

## Representación de la Sociedad Civil en la Reforma del Sistema de Justicia

*Por J. María Elena Guerra Cerrón*

Abogada. Fiscal Superior Civil- Ministerio Público- Perú. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Postgrado en Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente de la Maestría en Derecho de la Universidad Villarreal. Ex Magistrada de Primera Instancia de la Corte Superior de Justicia de Lima-Poder Judicial. Ex integrante de los grupos de trabajo ante el CERIAJUS:Modernización del Despacho Jurisdiccional y Despacho Fiscal. Reforma de la Constitución, Leyes Orgánicas y Coordinación Interinstitucional. Comisión de Planeamiento del Plan Nacional Integral.

*Publicado en Revista*

*Institucional Ministerio Público- Ayacucho*

*Año II, Edición N° 5, julio del 2005, pp.24 a 26*

En el Informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel GTAN<sup>1</sup>, sobre la Reforma Integral del Sistema de Justicia en el año 2001 se partió, entre otros, de un diagnóstico sobre la participación de la sociedad civil que puede resumirse como la "...falta de un conocimiento claro y de una participación activa de la sociedad civil en los procesos tanto de reforma como en la gestión en general del sistema. Y ello afecta la confiabilidad no solo en las instituciones sino en el sistema como una integridad. La sociedad suele ignorar cuál es el rol de cada institución y qué responsabilidades tienen en el éxito o fracaso de los procesos de modernización..."

De otro lado en la formulación del Plan Nacional de Reforma Integral del Sistema Nacional de Justicia del CERIAJUS<sup>2</sup> en el año 2004 igualmente se consideró la participación y fiscalización de la sociedad civil haciendo referencia como sinónimo de ésta a las "organizaciones de la sociedad civil".<sup>3</sup>

En general hemos verificado que se equipara a la sociedad civil como "organizaciones de la sociedad civil", "organismos de sociedad civil", "entidades de la sociedad civil", "Red de organismos de la sociedad", "ciudadanía", "representantes de la sociedad civil", "organizaciones sociales" y de la "sociedad civil" en sus distintos sectores y organizaciones especializadas. ¿Serán acaso estas organizaciones realmente representativas de la sociedad civil?.

## Concepto de Sociedad Civil

El Dr. Aníbal Torres Vásquez nos dice que, "...El concepto de sociedad civil no se concretizó de modo uniforme. Para la doctrina del Estado liberal de derecho, la sociedad civil es la plataforma desde la cual los ciudadanos ejercen sus derechos y legitiman la intervención del Estado dentro de ciertos cauces que garanticen la seguridad del ciudadano, quien se siente amparado por la sociedad que es independiente del Estado, o pueden oponerse a la intervención Estatal..."<sup>4</sup> Agrega y da un concepto que hacemos nuestro: "...La sociedad civil la conformamos todos los miembros de una determinada comunidad, los agricultores, los mineros, las amas de casa, los profesionales, los empresarios, los estudiantes, los creyentes y los no creyentes, nadie de la comunidad puede quedar fuera de la sociedad civil (comunidad total.) La sociedad civil como organización de la libertad requiere de un ordenamiento jurídico que regule la conducta social de sus miembros y de un gobierno o autoridad -que como dice Trazegnies- a la manera de un árbitro, no diga a los jugadores como deben jugar su juego sino simplemente imponga el cumplimiento de las reglas de juego..."<sup>5</sup>

Resulta que la "sociedad civil" es trascendente, o más que eso, es el núcleo del Estado de Derecho y su razón de existir. No hay estado sin sociedad civil.

En la historia Norteamericana puede identificarse como antecedente de la participación ciudadana, a fines del siglo XVII, a los llamados "town meetings" o "asambleas comunales" para debatir los problemas que más directamente les afectaban. En las mencionadas "asambleas comunales", la población se reunía a deliberar sobre asuntos locales bajo la moderación de un funcionario seleccionado al efecto. Más tarde, comités ad hoc integrados rotativamente por "ciudadanos comunes" trataban de llevar a la práctica lo acordado en asambleas. El éxito de estas reuniones públicas llevó a que distintas comunas comenzaran a coordinar sus encuentros en convenciones más abarcativas (country conventions), para así ejercer mayores presiones sobre las asambleas legislativas de cada estado. El resultado final de estas actividades colectivas fue el siguiente: por un lado, comunas muy activas en el conocimiento y defensa de sus intereses, y por otro, legislaturas permanentemente acosadas por críticas demandas de sus representados."<sup>6</sup>

