolescente 2019-2020

Con relación a los Autos interlocutorios de finiquito, se dictaron en el año ciento ochenta y ocho (188).

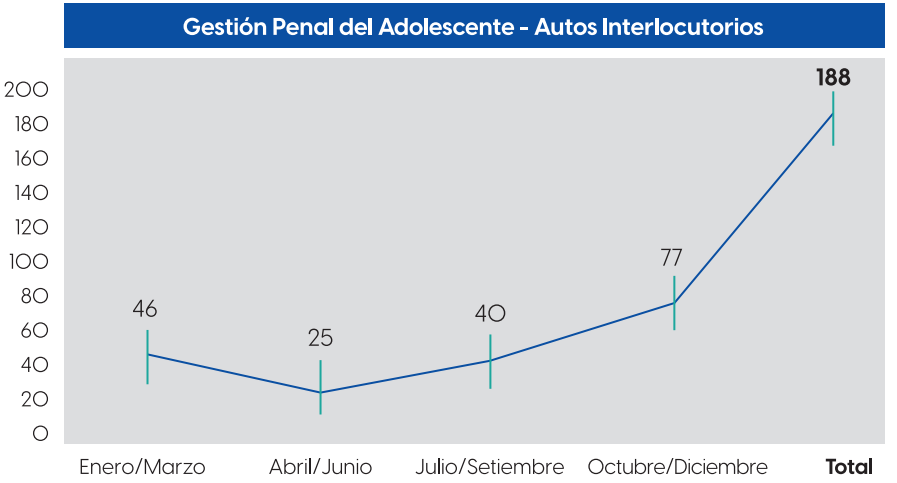



**Figura 28,** Cuadro de AI de Finiquitos dictados en Materia Penal del Adolescente 2020

Realizando una comparación entre los años 2019 y 2020, se puede apreciar una reducción significativa en la producción de salidas por Autos interlocutorios.

| Autos Interlocutorias Finiquito | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | Enero/Marzo | Abril/Junio | Julio/Setiembre | Octubre/Diciembre | **Total** |
| **2019** | 60 | 107 | 82 | 60 | **309** |
| **2020** | 46 | 25 | 40 | 77 | **188** |

**Figura 29,** Cuadro comparativo de AI de Finiquitos en Materia Penal del Adolescente 2019-2020

Con relación a otras salidas del sistema penal del adolescente, se presenta el cuadro de resumen del año 2020.

| Sistema Penal del Adolescente Garantías / Cuadro comparativo de salidas | |
|---|---|
| Detalle de movimiento de causas | 2020 |
| Criterio de oportunidad, extinción de la acción, sobreseimineto definitivo y homologación de acuerdo | 182 |
| Suspensión conficional del procedimiento | 24 |
| Apertura a Juicio Oral y Público | 3 |
| Sobreseimiento Provisional | 10 |
| Desestimación | 3 |
| **Total** | **222** |

**Figura 30,** Cuadro de Otras Salidas en Materia Penal del Adolescente 2019-2020

Las mayores salidas (182) se registran por criterio de oportunidad, sobreseimiento definitivo y otros. El número de desestimaciones y elevación de causas a juicio oral y público presentan las cifras más bajas (3).

En cuanto al comportamiento de los indicadores de gestión penal del adolescente, se identifica la disminución en seiscientas doce (612) causas pendientes con relación al año anterior. Por su parte, la Tasa de Resolución presenta valores considerados satisfactorios conforme a la meta prevista. Sin embargo, la Pendencia presenta un número mayor al estimado y el nivel de congestión duplica la meta prevista, por cuanto el proceso requiere de una mayor observación. La tasa de litigiosidad en materia penal del adolescente infractor representa un 85 % menos de la presentada por los adultos (931).

| Comportamiento de indicadores de Gestión de Garantías / Penal del Adolescente | |
|---|---|
| Indicadores | 2020 |
| Casos pendientes al final del año anterior | 1.737 |
| Casos pendientes al final del ejercicio | 1.125 |
| Casos ingresados 2020 | 277 |
| Sentencias definitivas | 57 |
| Al de finiquito | 222 |
| Tasa de resolución (Meta 1.05) | 1,0 |
| Tasa de pendencia (Meta 3) | 4 |
| Tasa de congestion (Meta 3) | 7 |
| Tasa de litigiosidad | 133 |
| **Población de Adolescente, Capital (estimada 2019/2020)** | **208.915** |

**Figura 31,** Cuadro de Indicadores de Gestión Penal del Adolescente, año 2020

Ante los resultados, se insta a una amplia gama de posibilidades normativas para salidas rápidas del proceso. Los casos conocidos como insignificantes pueden ser tomados como situaciones especiales y lograr su extinción y finalización, disminuyendo considerablemente el volumen de casos que maneja el ámbito penal de Capital.

## 4. Resultados del Fuero de la Niñez y del Adolescente, Capital

Conforme a los datos suministrados por la Dirección de Estadística del Poder Judicial, el comportamiento de causas ingresadas presenta una variación que se incrementa significativamente a partir del tercer trimestre del año 2020.

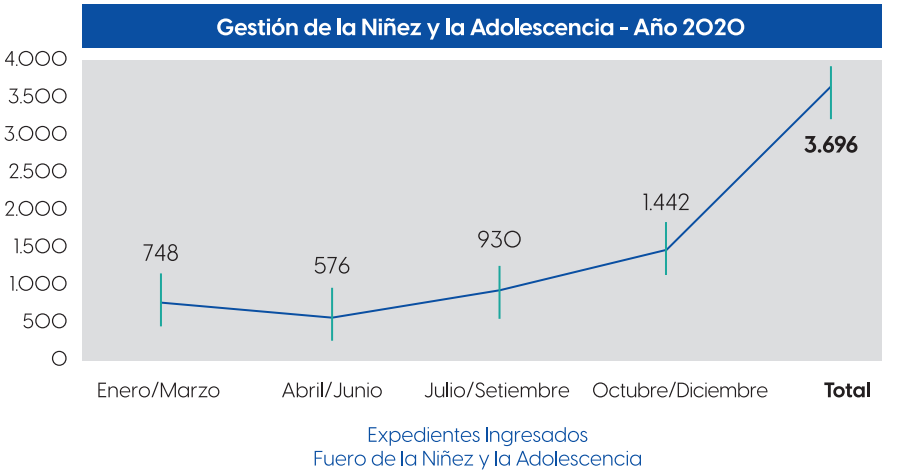



**Figura 32,** Cuadro de Ingreso de Causas por trimestre, año 2020

Con relación al total de causas ingresadas, se registran tres mil seiscientas noventa y seis (3.696) en todo el año 2020.

En cuanto a las salidas registradas, las mismas presentan una baja producción con relación al promedio de causas entrantes, pero se observa una mejora en el último trimestre del año. El total de salidas por medio de este instrumento asciende a trescientas ochenta y un (381) causas.

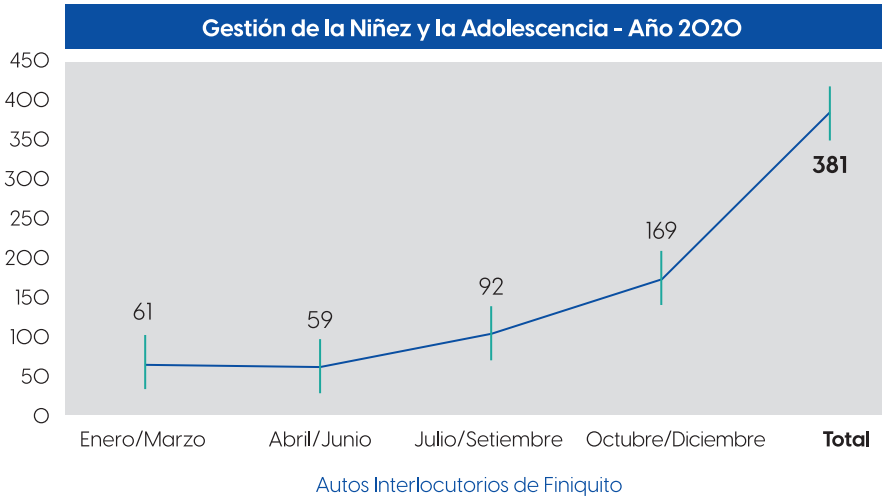



**Figura 33,** Cuadro de Salidas de Causas por trimestre por AI de Finiquito, año 2020

En cuanto a las sentencias definitivas producidas durante el año analizado, las mismas sostienen un incremento regular. En el último trimestre se observa un incremento del 53 % en la producción de salidas del sistema por sentencias definitivas, que representa dos mil ciento veintiún (2.121) causas salidas definitivamente del sistema.

