ESTADO DE DERECHO, SISTEMA JUDICIAL Y COVID-19: UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA EL SISTEMA JUDICIAL EN PARAGUAY

Francisco Javier, Riera Pastore & Christian Jesús, Silvera Guardales

Instituto Desarrollo

10 de marzo de 2022

Resumen

La pandemia del COVID-19 y las subsiguientes medidas de confinamiento han provocado la interrupción temporal de la mayoría de servicios brindados por los sistemas de justicia. Para continuar con sus actividades, estas instituciones han hecho uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs). A partir del enfoque de corrientes múltiples, desarrollado por John Kingdon (1984), se analiza la concurrencia de tres corrientes: (i) la interrupción temporal del acceso a la justicia; (ii) las acciones de las autoridades del sistema judicial paraguayo durante el primer año de pandemia; y, (iii) las tecnologías implementadas por los juzgados en Paraguay. Para ello se empleó una metodología cualitativa, a través de la revisión de fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas a actores clave del ámbito jurídico nacional e internacional. Como resultado, se encontró que el sistema judicial de Paraguay supo aprovechar esta oportunidad para impulsar el desarrollo digital de la Corte Suprema de Justicia en tiempos de pandemia.

Este artículo fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este artículo es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista o las posiciones de USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

Aliados:

Este programa también cuenta con la alianza del *Institute of Politics* de la Universidad de Harvard

Estado de derecho, sistema judicial y covid-19: una ventana de oportunidad para el sistema judicial en Paraguay

Rule of law, judicial system and covid-19: a window of opportunity for the judicial system in Paraguay

Francisco Javier Riera Pastore[1]
Instituto Desarrollo
https://orcid.org/0000-0001-6695-0664
Christian Jesús Silvera Guardales [2]
https://orcid.org/0000-0002-2769-2241

RESUMEN: La pandemia del COVID-19 y las subsiguientes medidas de confinamiento han provocado la interrupción temporal de la mayoría de servicios brindados por los sistemas de justicia. Para continuar con sus actividades, estas instituciones han hecho uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs). A partir del enfoque de corrientes múltiples, desarrollado por John Kingdon (1984), se analiza la concurrencia de tres corrientes: (i) la interrupción temporal del acceso a la justicia; (ii) las acciones de las autoridades del sistema judicial paraguayo durante el primer año de pandemia; y, (iii) las tecnologías implementadas por los juzgados en Paraguay. Para ello se empleó una metodología cualitativa, a través de la revisión de fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas a actores clave del ámbito jurídico nacional e internacional. Como resultado, se encontró que el sistema judicial de Paraguay supo aprovechar esta oportunidad para impulsar el desarrollo digital de la Corte Suprema de Justicia en tiempos de pandemia.

PALABRAS CLAVE: Tecnología de la información; justicia; pandemia.

ABSTRACT: The COVID-19 pandemic and the subsequent lockdown measures have caused the temporary interruption of most services provided by the justice systems. To continue with their activities, these institutions have made use e Information and Communication Technologies (ICTs). Based on the multiple streams approach, developed by John Kingdon (1984), the concurrence of three streams is analyzed: (i) the temporary interruption of access to justice; (ii) the actions of the Paraguayan judicial system authorities during the first year of the pandemic; and, (iii) the technologies implemented by the courts in Paraguay. For this, a qualitative methodology was used, through the review of secondary sources and semi-structured interviews with key actors in the national and international legal field. As a result, it was found that the Paraguayan judicial system knew how to take advantage of this opportunity to promote the digital development of the Supreme Court of Justice in times of pandemic.

KEYWORDS: Information technology; justice; pandemics.

Este artículo fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este **artículo** es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista o las posiciones de USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

This research project was made possible by Instituto Desarrollo, a higher education institution located in Asunción, Paraguay, and by the generous support of the American people through the U.S. Agency for International Development (USAID). The contents of this study are the responsibility of the author and do not necessarily reflect the views or positions of Instituto Desarrollo, USAID or the U.S. Government.

[1] E-mail: friera@equilibriumbdc.com
[2] E-mail: csilvera@equilibriumbdc.com

Introducción

La pandemia del COVID-19 llegó a América Latina en un periodo caracterizado por la modernización de los sistemas judiciales. La transición del papel a lo digital no ha sido sencilla. No obstante, ha contribuido a una mayor eficiencia y transparencia de los Poderes Judiciales y al acceso remoto a la justicia. Este es el caso del sistema judicial paraguayo, que había implementado nuevas tecnologías como el Expediente Judicial electrónico, la firma digital, las notificaciones electrónicas, entre otros.

Sin embargo, la crisis sanitaria ha provocado la interrupción temporal de la mayoría de servicios brindados por los sistemas de justicia durante el periodo de confinamiento. Esto ha repercutido sobre uno de los principios básicos del Estado de derecho —el acceso a la justicia— y sobre el derecho fundamental de la igualdad ante la Ley y, por tanto, en el debido proceso. En este escenario, el uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs) fue un factor clave en la mayoría de sistemas judiciales de la región.

La literatura existente reconoce la importancia del uso de las TICs en los sistemas de justicia, ya que provee de beneficios tales como: la mejora en la productividad y desempeño de las administraciones de justicia, mayor seguridad de la información y transparencia, y facilita la interacción entre el ciudadano y la administración de justicia (Cerrillo, 2007). Por otro lado, pone en evidencia posibles debilidades o precauciones respecto al uso de las tecnologías en los sistemas de justicia cuando estas son vistas como soluciones en lugar de herramientas (Lillo, 2015).

La evidencia empírica indica que los procesos de reforma en las instituciones del Estado se pueden producir por los cambios en el régimen político (Root, 2009), post-conflictos internos (Valji, 2015) y por crisis humanitarias (Manyena, 2013). Este último caso se asemeja al escenario actual provocado por la pandemia del COVID-19. Es preciso mencionar que estos eventos a veces son necesarios, pero no suficientes para impulsar reformas.

Resulta fundamental entender bajo qué circunstancias algunos eventos adversos pueden convertirse en catalizadores de oportunidades para impulsar reformas. Este estudio asume que la propagación del coronavirus generó una ventana de oportunidad que aceleró el proceso de digitalización del sistema judicial en Paraguay. A partir del enfoque de corrientes múltiples (Kingdon, 1984), se analiza cómo la interrupción temporal del acceso a la justicia (corriente de los problemas), las acciones de las autoridades (corriente de la política) y las tecnologías implementadas por los juzgados en Paraguay (corriente de las políticas públicas) generan una oportunidad de cambio en un escenario de crisis.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, se presenta la revisión de la literatura existente sobre el Estado de derecho, el acceso a la justicia, el uso de las TICS en los sistemas de justicia y el enfoque de corrientes múltiples. Asimismo, se describe la situación actual de los sistemas judiciales de la región en un contexto de pandemia. En la segunda sección se expone la metodología utilizada. La tercera sección analiza el caso de estudio desarrollando individualmente cada corriente. Por último, se presentan los resultados empíricos y conclusiones.

Revisión de literatura

Estado de derecho y acceso a la justicia

El concepto de Estado de derecho es amplio y carece de una definición única. Se relaciona con algunos principios como la legitimidad, equilibrio de poderes, igualdad ante la ley, entre otros. El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas[3] (2014) define el Estado de derecho como

> Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. (pp. 5).

Los Estados con regímenes democráticos establecen un sistema judicial imparcial. Es así que aseguran la supremacía de la ley sobre cualquier interés particular. La presencia de un Estado de derecho sólido es una condición necesaria para proteger los derechos fundamentales del individuo y para garantizar el acceso a la justicia. Ningún ciudadano o el mismo gobierno está por encima de la ley. Su quebrantamiento es juzgado y sancionado por el Poder Judicial. La autonomía de esta institución asegura que los ciudadanos hagan uso efectivo de su derecho de acceso a la justicia cada vez que perciban que sus derechos han sido vulnerados (PNUD Chile, 2014).

Entre los elementos necesarios para conformar un Estado de derecho está la división de poderes, que impide que el poder del Estado se concentre en una sola institución. El imperio del derecho, que otorga certidumbre y seguridad jurídica, es decir, conocer las consecuencias de sus actos. Las garantías institucionales, que significa que la justicia es ejercida por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre. El reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de la persona. El cumplimiento de estos elementos aumenta los niveles de certeza y seguridad jurídica (Haro, 2019).