## Problemas en la participación de la sociedad civil

El hecho de identificar indistintamente a la sociedad civil con organizaciones u organismos de la sociedad civil ha llevado a reflexión respecto a la legitimidad de la representación de la misma. Si bien se ha considerado la "participación de la sociedad civil" en el proceso de Reforma Integral hemos verificado que no hubieron canales adecuados para asegurar una participación real y efectiva. De allí que resulta de alguna manera comprensiva la posición de las máximas autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público y poner en duda la intervención de la sociedad civil (tal como se propone teóricamente) en los órganos de gobierno y gestión y en los órganos de

control de la función. Podría estar privilegiándose a determinados gremios u organizaciones (intereses) y no como corresponde a la sociedad civil.

Además podemos citar, de la experiencia de los gobiernos locales, algunas ideas respecto a los problemas que surgen en relación a la participación de la sociedad civil.

- a.- "La participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones.
- b.- La participación aumenta los costes en la toma de decisiones.
- c.- La participación no incorpora valor añadido a la decisión y no asegura ningún tipo de mejora en el proceso decisional, ya que se trata de un tipo de participación de personas legas, carentes de conocimientos sobre la mayoría de los complicados temas analíticos.
- d.- La participación provoca un exceso de particularismos: abrir el proceso decisional a la gente implica aceptar una reciente particularización de la problemática que se debate, ya que cada uno de los participantes actúa en defensa de sus intereses particulares y se pierde, el sentido de defensa de sus intereses generales que ha de presidir toda decisión.
- e.- La participación sólo tiene en cuenta el corto plazo; impidiendo que se puedan contemplar perspectivas de medio y largo plazo, que son beneficiosas para todos.
- f.- Los ciudadanos, de hecho no quieren participar; ya que a la hora de la verdad los ciudadanos no quieren implicarse realmente en el proceso complicado y fatigante en el que se acaba convirtiendo cualquier toma de decisiones públicas.
- g.- Los ciudadanos, cuando participan lo hacen de una forma muy inconstante, entonces no se puede garantizar un funcionamiento regular de las instancias participativas si los flujos de presencia son tan irregulares.
- h.- Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos; por la asimetría de conocimientos e información o por la experiencia política y terminan constituyendo una pequeña minoría que siempre está presente, pero que difícilmente podemos aceptar que represente al conjunto de la ciudadanía."<sup>7</sup>

## Representación de la sociedad civil en el CERIAJUS

### De los Pueblos Indígenas

Los Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Nativas, tienen derechos a la representación política directa. Ballón<sup>8</sup> dice que se trata de una representación que es, a su vez, una condición de la ciudadanía real. " Ello es concordante con el derecho de consulta reconocido en el artículo sexto, incisos 1ª y 2, del Convenio OIT 169. "Se trata de una garantía especial para los pueblos indígenas. Los objetivos de consulta son dos. El específico, que es conocer a través de la organización representativa, la opinión explícita y formal que tiene el pueblo indígena respecto a las "medidas" legislativas o administrativas antes que ellas se concreten y los afecten. Y el

objetivo genérico, que es ampliar la democracia con la participación de los pueblos en las tomas de decisiones en todos los aspectos del Convenio 169."<sup>9</sup>

Si bien la Defensoría del Pueblo así como la ONG Instituto de Defensa Legal se avocaron positivamente a fomentar un mayor reconocimiento y respeto a los pueblos indígenas, no podemos asegurar que hayan actuado como organización representativa de estos pueblos.

#### De los magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público

No les faltó razón a los magistrados jurisdiccionales y fiscales respecto al porcentaje minoritario de su participación. Sin embargo aún cuando el porcentaje hubiese sido mayoritario no fue previsto un canal adecuado para que los magistrados pudieran intervenir a través de sus representantes, tal vez, por instancias llevando aportes de mejora. La opinión de los magistrados resulta muy valiosa para evaluar la ejecutabilidad de las propuestas. Es más habiendo una participación democrática directa en ellas, están comprometidos en su ejecución y cumplimiento.

