

# Estudio de Casos de Relaciones de Pareja y Familia

Paraguay

**Centro de Estudios Judiciales (CEJ)**  
OCCA-CEJA

## **Ficha Técnica**

---

El estudio del caso “Simplificación de proceso de divorcio, un aporte de la sociedad civil a la calidad de la justicia civil en Paraguay”, representa una muestra del esfuerzo desplegado por las organizaciones sociales en reducir los niveles de burocracia en el tratamiento de causas de divorcios de común acuerdo y apertura de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) para establecer diálogos y apropiarse de nuevos métodos de trabajo que mitiguen ciertas barreras de acceso a justicia.

Es una iniciativa del **CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES** en el marco del Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia, promovido por **CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS**, Organismo Internacional del Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos.

Centro de Estudios Judiciales, 2017

William Richardson N° 181 c/ calle Sajonia

Asunción, C.P. 1645

Paraguay

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

Contacto: [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

Las opiniones vertidas en este material son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan, necesariamente, el pensamiento del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

### **Equipo de investigación**

Responsable institucional: María Victoria Rivas

Coordinación del Proyecto: Patricia Mendoza

Equipo de Investigación: Víctor Rodas, Ireneo Téllez y Julia Fernández

## Nuestro agradecimiento

A las Secretarías de los Juzgados Civiles de Capital, por la predisposición en otorgar datos y experiencias sobre la implementación de los métodos abreviados conocidos como “simplificación de procesos de divorcios de común acuerdo”

## Indice

---

Ficha Técnica	ii
Resumen	iii
Introducción	iv
Capítulo I Aspectos Generales del Estudio de Caso	1
1. Pregunta de Investigación Especifica	1
2. Objetivo General	1
3. Objetivos Específicos	1
4. Tipo de Investigación	1
5. Población	1
6. Muestreo y muestra tentativa	1
7. Técnicas de Levantamiento de la Información	1
Capítulo II Análisis sobre el universo de causas civiles para selección la muestra	2 de
1. Situación de causas civiles y juicios de divorcio	2
2. Análisis de la mora judicial, juicios de divorcios	3
3. Etapas de un juicio de divorcio	4
Capitulo III	
1. Vías de solución y propuestas de cambio	6
Conclusiones y Recomendaciones	8
Bibliografía	9

## Introducción

---

Uno de los aspectos más importantes para generar un uso efectivo de la información es aplicarla a la mejora de procedimientos. En especial en cuanto la mora judicial. En este sentido se considera oportuno documentar una iniciativa que se gestó en el año 2007, en el marco del *Programa de Desempeño, Transparencia y Acceso a la Información*.

La iniciativa en cuestión estuvo destinada a reducir los plazos procesales en causas civiles de divorcios de común acuerdo, mediante acciones participativas entre jueces, abogados y un equipo técnico que trabajó por espacio de un año en el análisis de alternativas y desarrollo de propuestas, logrando su aplicación en los Juzgados Civiles de Capital.

La presente investigación pretende develar el proceso y sus resultados al mediano plazo con la finalidad de documentar la existencia de iniciativas público privadas que han accionado al interior del sistema judicial para mejorar la calidad de la justicia en materia de familia.

Un primer aspecto importante a resaltar es la discordancia paradigmática entre lo que piensa el público y ciudadano común sobre la mora judicial y el imaginario de sus operadores sobre las causas de la demora en la actuación judicial.

Para los primeros es un signo de mal funcionamiento, resultado de la inacción, corrupción y lenidad de jueces y funcionarios. Para los segundos sin embargo es un mal inevitable, resultado del incremento de litigios y falta de recursos institucionales.

Ante estos paradigmas se evidencia una alta cuota de escepticismo acerca de la posibilidad de resolver el problema de la mora judicial, situación que estimula a un colectivo integrado por abogados, jueces y expertos en la necesidad de superar las limitaciones entre oferta y demanda, se encuentra entonces un tema concreto “el juicio de divorcio por mutuo consentimiento” como una experiencia que pudiera cambiar el paradigma que parece inmutable.

Se plantea como justificación de la iniciativa que un divorcio de común acuerdo, -el cual se supone se desencadena en buenos términos-, afecta diariamente la vida de la familia y no debería ser muy complejo, ya que no se trata de un proceso contencioso, y por la índole de los problemas y personas involucradas, la demora judicial causa perjuicios a la

convivencia familiar, y puede generar mayores conflictos en una situación dolorosa de por sí; o por otra parte agravar el tránsito hacia la estabilización de las relaciones familiares.