Existen grandes diferencias entre los sistemas democráticos, unos son más conservadores y otros más liberales. Por ello, es necesario precisar que el Estado de derecho no es equivalente a la justicia social. Sin embargo, ningún modelo de justicia social puede ser alcanzado sino a través de los lineamientos que establece el Estado de derecho (Haro, 2019).

Por otro lado, existen amenazas que atentan contra el Estado de derecho, como la corrupción, el terrorismo, los conflictos internos o externos, desastres naturales, entre otros. Estos eventos ponen en riesgo los principios de acceso a la justicia, igualdad ante la ley, la separación de poderes y la transparencia de los procesos legales.

En la actualidad, el cumplimiento del Estado de derecho se ve afectado por la pandemia del COVID-19. Un evento sin precedentes que suspendió temporalmente el acceso a la justicia y afectó el cumplimiento del debido proceso. Sin embargo, estas crisis también pueden ofrecer oportunidades en el largo plazo.

[3] El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (2014). Disponible en https://undocs.org/es/S/2004/616.

Los sistemas judiciales han encontrado otros mecanismos, distintos a los tradicionales, para continuar con sus funciones como la inclusión de archivos electrónicos y audiencias virtuales (Zouev, 2020).

Aportes y consideraciones del uso de las TICs en el sector justicia

Los Estados deben garantizar que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia. También deben crear las condiciones necesarias para su plena vigencia. Para ello, la incorporación de tecnologías puede ser clave. Puede mejorar los estándares en materia de accesos a la justicia y acceso a la información (Lillo, 2010).

La aplicación de nuevas tecnologías en la administración de justicia supone: (i) ahorro de tiempo y trabajo del personal del sistema judicial; (ii) obtención de mayor información y transparencia sobre el proceso de justicia; (iii) ampliación en el acceso a la justicia, sobre todo para grupos vulnerables, tales como inmigrantes, personas con bajo nivel educativo, personas con capacidades diferentes; y (iv) mayor celeridad en el tratamiento de los casos (Cerrillo, 2007).

Los procedimientos judiciales deben cumplir con dos objetivos: ser legales —en concordancia a las leyes vigentes— y ser económicos —eficientes, eficaces y oportunos. Dado su compromiso con el debido proceso, las instituciones judiciales deben desarrollar procedimientos con transparencia y responsabilidad (BID, 2020). En ese sentido, las herramientas digitales pueden constituir un instrumento de apoyo para el sistema judicial. Los usuarios pueden hacer seguimiento de sus casos, facilitando la fiscalización de los procesos y el cumplimiento de los términos judiciales. Sin embargo, debido a la complejidad y la alta demanda de estos sistemas, es necesario que la implementación de estas tecnologías sea de manera progresiva (Londoño, 2010).

La tecnología ha provisto al sistema judicial de herramientas para el análisis y almacenamiento de información, como el uso del Big Data y la Inteligencia Artificial (IA). La migración a lo digital implica gestionar una gran cantidad de información. Por tanto, se requiere diseñar procedimientos que procesen eficientemente esta gran masa de información (Jiménez, 2014).

Los tribunales han adoptado métodos alternativos de resolución de disputas como los ORD (online dispute resolution) para atender algunos conflictos. Sin embargo, la investigación empírica indica que este método es más eficiente para resolver procesos civiles que penales, pues depende de la complejidad de los casos (Mania, 2015).

En general, la tecnología ha tenido una rápida evolución e incorporación en las administraciones de justicia. Las TICs permiten una mayor celeridad en los procesos judiciales y, por tanto, una mejor percepción de los ciudadanos. También puede acercar la justicia a quienes no hacen uso de su derecho de acceso a la justicia. Por otro lado, la tecnología ha encontrado métodos más eficientes para tratar las grandes cantidades de datos.

A pesar de esto, el uso de las TICs no está exento de posibles riesgos. Algunos autores señalan ciertas consideraciones que se deben tomar en cuenta en el proceso de incorporación de nuevas tecnologías.

El desarrollo tecnológico del sistema judicial requiere que los ciudadanos puedan seguir haciendo uso efectivo de sus derechos. No obstante, puede generarse una brecha entre ciudadanos que tienen los medios y conocimientos para usar las plataformas digitales y los que no. Letelier (2019) hace énfasis en la brecha digital en los adultos mayores, quienes deben desplazarse de un contexto comunicativo a uno caracterizado por la alfabetización digital. Las personas deben ser capaces de ejercer su derecho de

acceso a la justicia independientemente de su nivel socioeconómico, situación geográfica, nivel educativo, género o edad.

Es necesario precisar que las TICs no solucionan problemas de fondo, tales como el cambio en la lógica del juicio por expedientes por un juicio basado en la oralidad e inmediación. Tampoco cambia la lógica de la burocracia, ni mejora el acceso y la transparencia necesarios para un sistema judicial democrático. Es decir, generan cambios superficiales que pueden solucionar temas administrativos, pero no garantizan el respeto del debido proceso (Lillo, 2015).

La constante incorporación de medios tecnológicos puede pasar por alto el impacto que tiene la tecnología sobre la participación de los usuarios, es decir, si son usados por ellos. Tampoco, ha sido acompañada de un análisis riguroso sobre sus consecuencias normativas y sociales. El traslado de los servicios judiciales a medios digitales puede ser incluso contraproducente y puede obstaculizar el acceso a la justicia cuando no se tiene en cuenta sus limitaciones. La tecnología no puede abordar, aisladamente, un tema tan complejo como el acceso a la justicia, incluso puede atenuar este derecho (Donoghue, 2017).

Si bien el uso de las TICs tiene múltiples beneficios para el funcionamiento de los sistemas de justicia, no es suficiente para garantizar el acceso a la justicia por sí solo, sino que debe ir acompañado de cambios en la lógica detrás de los procesos judiciales. Además, es necesaria la participación activa y constante de los ciudadanos en estos procesos de cambio.

Enfoque de corrientes múltiples

Los procesos de modernización tecnológica de las instituciones forman parte de una lista de reformas que tienen los Estados en sus agendas políticas. La urgencia de estos cambios depende de distintos factores. Como señala Lahera (2004), la agenda política puede cambiar debido a: la fragmentación del sistema político, los programas políticos, la opinión pública, los medios de comunicación, entre otros. Sin embargo, existen otros factores que pueden producir que una reforma, que no estaba entre las prioridades de la agenda política, pase a ser una reforma prioritaria.

En ese sentido, Kingdon (1984) propone su enfoque de corrientes múltiples para explicar cómo una política puede ingresar a la agenda prioritaria. Este enfoque señala que deben confluir tres corrientes independientes: (i) corriente del problema; (ii) corriente de la política; y (iii) corriente de las políticas públicas. La primera corriente hace referencia a un problema que perciben los ciudadanos y debe ser atendido con urgencia. La segunda corriente está compuesta por los actores de la política que buscan abordar el problema. Finalmente, la corriente de la política pública se vincula a una solución técnica, desarrollada por expertos y especialistas, para resolver el problema. Según Kingdon (1984), la confluencia de estas tres corrientes crea una ventada de oportunidad:

> Una ventana de oportunidad política es una ocasión propicia para que los partidarios de ciertas propuestas las defiendan, o para que consigan que se preste atención a los problemas que consideran prioritarios (...). Estas ventanas de oportunidad política permanecen abiertas durante breves períodos. Si los participantes en el proceso político no las aprovechan, deberán esperar a que surja otra nueva oportunidad. (pp. 173-174)

Estas ventanas pueden ser aprovechadas por los actores políticos. Las ventanas de oportunidad no permanecerán abiertas por demasiado tiempo. Pueden cerrarse cuando el problema sea resuelto, cuando haya un cambio de gobierno o cuando deje de ser interés social. Además, es necesario que las corrientes

vayan en una misma dirección, es decir, debe haber una solución viable para resolver el problema y políticos dispuestos a implementarla y apoyarla (Kingdon, 1984).

A modo de ejemplo, Álvarez (2017) investiga sobre el escándalo del gobierno uruguayo respecto a la existencia de pruebas de espionaje ilegal del personal castrense y policial a funcionarios públicos (corriente del problema). Ante esto, el Poder Ejecutivo (corriente de la política) propuso la creación de una Comisión Especial de Inteligencia y un Proyecto de Ley (corriente de las políticas públicas). La concurrencia de estas tres corrientes generó una ventana de oportunidad para colocar los asuntos de inteligencia en la agenda del gobierno.