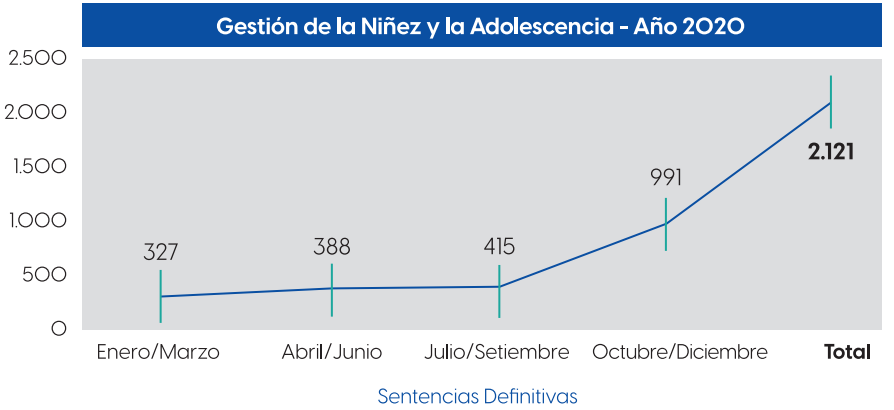



**Figura 34,** Cuadro de Salidas de Causas por trimestre por Sentencias Definitivas, año 2020

La gestión, comparativamente hablando con el año anterior (2019) en la administración de justicia para la niñez y la adolescencia, presenta cifras preocupantes con relación al incremento de causas pendientes al año.

Si analizamos los indicadores, la Tasa de Resolución prevista se mantiene durante el periodo de estudio. Sin embargo, la Tasa de Pendencia aumenta en un 60 %, así como la Tasa de Congestión, que lo hace en un 70 %, valores que indican que los requerimientos de justicia sobrepasaron la capacidad operatoria del fuero en Capital. De forma inversamente proporcional, la Tasa de Litigiosidad disminuye en un 19 %.

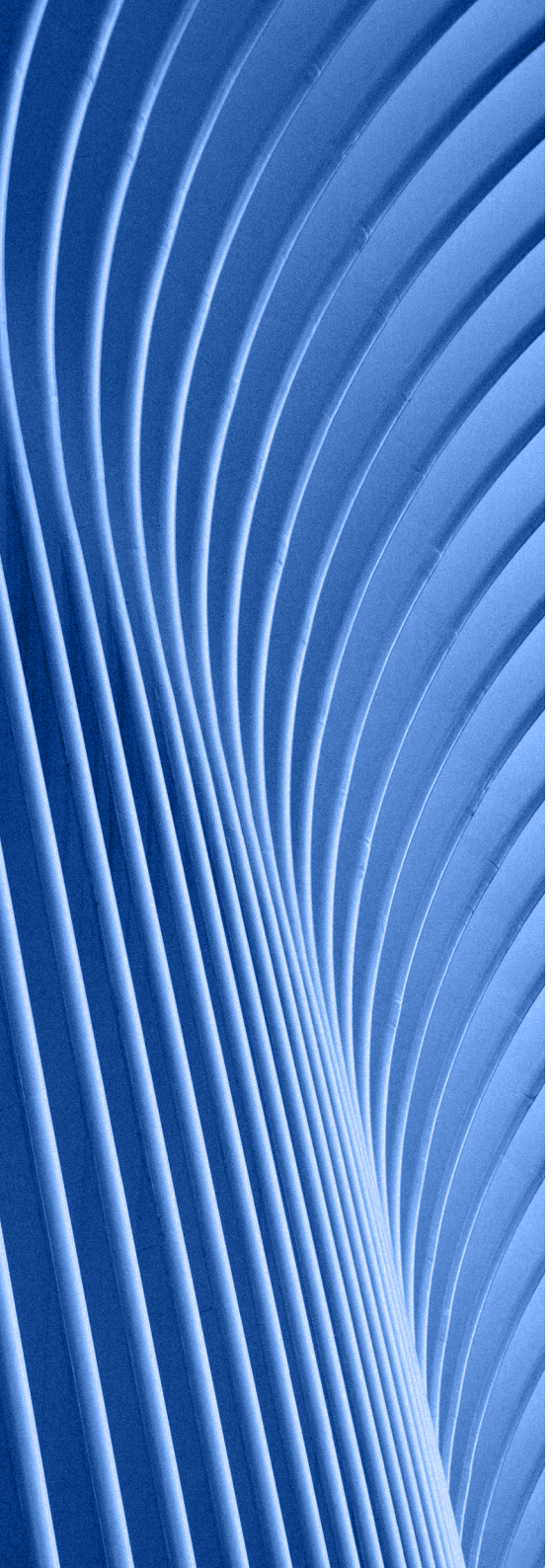
**Cuadro comparativo de Gestión Judicial / Fuero de la Niñez y la Adolescencia**

| Indicadores | 2019 | 2020 |
|---|---|---|
| Casos pendientes al final del año anterior | 38.656 | 39.117 |
| Casos ingresados | 4.226 | 3.696 |
| Sentencias definitivas | 3.176 | 2.121 |
| Otras salidas | 589 | 381 |
| Casos pendientes al final del año | 39.117 | 40.311 |
| Tasa de resolución (Meta 1.05) | 1 | 1 |
| Tasa de pendencia (Meta 3) | 10,03 | 16,10 |
| Tasa de congestion (Meta 3) | 10,70 | 17,10 |
| Tasa de litigiosidad (Población menor a 15 años) | 1.245 | 1.089 |

**Figura 35,** Cuadro comparativo sobre los resultados de Indicadores de Gestión

Es oportuno aclarar la situación desventajosa en que se encuentra el Fuero de la Niñez y la Adolescencia con relación a otros servicios de justicia. Este sufre de carencia de espacio físico con relación al volumen de causas y requerimientos de atención a menores, ausencia de soporte informático, falta de mobiliario adecuado y equipos; sumando a esta situación la merma en cantidad de recursos humanos ante las medidas sanitarias.

Se considera que la situación actual ofrece un saldo pendiente al cierre del año 2020 de cuarenta mil trescientas once causas (40.311) a las cuales el sistema no dio respuesta, que representan un número igual o mayor de menores. Ello demanda un análisis profundo sobre las políticas y estrategias de administración de justicia de niños, niñas y adolescentes en Capital y, por ende, cambios radicales en la gestión operativa en situación normal o de pandemia.



# capítulo 3

## La Administración de los Recursos Humanos del Poder Judicial

Si evaluamos el componente de Recursos Humanos en el marco de la gestión judicial, se puede decir que han tenido, más que nunca, el rol más protagónico en toda la organización de trabajo.

La pandemia de la COVID-19 ha exigido que los jefes y líderes de las áreas de recursos humanos de cada una de las entidades tomen decisiones críticas e importantes de una manera inmediata y oportuna.

El nuevo panorama obliga a que muchas de las nuevas estrategias laborales cuenten con una buena política de gestión del área de los recursos humanos a fin de mantener a una institución funcionando. Así, queda en manos de esta cuidar de la salud de los funcionarios, adoptar nuevas modalidades de trabajo, mantener la moral y la motivación de todos los equipos de trabajo e incluso manejar las desvinculaciones, si estas se hacen necesarias.

En el caso que consideramos, "la Justicia en tiempos de pandemia", la Dirección General de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia tampoco se escapa a estos desafíos de una política de gestión que responda en forma preventiva a una situación ideal.

La misma busca contar con recursos humanos preparados para seguir trabajando al mismo ritmo o reaprender cómo mantener el ritmo en circunstancias extraordinarias, con el fin de lograr la continuidad misional institucional, que es la administración de justicia.

## 1. Los Compromisos de la Dirección General de Recursos Humanos en Tiempos de Pandemia

Atendiendo a estas funciones que, de hecho, se desprenden del área responsable por mantener un conjunto de profesionales idóneo, con capacidades especiales, proactivo y responsable, que permita lograr que se cumpla con los objetivos de sus diversas áreas de trabajo e institucionales y, por ende, alcanzar la misión del Poder Judicial en la administración del Estado paraguayo.

A partir de este enunciado, se puede deducir que, ante la emergencia sanitaria, el área estuvo comprometida a asegurar el cumplimiento de las medidas de seguridad sanitarias a fin de evitar el contagio y propagación del virus en la gestión judicial.

Y en este sentido, conforme a los datos registrados, las acciones desarrolladas han logrado ser todo un éxito si analizamos los números estadísticos publicados por la entidad.