#### Del personal de apoyo jurisdiccional y fiscal

Los trabajadores del Poder Judicial y del Ministerio Público, principales integrantes del Sistema de Justicia, no tuvieron representación. Hubiera sido importante que ellos se involucren en esta gran empresa de cambiar y mejorar el Sistema de Justicia. Si bien es cierto como dice el Dr. Javier de Belaunde "el tema de los auxiliares de justicia es uno de los que tienen que atenderse en forma prioritaria, porque sin auxiliares de justicia capacitados y bien remunerados, este asunto no marcha."<sup>10</sup>, el cambio integral de la Justicia no sólo está en la mejora salarial, que sí es fundamental, sino que también debe comprometerse a los trabajadores en la lucha para combatir la corrupción y que ellos mismos denuncien a sus compañeros corruptos. De otro lado así como los magistrados conocen de los problemas al interior de sus instituciones, quién mejor que los auxiliares de justicia para transmitir las inquietudes y problemas en el ejercicio de su diaria función.

#### De los gremios profesionales y las universidades

Los abogados, como operadores de derecho sí tuvieron participación activa pero no representan a la sociedad civil, sino a un sector con determinados intereses concretos que no necesariamente son los del ciudadano común. Las universidades también fueron representadas a través de destacados juristas y profesores.

#### Del ciudadano de a pie

Esta sería la parte excluida de la sociedad civil, tal vez por cuanto al no haber acudido nunca al Órgano Jurisdiccional consideran que no le afecta en lo más mínimo una reforma o por cuanto habiendo acudido no

encuentra el canal adecuado para expresar sus ideas. "Uno de los graves problemas que deben afrontar los ciudadanos para transmitir su voluntad a los cuerpos representativos, justamente, es el de carecer de medios que los ayuden a organizar y dar forma a sus peticiones. La ausencia de asociaciones intermedias, fundamentalmente, afecta la capacidad de la ciudadanía para reunirse, reconocer sus intereses y a sus representantes, especificar sus quejas o dejar claro qué tipo de políticas prefiere."<sup>11</sup> Basta preguntar a un ciudadano de a pie respecto al CERIAJUS y la respuesta será que no tiene idea de qué se trata.

Sin perjuicio de lo expuesto tiene indiscutiblemente que destacarse que el gran paso está dado y que si bien el proceso de participación de la sociedad civil debe mejorar paulatinamente ya está presente y se interioriza cada vez en el Sistema Nacional de Justicia.

### **Algunos canales de participación de la sociedad civil**

Así como en el Reino Unido, Escocia y Cataluña el Internet se ha convertido en un medio que da mayores oportunidades para la participación Ciudadana<sup>12</sup>, en el Perú se está reemplazando el buzón de sugerencias y se han abierto canales de comunicación con los pobladores a través del Internet. La idea no es sólo recibir las opiniones de los ciudadanos sino que además debe darse una respuesta al mensaje y se debe procurar buscar una solución. Sin embargo por parte de los ciudadanos también tendrá que darse un cambio de cultura a fin que las propuestas sean constructivas y no se limiten a hacer reclamos particulares de sus procesos.

En lo que respecta al Ministerio Público, existe una Línea de supervisión ciudadana<sup>13</sup>. Sin embargo se trata de una participación relacionada con los procesos o denuncias o quejas contra los magistrados o personal de apoyo judicial. No puede considerarse esta participación como una de la sociedad civil.

A su vez el diario El Comercio ha emprendido una interesante jornada que abre un canal de comunicación con los pobladores a través de las "Audiencias vecinales distritales". Los ciudadanos se inscriben cuando desean exponer sus opiniones. El objetivo es confirmar el compromiso con la democracia participativa. Esta nos parece una interesante iniciativa porque recoge las inquietudes directamente, lo importante es el seguimiento a los pedidos, siempre que éstos sean viables, obviamente.

Finalmente ha surgido una invitación, a través de los medios de comunicación, para que la sociedad civil participe en la evaluación de aspirantes a jueces y fiscales, lo que resulta un canal muy idóneo. Así a nivel nacional se está fomentando la cultura de la participación de la sociedad civil y todo ciudadano estará en posibilidad de conocer que tiene el derecho a participar. Que participe o no será su elección.

## Propuestas

1.-Teniendo en cuenta la admitida dificultad de lograr una representatividad total de la sociedad civil se deberá promover una efectiva representación por sectores pero que se garantice que todos los sectores que tengan su representante sean el reflejo de toda la sociedad civil sin descartar a ningún sector ni parte de la población aún la más alejadas de las zonas urbanas.