Asimismo, Sanjurjo (2018) analiza la Ley de Tenencia Responsable de Armas en Uruguay bajo el marco de corrientes múltiples (Multiple-Streams Framework, MSF). Su estudio concluye que los cambios en las agendas son más probables cuando las corrientes están maduras, es decir, es necesario saber el momento preciso para abordar el problema.

Ramirez (2007) analiza la política de inmigración en España. La corriente del problema surge del cambio de gobierno y por el aumento del flujo migratorio. Este estudio muestra que en la elaboración de soluciones (corriente de las políticas públicas) pueden participar actores visibles y ocultos como: las comunidades de expertos, empresarios políticos y asociaciones y ONGs.

En Perú, se examinó la reforma del Servicio Civil siguiendo el enfoque de las corrientes múltiples de Kingdon. Esparch (2012) señala que a pesar de que esta reforma había estado en varias ocasiones en las prioridades de la agenda pública, no llegó a concretarse. El estudio resalta la importancia de la corriente de la política, es decir, la necesidad de que un grupo de actores políticos esté dispuesto a implementar acciones concretas para resolver un problema.

En Colombia, se estudió la incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín. En este caso, el factor determinante fue la presencia del narcotráfico que llevó a un aumento significativo de la violencia urbana. Esto puso la atención en la seguridad de la ciudad de Medellín en la agenda pública. El estudio muestra que la voluntad política no fue suficiente para generar cambios; fue necesario trabajar con los ciudadanos afectados y con organismo internacionales para crear una solución adecuada (Pedraza y Duarte, 2017).

El enfoque de corrientes múltiples ha sido empleado para analizar diversas reformas, políticas públicas, leyes, entre otros. La literatura señala que la confluencia de las tres corrientes puede generar una ventana de oportunidad para que las autoridades diseñen e implementen soluciones. Un aspecto interesante de la literatura, es que muchas veces los problemas son suscitados por eventos externos, como un mayor flujo migratorio, un escándalo político y el narcotráfico. De esta manera, el problema escala en la agenda pública y se convierte en una prioridad de las autoridades.

En el contexto actual, se puede asumir que la pandemia ha generado que varias políticas, que estaban paralizadas o que incluso no eran tomadas en cuenta, pasen a ser prioritarias en la agenda pública de los diferentes actores estatales. La mayoría de estas políticas o reformas se asocian a procesos de innovación tecnológica a fin de seguir cumpliendo con sus funciones.

Sistemas judiciales en América Latina y el Estado de Emergencia

La pandemia del COVID-19 llegó a América Latina en un periodo caracterizado por la modernización de los sistemas judiciales. Algunas administraciones de justicia contaban con un soporte tecnológico

para desarrollar sus actividades de manera virtual. Otras aún estaban en un periodo de "madurez digital", es decir, en un periodo de transformación e incorporación de nuevas tecnologías a sus procedimientos.

Tabla N° 1. Justicia Digital en América Latina

PAÍS	ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL	FIRMAS ELECTRÓNICAS	EXPEDIENTE JUDICIAL ELECTRÓNICO	AUDIENCIAS VIRTUALES
Argentina	Ley 27.275 de 2016	Ley 26.685 de 2011	Ley 26.685 de 2011	Resolución SC N° 816/20
Chile	Ley 20285 de 2008	Ley 19799 de 2002	Ley 20.886 de 2015	Acordado N° 41-2020
Colombia	Ley 1712 de 2014	Ley 1564 de 2012	Ley 1437 de 2011	Ley 1709 de 2014
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016	Acuerdo General Conjunto 1 de 2013	Acuerdo General Conjunto 1 de 2013	Acuerdo General 74/2008
Paraguay	**Ley 5.282 de 2014**	**Ley 4.017 de 2010**	**Acordada 1108 de 2016**	**Ley 6.495 de 2020**
Perú	Ley 27.806 de 2002	Ley 27.269 de 2000	Resolución Administrativa N° 228-2017-CE-PJ de 2017	Resolución Administrativa N°000173-2020-CE-PJ de 2020
Uruguay	Ley 18.381 de 2008	Ley 18.237 de 2007	Ley 18.237 de 2007	Acordada N° 7784 de 2013

Fuente: Elaboración propia

La Tabla N° 1 muestra algunas tecnologías implementadas por los sistemas judiciales de la región. En general, los países de América Latina estaban en proceso de incorporación de nuevas tecnologías a sus sistemas judiciales. Se observa que Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay fueron los primeros en implementar el Expediente Judicial Electrónico. En países como Perú y Paraguay este proceso fue un poco más lento. Antes de la pandemia, el desarrollo de audiencias virtuales era aún escaso en América Latina, solo algunos países como Colombia, México y Uruguay contaban con reglamentos para su desarrollo.

En 2018, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) presentó un estudio "Índice de Servicios Judiciales en Línea" que evalúa el nivel de acceso a la justicia a través de las TICs, particularmente internet, con el objetivo de lograr la democratización, la transparencia y participación ciudadana. Los resultados de este estudio muestran que, de los 33 países evaluados, pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA), Colombia y Chile presentan los mejores servicios judiciales en línea ya que ambos han profundizado el trabajo en materia de transparencia y gobierno electrónico. En esta evaluación, el sistema judicial paraguayo se ubicó en el puesto 11 de 33 países.

Asimismo, CEJA (2020) analiza la situación de los sistemas de justicia en América Latina en el contexto de la pandemia del COVID-19. Este informe señala que casi la totalidad de Poderes Judiciales decretaron

la suspensión del servicio judicial y la suspensión de plazos judiciales. Solo se habilitó el ingreso de casos urgentes. También, menciona que se adoptaron medidas excepcionales como el teletrabajo, audiencias virtuales y uso de expedientes electrónicos. En general, todos los Poderes Judiciales apelaron al uso de las TICs para la prestación del servicio de justicia.

Por ejemplo, en Argentina, se estableció que todas las presentaciones y su documentación en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal sean completamente en formato digital a través de la Identificación Electrónica Judicial (IEJ). Sin embargo, en Paraguay y Perú, esta tarea fue más complicada debido a que solo algunos distritos contaban con el trámite judicial electrónico.

El caso de Chile es bastante particular, pues desde el 2015 cuenta con la Ley de Tramitación Digital de los Procedimientos Judiciales[4], que busca terminar con la materialidad de los procesos judiciales y fomentar los trámites electrónicos. Además, creó la Oficina Judicial Virtual (OJV)[5], a través de la cual los ciudadanos pueden gestionar de manera online sus causas, notificaciones, audiencias, entre otros procedimientos judiciales.

En 2019, Paraguay contaba con 72 juzgados con Expediente Judicial Electrónico. Sin embargo, estos juzgados estaban ubicados en la capital y muchos tuvieron que interrumpir sus actividades. Ante ello la Corte Suprema de Justicia inició un proceso de expansión del expediente electrónico para llegar a todas las circunscripciones del país.

En ese sentido, resulta relevante analizar el caso del sistema judicial en Paraguay, pues era uno de los países que estaba en una etapa temprana de maduración digital de sus procesos judiciales. Además, había indicios de la presencia de las tres corrientes que propone Kingdon (1984). En primer lugar, se interrumpió temporalmente el acceso a la justicia en todos los juzgados (corriente de los problemas). En segundo lugar, las autoridades de la Corte Suprema de Justicia iniciaron un trabajo conjunto (corriente de la política). En tercer lugar, contaban con algunas herramientas digitales para continuar con sus funciones (corriente de las políticas públicas).