Los debates para su construcción se realizaron en espacios con jueces, abogados, secretarios, en distintos talleres en la capital y en Ciudad de Este, de estos encuentros fueron elaboradas las reglas uniformes en base a los consensos y posterior la validación de esas reglas y la aprobación formal mediante un convenio entre la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y Colegio de Abogados”, hecho que permitió la implementación hasta la fecha de los nuevos trámites administrativos.<sup>1</sup>

Esta investigación demuestra que la participación de la sociedad civil puede ser efectiva en el mejoramiento de la justicia y pieza fundamental en mitigar las barreras de acceso a justicia y contribuye a la resolución de conflictos subyacentes de profundas repercusiones en la vida de los integrantes de la familia.

<sup>1</sup> Fuente: <https://www.pj.gov.py/notas/725-tramites-de-divorcio-se-podran-concluir-en-100-dias>

## Capítulo I

### Aspecto Generales del Estudio de Caso

---

#### 1. Pregunta de investigación específica

¿Cómo se logra incidir en una simplificación de procesos jurisdiccionales al interior de los Juzgados Civiles y sostenerlos a largo plazo?

#### 2. Tipo de investigación

La investigación es un estudio de caso simple de carácter histórico, utiliza el método deductivo sobre hechos o circunstancias que se presentan ante el objeto de estudio en un contexto particular y temporal; se aplica describiendo todas o algunas de las dimensiones analizadas en el tema.

En este caso en particular describiré los hechos y circunstancias en el marco de las dimensiones comunicacionales y de gestión, que condicionaron directa o indirectamente la incidencia de un equipo de expertos y operadores de justicia en la simplificación de procedimientos administrativos al interior de Juzgados Civiles de Capital.

#### 3. Población

Administradores del Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información, miembros del Colegio de Abogados de Asunción, miembros de la academia, jueces y expertos que participaron de la iniciativa en el interior de los Juzgados Civiles de Capital, Paraguay.

#### 4. Muestreo y muestra tentativa

La muestra está integrada por un número de operadores del sistema de justicia civil, abogados con causas de divorcios de común acuerdo, y expertos que participaron de la iniciativa.

#### 5. Técnicas de levantamiento de información

El método de recolección de información utiliza primeramente las fuentes secundarias, mediante la selección, fichaje y sistematización de datos relacionados con la iniciativa.

La información primaria es recogida por entrevistas con Secretarios/as de despacho, jueces y juezas de Primera Instancia en materia Civil de Capital, profesionales del derecho y expertos que trabajaron en la iniciativa.

## 6. Fuentes

Corte suprema de Justicia (CSJ)

Programa de Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información

INECIP, Paraguay

USAID, Paraguay

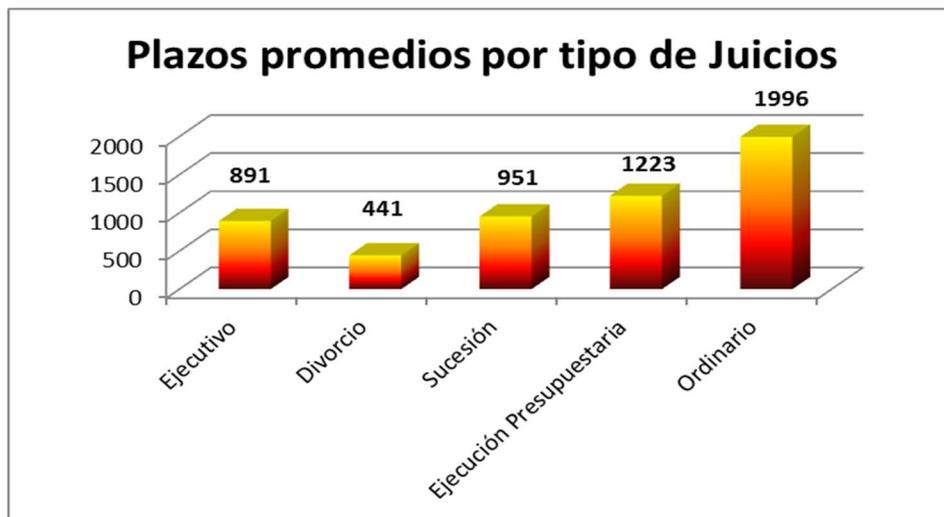
## Capítulo II

### Análisis sobre el universo de causas civiles para la muestra

---

#### 1. La situación de las causas civiles y juicios de divorcio en Capital

El proceso se inicia con el relevamiento de plazos procesales por tipo de juicios considerando juicios ejecutivos, de divorcio, sucesión, ejecución hipotecaria y ordinario.