Desde el 28 de marzo de 2020 hasta el 21 de enero de 2021, en todas las dependencias del Poder Judicial del país se han reportado dos mil seiscientos noventa y dos (2.692) funcionarios con aislamiento preventivo, de los cuales mil cuatrocientos setenta y tres (1.473) fueron confirmados con COVID-19; habiéndose recuperado un número de mil trescientos setenta y cinco (1.375) funcionarios.

Asimismo, al cierre de la investigación, noventa y cinco (95) casos siguen activos y se registraron en todo el periodo analizado tres (3) fallecidos.

Estos datos son significativos ante el total estimado de doce mil ochocientos (12.800) funcionarios. A esto se debe agregar que, conforme las estimaciones, los focos de contagios se dieron en un 20 % en los lugares de trabajo.

Ahora bien, es también legítimo acordar que esta priorización se dio a un costo de restringir el trabajo de la gestión de la justicia conforme se siguieron las disposiciones del Ministerio de Salud.

Estas disposiciones fueron avaladas por las normas propias de la Corte Suprema de Justicia. Y en la aplicación de estas se puede mencionar un compendio de fortalezas y debilidades.

## 2. Las Fortalezas de la Gestion de los Recursos Humanos

Por lo antes expuesto en los capítulos precedentes, se observa de forma general en el plantel administrativo, y de manera particular en magistrados y funcionarios judiciales, una buena capacidad de reacción ante los problemas y desafíos surgidos en forma inesperada, entendiendo que desde el rol que desempeñan los recursos humanos en la gestión judicial el manejo de la crisis estuvo acorde a las exigencias de las medidas sanitarias emitidas ante la pandemia de COVID-19 destinadas a evitar la propagación del mencionado virus.

Asimismo, se observa el grado de formación y adaptación de los equipos de trabajo a nuevas exigencias y métodos, así como el compromiso y la buena

predisposición colaborativa a seguir realizando actividades de emergencia o llevadas a cabo en espacios de alto riesgo de contagio y en horas extraordinarias conforme a los requerimientos y horarios de los servicios habilitados.

Las áreas técnicas, administrativas y de apoyo a la gestión judicial, de forma presencial o virtual, respondieron a las asignaciones de sus superiores en el marco de un sistema de grupos o cuadrillas por turnos. Se estableció que las actividades judiciales priorizaran las audiencias de las personas privadas de su libertad, y más aún, de aquellas que pertenecen a los grupos más vulnerables.

Desde abril del año 2020 se habilitaron las actividades que pudieron realizarse por gestión electrónica, y los trabajos que rutinariamente se realizaban en una oficina fueron asignados a los responsables en sus hogares. Por cuanto se reorganizaron las actividades judiciales a través de sistemas de turnos rotativos, donde fue fundamental el rol de la Dirección de Tecnología y el apoyo brindado en materia de tecnología disponible.

Este hecho permitió la habilitación de salas virtuales, coordinación de reuniones de trabajo, jornadas de capacitación para funcionarios y usuarios de los servicios de justicia, audiencias por medios telemáticos y gestiones judiciales tramitadas en línea. A partir del mes de mayo se trata de lograr una vuelta gradual y escalonada de todas las actividades judiciales.

Las áreas internas de Recursos Humanos, y principalmente la Dirección de Seguridad y Asuntos Internos fue la encargada de disponer los cambios de adecuación a las situaciones de atención a las reglamentaciones sanitarias de COVID-19 a medida que se iban presentando las dificultades.

Otras disposiciones importantes fueron: la modalidad del uso de los ascensores (medio imprescindible de uso); habilitación de entradas únicas y especiales dispuestas con todo el tratamiento de emergencia sanitaria (según reglamentaciones y recomendaciones del MSPBS); instalación de lavamanos, toma de temperatura, indicadores de circulación entre otros; habilitación de casillas auxiliares de atención en la Plaza de la Justicia para casos puntuales; y nuevas modalidades de registro de asistencia.

Varios protocolos fueron establecidos a fin de disponer el cumplimiento de las reglamentaciones sanitarias impuestas por el MSPBS y de adaptar las mismas a la realidad institucional, permitiendo la mejor funcionalidad posible para el cumplimiento de las actividades judiciales y administrativas del Poder Judicial.

Se dispuso de áreas de registro y control de la aplicación de las disposiciones como son: la Dirección de Seguridad y Asuntos Internos; Dirección General de Recursos Humanos; Dirección de Desarrollo de RR. HH.; Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de Vigilancia Penitenciaria de CSJ (penitenciarios y condenados); Departamento de Asistencia Laboral; Direcciones Generales de Administración y Finanzas.

Por otra parte, se desarrolló el Plan de Contingencia, cuya implementación fue asignada a la Dirección General de Recursos Humanos. El mismo consistió esencialmente en disponer que los funcionarios pudieran seguir realizando los trabajos y que la institución pudiera seguir prestando sus servicios evitando los focos de contagio.

Este plan abordó acciones de carácter urgente en cuanto a: habilitar la cantidad mínima necesaria de funcionarios por áreas de trabajo, exigir el trabajo por medios telemáticos en todos los casos posibles, exceptuar del trabajo presencial a los funcionarios que se encontraban dentro de las disposiciones de excepción en la Tabla de Criterios Médicos de Vulnerabilidad emitida por el MSPBS (magistrados y funcionarios de más de 65 años, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia con lactante de hasta 6 meses de edad, personas con patologías de base y discapacidad), con la indicación de que los mismos debían adecuarse al sistema de trabajo a distancia establecido por las instancias superiores en su área de gestión. Por cuanto la administración de los recursos humanos en aspectos de normas generales, de asistencia, lugar de trabajo y métodos disponibles fue adaptada a cada realidad.

## 3. Las Debilidades en la Administración de los Recursos Humanos

Las principales dificultades encontradas en la aplicación de todas las disposiciones en el desarrollo de las actividades normales fueron: el reclamo inmediato de los profesionales y usuarios del sistema de justicia, en el sentido de que se agudizaron profundamente los cuellos de botella y las moratorias ya existentes antes de la pandemia y las medidas de emergencia; también las metas e indicadores de resultados planificados se vieron afectados en sus logros en aquellas instancias judiciales que no contaban con soporte informático o capacidad de gestión para operarlos adecuadamente. Si bien los mismos han sido resultado de un análisis interno, no se observa en los resultados la implicancia de la falta.

El acceso a la conectividad fue una de las dificultades más difíciles de abordar, atendiendo a la instalación de salas virtuales, adecuación de los domicilios de los magistrados para el trabajo a distancia, falta de equipos, teléfonos, y la dificultad en la adaptación del trabajo a distancia. El 50 % de los funcionarios de Capital fue reorganizado en turnos de trabajo con métodos virtuales.

Por cuanto las cuadrillas de trabajo respondieron directamente a cada Magistrado o Superior del área, al igual que para cubrir los turnos presenciales, la nueva experiencia en la administración de recursos por parte de los mismos produjo decisiones unificadas ante situaciones dispares, y se observó una de falta de unidad de criterios en determinados fueros e instancias ante las prioridades establecidas por la Corte Suprema de Justicia en la gestión de sus causas. Ante este hecho, muchos despachos mermaron considerablemente su capacidad de respuesta ante la ausencia de funcionarios necesarios o métodos alternativos, lo cual pudo ser evitado con el manejo de indicadores de desempeño, una deuda pendiente del poder judicial con la Administración de Justicia.

El único método utilizado fueron los controles de asistencia, que se realizaron en base a planillas firmadas por los Magistrados y Superiores.

Por otra parte, todas las reglamentaciones de seguridad y control sanitario fueron llevadas a cabo por la Dirección de Seguridad y Asuntos Internos, con apoyo de la Dirección de Infraestructura. La mayor dificultad fue la necesidad de contar con un gran número de los llamados Facilitadores, quienes eran los encargados de comunicar, ayudar y controlar el cumplimiento de los desplazamientos según las disposiciones sanitarias. Esto se debió en gran medida a las costumbres y a la cultura, en general, de las personas de no leer indicaciones, no atender señales, o sencillamente no acatar recomendaciones, sintiéndose la descoordinación de algunas áreas para apoyar al equipo operativo de control de personas en las sedes judiciales.

Todos los protocolos dispuestos fueron emitidos en base a las disposiciones del Ministerio de Salud, y aquellos correspondientes al tránsito y desplazamientos de los funcionarios y usuarios en general fueron responsabilidad de la Dirección de Seguridad y Asuntos Internos.