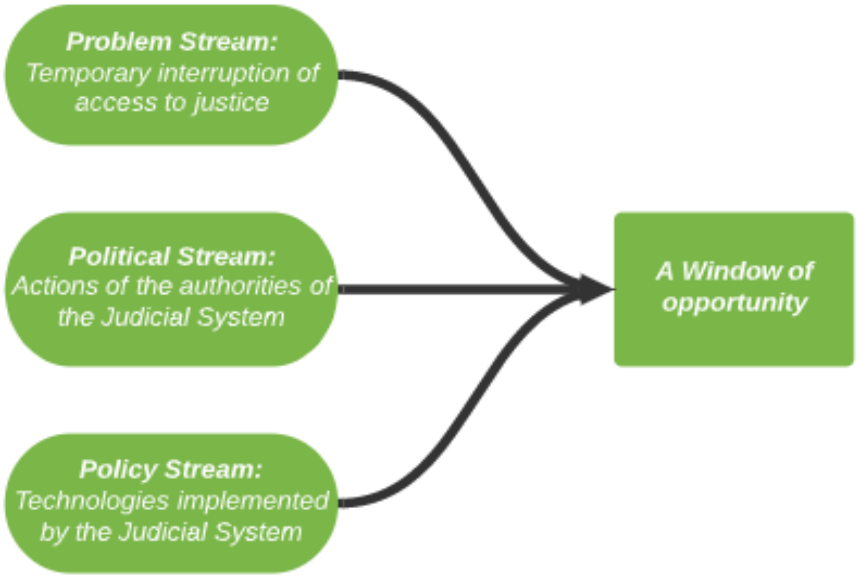
Metodología

Debido a la naturaleza exploratoria de este estudio, se inicia con una revisión de fuentes documentales sobre las acciones adoptadas por el sistema judicial. Se recopiló información de informes, sitios web y Acordadas de la Corte Suprema de Justicia. La información primaria fue recogida mediante entrevistas virtuales semiestructuradas a expertos en materia judicial (funcionarios, jueces, magistrados y abogados), con el objetivo de profundizar en temas específicos y complementar los hallazgos de la revisión de documentos. Luego se sistematizó la información obtenida de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de la Corte Suprema de Justicia.

A partir del enfoque de corrientes múltiples de Kingdon (1984) se analiza la concurrencia de tres corrientes: (i) la interrupción temporal del acceso a la justicia; (ii) las acciones de las autoridades del sistema judicial paraguayo durante el primer año de pandemia; y, (iii) las tecnologías implementadas por los juzgados en Paraguay.

[4] Disponible en http://www.tramitacionelectronica.cl/ley-num-20-886/
[5] Disponible en https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/home/nosotros.php

Figura N° 1: Diagrama de Corrientes Múltiples

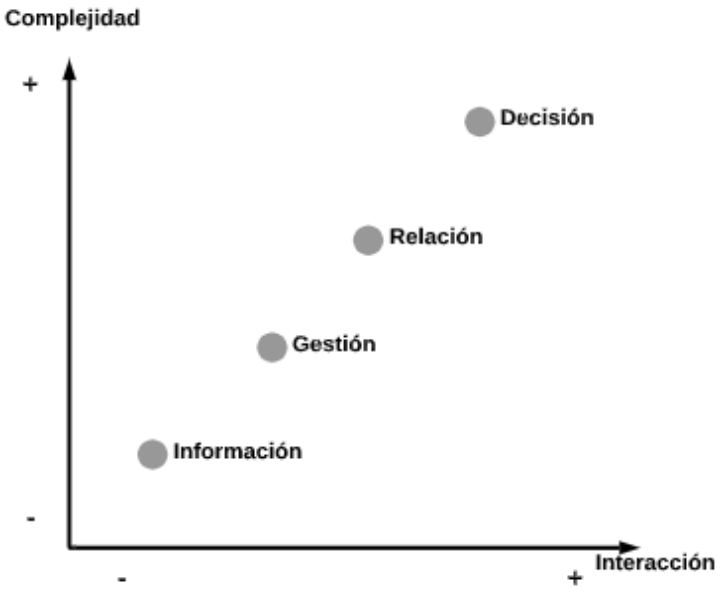


Fuente: Elaboración propia

La clasificación de las tecnologías implementadas por el sistema judicial (policy stream) se clasifican según los criterios establecidos por Cerrillo (2007). El autor menciona que las TICs tienen diversas aplicaciones en la administración de justicia y las clasifica siguiendo dos criterios: el grado de complejidad técnica de la aplicación y el nivel de interacción con los usuarios. En base a esto, Cerrillo identifica cuatro usos de las TICs en la administración de justicia: (1) el tratamiento de la información, (2) la gestión de los expedientes judiciales, (3) la relación entre administración de justicia y los operadores jurídicos y (4) la toma de decisiones.

El primer punto constituye el uso principal que se le da a las TICs pues incrementa la transparencia de la justicia y permite agilizar la transmisión de la información entre operadores jurídicos y de éstos con los ciudadanos. Por otro lado, las TICS en la gestión de los expedientes judiciales generan una mejora en su funcionamiento y en la eficacia y eficiencia de la administración de justicia. Asimismo, las TICs pueden mejorar las relaciones entre las oficinas judiciales y los ciudadanos debido a que facilitan la descarga de formularios, escritos judiciales, certificados y la presentación de escritos o consultas en línea. Por último, la aplicación más compleja de las TICs en la administración de justicia la constituyen las herramientas de apoyo en la toma de decisiones como: los asistentes de apoyo a la función jurisdiccional que lleva a cabo el juez y los juicios electrónicos.

Figura N° 2: Uso de las TICs en la justicia



Fuente: Cerrillo (2007)

Estos criterios serán empleados en la sección de la corriente de las políticas públicas para clasificar, sistematizar y organizar la información recopilada de las fuentes documentales de la Corte Suprema de justicia y de las entrevistas semiestructuradas.

Estudio de caso: una ventana de oportunidad para el sistema judicial

La Constitución de 1992 de la República de Paraguay establece que la administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados. El Capítulo I de la Ley N° 609/1995, Ley que organiza la Corte Suprema de Justicia, señala que la Corte Suprema de Justicia queda organizada en tres salas, integradas por tres ministros cada una: la Sala Constitucional, la Sala Civil y Comercial, y la Sala Penal; sin perjuicio de lo dispuesto por esta ley sobre la ampliación de salas.

La Corte Suprema de Justicia tiene como misión administrar justicia oportuna, tutelando los derechos de las personas y poblaciones, resolviendo conflictos jurídicos con igualdad y transparencia, a fin de restaurar y mantener la paz social, en el marco del Estado Social de Derecho.

1. **Corriente del problema (problem stream):** interrupción temporal del acceso a la justicia

En 2009, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) había identificado algunos obstáculos para el acceso a la justicia en Paraguay. El informe señala que todos los ciudadanos enfrentan obstáculos extralegales para acceder a la justicia, pero son los sectores con menores ingresos los más perjudicados. A pesar del esfuerzo de la Corte Suprema de Justicia por intentar acercar este derecho a toda la ciudadanía, una gran cantidad de paraguayos permanecía al margen de este derecho. La ubicación de los juzgados limitaba el ejercicio de este derecho a los ciudadanos del interior del país.

> Cuando pueden acceder físicamente a dichas instituciones, se deben enfrentar a otros obstáculos: costo excesivamente alto del servicio de justicia, imposible de alcanzar para la mayoría; insensibilidad de gran número de los operadores de justicia; falta de información sobre los servicios ofrecidos, lo que acarrea desconocimiento sobre sus derechos y obligaciones como

> justiciables; el formalismo que rodea a toda la institución judicial, incluido un lenguaje absolutamente ajeno para la generalidad de las personas; la no aplicación o la aplicación incorrecta de la normativa vigente; demoras excesivas en los procesos, acarreando mayores costos; la corrupción judicial, percibida por los habitantes del país, lo que lleva a no confiar en el Poder Judicial y a la convicción de que sólo los poderosos económicamente pueden tener un proceso judicial exitoso. (IIDH, 2009. pp. 41-42)

La Corte Suprema de Justicia implementó una serie de reformas para intentar superar algunos de estos obstáculos. En 2012 inicia el proceso de Mesa de Entrada en Línea, que posibilita la presentación de demandas y acciones en los Juzgados de Primera Instancia. Antes los expedientes eran atendidos por un "sistema de turnos". Cada despacho se encargaba de dar atención a un grupo de expedientes y pasaba a otro, era un proceso predictible. La incorporación de la Mesa de Entrada en Línea generó un proceso aleatorio[6]. Esto permitió que los expedientes sean asignados de manera aleatoria entre los despachos disponibles. Las jurisdicciones Civil y Comercial, Laboral y de la Niñez y Adolescencia de Asunción fueron las primeras en contar con esta herramienta. Luego se extendió a las jurisdicciones Penal Adolescencia y Penal de Asunción y Encarnación[7].