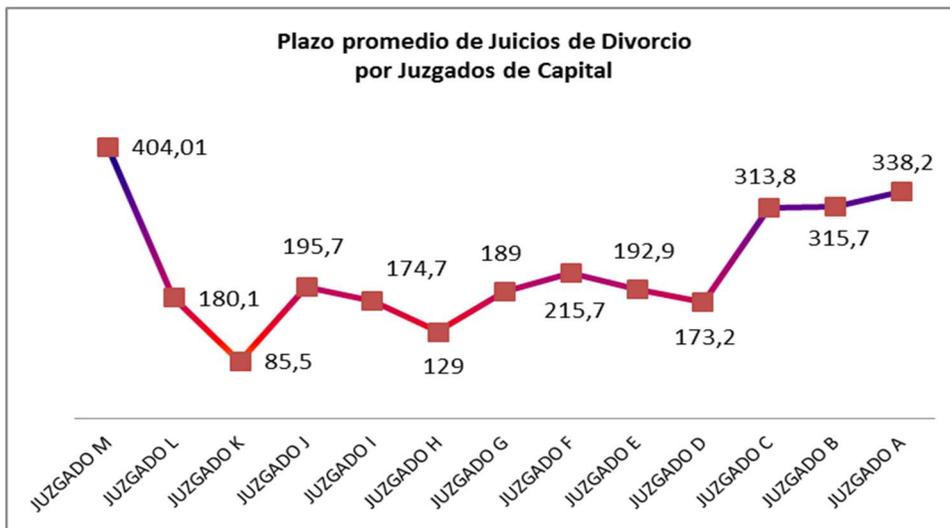


Fuente Judisoft, Año 2007.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El cálculo lo realiza el sistema en días por periodos de tiempo parametrizados.

La tabla indica que si bien los juicios de divorcio son los de menor plazo procesal (días), que otros de tipo contencioso.

En la siguiente tabla se puede apreciar los plazos promedios (días) sobre un número de expedientes que fueron relevados en las Secretarías de trece (13) Juzgados Civiles de Capital.



Fuente: Programa de Desempeño Judicial, CSJ, año 2007

El promedio obtenido de la muestra se ubica en 223,65 días de duración promedio de casos de juicios de divorcio entre los expedientes seleccionados al azar y demuestra la disparidad existente en las formas de trabajo y la falta de procedimientos estandarizados entre diversos juzgados.

Estos dos cuadros de información estadística devela a los investigadores dos puntos considerados importantes, el primero la excesiva duración de un número importante de casos, el segundo es la disparidad en la duración de procesos.

Posteriormente se realizan talleres de validación y análisis de los resultados obtenidos con jueces/as, secretarios/as y usuarios de los servicios de donde se extraen las opiniones de los presentes, las mismas apuntan a responsabilizar a la organización de los despachos, una inexistente planificación de actividades, excesiva carga procesal, falta de tecnología entre otros.

Ante esta situación se plantea que la mora judicial es un problema de gestión y puede ser abordada desde sus diversas aristas, resolver el problema tiene consecuencias no solo operativas sino políticas.

Se concluye que la cultura legal puede ser modificada, y se propone desbrozar el problema para descubrir donde se ubican las diversas instancias de solución.

El problema de la mora judicial no tiene una sola causa y por ende no se puede solucionar con sanciones disciplinarias o arengas morales. Existen un conjunto de causas que confluyen y ocasionan atrasos.

## **2. Análisis de la mora judicial en Juicios de Divorcio de Común Acuerdo**

En cuanto a la mora judicial en los casos de juicios de divorcio de común acuerdo se identifica al proceso normativo del flujo de gestión del caso. Se evidencia que se han tomado decisiones normativas que no son testadas en la práctica.