Para la participación de la sociedad civil en el Consejo Nacional de la Magistratura y en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público se tendrá que garantizar igualmente la legítima representación de la sociedad civil y no sólo gremial.

2.-El asociativismo, por ahora, es la posibilidad que se tiene y por ello hay que difundirla. Las Asociaciones, con la denominación que adquieran, deberán ser reconocidas y registradas pero por mecanismos no tan formales como los que tenemos actualmente. Para ser consideradas representativas deberán acreditar un número mínimo y significativo de asociados de acuerdo al sector o región a la cual representen.

3.- Para el ciudadano que no se asocie igualmente deberá haber un canal que le permita participar. El Internet en nuestro país es un instrumento que resulta eficaz, sin embargo hay que considerar la necesidad de dar respuesta a las opiniones y propuestas de los ciudadanos.

4.- Las Asociaciones<sup>14</sup>, ONGs, Universidades y otros sectores deberán promover, sin perjuicio de las que por deber, deben hacerlo como Poder Judicial y Ministerio Público, si es posible de manera coordinada: Foros de debate, Audiencias públicas, Comités Consultivos y Medios efectivos de transmisión de comunicación e información.

5.- Respecto a los trabajadores del Poder Judicial y del Ministerio Público es posible introducir los "Círculos de calidad" que les permitan reunirse a fin de proponer mejoras en el servicio de Justicia y elevar dichas propuestas la máxima autoridad para su evaluación. Los trabajadores deberán tener un grado de conciencia a fin de no confundir estos espacios de participación en la mejora de su institución como si se tratara de reclamos y reivindicaciones laborales que, si también es legítimo pero que en todo caso ello hay otros canales.

6.- Así como existe una gran promoción de la franja electoral y los espacios gratuitos para los partidos políticos en época electoral, debe haber en todos los canales de señal abierta un espacio para la difusión de información sobre los procesos de Reforma del Sistema de Justicia.