En 2014 se incorporó el Oficio Judicial Electrónico que agiliza los procesos internos de la gestión jurídica de los despachos. Los juzgados realizaron convenios con otras instituciones públicas y privadas para integrar sus procesos. Sin embargo, este proceso solo se dio en las grandes circunscripciones del país y, por tanto, persistía el problema de acceso a la justicia de la ciudadanía de zonas alejadas de la capital.

En octubre de 2016, se implementó el Expediente Judicial Electrónico en el Juzgado de Primera Instancia Civil y Comercial, y en el Tribunal de Apelación. Luego y mediante la Acordada N° 1.107 del 2016 se aprobó la implementación de los trámites judiciales electrónicos. Esta iniciativa ha permitido el desarrollo de todos los juicios a través de internet, con un sistema que ha brindado celeridad, transparencia, ahorro y un mejor servicio a la ciudadanía. Está enmarcada en el Plan Estratégico 2016-2020[8] que busca potenciar el uso de la tecnología en los procesos judiciales, con el objetivo de fortalecer el proceso de informatización de la gestión judicial y lograr un control integral del accionar institucional.

En 2020, el problema del acceso a la justicia se vió fuertemente impactado por la rápida propagación del COVID-19. La pandemia obligó a la Corte Suprema de Justicia y a sus juzgados a suspender temporalmente sus actividades para proteger la salud de sus trabajadores y usuarios. Una primera medida adoptada por la Corte Suprema de Justicia, en el marco del Estado de Emergencia, fue la Acordada de N° 1366/2020 que estableció:

> "Suspender las actividades del Poder Judicial en todas las circunscripciones judiciales de la República desde el 12 de marzo hasta el 26 de marzo del 2020."
>
> "Suspender los plazos procesales, administrativos y registrales en todas las Circunscripciones Judiciales de la República, los que se reanudarán el 27 de marzo de 2020."

---

[6] Entrevistado E2.

[7] Disponible en: https://www.pj.gov.py/contenido/664-mesa-de-entrada-online/854

[8] "Plan Estratégico Institucional 2016-2020". Disponible en: https://www.pj.gov.py/descargas/ID1-298_libro_plan_estrategico_csj_2016_2020.pdf

> "Se suspenden las actividades de la jurisdicción Civil y Comercial y Laboral, tanto en Primera Instancia como en los Tribunales de Apelación, así como de los Tribunales de Cuentas; en todas las Circunscripciones Judiciales de la República."

La necesidad de cumplir con su misión de administrar justicia oportuna con igualdad y transparencia, hizo que los ministros del sistema judicial tengan que repensar la forma de administrar justicia. El problema de acceso a la justicia ya no era solo de las circunscripciones del interior del país sino también de las circunscripciones que carecían de medios alternativos para acceder a la justicia de manera digital. Además, la suspensión de los plazos procesales, administrativos y registrales puso en riesgo el cumplimiento del debido proceso. Estos eventos pusieron en la agenda prioritaria del Poder Judicial la implementación de medios alternativos para acceder a la justicia en todas las circunscripciones del país.

2. Corriente de la política (policy stream): acciones del sistema judicial

El trabajo conjunto de los ministros de la Corte Suprema de Justicia fue fundamental en este periodo. Tomaron acciones para impulsar el uso de herramientas digitales en los juzgados. Desde la Corte se aprobaron una serie de protocolos y nuevas tecnologías para continuar con el desarrollo de sus actividades y ampliar la cobertura del derecho de acceso a la justicia a las circunscripciones que aún no tenían el Expediente Judicial Electrónico. La Corte Suprema de Justicia aprobó las siguientes acordadas:

a) Acordada N° 1370/2020

> "Se aprueba el Protocolo de Gestión Electrónica a distancia a ser aplicado durante el periodo de emergencia sanitaria establecido por el Poder Ejecutivo".

A través de esta Acordada se promueve el uso de las nuevas tecnologías que constituye uno de los avances más significativos para el sistema de justicia paraguayo.

> "Se extiende la suspensión de actividades hasta el 12 de abril de 2020 en las Jurisdicciones Penal, Civil y Comercial y Laboral, tanto en Primera Instancia como en los Tribunales de Apelación en todas las circunscripciones judiciales del país y del Tribunal de Cuentas, con excepción de los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Civil y Comercial de la Capital que cuenten con el Expediente Judicial Electrónico o el Trámite Judicial Electrónico, reanudándose los plazos en los juicios que tramitan ante los mismos a partir del día lunes 30 de marzo de 2020."

b) Acordada N° 1373/2020

> "Reanudar los plazos procesales, registrales y administrativos a partir del día lunes 13 de abril de 2020."

Este documento reglamenta la reanudación de actividades de los servidores públicos del sistema judicial. Además, se establecieron turnos rotativos de trabajo y horarios de atención al público en general, así como una serie de disposiciones generales de carácter obligatorio para todos los magistrados, funcionarios, auxiliares de justicia y usuarios del servicio de justicia en general.

c) Acordada N° 1381/2020

> "Modificar los artículos 1° y 2° de la Acordada N° 1373/2020."

Dichos artículos modifican la fecha de reanudación de plazos procesales tramitados ante las salas de la Corte Suprema de Justicia, ante todos los Juzgados de primera instancia y Tribunales de Sentencia y los plazos administrativos y registrales.

d) Resolución N° 243/2020

> "Aprobar como buena práctica el uso de la tecnología para la transmisión de informes y copias de los últimos movimientos de los expedientes judiciales (…)".
>
> "Autorizar el uso de la tecnología para que los funcionarios habilitados de cada Tribunal y juzgado del país, de los distintos fueros e instancias puedan remitir informes sobre el estado de los expedientes y copias o fotografías de las últimas actuaciones obrantes en los mismo (…)".

Esta Acordada permitió gestionar de manera más eficiente los procesos administrativos mediante el uso de la tecnología. Además, contribuye al cumplimiento de los plazos del debido proceso.

e) Ley N° 6495/2020

> "Ley regula el uso de los medios telemáticos para la realización de audiencias en los procesos judiciales que se tramitan en los distintos fueros que componen el Poder Judicial o ante el Ministerio Público los cuales tendrán carácter gratuito."

La implementación de la presente Ley queda bajo las competencias de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia. Esta Ley permitió que se pueda continuar con las audiencias que habían quedado suspendidas a raíz de la pandemia.

f) Acordada N° 1391/2020

> "Instar a todos los jueces penales de la República del Paraguay, a la implementación y utilización de las normas previstas en la Ley N° 6495/2020, que aprueba el uso de medios telemáticos para la realización de audiencias penales".

Las acciones de la Corte Suprema de Justicia estuvieron orientadas, en primer lugar, a proteger la salud de sus trabajadores y usuarios y, en segundo lugar, a encontrar nuevos mecanismos para continuar con sus funciones durante el confinamiento. A pesar que el sistema judicial paraguayo contaba con algunas herramientas tecnológicas como la firma digital, el Expediente Judicial Electrónico, las notificaciones electrónicas, entre otros. Fue necesario ampliar la cobertura de estos medios digitales a todas las jurisdicciones. Esta corriente suele ser la más complicada de darse, pues pocas veces los actores políticos están de acuerdo. Sin embargo, la pandemia dio pocas opciones e impulsó la migración de una justicia presencial a una justicia parcialmente virtual.

3. **Corriente de las políticas públicas (political stream):** tecnologías implementadas por el sistema judicial

A continuación, se presentan las tecnologías implementadas por el sistema judicial durante el primer año de la pandemia del COVID-19. La clasificación y organización de estas tecnologías se ajusta a los criterios de Cerrillo (2007) sobre el uso de las TICs en los sistemas de justicia. También, se exponen los resultados de las entrevistas realizadas a actores clave del ámbito jurídico.