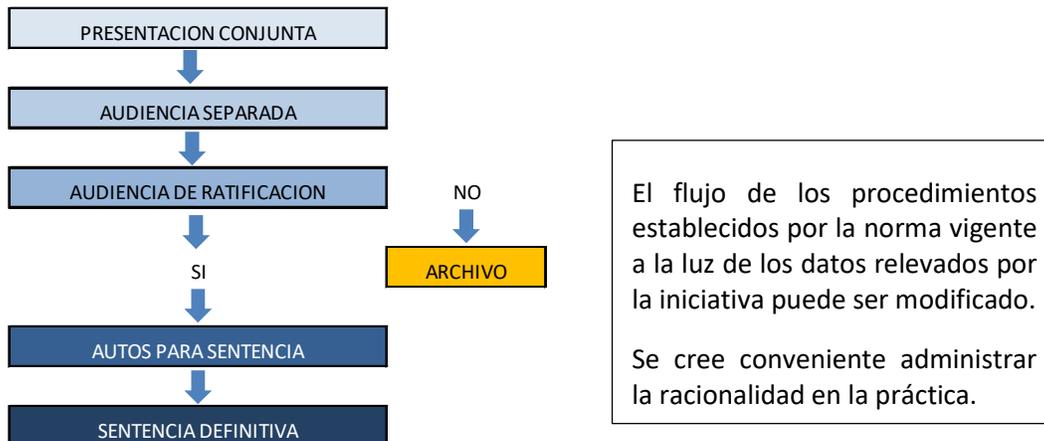
Este hecho se evidencia en el análisis del flujo del proceso, donde se observa que no existe una diferenciación entre la disolución de la sociedad conyugal a la disolución del vínculo, siendo que en casi todos los casos la disolución del vínculo no se encuentra asociada a la cantidad de bienes de la sociedad conyugal, por cuanto este hecho esta acordado entre las partes.

Se observan procedimientos establecidos por la norma que no contemplan este aspecto, algo parecido sucede con la audiencia de ratificación donde el 100% de los casos observados las partes se ratifican.

Se puede discutir en el plano abstracto que es necesario dejar a las partes un tiempo prudencial de reflexión antes de continuar con el trámite, pero en la realidad las audiencias se han convertido en mera formalidad, debido a que es casi imposible de sostener que en caso de reconciliación de las partes ellas no lo comuniquen.

Y en cuanto a la sentencia no se observa una uniformidad de criterios sobre la incorporación de la SD de la disolución de la sociedad conyugal en los juicios de divorcio.

**PASOS DE UN JUICIO DE DIVORCIO**  
**FLUJO LEGAL - LEY 45/91**



Sin embargo, el problema no reside solamente en el plano legal. Existe una profunda divergencia entre los procedimientos descritos en la norma y aquellos efectivamente llevados a la práctica de jueces, secretarios, abogados, en efecto al relevar el flujo de expedientes, se encuentra una realidad distinta en cada despacho y mayores evidencias en la posibilidad de reducir plazos en el tiempo de los procesos.

### **3. Las Etapas de un Juicio de Divorcio**

Del análisis de los trámites se observa que el proceso legalmente establecido está fuertemente distorsionado por las prácticas administrativas de los operadores judiciales.

Estas prácticas no responden a razones muy claras de operativizar la norma, sino más bien son costumbres y formas de trabajo que se encuentran enquistadas. En las entrevistas los operadores reconocen la irracionalidad de las mismas pero al mismo tiempo no expresan un deseo de cambiarlas, pues están son rutinarias y no requieren de modificaciones de los intereses laborales.

Esto es un signo inequívoco de burocratización o de lo que Merton llamaba, -incapacidad adiestrada,-<sup>3</sup> es decir, el adiestramiento en la insensibilidad frente a actos nocivos para la consecución de la finalidad del trabajo.

Y finalmente los litigantes se han acostumbrado a esta forma de trabajo, así esta atente contra los intereses de sus representados.



El presente flujograma fue relevado de la documentación encontrada y tiene la intención de describir visualmente un número significativo de testimonios y documentos de la iniciativa sobre los pasos registrados.

En su diagramación se pudo observar que varios pasos y plazos son resultado de un arraigo a procedimientos donde la tecnología no formaba parte del trabajo diario y producen demoras innecesarias”.

Entrevistado,  
Miembro del Equipo Técnico,  
Abril, 2018.

Fuente de elaboración propia, 2018

<sup>3</sup> Robert King Merton, nacido Filadelfia, 4 de julio de 1910 - Nueva York, 23 de febrero de 2003) fue un sociólogo estadounidense. Es padre del Premio Nobel de Economía Robert C. Merton.

Un elemento que señala el estudio es el factor central en la reducción de la mora judicial y refiere a la necesidad de mayor capacidad en la racionalidad de los trámites para gestionar los casos.