**Notas:**

1. El informe completo del GTAN puede ser encontrado en <http://www.cajpe.org.pe/rjj/bases/reforma/g-tan.htm>
- 2..El Plan de Reforma Integral del Ceriajus puede ser encontrado en <http://www.pj.gob.pe/CERIAJUS/presentacion.asp>
3. Es una denominación introducida por el BID y luego adoptada por el Banco Mundial y el PNUD, y cuya supuesta ventaja se encontraría en que permite superar el sesgo de "negatividad" que caracteriza a las anteriores organizaciones (no lucrativa, no gubernamental), o "residual( un tercer sector)... Pero no sólo eso, hablar de las (y con las) organizaciones de la sociedad civil permite a los organismos multilaterales constituir un interlocutor institucionalmente legitimado, es decir, el brillo necesario para presentarse como participante necesario de las políticas sociales que éstos impulsan y, adicionalmente, atribuir a quienes ellos eligen como contraparte el rango de "representantes de la sociedad civil". ROITTER M. Mario. El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil, página 26, <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Roitter.pdf> (12-08-04, hora 15:26)
3. TORRES VASQUEZ, Anibal. Introducción al Derecho, Teoría General del Derecho, primera edición, Palestra Editores, Perú, abril 1999, página 44
4. Ibidem, página 45
5. GARRGARELLA, Roberto. "La Justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contra mayoritario del Poder Judicial.", primera edición, Editorial Ariel, Buenos Aires, abril 1996, página 18-19
6. FONT, Joan. (coordinador), Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel S.A., primera edición, Barcelona, España, febrero 2001, página 37 y 38
7. BALLON AGUIRRE, Francisco. Manual del Derecho de los Pueblos Indígenas, doctrina, principios y normas, Defensoría del Pueblo-Programa de Comunidades Nativas, primera edición, Lima, Perú, febrero 2004, página 68,69
8. Ibidem., página 85
9. Entrevistas de Rosa María Palacios sobre Administración de Justicia: Javier de Belaunde /Fausto Alvarado/ François Patthey, Justicia Viva, Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, mayo 2004, página 28
10. GARGARELLA, Op.cit., página 191
11. "Los que alimentan esta teoría están convenidos de que Internet es, en sí mismo, un elemento alternativo al modelo de sociedad actual y que gracias a la fuerza que Internet tiene y al potencial que esconde, la sociedad cambiará y el sistema político representativo cederá paso a las nuevas demandas de una mayor participación ciudadana." FONT, Op.cit. página 141
12. Servicio que fue inaugurado el 11 de Febrero del 2003, por la Fiscal de la Nación, Dra. Nelly Calderón Navarro Con el propósito de atender en forma más directa los reclamos y quejas que presentan los ciudadanos contra jueces y fiscales, el Ministerio Público puso en funcionamiento esta tarde tres líneas telefónicas que se mantendrán al servicio de los usuarios.El innovador servicio fue presentado por la Fiscal de la Nación, Nelly Calderón Navarro, quien señaló que el sistema forma parte de las medidas en el marco del proceso de reorganización aprobado por la Junta de Fiscales Supremos. Los números telefónicos habilitados son 426- 4296, 426- 4297 y 426- 4298. En dichas líneas, los ciudadanos que deseen interponer una denuncia contra cualquier magistrado - sea juez o fiscal - por irregularidades o maltratos en el desempeño de su función o porque considere que su proceso se haya dilatado y sobrepase los plazos establecidos, podrá hacerlo directamente ante los órganos de control interno del Ministerio Público. Para la atención de reclamos contra magistrados, la operadora registrará los datos del solicitante en un formulario de reclamo que será impreso junto a la información que brinde el sistema de RENIEC y posteriormente remitido al fiscal a cargo del expediente, quien deberá responder al reclamo en un plazo no mayor a 48 horas. De no hacerlo, este retraso será puesto en conocimiento de los órganos de Control Interno. Para los casos de denuncias por irregularidades contra jueces y fiscales, estas serán puestas en conocimiento de manera inmediata ante la Fiscalía Suprema de Control Interno y en los casos de quejas contra servidores, funcionarios o médicos legistas, éstas serán tramitadas ante los órganos competentes dentro del Ministerio Público. El servicio ha sido bautizado como "Línea de Supervisión Ciudadana" y estará a cargo de la Unidad de Atención al Ciudadano, órgano que depende directamente del Despacho de la Fiscal de la Nación. Entre las funciones de esta línea figuran además el absolver las consultas sobre aspectos vinculados a las funciones del Ministerio Público y brindar información sobre el estado de las investigaciones que lleva el Ministerio Público. Tras poner en marcha el servicio, la titular del Ministerio Público enfatizó que su Despacho viene trabajando en la ejecución de medidas que permitan a los ciudadanos supervisar el trabajo que realizan los magistrados, con el fin de lle-

var adelante una verdadera reorganización del Ministerio Público. Lima, 11 de febrero de 2003.

13. Por ejemplo en Alemania y Austria existe una Asociación de ciudadanos denominada Der Weisse Ring Es una asociación que congrega a las víctimas de la criminalidad. Fue fundada en 1976 y tiene por objetivo orientar y ayudar a las víctimas y darles orientación sobre la forma como ejercer sus derechos ante el Órgano Jurisdiccional. Hasta Agosto del 2004 en Austria se cuenta con cerca de 70,000 asociados

14. Es interesante que la ayuda del Weisse Ring no condiciona que una víctima sea asociada o no. [www.weisser-ring.at](http://www.weisser-ring.at).

## BIBLIOGRAFIA

BALLON AGUIRRE, Francisco. Manual del Derecho de los Pueblos Indígenas, doctrina, principios y normas, Defensoría del Pueblo-Programa de Comunidades Nativas, primera edición, Lima, Perú, febrero 2004

BELOV. G. "Qué es el Estado", Editorial Progreso, Moscú 1987, traducción al español, Editorial Progreso, 1987.

FONT, Joan. (Coordinador), Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel S.A., primera edición, Barcelona, España, febrero 2001.

GARGARELLA, Roberto. "La Justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial.", primera edición, editorial Ariel, Buenos Aires, abril 1996.

PALACIOS, Rosa María. Entrevistas de Rosa María Palacios sobre Administración de Justicia: Javier de Belaunde /Fausto Alvarado/ François Patthey, Justicia Viva, Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, mayo 2004.

ROITTER M. Mario. El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil, página 26, <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Roitter.pdf> (12-08-04, hora 15:26)

TORRES VASQUEZ, Aníbal. Introducción al Derecho, Teoría General del Derecho, primera edición, Palestra Editores, Perú, abril 1999.