- **Acceso a la información judicial**

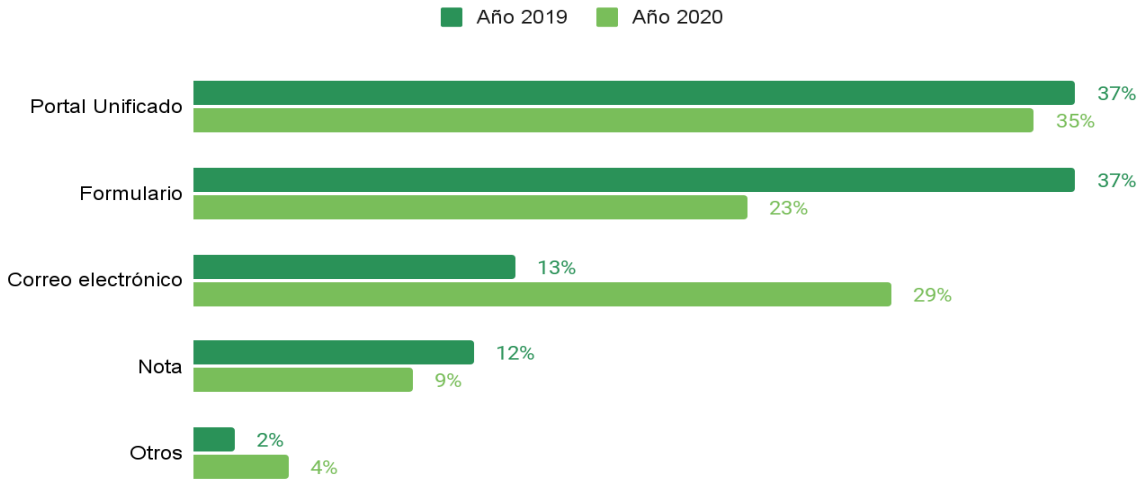
Respecto a la aplicación de las TICs en el tratamiento de la información, la Corte implementó el Portal de Datos Abiertos de la Corte Suprema de Justicia[9]. Este portal es una herramienta que facilita la búsqueda de información sobre los servicios de justicia en Paraguay, como por ejemplo circunscripciones, facilitadores, abogados, magistrados, entre otros. La información que proporciona puede ser libremente usada, reusada y distribuida por los ciudadanos, sujeto solo a requisitos de atribución y redistribución con la misma licencia. Además, es un medio que fomenta la transparencia de la gestión jurídica y permite el empoderamiento de los ciudadanos en los procesos de decisión.

Esta iniciativa busca que la ciudadanía pueda hacer uso pleno de su derecho de acceso a la información, la cual puede ser solicitada de manera verbal, escrita y a través de correo electrónico. La información solicitada debe ser entregada en un plazo no mayor a los 15 días[10].

> *"La noción de gobierno abierto viene a otorgar a las tecnologías como una ruta de trabajo, es decir, una forma de orientar la tecnología y no pensar que las tecnologías son una solución sino una herramienta que puede ayudar a otro fin (...) la noción de gobierno abierto plantea objetivos interesantes, uno es la transparencia, otro es la participación activa de las personas en la toma de decisiones (...) Hay mucha información pública pero no se utiliza porque no está pensada con un fin. Esta información debe apuntar a ser usada para empoderar a los ciudadanos" (E5).*

En cumplimiento de la Ley N° 5.189/14 y la Ley N° 5.282/14, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de la Corte Suprema de Justicia reportó 232 solicitudes de información en el año 2019 y 252 solicitudes de información en el año 2020 (Ver Figura N° 3). La mayoría de estas solicitudes son enviadas a través de su portal unificado.

Figura N° 3: Gestión de solicitudes de Información Pública



Fuente: Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de la CSJ (2021).

[9] Ver https://datos.csj.gov.py/

[10] Disponible en: https://www.pj.gov.py/contenido/1298-acceso-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental/1346

Los sistemas judiciales producen una gran cantidad de información. Por tanto, es fundamental contar con medios electrónicos para su almacenamiento. La difusión de información pública incrementa la transparencia de los organismos públicos. Los ciudadanos están mejor informados y pueden tomar mejores decisiones.

- **Gestión del Expediente Judicial Electrónico**

En 2019 inició el proceso de expansión del Expediente Judicial Electrónico en algunas regiones del interior del país. Este proyecto cobró velocidad durante el 2020, como medida de reacción frente a la pandemia del COVID-19. La Corte Suprema de Justicia pasó de 72 a 446 despachos con el Expediente Judicial Electrónico en menos de dos años (Tabla N° 2). Las circunscripciones de Boquerón y Presidente Hayes son las únicas que no cuentan con esta herramienta.

> *"Mantuvimos un ritmo constante de trabajo durante toda la pandemia. A finales de 2019, teníamos planeado llegar a digitalizar 5 ciudades del interior de la República de Paraguay. Sin embargo, a agosto de 2021, ya habíamos llegado a 46 ciudades (...) fue un salto exponencial de casi 10 veces lo planeado" (E1).*

> *"Los despachos nunca cerraron, hicimos una estrategia para que los jueces puedan trabajar desde sus casas (...) la tecnología nos permitió trabajar 24 horas. También, ayudó la autenticación virtual por videollamadas" (E2).*

La pandemia generó que el proceso de expansión del Expediente Judicial Electrónico sea de manera descentralizada. La necesidad de atender los casos de todos los juzgados hizo que la Corte Suprema de Justicia incorpore esta herramienta en todas las circunscripciones. Esto benefició a los despachos de las zonas urbanas y rurales del país. En 2019, sólo la capital contaba con el Expediente Judicial Electrónico y a mediados del 2021 este había llegado a 16 circunscripciones.

Tabla N° 2: Despachos con el Expediente Judicial Electrónico por Circunscripción

Circunscripciones	Cantidad de despachos
Alto Paraguay	5
Alto Paraná	67
Amambay	26
Asunción	98
Boquerón	0
Caaguazú	41
Caazapá	8
Canindeyú	21
Central	22
Concepción	38
Cordillera	15
Guairá	27
Itapúa	31

Circunscripciones	Cantidad de despachos
Misiones	10
Ñeembucú	14
Paraguari	8
Presidente Hayes	0
San Pedro	15
Total general	**446**

Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y las Comunicaciones de la CSJ (2021).

La implementación del Expediente Judicial Electrónico significó un desafío para los despachos que carecían de experiencia previa respecto a su uso. Sin embargo, la necesidad de prevalecer el Estado de Derecho y garantizar el acceso a la justicia transformó la forma en que venían trabajando los despachos.

> *"La incorporación del Expediente Electrónico en los despachos no fue sencilla pues existía un fuerte apego a los procesos judiciales tradicionales (...) al inicio de la pandemia los únicos que podían trabajar eran los que contaban con el Expediente Electrónico" (E3).*

La Corte Suprema de Justicia lanzó la campaña "EL EXPEDIENTE JUDICIAL ELECTRÓNICO ES TUYO". El objetivo es informar a la ciudadanía que pueden acceder a las causas judiciales en las que son parte a través del Expediente Judicial Electrónico. De modo que el ciudadano tenga conocimiento del trabajo de los magistrados, funcionarios y abogados.

En general, la pandemia amplió el alcance de las tecnologías ya existentes como el Expediente Judicial Electrónico, los oficios electrónicos, las notificaciones electrónicas y las actuaciones digitales. Para lograr esto, se mejoró la infraestructura de los despachos, se capacitó al personal administrativo y se elaboraron guías para los usuarios para iniciar sus trámites judiciales por medios telemáticos.

Tabla N° 3: Elementos electrónicos

Año	Oficios Judiciales Electrónicos	Notificaciones Electrónicas	Actuaciones Digitales
2019	185,149	52,951	412,877
2020	188,833	317,487	4,138,254
2021 (junio)	119,198	1,030,232	1,126,380

Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y las Comunicaciones de la CSJ (2021).

- **Consultas vía Whatsapp**

El Consejo de la Corte Suprema de Justicia emitió la Resolución N° 243 para atender las consultas de los abogados litigantes y hacer uso de las tecnologías existentes. El artículo 4 de esta Resolución dispuso la habilitación de correos electrónicos y líneas de celulares para realizar consultas vía Whatsapp sobre el estado procesal de sus expedientes. De esta manera, el Consejo de Superintendencia ha mantenido la comunicación entre los ciudadanos y los operadores jurídicos.

La Corte Suprema de Justicia puso a disposición de los interesados, una plataforma con los números de teléfonos de los tribunales y juzgados de las 18 circunscripciones de todo el país.