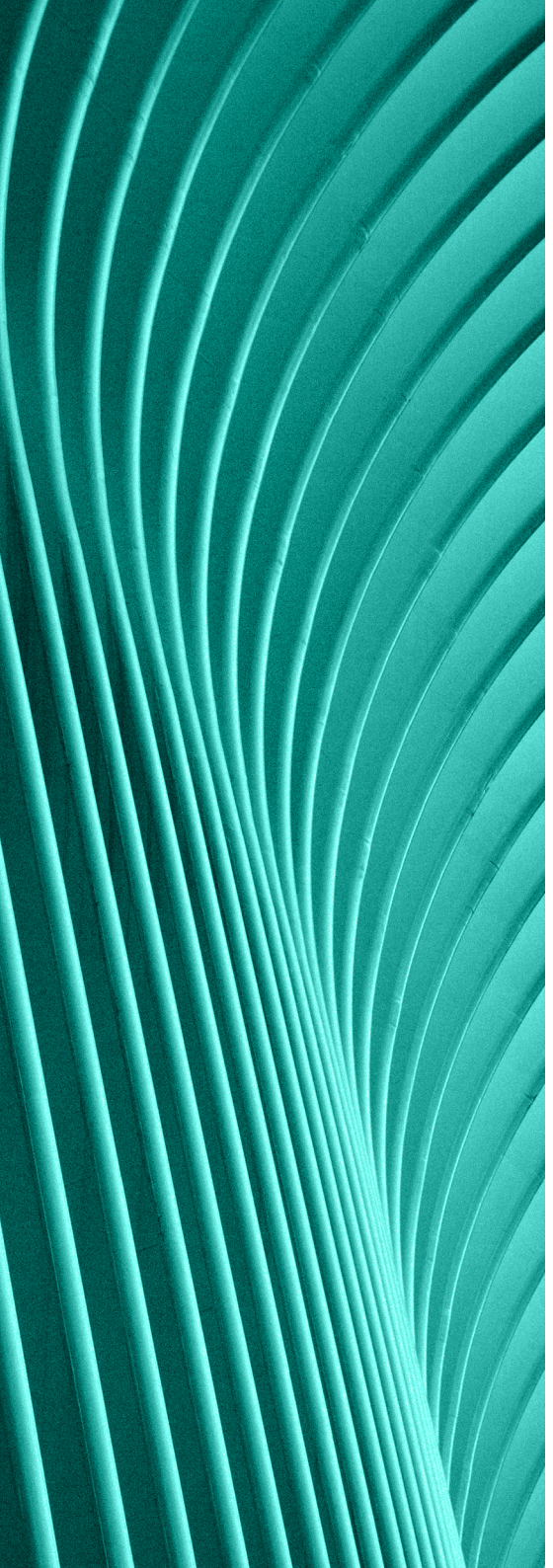
Los protocolos de contagio, salud y contención a los funcionarios fueron responsabilidad de la Dirección General de RR. HH., ante lo cual se observó una resistencia de muchas personas a seguir el protocolo, en especial la toma de temperatura en la frente por disposición del MSPBS; ante esta situación

se dieron muchos casos de agresiones, discusiones y altercados, ya que no se permitía la entrada de personas que se opusieran a las medidas de seguridad. Además, se debe reconocer que las personas que asisten al poder judicial no lo hacen por gusto, sino ante la necesidad de resolver un conflicto, cuya escalada dependerá en gran medida de la oportuna respuesta del sistema de justicia.

Otro aspecto preocupante lo constituyó la falta de recursos para compra de equipos e insumos en las cantidades necesarias ante la ausencia de rubros destinados a tal fin, o insumos de mala calidad. Esta dificultad fue una constante y cubierta con contribuciones de magistrados, funcionarios y hasta usuarios de los servicios de justicia, puesto que no se podían realizar compras de forma oficial.

El registro de casos positivos o posibles contagios estuvo a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos con el acompañamiento del sistema de salud pública. Los protocolos fueron aplicados rigurosamente, hasta el punto de sumariar a aquellos funcionarios que fueron sorprendidos violando la cuarentena con sus días de reclusión. Lamentablemente se dieron casos de funcionarios avivados, que aprovecharon la situación para ausentarse del trabajo, alegando posible contacto con contagiados. Asimismo, los calendarios de vacaciones y el uso de estas sufrieron modificaciones. Los funcionarios se negaban a utilizar sus vacaciones a cuenta de las ausencias.[28]

28 Ref.: Disposición del Ministerio del Trabajo ante situación de ausencias en tiempos de pandemia.



# capítulo 4

# Experiencias y Aprendizajes de las Respuestas Judiciales frente a la Pandemia de COVID-19

En línea con las políticas de Estado adoptadas en los distintos órdenes con la intención de evitar la propagación del coronavirus, se han dispuesto diversas medidas en el ámbito judicial. A diferencia de otros poderes del estado, el Poder Judicial decretó una paralización de actividades no esenciales y permitió que ciertos servicios básicos, como la defensa penal, la presentación de acciones a punto de prescribir y/o medidas cautelares en el ámbito de la niñez pudieran ser tramitadas.

Ello generó, obviamente, una fuerte preocupación, no solo en los abogados del sector privado, sino también en los justiciables que buscaban resolver sus conflictos. Ambos sufrieron el impacto por una huelga a finales del año 2019 que fue declarada ilegal en primera y segunda instancia, y seguidamente por la feria judicial del mes de enero del año 2020.

Este hecho, sumado a la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, obligó, a partir de las medidas sanitarias dispuestas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a que la Corte Suprema de Justicia adoptara comportamientos para evitar o, en todo caso, reducir los riesgos de contagio entre funcionarios y público en general que asistían a las instalaciones del Poder Judicial, evitando, con ello, impedir seguir brindando el servicio de justicia en todos los fueros de la administración de justicia.

Según la Acordada N.º 1.373/2020, la Corte Suprema de Justicia reglamentó el 4 de mayo de 2020 la vuelta progresiva al trabajo presencial de magistrados y funcionarios, exceptuando a funcionarios mayores de 65 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y personas con enfermedades de base, basándose en la tabla de criterios de vulnerabilidad publicada por el MSPBS, y a través de un dictamen médico que así lo demostrara.

Esta medida afectó en particular a la gestión en la jurisdicción de la niñez y adolescencia y penal.

## 1. Aglomeración de personas y falta de ventilación en los juzgados de la Capital

Según el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS, 2020), los contagios en el interior de un ambiente cerrado podrían ser incluso veinte (20) veces más frecuentes que en el exterior. Este factor explica que las actividades que se realizan en los juzgados, en donde concurre una gran cantidad de personas diariamente, podrían resultar potencialmente peligrosas.

Los actos procesales, como las audiencias, que se realicen sin respetar la distancia interpersonal de seguridad recomendada de dos (2) metros durante la pandemia constituyen un probable foco de contagio, por cuanto esta distancia debe mantenerse en todos los espacios, debido a que la mayor parte de las gotas expulsadas al hablar caen al suelo a esa distancia.

Sin embargo, existe evidencia de que la infección también se transmite por el aire mediante aerosoles, partículas pequeñas expulsadas por la persona infectada y que quedan suspendidas en el aire e infectan al inhalarse.

Según datos de la Dirección de Vigilancia de la Salud del MSPBS (MSPBS, 2020) "un estornudo genera unas 40.000 gotículas de todos los tamaños; las más finas pueden volar hasta los ocho metros en un ambiente cerrado. Mientras que la tos lanza entre 1.000 y 3.000 gotitas, al hablar durante unos pocos minutos se puede provocar entre 100 y 6.000. La cantidad de partículas varía de acuerdo con el tono de voz: hablar en voz alta genera el triple de partículas que hacerlo en voz baja".

En este sentido, un estudio publicado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Reino de España señala que al respirar, hablar, gritar, toser o estornudar se emiten abundantes partículas como gotículas y aerosoles. Las gotículas infectan por impacto en los ojos, fosas nasales o boca, y caen al suelo hasta a 1 o 2 metros de la persona que las emite. Los aerosoles infectan por inhalación, y viajan más de 1 o 2 metros antes de caer al suelo (MCI, 2020).[29]

Como puede observarse, la proximidad se da por la entrega de documentos, práctica común en los juzgados y tribunales, lo que genera alto riesgo en la trasmisión del virus.

---

29 Fuente: Formas de transmisión del SARS-CoV-2, mostrando el spray de gotículas balísticas, los aerosoles de diferentes tamaños y los fómites. De Milton (2020), modificada por D. Milton (comunicación personal, 19/Oct/2020). (MCI, 2020).

Por lo tanto, existe una elevada probabilidad de mayor concentración de aerosoles en proximidad en un espacio reducido con escasa ventilación y, por ende, de contagios entre servidores y usuarios. A este hecho debemos integrar también la variable del tiempo de exposición.