El trabajo realizado en el análisis evidenció, que los tribunales con mayor demora son aquellos que desatienden totalmente el manejo de casos, los Tribunales Civiles, - alentados en parte por la doctrina-, entiende que deben accionar mediante la intervención de una de las partes. Una vez que abogado realiza una petición el Tribunal debe vigilar el proceso, en especial la asignación de fechas para Audiencias y presentación de pruebas (si corresponde), sin reemplazar la actividad propia de las partes.

La carga de trabajo se encuentra sujeta a estándares legales y plazos, su cumplimiento permite la adecuada gestión de casos. Para lo cual se considera necesario depurar el diseño legal y modificar las prácticas administrativas de sus operadores/as.

### **Capítulo III Vías de solución y propuestas de cambio**

---

Finalizada la etapa de análisis y validación de resultados, se inicia un proceso participativo con los operadores sobre las posibilidades que existían de reducir los plazos procesales.

Se eligió comenzar con un número de casos recién ingresados para ensayar un nuevo método de trabajo, que permita avanzar posteriormente a procedimientos más complicados.

Fue tomada la metodología de reducción de mora judicial del Nacional Center, utilizada con éxito en 18 tribunales de Singapur. <sup>4</sup> Los estudios sobre programas anteriores permiten al equipo técnico apropiarse de puntos importantes para facilitar el éxito de la iniciativa.

#### **1. El método de simplificación de pasos**

El primer desafío, generar consenso sobre el problema y las posibles soluciones. Si bien es cierto no puede lograrse un compromiso y menos aún consenso total, se logra consenso por niveles de decisión, desde la autoridad máxima, Presidenta y algunos

<sup>4</sup> Véase Programa de Apoyo para la reducción del atraso judicial en juzgados de letras, Singapur, National Center

miembros de la CSJ, jueces y juezas, secretarios/as de despacho y miembros del Colegio de Abogados, así como fiscales involucrados en los casos seleccionados como muestra. Y de estos espacios de decisión y operación avanzar a áreas más complejas como la tecnológica.

La segunda condición deseable o desafío es el liderazgo, generalmente directamente relacionado con la autoridad, este puede estar presente o no, de la macro estructura de la CSJ, recaería en la Presidenta en ese momento, pero con el fin de empoderar a los jueces y juezas, recae sobre estos/as la responsabilidad de conducir el proceso propuesto por la iniciativa.

En la gestión de casos, el juez o jueza es la máxima autoridad, la cual juzga y sentencia sobre los mismos, por cuanto la decisión de empoderar a la máxima autoridad en la gestión de casos, permitió la consecución de eventos de desarrollo de propuestas.

El tercer desafío para el equipo de trabajo multidisciplinario consiste en la elaboración de un estándar de plazos del proceso, estableciendo estándares progresivos de reducción de tiempo (trimestre, semestre, año), convocando a todos los actores que deben comprometerse a cumplir con los acuerdos de aplicar nuevos métodos y plazos previstos para cada etapa.

El uso de estándares además cumple una función en la supervisión del trabajo y evaluación de resultados.

Como ejemplo, se trabajó sobre el supuesto que un proceso de divorcio no puede ser menor a 85,5 días (el menor tiempo registrado en la revisión de expediente) obtenida en el Juzgado Nro. K, ni sobrepasar los 223 días, promedio obtenido por la suma de todos los plazos de los Juzgados Civiles de Capital.

Considerando al Juzgado K, en recursos e infraestructura adecuada para el número de casos en proceso y pendientes.

En este sentido se obtiene la decisión de los jueces (máxima autoridad de un juzgado) una media de cien (100) días como posible de alcanzar por todos los Juzgados para finalizar un Juicio de Divorcio de mutuo consentimiento.

Este nuevo estándar se socializa institucionalmente y públicamente.<sup>5</sup>

El siguiente desafío consiste en mantener un flujo de información sobre el estado de la línea de base, y los avances logrados a través de reportes simples, cuyo valor para el monitoreo de resultados es sustancial, permitiendo además el adiestramiento sobre el uso de la información para la toma de decisiones y estímulo para el logro de resultados (competencia saludable).

Y sobre la selección de la muestra conforme a las recomendaciones de estudios realizados, esta surge de los casos acumulados y residuales, pues se considera que los casos con mora son los prioritarios en un programa de reducción de plazos, la práctica de cómo solucionar el residual de casos pendientes, permitirá el aprendizaje para el abordaje de nuevos casos.