> *"Crear un sistema adicional para atender las dudas de los usuarios era complicado, la Corte optó por utilizar una tecnología ya existente y conocida (Whatsapp) por los usuarios para resolver sus consultas (...) de esa manera se puso el Whatsapp como medio de trabajo en los juzgados" (E3).*

La pandemia obligó a la Corte a optar por otros medios tecnológicos para seguir atendiendo las dudas de los usuarios. El uso del Whatsapp se convirtió en una buena alternativa para facilitar las comunicaciones y notificaciones entre las partes. Esta práctica también fue aplicada por Argentina, Chile y Colombia. Se dispuso que todas sus dependencias proporcionen números de contacto de manera que los ciudadanos puedan efectuar sus consultas durante el periodo de confinamiento[11].

- **Audiencias Telemáticas**

La suspensión de las actividades de los tribunales y juzgados dio cabida a buscar otros medios para continuar con las audiencias que quedaron paralizadas, es así que mediante Ley N° 6.495 se autorizó la implementación del sistema de audiencias por medios telemáticos[12] en el Poder Judicial y Ministerio Público.

En diciembre de 2020, se aprobó la guía para la realización de audiencias por medios telemáticos en los tribunales y juzgados, para evitar el contagio y la propagación del COVID-19[13]. Esta herramienta permite llevar a cabo audiencias virtuales por Google Meet, Zoom, Skype, etc. previa coordinación con las partes y terceros intervinientes. Además, el actuario(a) judicial debe brindar a los participantes las indicaciones respectivas para la correcta dirección de la audiencia[14]. La necesidad de continuar con las audiencias que habían quedado suspendidas por la pandemia impulsó el uso de medios telemáticos. A finales del 2019 solo se habían llevado a cabo 105 audiencias virtuales. Esta cifra creció exponencialmente para el año siguiente. En 2020, se realizaron 5434 audiencias virtuales (Tabla N°4).

Tabla N° 4: Audiencias telemáticas

Año	Cantidad de Audiencias telemáticas
2019	105
2020	5,434
2021 (junio)	7,633

Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y las Comunicaciones de la CSJ (2021).

> *"Se avanzó con la realización de audiencias telemáticas, sobre todo en lo penal pero también se dió en lo civil y comercial (...) de esta manera se atendió casos de las zonas más alejadas del país, sin la necesidad que el fiscal salgo de su oficina" (E1).*

[11] Disponible en http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP42372TCEJACOVID19.pdf

[12] Comunicación a distancia entre dos o más personas que pueden verse y oírse en tiempo real a través de una red o de otro recurso tecnológico de transmisión. Según Ley N° 6.495.

[13] Disponible en https://www.pj.gov.py/descargas/ID1-703_guia_audiencias_telematicas_1.pdf

[14] Disponible en https://www.pj.gov.py/notas/19611-aprueban-guia-de-audiencias-telematicas

Sin embargo, la realización de audiencias telemáticas puede ser compleja para algunos tipos de audiencias. También pueden pasar por alto ciertos procedimientos o protocolos que se dan en una audiencia presencial.

> *"Hay que distinguir en qué etapa procesal o qué tipo de audiencia se está celebrando (...) hay audiencias que no tienen mayores problemas porque se trata de la intención del juez en explorar una forma alternativa de solucionar el conflicto (ámbito civil o penal). El juicio penal puede tener más cuestionamientos, principalmente por la interrogación a testigos, la prueba documental, la prueba pericial, como la contraparte accede a esos, entre otros. Hay muchos cuestionamientos en el ámbito penal con estos implementos tecnológicos." (E5).*

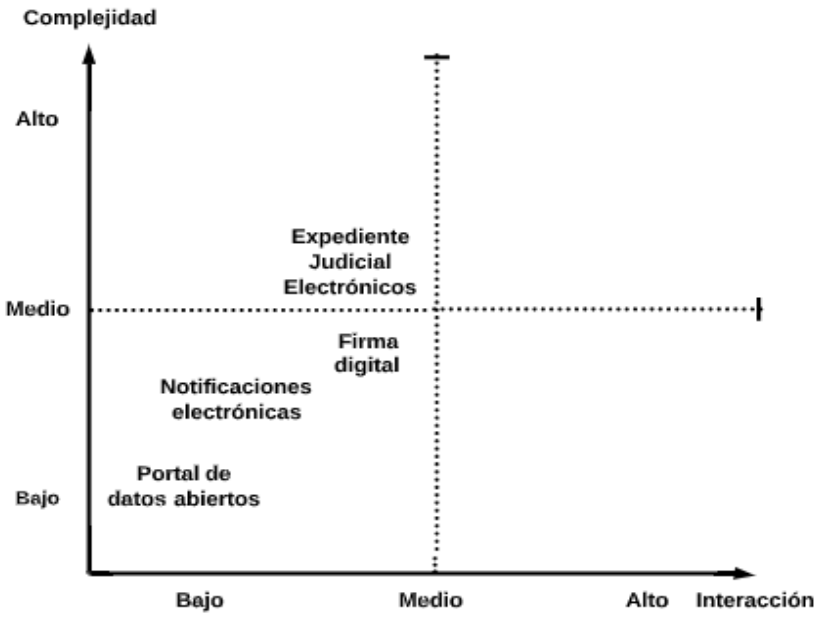
4. Acoplamiento de las corrientes: una ventana de oportunidad para el sistema judicial

La interrupción del acceso a la justicia, la voluntad política para abordar el problema y la implementación de tecnologías en los juzgados (solución técnica) abrió una ventana de oportunidad para el sistema judicial en Paraguay. El acoplamiento de estas corrientes permitió que la Corte Suprema de Justicia impulse el proceso de maduración digital de sus procesos judiciales.

> *"La pandemia fue el gran catalizador de la expansión de la tecnología en los procesos no solo judiciales (...) nos dimos cuenta que se debía seguir trabajando y la manera de hacerlo era a través de la utilización de herramientas digitales. Además, la coyuntura nos favoreció, nuestros dos ministros, el Dr. Antonio Fretes y el Dr. Alberto Martinez, y la ministra Carolina Llanes impulsaron esto. Estuvieron las personas idóneas en el momento correcto." (E2).*

La figura N° 4 muestra el nivel de maduración digital del sistema judicial paraguayo antes de la pandemia. Los avances tecnológicos eran pocos y estaban centralizados en las grandes circunscripciones. Estos avances se clasificaron y organizaron según el grado de complejidad e interacción con los usuarios.

Figura N° 4: Matriz de madurez digital pre pandemia (2019)

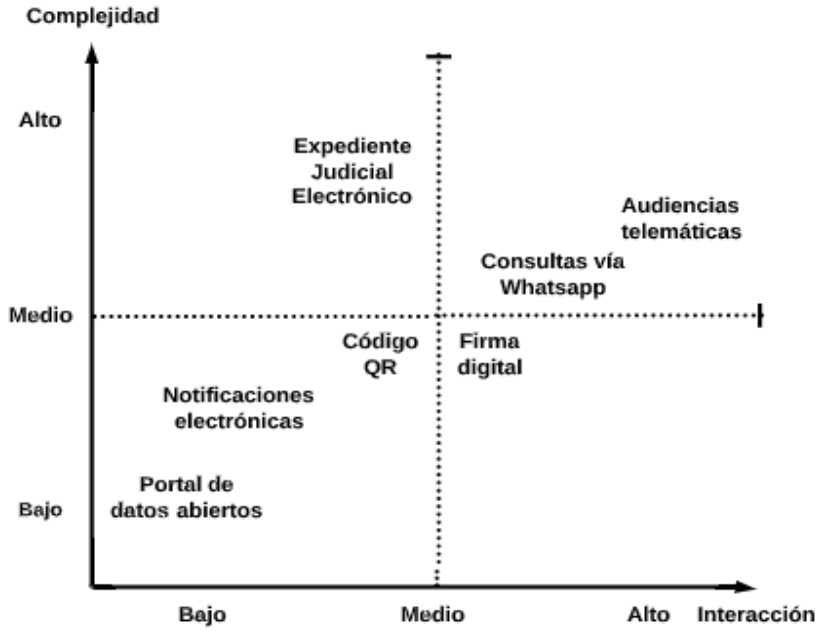


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la figura N° 5 refleja la rápida expansión de las tecnologías ya existentes, así como la incorporación de nuevas tecnologías. El uso de la firma digital, el código QR y las consultas vía Whatsapp generó la posibilidad de que los jueces y funcionarios puedan trabajar desde casa. El Expediente Judicial Electrónico fue la tecnología que más se expandió y desarrolló durante este periodo.