## 1.1 Los Espacios y Tiempos de Exposición en el trámite de Causas Judiciales

Otro aspecto importante en cuanto a las audiencias que se llevan a cabo, en especial en la jurisdicción de la niñez y adolescencia, es la duración de estas. En general, dependiendo de la complejidad del tema tratado, pueden tener una duración promedio de cuarenta y cinco (45) minutos. Sin embargo, dicho acto procesal puede prolongarse mucho más; particularmente en aquellas que buscan la conciliación de las partes, donde los tiempos se extienden con la intención de arribar a un acuerdo satisfactorio a los intereses del menor.

Ante esta práctica rutinaria en los servicios de los juzgados, un evento considerado como ordinario se ha transformado a partir de la COVID-19, en uno de carácter extraordinario. Prueba de ello es el sinnúmero de normas tendientes a reducir al máximo los eventos de contacto entre magistrados, funcionarios y usuarios de los servicios de justicia.

En juicios importantes como los de asistencia alimenticia, régimen de relacionamiento o restituciones solo podían dictarse medidas cautelares. Poco antes del inicio de la pandemia Paraguay recibía un dictamen del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas vinculado a un caso de incumplimiento del régimen de relacionamiento. Posteriormente, se daba trámite a otro caso por duración excesiva del procedimiento en un juicio de filiación.

Ante este nuevo paradigma se considera que se pueden realizar diversos cambios a fin de reducir los tiempos de exposición en los trámites, como una mayor planificación de los servicios operativos de los juzgados ante las exigencias versus limitaciones que requiere el abordaje del conflicto.

Esta planificación demanda más trabajo que la mera calendarización de los eventos. Por un lado, se deben reducir al máximo las posibilidades de contagio, y por otro, se debe garantizar el ejercicio del derecho de las partes. Se deben interpretar las necesidades y posibilidades existentes para la resolución del conflicto en términos concretos.

Si el espacio, distanciamiento requerido y protección suponen un proble-

ma, se puede optar por lugares alternativos, organizados de acuerdo con las recomendaciones sanitarias y las exigencias del procedimiento requerido, siempre que la utilización de medios telemáticos adecuados no se conciba como alternativa de solución.

Así como una mayor organización del trabajo interno y coordinación entre actores involucrados en el trámite a realizarse, este aspecto requiere de una reorganización y especialización de servicios considerados críticos en la administración de una causa.

## 1.2 Actos procesales Potencialmente Peligrosos para la Propagación de la COVID-19 en la Sede Central del Poder Judicial y cómo Prevenirlos

Si bien es cierto que varios juzgados penales disponen de providencia mediante la realización de audiencias telemáticas, otros muchos solo lo hacen al momento de sustanciarse el acto. Esto sucede generalmente en la realización de una audiencia preliminar, donde son notificadas todas las partes, y al momento de iniciar el acto el juez es informado de la no comparecencia del procesado por algún problema administrativo del centro penitenciario. Ante este hecho, en ese momento el juez ordena que se realice una "videollamada a través de WhatsApp" para dar inicio así a la audiencia preliminar.

Si bien el juez puede disponer la audiencia telemática, la ley le ordena que siempre debe ser por "acto fundado", y las partes deben ser notificadas para que se preparen para la realización de la audiencia por este medio, situación que abarca desde la misma comunicación previa al procesado, defensor y fiscal de la causa, así como entre el procesado y su defensor, incluyendo la preparación de la declaración vía telemática e, inclusive, un análisis sobre la aceptación de una salida procesal que puede ser propuesta por una de las partes.

Todo esto, sin entrar aún a considerar lo dispuesto por el Código Procesal Penal,[30] que dispone que el abogado que lo represente (al imputado) en todos los casos deberá estar acompañándolo en el lugar donde este se encuentre.

Otro punto más que significativo es la correcta preparación de los equipos

30 Ref.: TÍTULO I PRINCIPIOS Y GARANTÍAS PROCESALES, Artículo 6: El derecho a la defensa es irrenunciable y su violación producirá la nulidad absoluta de las actuaciones a partir del momento en que se realice.
Los derechos y facultades del imputado podrán ser ejercidos directamente por el defensor, salvo aquellos de carácter personal o cuando exista una reserva expresa en la ley o en el mandato.

informáticos que serán utilizados en las audiencias. Se han realizado audiencias de todo tipo por medio de teléfonos celulares, donde se pudo observar a "Tribunales de Sentencia Colegiados" sustanciando juicios orales a través de una pequeña pantalla y explicando a las personas procesadas el alcance de la audiencia que se encontraban realizando.

Esta situación no puede ser avalada o convalidada de ninguna manera, no solo por el incumplimiento de la ley, sino principalmente por el menoscabo a los derechos procesales de las personas.

Una situación relevante, que incide directamente en la validez misma de la actuación, es la calidad en la transmisión de datos, dada por el ancho de banda de internet utilizado por las partes; es decir, a mayor ancho de banda mejor es la calidad de transmisión de la información, lastimosamente una debilidad constante en la prestación de los servicios de internet en el país.

Por último, la ley exige que toda la actuación sea registrada (grabada)[31] y que esta sea incluida al expediente judicial o carpeta fiscal en su caso. Solo así podrá decirse que se realizó el acto en debida y legal forma. La falta de cumplimiento del registro de la audiencia la torna inválida o nula para sustentar la existencia del acto. De ahí la importancia de contar con plataformas o software para videoconferencias, siendo inaudito permitir o consentir audiencias a través de teléfonos celulares con aplicación de WhatsApp.

Todo esto se resume en disponer de equipos técnicos e informáticos aptos en cada uno de los lugares donde se realizará una audiencia por medios telemáticos y la disposición de salas de audiencias preparadas y especialmente acondicionadas. Siendo un elemento fundamental el factor humano, que debe estar capacitado tanto para utilizar el sistema como para comprender el acto y, conforme a esa comprensión, manifestarse.

De nada sirve el mejor equipo informático con la mejor plataforma de videoconferencias si el usuario o el destinatario no comprenden. Este es un hecho que en nuestro país no puede pasar como dato menor, donde la gran mayoría de las personas sujetas a procesos penales no han culminado la educación escolar básica. Exigirles la comprensión de actos judiciales por medios telemáticos sin la debida preparación constituye un total despropósito y retroceso en la administración de justicia.

En la actualidad, la Corte Suprema de Justicia ha contratado la plataforma

31 Ref.: Código Procesal Penal, Principios básicos de actuación 133. Art. 299.

CISCO WEBEX MEETINGS,[32] que es un software bastante vanguardista en el área de videoconferencia que reúne los requisitos exigidos por la Ley 6495, tanto en el sentido de permitir el registro de la audiencia, la conexión segura entre los participantes, así como permitir la conexión en forma privada entre alguna de las partes (abogado defensor y su representado).

Ahora resta su utilización por todos los órganos jurisdiccionales en forma exclusiva al momento de llevar adelante audiencias telemáticas, desechando definitivamente otros medios o plataformas alternativas.

## 1.3 Necesidad de Conjugar tres Programas Rectores: Digitalización, Virtualización y Humanización en la Gestión Judicial

Son indudables los avances del Poder Judicial en la implementación del expediente electrónico en varias circunscripciones judiciales. En la capital del país y en los departamentos de Central, Alto Paraná, Paraguarí y Cordillera los litigantes en la mayoría de los casos tienen acceso a información sobre las actuaciones desde su casa u oficina y, además, en ocasiones, es posible realizar presentaciones en línea.

Las notificaciones se realizan al correo electrónico declarado, y ello facilita el trámite del proceso. No obstante, no se advierte de la información relacionada con los vencimientos de plazos, mediante la cual el juez puede encontrarse en alerta o mora al no cumplir los plazos previstos para dictar resoluciones.

Las audiencias virtuales también fueron aplicadas en forma disímil por los juzgados, permitiéndolas algunos jueces, mientras que otros requerían la presencia física de las partes. Incluso se dieron casos en que se requería que el abogado estuviera presente y que la parte se quedara en su vivienda conectada por medios telemáticos o no, situación que no obedeció a las políticas institucionales emanadas por la Corte Suprema de Justicia, por cuanto representaron decisiones unilaterales dictadas por algunos jueces.

Si bien, es cierto que son varios los principios procesales afectados con la realización de audiencias por medios telemáticos, podemos afirmar que uno de los más sensibles es la inmediación, considerada en sus dos aspectos, el

32 Ref.: Cisco Webex es una plataforma de colaboración segura en la nube que funciona con dispositivos y aplicaciones para mejorar el trabajo en equipo de cada trabajador. www.webex.com

formal y el material, que es el resultante del contacto directo de las partes durante la sustanciación del juicio.