Por cuanto la acción siguiente tuvo lugar en realizar el inventario de casos pendientes y cotejar con las cifras arrojadas por el sistema. Del proceso se devela que existe un número significativo de casos cuyos datos de ingreso y trámite no están registrados en el sistema. La siguiente acción consistió por ende en designar horas de trabajo exclusivo para el registro de casos y sus trámites.

Este proceso desencadenó una descarga procesal de un gran número de casos pendientes de resolución y por otra parte se dieron nuevos acuerdos de trámites entre jueces y fiscales para reducir los plazos, y evitar el traslado de documentos.

La presencia de fiscales en las audiencias redujo considerablemente los plazos de los trámites, este acuerdo conllevó a una mayor planificación del trabajo entre juzgados y unidades fiscales.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

El 20 de junio del año 2007, jueces y fiscales se reunieron en la Sala Plenaria de la Corte Suprema de Justicia para ajustar los procedimientos administrativos que buscan reducir el tiempo de duración de procesos civiles.

<sup>5</sup> <https://www.pj.gov.py/notas/725-tramites-de-divorcio-se-podran-concluir-en-100-dias>

Aprobándose el proyecto denominado “Simplificación de procesos. Juicio de divorcio” que permitirá reducir de 400 a 100 días los trámites de divorcio.

Mediante un trabajo conjunto entre el Ministerio Público, Juzgados Civiles de Asunción y el Colegio de Abogados, se posibilita reducir no solo los trámites sino también la mora judicial que a la vez optimiza los recursos del Poder Judicial, y a mejorar el desempeño eficiente de dicho poder del Estado.

Debido a que no existe ningún impedimento legal para realizar una audiencia única. “Esta práctica elimina setenta y tres (73) pasos administrativos, desde la compra del primer formulario, hasta el registro de las causas que van a dirigirse al Ministerio Público”.

La elaboración de estándares de funcionamiento de los despachos civiles y acuerdos logrados por la iniciativa, ha reducido considerablemente los plazos de resolución de los juicios de divorcio de mutuo consentimiento, que se mantienen hasta hoy en día y han contribuido no solo a una mejor gestión de los despachos de Capital, sino a la calidad de relacionamiento entre la CSJ y el Ministerio Público.

El análisis del caso en el ámbito de la gestión jurisdiccional, evidencia la preocupación del sistema y sus usuarios en la resolución de conflictos de orden familiar, -como el divorcio-, y la experiencia terminó construyendo un nuevo escenario que va más allá del mero trámite de casos.

Y complementariamente, abrió muchas posibilidades para procesos de mejoramiento que posteriormente se llevaron a cabo en la gestión de la justicia civil.

La simplificación de trámites en el juicio de divorcio de mutuo consentimiento, es la prueba palpable que una apropiada metodología de abordaje y tratamiento adecuado de los complejos escenarios de la práctica jurídica, puede en un proceso planificado participativamente, -movilizar en primer término-, las estructuras mentales y despertar liderazgos, a través de los cuales, -seguidamente-, se puede conducir un proceso que rompe con viejos paradigmas instalados en los imaginarios de sus operarios y usuarios.

En la actualidad la Corte Suprema de Justicia, se encuentra implementando en expediente digital, donde los estándares establecidos originalmente fueron aplicados a todos los perfiles de juicios con sus plazos.

El registro parametrizado de los plazos por tipo de causa permite que el sistema genere alertas de cumplimiento.

Paralelamente, existe un sistema de denuncia y mecanismos internos de transparencia y lucha contra la corrupción para presionar la resolución de causas ingresadas al sistema.

## **Bibliografía**

**Biblioteca del Congreso de la Nación**, Leyes y Decretos relacionados con la Defensa al Consumidor, LEY N° LEY No 45/91 DE DIVORCIO VINCULAR EN EL MATRIMONIO, Año 1991.

**Merton, Robert**, Teoría y Estructuras Sociales, Tercera Edición, Año 1998

**Blinder, Alberto**, el Desempeño Judicial y transparencia, 2010.

**INECIP, Paraguay**, Informe Final, Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información Pública, Año 2010.

**USAID, Paraguay**, Documentos Técnicos del Programa de Desempeño Judicial, 2006/2010

<http://www.pj.gov.py/ /notas/708-tramites-de-divorcio-seran-simplificados>

<https://www.pj.gov.py/notas/14117-magistrada-hablo-de-causales-de-divorcio-en-paraguay>