> *"El miedo al contagio contribuyó a que las personas se acomoden al uso de las nuevas tecnologías (...) Lo que pensábamos que tomaría cinco años lo hicimos en un año. Ha sido tal la aceptación del expediente electrónico que los reclamos que nos llegan son por qué en mi ciudad todavía no tiene el expediente electrónico." (E1).*

Figura N° 5: Matriz de madurez digital durante la pandemia (2020-2021)



Fuente: Elaboración propia.

La pandemia del COVID-19 rompió esquemas y propuso nuevas formas de abordar la gestión de justicia. Se evidencia un doble impacto sobre el proceso de adopción de nuevas tecnologías. En primer lugar, amplió el alcance de las tecnologías ya existentes como el expediente electrónico a todas las circunscripciones. En segundo lugar, promovió la incorporación de nuevas herramientas como el uso de Whatsapp para atender consultas de los ciudadanos y la realización de audiencias por medios telemáticos.

> *"La incorporación de la tecnología ha sido clave sobre todo en el contexto de pandemia. Sin embargo, hay problemas que son basales y eso no se resuelven con tecnología, hay que resolverlos con una nueva forma de orientarse hacia el ámbito público, orientar el sentido de las instituciones públicas, y la tecnología es una herramienta que va a coadyuvar, pero no es la herramienta que va a solucionar algo" (E5).*

Conclusiones

La llegada de la pandemia significó un mayor desafío para los Poderes Judiciales que carecían de un soporte tecnológico lo suficientemente capaz de garantizar un correcto desempeño y funcionamiento de

los procesos judiciales. Al mismo tiempo, la pandemia abrió una ventana de oportunidad para la innovación de los procesos judiciales y, en general, para innovar la forma de interacción entre los funcionarios y los ciudadanos.

El análisis del sistema judicial en Paraguay, a partir del enfoque de corrientes múltiples, ha permitido identificar cómo el problema de la interrupción del acceso a la justicia, la voluntad política y las tecnologías abrieron una ventana de oportunidad para el desarrollo digital de la Corte Suprema de Justicia. Este enfoque ha demostrado que acontecimientos adversos pueden convertirse en oportunidades cuando se acoplan estas tres corrientes: un problema, un político con poder y una solución técnica.

Es importante destacar que el desarrollo digital de la Corte Suprema de Justicia sucedió de manera descentralizada. Este es el caso del Expediente Judicial Electrónico que pasó de estar presente únicamente en la capital a estar presente en 16 de las 18 circunscripciones y, en menos de dos años, pasó de estar presente en 72 a 446 despachos. Además, se fortalecieron algunas tecnologías ya existentes como los oficios y notificaciones electrónicas, actuaciones digitales, la firma digital y el código QR.

La corriente de la política fue trascendental, pues establecieron las bases legales y mecanismos para el correcto funcionamiento de la corriente de la solución. Es preciso señalar que la solución que se plantea es una solución técnica y no está orientada a solucionar problemas de fondo; como señaló uno de los entrevistados: *"hay problemas que son basales y eso no se resuelve con tecnología" (E5).*

Finalmente, la pandemia fue un catalizador del proceso de digitalización del sistema judicial en Paraguay. Puso en la agenda prioritaria encontrar medios alternativos para seguir garantizando el acceso a la justicia y abrió una ventana de oportunidad que la Corte Suprema de Justicia supo aprovechar.

Referencias

Álvarez, N. (2017). Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* (21), pp. 121-139. https://doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2927

BID (2020). Tecnologías digitales para mejorar los sistemas de justicia: Un conjunto de herramientas para la acción. Recuperado de http://dx.doi.org/10.18235/0002297

CEJA (2020). Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19: Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales. Recuperado de http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP42372TCEJACOVID19.pdf

CEJA (2018). Índice de Servicios Judiciales en Línea. Recuperado de https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5612/Informe%20ISJL%202018%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Centro de Estudios Judiciales (2020). Justicia en tiempos de pandemia. Recuperado de https://cej.org.py/uploads/justicia-en-tiempos-de-pandemia-1620143420.pdf

Cerrillo, A. (2007). E-justicia: las tecnologías de la información y el conocimiento al servicio de la justicia iberoamericana en el siglo XXI. *Revista de Internet Derecho y Política.* Recuperado de http://dx.doi.org/10.7238/issn.1699-8154

Consorcio Internacional de Asistencia Legal (2020). Justicia en el tiempo de COVID-19: Desafíos del Poder Judicial en América Latina y el Caribe. Recuperado de http://ilacnet.org/wp-content/uploads/2020/12/ILAC_COVID19_SPANISH_FINAL_WEB.pdf

Corte Suprema de Justicia (2021). "Trámite Judicial Electrónico: Reseña de la Implementación". Recuperado de https://www.pj.gov.py/contenido/1436-tramite-judicial-electronico/1669

Donoghue, J. (2017). The rise of digital justice: Courtroom technology, public participation and access to justice. *Modern Law Review*, 80(6), pp. 995–1025. https://doi.org/10.1111/1468-2230.12300

Esparch, N. (2012). Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170731035735/AI3a.pdf

Haro, D. (2019). Estado de derecho, derechos humanos y democracia. *V Jornadas: crisis y derechos humanos, pp. 117 –137*. Recuperado de http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/11804

IIDH (2009). Acceso a la justicia y derechos humanos en Paraguay. Recuperado de: acceso-a-la-justicia-paraguay-2009.pdf (iidh.ed.cr)

Jiménez, C. (2014). Desafíos de la modernización de la justicia en tiempos del Gobierno Abierto. *Revista Digital de Derecho Administrativo.* Vol. 12 pp. 225–239. Recuperado de: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4000/4301

Kingdon, J. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. Glenview (Illinois) y Londres: Scott, Forest and Company.

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170731035735/AI3a.pdf

Letelier Loyola, E. (2019). Acceso a la justicia y brecha digital en los adultos mayores. Informe sintético sobre la cuestión en Chile. *Trayectorias Humanas Trascontinentales,* (5) pp. 1235-135. https://doi.org/10.25965/trahs.1374

Lillo, R. (2010). Informe: Buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías en el poder judicial. Recuperado de https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3938/Informebuenaspracticasenelusodenuevastecnologiasenelpoderjudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lillo, R. (2015). El Uso de Nuevas Tecnologías en el Sistema Judicial Experiencias y Precauciones. Recuperado de https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3868?show=full

Londoño, N. (2010). El uso de las TIC en el proceso judicial: una propuesta de justicia en línea. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,* Vol. 40, pp. 123–142. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3420001

Mania, K. (2015). Online dispute resolution: The future of justice. Recuperado de https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667415000074#s0055

Manyena, B. (2013). Disaster event: Window of opportunity to implement global disaster policies? *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*. Recuperado de https://doi.org/10.4102/jamba.v5i1.99

Pedraza, J. y Duarte, L. (2017). La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005. *Sociedad y Economía,* (33), pp. 99-120. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99654715005

PNUD Chile (2014). Auditoría a la democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Capítulo 1.2 "Estado de derecho y acceso a la justicia". Recuperado de http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2014/05/Cap.-1.2.-Estado-de-derecho-y-acceso-a-la-justicia.pdf

Ramirez, M. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas,* vol. 7, pp. 249-264. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/1002/100221524014.pdf

Root, R. K. (2009). Through the Window of Opportunity: The Transitional Justice Network in Peru. *Human Rights Quarterly,* 31(2), 452–473. http://www.jstor.org/stable/20486759

Sanjurjo, D. (2018). Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: La formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* vol. 27, pp. 33-56. Recuperado de https://www.redalyc.org/jatsRepo/2973/297358522002/297358522002.pdf

Zouev, A. (2020). El COVID-19 y el Estado de Derecho. Recuperado de https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-and-rule-law-dangerous-balancing-act

Anexos

Anexo N° 1: Actores clave entrevistados

Cargo	Institución	Referencia
Ministro	Corte Suprema de Justicia	E1
Director	Corte Suprema de Justicia	E2
Juez	Corte Suprema de Justicia	E3
Abogado	Corte Suprema de Justicia	E4
Investigador	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	E5