Nuestro Código Procesal Penal, en su Artículo 366, determina que el juicio se realizará con la presencia ininterrumpida de los jueces y de todas las partes. Esto significa que la inmediatez no es una garantía exclusiva para el órgano juzgador como muchos afirman, sino que es una garantía para todas las partes intervinientes, entiéndase defensa y Ministerio Público/querella.

Este principio busca el contacto directo al momento de la producción probatoria; o dicho en un lenguaje común: ejercer el derecho a poder acceder sin intermediarios a la información que es obtenida en el acto procesal.

Esto nos lleva a las siguientes preguntas:

- ¿Una audiencia por medios telemáticos cumple con la inmediación exigida?

- ¿La producción de pruebas a distancia satisface el derecho a acceder a la información sin intermediarios?

- ¿Puede tener la misma valoración un testimonio recepcionado a distancia que uno recibido en forma presencial?

Si bien al momento de la redacción de nuestro Código Procesal Penal no se tenía como posible otro tipo de presencia que no fuese la in situ, hoy la tecnología nos da la posibilidad de compartir e intervenir a distancia, por lo que se habla de una presencia virtual.

O sea, actualmente, a diferencia del momento de la sanción del Código Procesal Penal, podemos afirmar que existen distintas clases de presencia: real y virtual.

La pregunta ante este hecho es si la presencia virtual puede ser considerada igual a la real. Obviamente la respuesta es negativa, pero esto no significa que ambas no puedan ser válidas, siempre que esta presencia virtual cumpla con la posibilidad de dar intervención, representación, objeción u oposición en tiempo real.

Un principio que está íntimamente ligado a la inmediación es justamente el de contradicción, por medio del cual las partes pueden controlar la producción probatoria y así ser parte de la construcción de la información que es obtenida de ella.

Igualmente, la inmediación, como la contradicción, necesitan de un tercer elemento para verse completas, que es la oralidad, buscando de esta manera que la información que vaya surgiendo en el contradictorio sea a través de los cuestionamientos que cada una de las partes realiza y que esta sea captada en forma directa por el órgano juzgador.

Ante estos principios rectores, la inmediación virtual indefectiblemente deberá tener un nivel de calidad irrefutable, fluida y sin ningún tipo de interrupciones, que pueda ser visualizada en forma íntegra, constatando que la persona que está deponiendo se encuentra libre de materiales auxiliares o de elementos que sirvan para dirigir la información que está prestando.

Otro de los principios cardinales del proceso penal, y más específicamente del juicio oral, es el de publicidad, que es el medio por el cual toda la ciudadanía puede participar y actuar de contralor de las actuaciones en juicio, sin la posibilidad de influir o participar en forma activa, pero sí con el poder de verificar todo el proceso que es llevado a cabo y que derivará en la absolución o la condena de una persona.

Un juicio por medios telemáticos permite la publicidad de las audiencias, ampliando incluso esta suerte de contraloría ciudadana, permitiendo la presencia de espectadores tanto en sala de juicio como a distancia a través de salas virtuales. Lo que debemos analizar es si esta cumple con su finalidad, pudiendo afirmarse que sí. Desde hace unos días atrás existe la posibilidad de ser testigos (públicos) de distintos juicios orales transmitidos por la señal de TV Justicia del Poder Judicial, lo que posibilitó que muchas personas pudieran observar el desarrollo de juicios orales y sacar sus propias conclusiones.

En ese sentido, los juicios por estos medios pueden ser realizados en forma mixta, permitiendo la incorporación de información de manera presencial y de manera virtual en forma alternada, lo que redunda en conseguir que la concentración de actividad procesal se vea cumplida.

Ahora bien, esta concentración de actividad procesal esta igualmente ligada a la inmediación, contradicción y oralidad que ya fuera desarrollada. Por tanto, para que esta tenga valor y eficacia siempre deberá ser a través de conexiones óptimas, evitando pretender lograr una mayor concentración en detrimento de otros principios.

## 1.4 La Opinión de los Usuarios de los Servicios de Justicia Telemática

A través de una encuesta aplicada a una muestra de cuarenta y cuatro (44) sujetos sobre un universo de cincuenta y dos (52) profesionales del derecho que cumplen funciones de Defensores Públicos en la Circunscripción de la Capital, se reveló la opinión de los mismos en aspectos considerados significativos para medir el grado de utilización de medios telemáticos y sus niveles de satisfacción.

Un dato preocupante es que casi el 50 % de la muestra indicó que el nivel de conectividad circunscrito a las audiencias se considera de malo a regular. Dejando en un 34 % a personas que refieren que la señal en el acto procesal fue satisfactoria, y solo un 15 % de la muestra considera que el nivel de conectividad fue muy bueno durante la audiencia, no habiendo ningún encuestado que respondiera que el nivel de trasmisión en el procedimiento pertinente haya resultado óptimo.

Esta información es determinante para apelar a la validez de las audiencias virtuales, donde ante una mejor transmisión de datos existe menos vulnerabilidad del principio de inmediación.

Otra de las consultas realizadas fue en relación con su experiencia en el desarrollo del juicio oral, donde una mayoría del 45 % de los encuestados respondió que el proceso telemático le resultó regular. Por su parte, un 36 % consideró el desarrollo como bueno, quedando el 19 % restante dividido entre los extremos de calificación muy bueno y malo, respectivamente.

Consultados en qué fase del juicio oral tuvieron mayor inconveniente para sustanciarlo, el 50 % respondió que en distintas fases del mismo. Por su parte, un 20 % puntualizó que los mayores inconvenientes se presentaron en la producción probatoria (testigos, peritos, documentos). El 26 % respondió que no tuvieron ningún inconveniente durante el desarrollo de toda la audiencia, y el 4 % restante indicó que las mayores dificultades se registraron al momento de la declaración del procesado.

Ante la consulta de si consideraban “que de haber sido la audiencia en forma presencial el resultado del juicio podía haber sido distinto”, un 43 % respondió en forma afirmativa, mientras que el 32 % admitió que tal vez hubiese variado el resultado, y un 25 % respondió que no cree que el resultado hubiera

sido distinto de forma presencial.

Adicionalmente, se les ha solicitado a los encuestados que definan con una sola palabra las audiencias por medios telemáticos, obteniéndose un sinnúmero de respuestas, así como conceptos dispares o contradictorios. A continuación, se transcriben las respuestas más recurrentes: *inconstitucional, complicada, satisfactoria, innovación, dinamismo, lamentable, rapidez, tecnología, práctico, útil, complicada, indefensión, subsidiario, violatorias, insatisfactorias, necesarias, buena, interesante, futuro, ineficaz, oportuna, complicada, incómoda, positiva, incertidumbre, excepcional, economía procesal, pandemia, salud.*

De estas conceptualizaciones podemos extraer que, efectivamente, existen conceptos muy dispares en la apreciación sobre la calidad del procedimiento conforme a las normas relacionadas con los medios de comunicación utilizados.

Un número significativo de encuestados consideró la utilización de medios telemáticos en las condiciones actuales como inconstitucional o atentatoria a derechos procesales, y otros presentaron opiniones más proclives a la utilización de estos, viéndolos como una herramienta útil para estos tiempos de pandemia.

# Conclusiones y Recomendaciones

Abordar la problemática de la pandemia en el ámbito de la gestión judicial ha sido un desafío para el equipo de trabajo. Las propias restricciones de las medidas sanitarias impactaron en los avances sobre el registro de fuentes primarias, toma de datos y espacios de socialización y debate sobre los temas abordados.

Así, la pandemia de la COVID-19 expuso un reto mayúsculo para todos los sistemas y las organizaciones del mundo y, de hecho, también para las instituciones de administración de justicia.

En nuestro país la mayoría de las dificultades y dolencias en la gestión de la impartición de la justicia ya existían antes de la situación de crisis, por lo que podemos hablar de una agudización en el contexto de la emergencia sanitaria.

En este contexto, el gran desafío del Poder Judicial consistió en ajustar su gestión a las medidas de emergencia sanitaria nacional, evitando el menor impacto en las condiciones ya preexistentes de dificultad y en lograr un mayor y mejor funcionamiento jurisdiccional.

Analizando el comportamiento de los sistemas de planificación, recursos humanos y comunicación, se han observado particularmente las debilidades estructurales que los mismos presentan, y estas hacen referencia al modelo mismo; lamentablemente, entre tomar decisiones urgentes e importantes, las medidas adoptadas aportaron innumerables acciones a nivel operativo, pero carecieron de decisiones a niveles superiores, la mayoría de la veces por ausencia de equipos altamente técnicos en la administración de justicia.

Esta problemática se observa en cada uno de los sistemas de trabajo analizados. La estructura regular de la institución, mermada en cuanto a la cantidad de sus recursos humanos, produjo en cantidades similares a años anteriores con apoyo de la tecnología. Esta, si bien solucionó problemas operativos, plantea interrogantes en cuanto a la calidad de la aplicación de las normas en la práctica.

En la actualidad no existen equipos de trabajo que gestionen a partir de esta experiencia la nueva realidad, por lo que la gestión jurisdiccional deberá contar con equipos de trabajo multidisciplinarios capaces de apoyar en la toma de decisiones de medidas de contingencias en corto plazo, siendo capaces de evaluar los escenarios y posibilidades de manera asertiva; el sistema en

todo su conjunto presenta una debilidad en el registro, sistematización, análisis y retroalimentación de su capacidad real de gestión en cantidad y, muy especialmente, en calidad.

Este hecho puede ser observado en los resultados presentados en las diferentes secciones de la presente investigación, hasta el punto de realizar cuestionamientos que parecieran contradictorios si son observados de manera superficial, considerando la cantidad y rapidez del flujo de documentos y decisiones como el fin último del sistema.

¿Quién y cómo evalúa la calidad de la gestión jurisdiccional en este contexto? La respuesta no es muy compleja: a través de la percepción de autoridades, magistrados, funcionarios y, particularmente, sus usuarios. Esta evaluación, que resulta contradictoria al contraponer opiniones, se realiza sobre supuestos aportados por la propia experiencia de la realidad. El Poder Judicial, a la fecha de la pandemia y hasta hoy en día, no cuenta con un sistema seguro de registro para la toma de decisiones y adolece de indicadores cualitativos de gestión, y de desempeño de sus recursos humanos, por cuanto se considera importante evaluar objetivamente los resultados de la gestión judicial y observar qué aspectos transcendentales de la administración de justicia deben ser modificados para ofrecer un servicio de justicia de calidad.

Estas medidas se refieren a análisis estructurales, donde existen un sinnúmero de diagnósticos y propuestas elaboradas que requieren de decisiones, un sistema de planeamiento dinámico que tenga presencia hasta en los niveles operativos del sistema de administración de justicia, tecnología con mejores canales de comunicación y operadores con experiencia, no solo en los métodos de operación de las nuevas herramientas, sino con capacidad en el manejo de conflictos y respuesta a los usuarios virtuales de los servicios de justicia. En la actualidad, un gran número de magistrados y funcionarios han sido estimulados por la crisis a tomar decisiones en escenarios desconocidos y con poca información actualizada sobre la situación real.

Este hecho requirió de, aparte de responder a la necesidad, recoger información, analizar y decidir qué priorizar y aprender en corto tiempo, un ejercicio poco conocido a nivel de despachos judiciales.

Por ende, se requieren nuevas modalidades de trabajo, como el trabajo a distancia y por medios telemáticos, disposiciones y aplicación de protocolos y medidas sanitarias y nuevas modalidades del registro y control de la calidad de gestión jurisdiccional.

Se demostró que el trabajo a distancia es posible y efectivo en determinados casos. El mismo consiste, de forma práctica, en que una persona debe mantener su cuerpo en la casa mientras su mente sigue funcionando en las áreas de trabajo, generando valor y resultados.

En este escenario, un sistema de recursos humanos debe tener en cuenta la definición clara de indicadores y los procedimientos de medición, programas de inducción y socialización, la capacitación multidisciplinaria, las normas y, particularmente, las reglamentaciones sobre las condiciones básicas del ambiente general de trabajo en el hogar.

Debemos considerar que la transformación digital ya es parte integral del trabajo de la institución, con lo que se debe prever otra mirada al modo de trabajo de los funcionarios. Por ejemplo: reuniones virtuales, notificaciones por correo electrónico, telefonía, mensajería, presentaciones de los usuarios judiciales, firmas electrónicas, audiencias virtuales, audiencias simultáneas y otros. Todo esto influye en el modo de selección y capacitación. Además, ha de asegurarse la autonomía del trabajo a distancia y el mejor servicio de conexión.

La confidencialidad en el manejo de la información debe considerar todas las aristas de la ciberseguridad con relación a la conectividad y la responsabilidad de reglamentar, socializar y capacitar al respecto, y al compendio de normas ante violaciones, sean estas intencionales o no.

Han de definirse los sistemas y métodos de registro y control de los trabajos a distancia sobre: las horas comprometidas, los trabajos asignados y, especialmente, los resultados esperados en tiempo y forma. Han de reformularse los sistemas y métodos de control, entrega y devolución de archivos, estableciendo las modalidades del cumplimiento o no de los protocolos con sus sanciones correspondientes.

En cuanto a herramientas, serán de mucha importancia atendiendo especialmente a que se debe poder evaluar tanto los trabajos presenciales como los realizados a distancia, conforme a Indicadores por productos y resultados. Se recomienda el uso de cualquiera de estos modelos: IGP (Índice de Gestión de Personas) de la SFP, el BSC y el KPI.

Dentro de las funciones generales del área de Recursos Humanos que conforman la Administración y su desarrollo, lo principal es atender a un nuevo modelo de gestión que tiene que ver con el perfeccionamiento de las personas y que afecta a los procesos de admisión (lo cual involucra, sobre todo, al perfil del funcionario convocado y seleccionado).

Este perfil debe ser, de hecho, más exigente en los llamados talentos en competencias blandas, que tienen que ver más bien con la capacidad de adaptarse fácilmente a las diversas situaciones: resiliencia, actitud positiva, empatía y otros. Dentro del proceso de mantenimiento, los modelos de los planes de capacitación, de motivación y de las evaluaciones del desempeño son los que más cambios van a necesitar a fin de adaptarse a los nuevos sistemas de trabajo.

En lo que se refiere a la aplicación adecuada de la norma, se han constatado algunas fortalezas y deficiencias. Uno de los problemas más evidentes que pueden suscitar los juicios orales celebrados a través de medios telemáticos es el de la inmediación formal. Este principio (íntimamente relacionado con el derecho al juicio oral) constituye, sin duda, una de las ideas rectoras y fundamentales que sostienen el sistema acusatorio adoptado por nuestro sistema procesal penal. Nuestro CPP, al igual que varios de los códigos latinoamericanos que le han precedido o seguido, tuvo como una de sus referencias el Código Procesal Penal Modelo para los Países de Iberoamérica, que también reconoce el principio de inmediación como una de sus ideas centrales.

Una realidad es que debemos aceptar que el derecho no puede estar al margen de las oportunidades que ofrecen los avances tecnológicos, más aún en una situación de emergencia tan crítica como la pandemia que afrontamos en estos últimos meses.

De ahí que una interpretación progresiva de las normas referidas podría conciliarse con esta modalidad, al extremo de poder plantear la existencia de una inmediación formal virtual o, como se dijo anteriormente, asimilar la presencia física con la presencia virtual.

La aplicación de medios telemáticos podrá ser conciliable con el derecho, siempre que dentro de los requerimientos técnicos destinados y utilizados se mantenga el pleno respeto de las garantías del proceso. La aplicación de las tecnologías al proceso ha de ser una forma de avanzar, no de retroceder, e implicaría un retroceso limitar las garantías procesales al servicio de la tecnología, cuando ha de ser la tecnología la que se adapte y permita la plena satisfacción de esas garantías.

Dentro de la información recabada los principales puntos de atención fueron, en primer lugar, el mejoramiento del nivel de conectividad y, en segundo lugar, el resguardo al principio de inmediación. Ambos, conforme los hemos analizado, se encuentran estrechamente ligados. Siendo esto un llamado de

atención a los órganos jurisdiccionales al momento de la aplicación de estos medios, donde siempre se deben priorizar las garantías.

Otra conclusión importante es que un gran porcentaje de los usuarios del sistema estarían de acuerdo con la realización de audiencias por este medio, haciendo la salvedad de que deben ser realizadas en forma excepcional y con los equipamientos técnicos necesarios.

La experiencia con la que se cuenta en la aplicación de tecnologías telemáticas en actos procesales es limitada, y básicamente ha supuesto la posibilidad de realizar la conexión telemática de alguno de los participantes en actos procesales presenciales. Situación que es permitida hoy día por nuestra legislación, disponiendo la misma la posibilidad de que la persona procesada o la víctima, testigo o perito depongan por ese medio, no así los demás intervinientes, sea el Ministerio Público, querellante o los miembros del Tribunal de Sentencia.

Para la práctica de actuaciones judiciales más complejas, como el desarrollo de un juicio íntegro, se hace necesario un marco normativo más completo que el vigente, que ha de ser fruto de un estudio detallado. También se requiere de una mayor inversión económica y de una apuesta decidida por las tecnologías por parte de la Administración de Justicia, y de un compromiso ético para su impulso de los jueces que las han de utilizar.

Las recomendaciones planteadas van desde una reforma legislativa hasta un cambio en la metodología de aplicación, pudiendo resumirlas de la siguiente forma:

**a.** Modificación de la Ley N.º 6495/20, permitiendo a las partes recurrir la decisión de realizar una audiencia por medio telemático.

**b.** Unificación en la utilización de software y plataformas virtuales (Cisco Meeting), dotando de equipamientos y capacitación a los operadores del sistema y evitando la utilización de teléfonos celulares o dispositivos de baja calidad de señal e imagen.

**c.** Modificación de la Ley N.º 6495/20 en lo que respecta a la obligatoriedad de la presencia física del abogado defensor en el lugar de reclusión del procesado o en el lugar en que este se encuentre. Estableciendo que el representante legal deberá actuar desde la sala de audiencias y, solo en caso de que este lo considere necesario, realizar la audiencia desde otro punto en compañía del procesado. Garantizando en ambos casos la comunicación permanente, ininterrumpida y por medios de comunicación efectivos entre ambos.

**d.** Precautelar la inmediación al momento de las audiencias de juicio oral, manteniendo siempre la regla presencial antes que la virtual, dejando esta última solo para casos extremos y donde la optimización de los medios técnicos sea la norma en ellas.

**e.** Establecer como pauta que para aquellos hechos punibles cuya expectativa de sanción sea superior a quince años, las audiencias deberán ser presenciales y, excepcionalmente, se permitan por medios telemáticos con el expreso consentimiento del procesado.

# Referencias Bibliográficas

Aguilar, N., & Hernández, A., e Ibanes, C. (2020). Rev Latin Infect Pediatr; 33 (3): 143-148.

Anónimo. S.f. Clasificación de la especie humana. Recuperado de: http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/1esobiologia/1quincena11/imagenes1/clasificahumana.pdf

Díaz-Castrillón, F. & Toro-Montoya, A. (2020). SARS-CoV-2/COVID-19: el virus, la enfermedad y la pandemia. 24(2): 183 – 205. Recuperado de: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/05/1096519/covid-19.pdf

Henao-Kaffure, L. (2010). "El concepto de pandemia: debate e implicaciones a propósito de la pandemia de influenza de 2009". Rev. Gerenc. Polit. Salud, Bogotá (Colombia), 9 (19): 53-68.

https://adefinitivas.com/ademas/la-justicia-en-los-tiempos-de-pandemia-a-cargo-de-ana-garnelo/

Igreja, J. s.f. Recuperado de: https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/news/2020/03/access-to-justice-in-times-of-judicial-lockdown.html

Kasper, D., Fauci, A., Hauser, S., Longo, D., Jameson, J. L., y Loscalzo, J. (2016). Harrison. Principios de Medicina Interna. Edición N.º 19. McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C.V.

Pandemia de influenza a H1N1, definiciones generales, fases y fase actual de la pandemia (s.f.). CDC MINSA-PERÚ. Recuperado de: http://www.dge.gob.pe/influenza/flu/documentos%20tecnicos/pandemia%20y%20fases%20de%20pandemia.pdf [15/12/2020]

Ruchansky, D. (2011). Introducción a la virología. Recuperado de: http://www.higiene.edu.uy/cefa/bacto/introvir2011.pdf

Ruiz-Bravo, A. & Jiménez-Valera, M. (2020). SARS-CoV-2 y pandemia de síndrome respiratorio agudo (COVID-19). Ars Pharm., 61(2): 63-79.

S.f. National Human Genome Research Institute. Virus. Recuperado de: https://www.genome.gov/es/genetics-glossary/Virus

S.f. PNUD. COVID-19: la pandemia La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19. Recuperado de: https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/coronavirus.html

Sociedad Española de Medicina de Urgencia y Emergencia. (2020). INFORMACIÓN Y EXPLICACIÓN DE LA PANDEMIA DEL SIGLO XXI COVID-19. Recuperado de: https://www.semes.org/wp-content/uploads/2020/05/P%C3%ADldora-1-El-virus.pdf

Zaldívar, A. (2020). Milenio. La justicia frente a la pandemia. Recuperado de: https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/la-justicia-frente-a-la-pandemia

# Webgrafías

(http://derechoenaccion.cide.edu/justicia-y-derecho-en-tiempos-de-pandemia , s.f.)

(http://www.amfjn.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/R135-PC.pdf, s.f.)

(https://cilord.wordpress.com/2020/08/07/el-sistema-judicial-peruano-en-tiempo-de-la-pandemia/, s.f.)

(https://confilegal.com/20200901-objetivos-de-desarrollo-sostenible-una-justicia-para-todos-en-tiempos-de-pandemia/, s.f.)

(https://datos.sfp.gov.py, s.f.)

(https://diario.uach.cl/exitoso-conversatorio-sobre-administracion-de-justicia-en-tiempos-de-pandemia/, s.f.)

(https://expansion.mx/opinion/2020/04/12/replantear-la-estrategia-de-recursos-humanos-tras-el-covid-19, s.f.)

(https://home.kpmg/cr/es/home/tendencias/2020/03/gestion-impacto-covid-19/rol-departemanto-recursos-humanos.html, s.f.)

(https://idibe.org/tribuna/derechos-los-ninos-tiempos-pandemia/, s.f.)

(https://procesal.uexternado.edu.co/la-justicia-digital-en-tiempos-de-pandemia/, s.f.)

(https://raiolanetworks.es/blog/plan-de-comunicacion/, s.f.)

(https://retina.elpais.com/retina/2017/12/19/tendencias/1513661663_430453.html, s.f.)

(https://sl24.com.ar/justicia-en-tiempos-de-pandemia-el-fuero-penal-nunca-se-detuvo, s.f.)

(https://theconversation.com/el-acceso-a-la-justicia-en-tiempos-del-covid-19-136975, s.f.)

(https://vanguardia.com.mx/articulo/la-nueva-imparticion-de-justicia-en-tiempos-de-la-pandemia-del-coronavirus, s.f.)

(https://www.ambito.com/ambito-biz/ambito-biz/recursos-humanos-crisis-teletrabajo-y-los-desafios-la-pospandemia-n5124245, s.f.)

(https://www.ambito.com/opiniones/empresas/para-oficinas-recursos-humanos-como-enfrentar-una-pandemia-el-trabajo-n508918, s.f.)

(https://www.elpais.com.uy/opinion/ecos/justicia-tiempos-pandemia.html, s.f.)

(https://www.eluniversal.com.mx/nacion/como-la-pandemia-por-covid-19-ha-frenado-la-justicia-para-feminicidios, s.f.)

(https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-presenta-un-decalogo-de-derechos-humanos-para-afrontar-la-pandemia/, s.f.)

(https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/pandemia-e-imparticion-de-justicia/1390638, s.f.)

(https://www.intramed.net/contenidover.asp?contenidoid=96543, s.f.)

(https://www.las20rillas.co/la-virtualidad-en-la-justicia-en-tiempos-de-pandemia/, s.f.)

(https://www.on24.com.ar/negocios/recursos-humanos-al-rescate-como-la-gestion-de-personal-puede-ayudar-en-plena-crisis/, s.f.)

(https://www.pj.gov.py, s.f.)

(https://www.portafolio.co/economia/cinco-claves-para-superar-con-exito-el-nuevo-entorno-laboral-545527, s.f.)

(https://www.portafolio.co/economia/como-integrar-una-oficina-multigeneracional-en-la-nueva-realidad-544319, s.f.)

(https://www.portafolio.co/economia/recursos-humanos-el-eje-de-la-recuperacion-empresarial-544788, s.f.)

(https://www.psicologia-online.com/habilidades-blandas-que-son-cuales-son-y-ejemplos-5051.html, s.f.)

(https://www.razon.com.mx/opinion/antonio-fernandez-la-justicia-en-tiempo-del-covid-19/, s.f.)

(https://www.ulibertadores.edu.co/investigacion-estrategias-investigadores-tiempos-pandemia/, s.f.)

(https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/news/2020/03/access-to-justice-in-times-of-judicial-lockdown.htm, s.f.)

(https://www.youtube.com/watch?v=HXNJSVIKY_Y, s.f.)

(https://www.youtube.com/watch?v=KuDpXGoiBlo, s.f.)

www.cej.org.py

**Contacto:**
cej@cej.org.py